



**DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE
EN TOERISME**

VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen

1. Algemene toelichting

De wijzigingen in Vlarema betreffen wijzigingen van of aanvullingen op:

- Hoofdstuk 1, Algemene bepalingen
- Hoofdstuk 3, Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid
 - Afdeling 3.2. – Aanvaardingsplicht
 - Afdeling 3.4. – Afvalstofspectifieke bepalingen
- Hoofdstuk 5, Bepalingen over het beheer van specifieke materiaalkringlopen en afvalstoffen
 - Afdeling 5.3. – Bepalingen over het beheer van specifieke materialen die geen afvalstoffen zijn

Dit besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu.

De Europese richtlijn betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, kortweg SUP-richtlijn, verplicht lidstaten maatregelen te nemen om de consumptie te verminderen van een aantal eenmalige kunststofproducten. De SUP-richtlijn legt een daling op (tussen 2022 en 2026) in het gebruik van eenmalige plastic bekertjes en eenmalige plastic verpakkingen van voeding voor consumptie ter plaatse en om mee te nemen.

Verder richt de Vlaamse beleidslijn zich op afvalpreventie met een versterking van maatregelen vooraan in de keten om een daling van het materiaalgebruik -en verlies en zo ook de overgang naar een meer circulaire economie te stimuleren. Voorliggend ontwerpbesluit bevat een voorstel dat tegemoet komt aan deze verplichtingen en beleidsvisie.

Als antwoord op deze doelstelling uit de SUP richtlijn verbiedt de federale overheid in een KB het op de markt brengen van eenmalige kunststof drinkbekers, uitgezonderd van kartonnen drinkbekers met coating met ingang vanaf 17 januari 2023.

Een verbod op het ene wegwerpmateriaal mag echter geen aanleiding geeft tot een verschuiving naar andere wegwerpverpakkingen. We willen dus vermijden dat dit verbod leidt tot een verschuiving van eenmalige plastic bekers naar andere wegwerpdrankverpakkingen.

Daarom wordt de regelgeving voor het gebruik van herbruikbare recipiënten op evenementen verduidelijkt en aangescherpt zodat ze bijdraagt tot een effectieve vermindering van het gebruik van eenmalige drankrecipiënten ; en een toename van het hergebruik van herbruikbare alternatieven.

Volgens de afvalhiërarchie, ook gekend als de ladder van Lansink, is het vermijden en hergebruiken van grondstoffen op milieuvlak te verkiezen, pas daarna volgt recyclage. Elke recyclagecyclus gaat namelijk gepaard met een groot verlies aan kostbare materialen. Voor producten met een korte levensduur, zoals drank -en voedselverpakkingen, betekent dit een groot gecumuleerd verlies aan grondstoffen.

Ook willen we vermijden dat herbruikbare alternatieven worden ingezet als wegwerp. Herbruikbaar cateringmateriaal blijkt uit onderzoek (OVAM, 2020; CE Delft, 2020; Zero Waste Europe, 2020; United Nations Environment Programme, 2021) altijd de beste optie, op voorwaarde dat een voldoende aantal hergebruikscycli gerealiseerd wordt. In de wetgeving scheppen we daarom een kader voor hergebruik met een retoursysteem en een minimaal terugbrengpercentage.

Sinds de VLAREMA-maatregel rond recipiënten voor eenmalig gebruik op evenementen in 2020 hebben we de bekercapaciteit, het wasvolume en de terugbrenglogistiek enorm zien toenemen en professionaliseren. In elke provincie is er momenteel wascapaciteit. We stellen vast dat het aanbod de vraag, die onder andere door wetgeving verzekerd wordt, volgt. Ook blijkt dat op evenementen waar er volledig wordt overgeschakeld op herbruikbare recipiënten, de netheid van het terrein enorm toeneemt, en daar tegenover de totale afvalberg en het zwerfvuil drastisch dalen.

Voor de correcte omzetting van de SUP-richtlijn wordt een aanvaardingsplicht ingevoerd voor kunststof vistuig ter voorkoming van marien zwerfvuil. De verplichtingen uit de SUP-richtlijn omvatten:

- het regelen van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor kunststofhoudend vistuigafval, door het instellen van een aanvaardingsplicht. De aanvaardingsplicht voor moet ertoe leiden dat al het kunststofhoudend vistuigafval dat wordt aangeboden, wordt ingezameld. Vanaf 1 januari 2025 geldt een jaarlijks minimum inzamelpercentage voor het recyclen van kunststofhoudend vistuigafval van 25%;
- het monitoren en rapporteren aan de Europese Commissie van de totale hoeveelheden kunststofhoudend vistuig dat in het Vlaams Gewest in handel is gebracht, en van de totale hoeveelheden kunststofhoudend vistuigafval dat door de havenontvangstinstallaties werden ingezameld om zo de doelstellingen te kunnen opvolgen en evalueren;
- het sensibiliseren inzake de effecten van kunststofhoudend vistuig en zwerfafval op het milieu, het stimuleren van het gebruik van duurzame alternatieven, en het stimuleren van hergebruik en optimaal afvalbeheer.

Daarnaast wordt niet-risicohoudend medisch afval en restafval van schepen uitgesloten van de verplichting om dit aan te bieden in transparante zakken omdat hier geen visuele controle nodig is door de ophaler.

2. Totstandkoming

Het ontwerp-wijzigingsbesluit werd voorgelegd voor wetgevingstechnisch en taalkundig advies. Het advies 2022-257 werd ontvangen op 24 juni.

De Inspectie van Financiën heeft gunstig advies afgeleverd op 24 juni.
Het akkoord van de minister van Begroting is niet vereist.

De Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens heeft advies nr. 2022/106 gegeven op 8 november 2022.

De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen stelden hun gezamenlijk en unaniem advies vast op respectievelijk 14 december 2022 en 19 december 2022.

Dit ontwerp is op 7 februari 2023 meegedeeld aan de Europese Commissie, met toepassing van artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

De Raad van State heeft advies 73.099/1 gegeven op 10 maart 2023, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

3. Toelichting bij de artikelen

3.1 Wijzigingen aan het besluit VLAREMA

Artikel 3

1° en 2° De toevoeging van de definities voor "kunststof" en "plastic" zorgt voor duidelijkheid bij gebruik van de termen in diverse onderafdelingen. Dit begrip wordt breed ingevuld, en omvat zowel fossielgebaseerde kunststoffen als biogebaseerde kunststoffen.

Voor de invulling van "als structureel hoofdbestanddeel" verwijzen we naar een richtsnoer van de Commissie inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik in overeenstemming met Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad: "2.1.2. *Als een structureel hoofdbestanddeel van eindproducten kan worden gebruikt In artikel 3, punt 1, van de richtlijn wordt kunststof gedefinieerd als "een materiaal [...] dat als een structureel hoofdbestanddeel van eindproducten kan worden gebruikt". Het vermogen om als een structureel hoofdbestanddeel van eindproducten te worden gebruikt, heeft betrekking op de definitie van kunststof en niet op de definitie van een*

kunststofproduct voor eenmalig gebruik. Daarom moet dit criterium in de definitie van kunststof worden opgevat als een algemeen begrip. Aangezien in artikel 3, punt 1, het type eindproduct of de hoeveelheid polymeer op geen enkele wijze wordt gespecificeerd of beperkt, kan een breed scala aan polymeren in beginsel als een structureel hoofdbestanddeel van eindproducten worden gebruikt.”

Met structureel hoofdbestanddeel wordt bedoeld dat het product zonder dat bestanddeel niet kan functioneren (denk o.a. aan polymere coatings of barrières om bv. water of vette substanties te kunnen vasthouden of verpakken). Dit geldt ook voor producten of verpakkingen waaraan biogebaseerde of bioafbreekbare kunststoffen zijn toegevoegd.

3° en 4° Op vraag van de betrokken stakeholders worden een aantal sleutelbegrippen in de regelgeving over cateringmateriaal opgenomen en verduidelijkt in Vlarema. Het gaat om de begrippen evenementen, recipiënt, serveren. Er wordt ook verduidelijkt dat servetten niet als cateringmateriaal beschouwd worden. Deze definities waren tot voor kort opgenomen in een interpretatiedocument dat minder rechtszekerheid bood.

5° De definities in kader van afdeling 3.4.14 betreffende de aanvaardingsplicht voor vistuig kaderen in de omzetting van Richtlijn (EU) 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (de zgn. “SUP-richtlijn”) inzake kunststofhoudend vistuig en vistuigafval.

Artikel 4 (art. 3.1.1, §1, eerste lid)

Voor de correcte omzetting van de SUP-richtlijn wordt een aanvaardingsplicht ingevoerd voor kunststof vistuig ter voorkoming van marien zwerfvuil.

Artikel 5 (onderafdeling 3.4.14)

Dit artikel kadert in de implementeren van de bepalingen van Richtlijn (EU) 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (de zgn. “SUP-richtlijn”) inzake kunststofhoudend vistuig en vistuigafval. Deze verplichtingen omvatten:

- het regelen van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor kunststofhoudend vistuigafval, door het instellen van een aanvaardingsplicht. De aanvaardingsplicht voor kunststofhoudend vistuigafval moet ertoe leiden dat al het kunststofhoudend vistuigafval dat wordt aangeboden, wordt ingezameld. Vanaf 1 januari 2025 geldt een jaarlijks minimum inzamelpercentage voor het recyclen van kunststofhoudend vistuigafval van 25%;
- het monitoren en rapporteren aan de Europese Commissie van de totale hoeveelheden kunststofhoudend vistuig dat in het Vlaams Gewest in handel is gebracht;
- het monitoren en rapporteren aan de Europese Commissie van de totale hoeveelheden kunststofhoudend vistuigafval dat door de havenontvangstinstallaties werden ingezameld;
- het sensibiliseren inzake de effecten van kunststofhoudend vistuig en zwerfafval op het milieu, het stimuleren van het gebruik van duurzame alternatieven, en het stimuleren van hergebruik en optimaal afvalbeheer.

Artikel 6 (art. 5.3.12.1)

De aanpassingen in art. 5.3.12.1 ondersteunen de beleidsvisie omtrent afvalpreventie. Deze richt zich op maatregelen vooraan in de keten, versterkt het Vlaamse

materialenbeleid met minder materialengebruik en minder materialenverlies en stimuleert zo de overgang naar een meer circulaire economie. Met de maatregelen op evenementen wordt dus bewust gekozen voor afvalpreventie en het stimuleren van hergebruik en niet voor het stimuleren van de inzameling van drankrecipiënten voor eenmalig gebruik.

Daarnaast legt de Europese SUP-richtlijn de verplichting op het gebruik van eenmalige plastic bekertjes en voedselverpakkingen af te bouwen. Een nieuw koninklijk besluit betreffende producten voor eenmalig gebruik en ter bevordering van herbruikbare producten geeft uitvoering aan de richtlijn en verbiedt vanaf 17 januari 2023 het op de markt brengen van kunststof wegwerpdrankbekertjes (met uitzondering van kartonnen bekertjes met een laagje coating). Uit onderzoek (CE Delft, 2020) blijkt dat eenmalige alternatieven voor kunststoffen cateringmateriaal qua milieu-impact vergelijkbaar of zelfs beperkt slechter scoren. We willen dus absoluut vermijden dat dit verbod leidt tot een verschuiving van eenmalige plastic bekertjes naar andere wegwerpdrankverpakkingen.

Bovendien blijkt de regel dat op evenementen het gebruik van eenmalige recipiënten voor het serveren van drank is toegestaan, als ze voor meer dan 95% worden ingezameld, in de praktijk niet handhaafbaar is. De 95%-maatregel veronderstelt een weging van de aangekochte verpakkingen en de verpakkingen die als afval het terrein verlaten. Aan de consumptiezijde moeten alle drankverpakkingen eveneens gemonitord worden. Dit blijkt in de praktijk niet realiseerbaar voor organisatoren en niet te controleren voor handhavers, waardoor het de toepassing van de wetgeving ondermijnt.

Daarnaast blijkt dat op evenementen waar er volledig wordt overgeschakeld op herbruikbare recipiënten, de netheid van het terrein enorm toeneemt, en daar tegenover de totale afvalberg en het zwerfvuil drastisch daalt. De bedoeling is dus om bij te dragen tot een effectieve vermindering van het gebruik van eenmalige recipiënten, en, in lijn met de verplichtingen voor overheden, ook voor niet-overheden een verschuiving te veroorzaken van wegwerpverpakkingen naar recipiënten voor hergebruik. Vandaar wordt hier een traject opgenomen richting een algemeen verbod op het gebruik van drankverpakkingen voor eenmalig gebruik op evenementen. We stellen een gefaseerde aanpak voor zodat de sector en het aanbod op de markt voldoende tijd krijgen om zich aan te passen.

In de beslissingsbomen is bepaald dat in geval er handelaren of horeca in een bepaalde evenementenzone gelegen zijn, er moet bekeken worden of deze deel uitmaken van het evenement. Een handelaar of horeca-uitbater maakt deel uit van het evenement wanneer hij aangeeft er effectief deel van uit te maken door bijvoorbeeld een buitendoek te plaatsen. De beslissingsboom bepaalt ook dat de lokale overheid dit anders kan bepalen. Maatregelen op maat van de context van een gemeente of stad worden op die manier aangemoedigd.

Artikel 7 (art. 5.3.12.4)

Voor een optimale milieu-impact is het noodzakelijk dat herbruikbare recipiënten zoveel mogelijk hergebruikt worden binnen hun levensduur. We stellen vast dat herbruikbare recipiënten soms eenmalig worden ingezet voor bijvoorbeeld marketingdoeleinden, of als verdoken inkomstenbron. Ook worden herbruikbare recipiënten in bepaalde gevallen wel ingezameld, maar zonder inspanningen te doen om in een tijdige afwas en hygiënische opslag te voorzien om opnieuw in het hergebruikscircuit ingezet te worden. De

herbruikbare recipiënten gaan hierdoor verloren en fungeren in de praktijk als wegwerprecipiënt. Vandaar de noodzaak aan een retoursysteem met een minimaal retourpercentage zodat de recipiënten in omloop blijven en een continu gebruik gegarandeerd is.

De meetmethode voor de retour van herbruikbare recipiënten behoeft veel minder ingewikkelde berekeningen en bewijslast dan de 95% inzameling van wegwerpdrankverpakkingen. Een inzamelingspercentage voor herbruikbare recipiënten is handhaafbaar op basis van aantallen. Het aantal recipiënten die worden ter beschikking gesteld verminderd met het aantal recipiënten die worden teruggebracht. Ter ondersteuning zullen hiervoor leidraden ter beschikking gesteld worden.

Bij glazen recipiënten stelt de inzamelproblematiek zich niet, consumenten zijn vertrouwd met hergebruik en het terugbrengen van dit materiaal. Een inzamelingspercentage is vandaar een overbodige voorwaarde voor deze materialenstroom. Met andere woorden, in de praktijk zal er voor glazen recipiënten niets veranderen.

Artikel 8 (art. 5.3.13.2)

Het verbod op gebruik van niet-transparante afvalzakken is bedoeld om de visuele controle op de sorteerplicht door inzamelaars mogelijk te maken. Deze visuele controle is conform artikel 5.5.1 niet verplicht voor medisch afval. Medisch afval is uitgesloten van de volledige afdeling 5.5 omwille van veiligheid en hygiëne. De uitzondering op het gebruik van de transparante zakken had al opgenomen moeten bij vorige wijziging van Vlarema ("Vlarema 8"), maar werd over het hoofd gezien. Dit wordt nu rechtgezet.

Voor scheepsafval zijn er verschillende redenen. De visuele controle verwijst naar art. 4.3.2 (gewone sorteeregels voor bedrijfsrestafval). In het bijzonder voor de zeevaart gelden er specifieke regels voor sorteren op schepen, vastgelegd in internationale verdragen en ook in Vlarema (art 4.3.4). Daarnaast is het een erg internationale sector. Dat geldt soms ook voor andere sectoren, maar dit argument is hier wel erg pertinent. Een tweede reden is dat de inzameling van het scheepsafval van de binnenvaart, zowel de internationale als de binnenlandse vaart, op dezelfde locaties en in dezelfde recipiënten gebeurt. Een onderscheid maken in afgiftemodaliteiten biedt dan ook geen meerwaarde. Een derde reden is dat het bij recreatievaart, zowel op zee als op de binnenwateren vaak gaat om particulieren (bv. plezierjachten). Deze moeten voldoen aan de sorteeregels van artikel 4.3.1; en zijn niet gevat door de sorteeregels van art. 4.3.2 en de visuele controle hierop.

Het is dan ook beter restafval van schepen en medisch afval uit te sluiten van dit verbod.

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

Zuhal DEMIR

Bijlagen

Concordantietabel A voor omzetting van richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu

Artikel in richtlijn (EU) 2019/883	Artikel in voorliggend ontwerp van besluit	Artikel in Vlarema in gewijzigde vorm	Toelichting
Art. 3. 1	Art. 3, 1° en 2°	Art. 1.2.1	definitie “kunststof” en definitie van “plastic”
Art. 3 - 4, 5, 6, 7, 11 en 17 (andere definities)	Art. 3, 5°	Art. 1.2.1 §8	Definities van “vistuig”, “vistuigafval”, “in de handel brengen van kunststofhoudend vistuig”, “op de markt brengen van kunststofhoudend vistuig”, “producent van kunststofhoudend vistuig” en “havenontvangstvoorziening”
Art. 4	Art. 6	Art. 5.3.12.1	Consumptievermindering op evenementen.
Art. 8.8 eerste lid	Art. 4	Art. 3.1.1. §1, eerste lid, 9°	Invoeren van aanvaardingsplicht voor kunststofhouden vistuigafval: bij algemene bepalingen UPV
	Art. 5	Art. 3.4.14.1 §1	Invoeren van aanvaardingsplicht voor kunststofhouden vistuigafval: nieuwe onderafdeling 3.4.14 voor kunststofhoudend vistuigafval
Art. 8.8 tweede lid	Art. 5	Art. 3.4.14.2. §3	Vaststellen van een jaarlijks minimuminzamelingspercentage voor het recyclen van kunststof-houdend vistuigafval
Art. 8.8 derde lid	Art. 5	Art. 3.4.14.2. §2	Monitoren van kunststofhoudend vistuig dat in handel is gebracht + kunststofhoudend vistuigafval
Art. 8.9 eerste en tweede lid	Art. 5	Art. 3.4.14.2. §1.	Dekken van de kosten voor gescheiden inzameling kunststofhoudend vistuigafval bij havenontvangstvoorziening
Art. 10	Art. 5	Art 3.4.14.3	Bewustmakingsmaatregelen
Art. 13.1 laatste lid	Art. 5	Art. 3.4.14.2. §2	Eerste verslagperiode
Art. 17.1	Art. 5	Art. 3.4.14.1. §1.	Omzetting: uiterlijk 31 december 2024

Concordantietabel B voor omzetting van richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu

Artikel in voorliggend ontwerp van besluit	Artikel in Vlarema in gewijzigde vorm (* Indien niet in Vlarema, dan wordt dit apart vermeld	Artikel in Europese richtlijn 2019/883	Toelichting
Art. 3, 5°	Art. 1.2.1 §8	Art. 3 - 4, 5, 6, 7, 11 en 17 (andere definities)	Definities van “vistuig”, “vistuigafval”, “in de handel brengen van kunststofhoudend vistuig”, “op de markt brengen van kunststofhoudend vistuig”, “producent van kunststofhoudend vistuig” en “havenontvangstvoorziening”
Art. 3, 1° en 2°	Art. 1.2.1	Art. 3. 1	definitie “kunststof” en definitie van “plastic”
Art. 4	Art. 3.1.1. §1, eerste lid, 9°	Art. 8.8 eerste lid	Invoeren van aanvaardingsplicht voor kunststofhouden vistuigafval: bij algemene bepalingen UPV
Art. 5	Art. 3.4.14.1 §1	Art. 8.8 eerste lid	Invoeren van aanvaardingsplicht voor kunststofhouden vistuigafval: nieuwe onderafdeling 3.4.14 voor kunststofhoudend vistuigafval
Art. 5	Art. 3.4.14.2. §2	Art. 8.8 derde lid	Monitoren van kunststofhoudend vistuig dat in handel is gebracht + kunststofhoudend vistuigafval
Art. 5	Art. 3.4.14.2. §3	Art. 8.8 tweede lid	Vaststellen van een jaarlijks minimuminzamelingspercentage voor het recyclen van kunststof-houdend vistuigafval
Art. 5	Art. 3.4.14.2. §1.	Art. 8.9 eerste en tweede lid	Dekken van de kosten voor gescheiden inzameling kunststofhoudend vistuigafval bij havenontvangstvoorziening
Art. 5	Art 3.4.14.3	Art. 10	Bewustmakingsmaatregelen
Art. 5	Art. 3.4.14.2. §2	Art. 13.1 laatste lid	Eerste verslagperiode
Art. 5	Art. 3.4.14.1. §1.	Art. 17.1	Omzetting: uiterlijk 31 december 2024

Art. 6	Art. 5.3.12.1	Art. 4	Consumptievermindering op evenementen.
--------	---------------	--------	--