Vlaamse Regering

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

# MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: Voorontwerp van samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil - Mededeling**

**Samenvatting**

**Voorliggend ontwerp samenwerkingsakkoord heeft een tweeledige doelstelling. Ten eerste wordt een interregionaal kader gecreëerd voor het beleid rond de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Dit komt ten dele in de plaats van bestaande Vlaamse reglementering omdat een interregionale aanpak juridisch robuuster is om verplichtingen op te leggen aan producenten die op nationaal niveau hun producten op de markt zetten. Hierbij worden ook 3 nieuwe producten aangewezen waarop de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid de komende jaren van toepassing wordt: textiel, meubels en luiers.**

**Ten tweede wordt een regeling ingevoerd rond de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor zwerfvuil. Dit vanuit het principe dat de producenten van producten die een significante impact hebben op de zwerfvuilkosten, deze kosten moeten dragen. Dit principe ligt ook vervat in de Europese SUP (Single Use Products) richtlijn die hiermee gedeeltelijk wordt omgezet.**

**Deze mededeling schetst de algemene lijnen van de ontwerptekst en de impact op de beleidsorganisatie bij de overheid. Het voorontwerp is momenteel ter beschikking gesteld van de betrokken stakeholders voor consultatie. Dit gezien de grote impact die het samenwerkingsakkoord heeft. De input van de stakeholders zal worden meegenomen om te komen tot een samenwerkingsakkoord dat binnen enkele maanden ter goedkeuring zal voorgelegd worden.**

# 1. SITUERING

## A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Het Samenwerkingsakkoord zet verdere stappen in de ontwikkeling van het beleid inzake de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) in het afvalbeleid. Het samenwerkingsakkoord heeft een tweeledige doelstelling: (i) het deels verschuiven en aanpassen van het wettelijk kader voor UPV van aparte regionale wetgeving naar het interregionaal niveau en (ii) een regeling uitwerking voor de UPV zwerfvuil. Dit laatste komt deels ter vervanging van de vrijwillige overeenkomst openbare netheid die momenteel loopt tussen het verpakkend bedrijfsleven en de Vlaamse Regering.

(i) Interregionaal kader voor de UPV

De noodzaak om meer te evolueren naar een interregionale afstemming komt voort uit het gegeven dat de producenten die onderhevig zijn aan de UPV verplichtingen op Belgisch niveau opereren. Zeker die UPV-verplichtingen die impact hebben op de modaliteiten voor het op de markt brengen van producten zijn juridisch moeilijk op regionaal niveau op te leggen. Dit op de markt brengen is immers niet regionaal te situeren. Voorliggend samenwerkingsakkoord heeft tot doel die spelregels vast te leggen waarvoor het interregionaal niveau noodzakelijk is maar tegelijkertijd om andere aspecten maximaal op regionaal niveau te kunnen invullen. Dit laatste heeft dan betrekking op elementen die zich in de afvalfase afspelen zoals de wijze van inzameling en verwerking. Dit is immers wel regionaal te situeren.

(ii) Regeling voor UPV zwerfvuil

In 2021 werd in het materialendecreet de bepaling opgenomen dat producenten van producten die een significante impact hebben op de zwerfvuilproblematiek de gerelateerde kosten moeten dragen. Op dat moment was de wijze van implementatie nog niet vastgelegd. Het markeerde wel een principiële beslissing waaraan uitvoering moet gegeven worden. Via voorliggend samenwerkingsakkoord brengen we dit beleidsprincipe, in samenwerking met de andere gewesten, in praktijk.

## B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het regeerakkoord vermeldt inzake de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid:

*"We onderzoeken hoe en voor welke stromen we voor een betere afstemming tussen de gewesten inzake aanvaardingsplichten kunnen zorgen, zodat er een uniform beleid gevoerd wordt over heel België. Indien nodig kan hiervoor een samenwerkingsakkoord afgesloten worden." - p.232 -*

In lijn met deze bepaling werd voorliggend samenwerkingsakkoord opgesteld in samenspraak met de andere gewesten.

# 2. INHOUD

## A. ALGEMENE TOELICHTING

Dit voorstel van samenwerkingsakkoord werd opgesteld door de afgevaardigden van de bevoegde overheden van de drie Gewesten en de Interregionale Verpakkingscommissie.

Het ontwerp van samenwerkingsakkoord omvat 4 boekdelen.

## Boek I – Gemeenschappelijke bepalingen

Dit deel omvat enerzijds een aantal algemene bepalingen zoals het juridisch kader, definities en de algemene doelstellingen. Anderzijds regelt dit deel ook de beleidsstructuur die de uitvoering van het samenwerkingsakkoord moet verzekeren. Hiertoe wordt de bestaande Interregionale Verpakkingscommissie hervormd. Vooreerst wordt de naam gewijzigd naar de 'Interregionale Commissie voor de UPV'. Daarbij wordt het bestaande Beslissingsorgaan opgedeeld in 2 afdelingen: het Beslissingsorgaan Verpakkingen en het Beslissingsorgaan UPV met beide hun specifieke bevoegdheden. Het permanent secretariaat ondersteunt beide beslissingsorganen. Daarbij vervult het permanent secretariaat een uitgebreide rol voor het verpakkingsbeleid. Het permanent secretariaat heeft de afgelopen decennia ruime ervaring en expertise opgebouwd in het verpakkingsbeleid en specifiek in de controle op de terugnameplicht verpakkingsafval. Beslissingsvoorstellen ter zake worden voorbereid door het permanent secretariaat. Voor de andere UPV stromen zit de kennis en expertise echter bij de gewestelijke administraties. Dit blijft ook zo in de toekomst. Het is niet de intentie om de inhoudelijke beleidsmedewerkers door de schuiven naar de Interregionale Commissie voor de UPV. De dossiers ter beslissing voor het Beslissingsorgaan UPV worden door de gewestelijke administraties beheerd en beoordeeld. De bestaande personeelsinzet en expertise blijven bij de gewestelijke administraties. Hierdoor is de additionele taakbelasting voor het permanent secretariaat voor het Beslissingsorgaan UPV relatief beperkt.

## Boek II – Bepalingen betreffende het interregionaal kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van bepaalde afvalstromen

Met uitzondering van verpakkingen werd het beleid rond de UPV steeds regionaal vastgelegd. Dit maakt dat producenten die op Belgisch niveau opereren met 3 regionale wetgevingen worden geconfronteerd. Dit is problematisch indien het aspecten betreft die een impact hebben op het op de markt brengen van een product. Een regionaal beleid laat niet steeds toe om een juridisch sluitend beleid te voeren ten aanzien van producenten die hun producten op de Belgische markt brengen. Er kan gewezen worden op diverse arresten van het Grondwettelijk Hof waarbij bepalingen van regionale wetgeving werden vernietigd, zowel in het Vlaamse Gewest (Arrest 58 van 18 mei 2017 mbt de Vlaamse vermogensheffing van 2015 op Recupel en Bebat) als in het Waalse Gewest. Boek II van voorliggend samenwerkingsakkoord heeft bijgevolg tot doel om een sluitend wettelijk kader op interregionaal niveau op te maken. Voor de afval gerelateerde aspecten daarentegen is de gewestelijke context wel een mogelijk aangrijpingspunt om bepalingen op te leggen. Beleidselementen als het communicatiebeleid of de wijze van inzameling en verwerking worden dan ook maximaal op gewestelijk niveau behouden.

Dit impliceert ook dat een belangrijk deel van de regelgeving rond de UPV verschuift van het Materialendecreet en Vlarema naar dit interregionaal samenwerkingsakkoord. Elementen waarvoor het duidelijk is dat gemeenschappelijk optreden noodzakelijk is, zijn dus opgenomen. Dit betreft onder andere de aanduiding van de afvalstromen waarop een UPV wordt ingesteld, de definitie en registratie van producenten, de voorwaarden voor de werking van collectieve UPV-systemen en de financiële aspecten die hiermee verband houden.

Naast de verschuiving van regelgevend niveau wordt ook nieuw beleid geïntroduceerd. Zo worden 3 nieuwe afvalstromen onder een UPV onderworpen: luiers, textiel en meubels. Het betreft 3 grote afvalstromen die aldus het potentieel hebben om uit te groeien tot belangrijke UPV-systemen en een merkbare impact kunnen realiseren op de bestaande afvalroutines voor die stromen.

De sterkere juridische inbedding laat ook toe om sancties te koppelen aan de verplichtingen die opgelegd worden. Zo wordt een heffing ingevoerd indien de inzamel- en/of verwerkingsdoelstelling

niet wordt gehaald. Daarnaast wordt ook een heffing voorgesteld ingeval de beheersorganismen te hoge reserves of provisies aanhouden.

Om het beleid van de gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen te financieren wordt een heffing opgelegd aan de UPV-systemen. De heffing is uitgedrukt als een bedrag per inwoner, gelijkaardig als de bestaande halve euro bijdrage van Fost Plus. De opbrengst van de heffing voor het Vlaamse Gewest bedraagt grootte orde € 2,4 miljoen euro. Deze opbrengst moet gebruikt worden voor o.a. het lokaal beleid tegen zwerfvuil, sluikstort en de aanwezigheid van de afvalstoffen in het restafval, het stimuleren van preventie, hergebruik en lokale en hoogwaardige verwerking in het kader van de circulaire economie. De ontvangsten van de heffing zullen door de OVAM beheerd worden om dit beleid vorm te geven. Wanneer het gaat om lokaal beleid tegen zwerfvuil en sluikstort, worden de lokale besturen maximaal betrokken door OVAM en zullen ze voor de geleverde inspanningen ook evenredig worden vergoed.

Tot slot belangrijk te noteren is dat dit boek II nog deels verder moet aangevuld worden via uitvoerende samenwerkingsakkoorden. Daarin zullen de specifieke bepalingen per afvalstof worden vastgelegd. Dit omvat onder andere de inzamel- en verwerkingsdoelstelling en de bijhorende rapportageverplichtingen. Bepalingen van het interregionaal samenwerkingsakkoord die hierop steunen, treden daarom pas in werking wanneer het uitvoerend samenwerkingsakkoord voor de specifieke afvalstroom is ingevoerd.

Het interregionaal kader vormt een duidelijke verstrenging van het wettelijk kader in vergelijking met de huidige bepalingen in het materialendecreet en Vlarema. Het interregionaal kader biedt de mogelijkheid om een strikter en meer afdwingbaar beleid te voeren. Zeker naar afdwingbaarheid van de doelstellingen en het opleggen van een algemene heffing geeft dit invulling aan Vlaamse beleidseisen. Anderzijds moet ook erkend worden dat de resultaten die worden geboekt door de bestaande UPV-schema's goed zijn. We hebben toonaangevende schema's op EU-niveau. Het nieuwe kader mag dus zeker de werking van de bestaande systemen niet in de weg staan. Het samenwerkingsakkoord is een evenwichtsoefening in enerzijds een robuuster juridisch kader en anderzijds het behouden van gedreven en goed werkende UPV-systemen.

**Boek III – Bepalingen betreffende de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid inzake zwerfvuil**

Boek III geeft invulling aan de bepaling die reeds sinds 2021 in het materialendecreet ingeschreven is, maar waaraan nog geen concrete uitvoering is gegeven. Gegeven de beperkingen van regionale wetgeving inzake UPV-beleid, lijkt een interregionale aanpak immers noodzakelijk. Het uitgangspunt van de UPV-zwerfvuil is dat zwerfvuilkosten van overheidsinstanties (o.a. opruiming van zwerfvuil, lediging van publieke vuilnisbakken, sensibiliseringsbeleid, algemene beleidskosten) worden gedragen door de relevante producenten. Het samenwerkingsakkoord voorziet hierbij in 2 mogelijkheden: (i) een financiële optie en (ii) een organisatorische en financiële optie.

In de financiële optie blijven de terreinbeherende overheidsinstanties de volledige verantwoordelijkheid behouden voor het zwerfvuilbeleid op hun grondgebied. De inbreng van de producenten beperkt zicht louter tot een financiële vergoeding. Het samenwerkingsakkoord legt de hoogte van de vergoeding per sector en per gewest vast. Dit is gebaseerd op studiewerk dat de afgelopen jaren door de OVAM werd verricht en is samengevat in onderstaande tabel. De totale zwerfvuilkost op Vlaams niveau is geschat op € 164 miljoen. De verdeling van die kost tussen de verschillende productgroepen (verpakkingen, tabak, kauwgom, ballonnen en vochtige doekjes) is gebaseerd op de fractietelling die het aandeel van de verschillende producten in het restafval bepaalt. Tenslotte is een verdeelsleutel opgemaakt die toelaat om het aandeel van de totale vergoeding op Vlaams niveau toe te wijzen aan elke individuele gemeente, stad of andere overheidsinstelling die zwerfvuilkosten draagt. Aan de hand van deze verdeelsleutel zullen de gemeenten, steden en/of andere overheidsinstellingen die zwerfvuilkosten dragen, daarvoor worden

vergoed. De Vlaamse steden en gemeenten zijn vragende partij voor deze financiële optie. Zij willen maximaal de autonomie behouden over het beheer van het publiek terrein.

| | Bijdrage aan de zwerfvuilkosten van gemeenten, intercommunales, provincies en agentschappen | | Bijdrage aan de zwerfvuilkosten van Mooimakers en OVAM handhavers | | Bijdrage aan de totale zwerfvuilkost Vlaanderen | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Producent | % Aandeel bijdrage (=aandeel fractietelling) | Bijdrage (b1) (miljoen euro) | % Aandeel bijdrage | Bijdrage (b2) (miljoen euro) | % Aandeel bijdrage | Bijdrage (b1 + b2) (miljoen euro) |
| Tabaksproducenten | 14,97% | 22,85 | 22,17% | 2,60 | 15,47% | 25,45 |
| Kauwgomproducenten | 5,82% | 8,88 | 8,61% | 1,01 | 6,01% | 9,89 |
| Producenten van verpakkingen van huishoudelijke oorsprong | 46,06% | 70,30 | 68,20% | 7,99 | 47,59% | 78,29 |
| Doekjesproducenten | 0,65% | 0,99 | 0,96% | 0,11 | 0,67% | 1,10 |
| Ballonnenproducenten | 0,04% | 0,06 | 0,06% | 0,01 | 0,04% | 0,07 |
| Niet gefinancierd | 32,46% | 49,54 | *buiten beschouwing* | *buiten beschouwing* | 30,22% | 49,54 |
| Som | 100,00% | 152,63 | 100,00% | 11,71 | 100,00% | 164,34 |
| **Som gefinancierd** | **67,54%** | **103,09** | **100,00%** | **11,71** | **69,78%** | **114,80** |

In de organisatorische en financiële optie worden de producenten mee betrokken in de organisatie en aansturing van het zwerfvuilbeleid. De producenten zijn vragende partij voor dit model dat in het verlengde ligt van de principes van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Zij willen inspraak op de wijze waarop hun middelen worden ingezet en aangewend. De samenwerking tussen de producenten enerzijds en de betrokken overheidsinstantie anderzijds moet dan worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen beide partijen. De aanpak en modaliteiten voor deze samenwerking worden gekaderd binnen een erkenning die de producenten moeten aanvragen op interregionaal niveau.

De keuze tussen beide opties wordt genomen door de producenten in samenspraak met de betrokken overheidsinstanties. Het moet duidelijk zijn dat elke overheidsinstantie hierbij onafhankelijk en autonoom kan beslissen. Zij kunnen op vrijwillige basis een samenwerking aangaan met Fost Plus voor hun zwerfvuilbeleid maar kunnen eveneens opteren voor een louter financiële vergoeding. Dit maakt dat de gekozen optie voor elke overheidsinstantie kan verschillen.

### Boek IV – Eindbepalingen en inwerkingtreding

Dit laatste deel regelt onder andere de bevoegdheid van het beslissingsorgaan UPV en de datum van inwerkingtreding.

# 6. VERDER TRAJECT

Het ontwerp samenwerkingsakkoord ligt momenteel ter consultatie voor bij de betrokken stakeholders. Gedurende de zomermaanden zal nagegaan worden in welke mate het

samenwerkingsakkoord nog kan bijgestuurd worden ingevolge de ontvangen opmerkingen. Daarna is het de bedoeling om het voorontwerp van samenwerkingsakkoord voor een 1e principiële goedkeuring voor te leggen aan de Vlaamse Regering.

# 7. MEDEDELING

De Vlaamse Regering:

1° neemt kennis van het voorontwerp van Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil;

2° neemt kennis van de verderzetting van de intergewestelijke onderhandelingen inzake het Samenwerkingsakkoord door de Vlaamse minister bevoegd voor Omgeving.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

# BIJLAGEN

1. Ontwerptekst Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil