

Verwerking advies SERV, VVSG en Minaraad

////////////////////////////////////
 Auteur: Roeland Bracke

Versie: 07.07.2023
 //////////////////////////////////////

1 Situatieschets

Na de goedkeuring in eerste lezing door de Vlaamse Regering van het ISA UPV werd advies gevraagd aan de SERV, Minaraad en VVSG. Deze nota bespreekt deze adviezen. We beperken ons hierbij tot die aspecten van de adviezen die een aanpassing van het ISA voorstellen, verduidelijking vragen of een negatief oordeel vellen. Positieve elementen van de adviezen ten aanzien van het dossier worden niet in detail herhaald. Algemeen kan gesteld worden dat de adviezen zich positief uitspreken over het voornemen om de bestaande UPV's meer op interregionaal niveau te organiseren alsook over de invoering van een UPV voor zwerfvuil. Over de wijze waarop dit concreet is ingevuld in voorliggend ISA zijn echter vele vragen, kanttekeningen, opmerkingen en uiteenlopende standpunten.

2 Advies SERV

De samenvatting van het advies van de SERV:

De SERV is voorstander van een uniforme regeling inzake UPV in heel België en pleitte eerder al om dit uit te werken in een ISA. De raad heeft evenwel nog een aantal vragen bij de integratie van de bestaande UPV regelingen in boek II van dit ISA. Zo heeft de SERV vragen bij de complexiteit van de regelgeving, de autonomie van de producenten bij de uitvoering van de UPV en bij de bijkomende financiële lasten die wellicht zullen doorgerekend worden naar de consumenten. De SERV beveelt aan om het ISA bij te stellen en de UPV zwerfvuil (boek III) pas in werking te laten treden samen met het statiegeld in 2025.

Hieronder gaan we in op de diverse deelaspecten die in het advies worden geformuleerd.

Bijkomende complexiteit

De SERV verwijst naar de mogelijkheid voorzien in artikel 7 §1 dat de gewesten afzonderlijke aanvullende doelstellingen en verplichtingen kunnen opleggen. De SERV vraagt ook aandacht voor het “only once principe” voor rapportering.

Het ISA geeft inderdaad aan dat de gewesten nog afzonderlijke doelstellingen en verplichtingen kunnen opleggen. Het afvalbeleid is een regionale bevoegdheid. De mogelijkheid bestaat dat een gewest eigen beleidsaccenten wenst te nemen aanvullend op de interregionale regeling. Het is echter belangrijk om te benadrukken dat de 3 gewesten de intentie hebben om zoveel mogelijk op interregionaal niveau te regelen via het ISA en de erkenningen. De bestaande UPV-regelgeving op gewestelijk niveau zal grotendeels opgeheven worden en de aparte MBO's of convenanten zullen stopgezet worden. In het ISA staat hierbij ook bepaald dat, bij eventuele aanvullende doelstellingen of verplichtingen, er over gewaakt moet worden om geen tegenstrijdige verplichtingen op te leggen. Tenslotte kan aangestipt worden dat regionale verschillen ook op interregionaal niveau kunnen ingebed worden en dus niet noodzakelijk aanvullende wetgeving op regionaal niveau impliceert. Zo kan een erkenning ruimte voorzien voor specifieke gewestelijke scenario's.

Bij de verdere uitwerking blijven we ervan uitgaan dat slechts 1 keer moet gerapporteerd worden over de elementen die op interregionaal niveau geregeld worden.

Verminderde autonomie

De SERV wijst op enkele concrete voorbeelden om aan te geven dat er sprake is van een verminderde autonomie van de beheersorganismen om invulling te geven aan hun UPV: erkenning in plaats van convenant, voor advies voorleggen van financieel plan, beperkingen van activiteiten van commerciële aard en het consulteren van stakeholders bij het toewijzen van markten.

Een kader voor de UPV vergt een afweging tussen regelgeving enerzijds en autonomie voor de producenten anderzijds. Een UPV kan niet zonder verplichtingen voor producenten en regels voor het bewaken van belangen van algemene aard en betrokken actoren. De Europese kaderrichtlijn afvalstoffen legt ook een set aan regels en minimumvereisten op aan UPV systemen. Naar onze inschatting biedt het voorliggende ISA een werkbaar kader waarbinnen het voor de producenten mogelijk moet zijn om succesvol invulling te geven aan hun verplichtingen. De impact van de opgesomde voorbeelden is eerder beperkt of niet correct:

- Erkenning: ook in het proces bij het tot stand komen van een erkenning is er ruimte voor inspraak door de sector;
- Voor advies voorleggen van financieel plan: dit is al jaren als verplichting ingeschreven in het Vlarema;
- Beperking van activiteiten van commerciële aard: het ISA stelt enkel bepaalde voorwaarden die moeten garanderen dat mededingingsbeleid gerespecteerd wordt;
- Consulteren van stakeholders voor toewijzing van markten: de stakeholders krijgen geen beslissingsrecht, enkel een consultatierecht. Het betrekken van de stakeholders kan het draagvlak ook verbeteren en daardoor het proces versnellen.

Bijkomende heffingen

De SERV vraagt dat duidelijkheid wordt verschaft over de besteding van de opbrengst van de heffingen en proportionaliteit in de toepassing. Met betrekking tot de Valipac-heffing wordt de vraag gesteld welke kosten de gemeenschap heeft voor bedrijfsmatig verpakkingsafval.

In het ISA is opgenomen dat heffingen moeten worden aangewend voor de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen (art. 8, §2). Het getuigt van goed bestuur om transparantie te geven over de effectieve jaarlijkse bestedingen. De Vlaamse Regering engageert zich hier dan ook toe. Dit is

ook toegevoegd in art. 8, §2. Het is de intentie om de financiële middelen evenredig met de bijdrage van elk van de betrokken afvalstromen aan te wenden. Dit staat ook verwoord in de overwegingen: *“Overwegende dat de heffingen voor elke afvalstroom die gevat wordt door dit Samenwerkingsakkoord, er zich op zullen richten om te worden besteed aan algemene preventiemaatregelen of aan preventiemaatregelen die specifiek zijn voor die bijzondere afvalstroom”*. We zien dit als een leidend, algemeen principe bij de besteding zonder dat dit exact één op één jaarlijks wordt nagestreefd. Dit is ook niet steeds mogelijk. Zo zullen controleurs bij een controle ter plaatse vaak meerdere UPV-stromen bekijken.

Wat betreft het bedrijfsmatig verpakkingsafval (Valipac) kan bijvoorbeeld gewezen worden op controles (bv op verpakkingen in bedrijfsrestafval, uitvoer), beleidsmaatregelen gericht op preventie, correcte inzameling, het stimuleren hoogwaardige verwerking alsook het tegengaan van dergelijk verpakkingsafval in het zwerfvuil en sluikstort. In dat kader kan ook aangestipt worden dat vele van de andere stromen waarop de heffing van toepassing is eveneens bedrijfsafvalstoffen omvat (matrassen, autobanden, elektro, afgedankte voertuigen...).

Zwerfvuilbeleid is gedeelde verantwoordelijkheid en kent ook kosten voor land- en tuinbouwsector

De SERV benadrukt dat producenten, consumenten en overheden elk verantwoordelijk zijn voor bepaalde (andere aspecten) van de zwerfvuilproblematiek. Het gaat dus om een gedeelde verantwoordelijkheid. De raad merkt op dat zwerfvuil ook voor de land- en tuinbouwsector economische kosten impliceert.

We onderschrijven het principe dat elke actor moet bijdragen in de strijd tegen zwerfvuil. Deze actoren worden via andere instrumenten ook effectief aangesproken (bv het lokaal materialenplan voor de lokale besturen, GAS boetes voor individuele overtreders, het catering- en evenementenbeleid...). Het ISA UPV is gericht op de verantwoordelijkheid van de producenten, niet op verplichtingen voor andere actoren.

Het is een feit dat de land- en tuinbouwsector met specifieke kosten geconfronteerd wordt door het zwerfvuil. Dit is een van de sectoren waar we specifiek op inzetten bij het beleid tegen zwerfvuil. Ook de beslissing tot invoering van het statiegeld kan hier in belangrijke mate bijdragen aan de beperking van de impact. In het kader van de producentenverantwoordelijkheid, die is ingevoerd in het verlengde van de Europese SUP-richtlijn, wordt echter enkel een vergoeding voor overheidsinstellingen ingesteld, niet voor private actoren zoals de land- en tuinbouwsector.

Geen socio-economische impactanalyse

De SERV betreurt dat er geen socio-economische impactanalyse is gebeurd waarin de kosten voor de producenten worden ingeschat alsook de verwachte doorrekening van deze kosten naar de consumenten.

Deze opmerking van de SERV heeft betrekking op de opportuniteitsvraag van het beleid. We wijzen er in dat kader op dat de regeling van de UPV voor zwerfvuil voortkomt uit de noodzakelijke implementatie van Europese SUP-richtlijn. Bovendien was dit principe reeds in 2021 decretaal verankerd in materialendecreet. De Regering erkent dat de economische impact op de producenten aanzienlijk kan zijn. Er werden dan ook enkele significante wijzigingen doorgevoerd die de financiële impact van de UPV zwerfvuil beperken met 36% (van € 278 naar € 178 miljoen). Dit werd gerealiseerd door o.a. een alternatieve invulling te voorzien voor de UPV zwerfvuil voor kauwgom en door bepaalde verpakkingen in de aanvangsfase vrij te stellen van de UPV zwerfvuil.

De kosten voor de producenten zullen grotendeels samenvallen met de vergoedingen die in het ISA worden opgenomen; zijnde € 178 miljoen (waarvan € 74 miljoen mbt Vlaanderen). Dit geeft een gemiddelde impact per inwoner van € 15,2 euro (€ 10,9 mbt Vlaanderen). Dit bedrag zal deels worden doorgerekend aan de consument en deels inwerken op de winstmarge van de betrokken producenten. Dit afhankelijk van de economische context waarin de producent opereert.

Invoering statiegeld en andere maatregelen

De SERV haalt aan dat de invoering van maatregelen als statiegeld en het federaal verbod voor bepaalde plastic verpakkingen zullen leiden tot minder zwerfvuil en dus de zwerfvuilkost.

Het is sowieso een gegeven dat de hoeveelheid zwerfvuil en de resulterende opruimkost geen statische gegevens zijn. Diverse factoren kunnen leiden tot meer of minder zwerfvuil. De genoemde maatregelen kunnen bijvoorbeeld worden tegengewerkt door bevolkingsgroei, meer on-the-go consumptie en een hernemend evenementenlandschap... Bovendien is er geen eenduidig lineair verband tussen de hoeveelheid zwerfvuil en de opruimkost. Vandaar dat het ISA voorziet in een periodieke evaluatie van de zwerfvuilkosten. Voor de specifieke maatregel van statiegeld wordt een aanpassing doorgevoerd aan het ISA. Er wordt een automatische daling voorzien op de heffing voor de verpakkingen van 25% vanaf het jaar dat volgt op de invoering van een statiegeldsysteem. In de volgende jaren wordt jaarlijks een bijkomende daling van 5% toegekend. Dit gedurende 6 jaar.

Scope

De SERV haalt aan dat de voorziene doorrekening van kosten verder gaat dan de kosten genoemd in de SUP-richtlijn. Hierbij wordt verwezen naar de algemene beleidskosten en specifiek naar de controlekosten (handhaving). Daarnaast wordt gewezen op de voorwaarde dat enkel de kosten van een kostenefficiënte dienstverlening mogen doorgerekend worden.

De richtlijn benoemt inderdaad de kosten die door de producenten moeten gedragen worden. Het klopt dat dit ISA de scope ruimer invult, zowel naar producten die meegenomen worden (bv kauwgom, blikjes) als naar de geïmputeerde kosten (bv beleidskosten). De richtlijn biedt deze beleidsruimte aan de lidstaten en via het Materialendecreet was dit reeds in 2021 zo in Vlaamse wetgeving opgenomen. We wijzen er ook op dat de sector de voorbij jaren reeds beleids- en handhavingskosten financierde in het kader van een onderlinge overeenkomst tussen de overheid en de sector. In het ISA wordt wel een aanpassing voorzien voor de kauwgomsector. Gelet op de omvang van de zwerfvuilheffing in vergelijking met de economische draagkracht van de sector werd afgezien van de berekende zwerfvuilheffing zoals bij de andere stromen. Die flexibiliteit is mogelijk gezien kauwgom niet onder de scope van de SUP-Richtlijn valt. Als alternatief wordt de sector verplicht om een zwerfvuil-actieprogramma op te maken ter waarde van 3,5 miljoen euro gespreid over 5 jaar, te beginnen in 2024

Wat betreft het efficiëntie-vraagstuk gaan we er van uit dat overheden ernaar streven om verstandig en efficiënt om te gaan met de financiële middelen die haar toekomen. Daarnaast werken we reeds jaren via Mooimakers aan de ondersteuning van lokale besturen bij hun zwerfvuilbeleid, o.a. via de coachingstrajecten. Tot slot moet aangestipt worden dat de vergoeding van de lokale besturen gebaseerd is op het zwerfvuilrisico van het grondgebied en niet van de effectief gemaakte kosten. Er is bijgevolg geen enkele incentive om niet efficiënt om te gaan met de beperkte middelen.

Transparante methodologie

De SERV stipt aan dat de kostenbepaling in het ISA een loutere optelsom is van de 3 verschillende methodes per gewest. De raad ondersteunt dan ook dat werk wordt gemaakt van een

gemeenschappelijke berekeningswijze en vraagt dat deze transparant en in samenspraak met alle stakeholders wordt ontwikkeld.

Voor wat betreft het Vlaamse Gewest heeft de OVAM veel ervaring opgebouwd met de tweejaarlijkse studie naar de zwerfvuilkosten (2015, 2017 en 2019). Deze studies zijn publiek beschikbaar en werden begeleid door een ruime klankbordgroep. De OVAM zal vanuit haar ervaring meewerken om te komen tot een gemeenschappelijke berekeningswijze die identiek is voor de 3 gewesten. De OVAM volgt ook gelijkaardig studiewerk in de omliggende landen op met oog op kennis-opbouw.

Herziening periodiek

De SERV is van mening dat een herziening om de 5 jaar van de zwerfvuilkosten vrij lang is en vraagt naar een snellere aanpassingsperiode.

Vooreerst wordt opgemerkt dat een eerste studie reeds voorzien is na 2 jaar. Daarna is inderdaad een periodiek van 5 jaar voorzien. Dit kan vrij lang lijken, maar het is een gegeven dat een aanpassing van de zwerfvuilkosten in ISA een tijdrovend proces is. Dit vergt vooreerst een studie naar de zwerfvuilkosten en de verdeling tussen de productgroepen (obv een fractietelling). Daarna moet het goedkeuringsproces doorlopen worden met finaal een goedkeuring door de 3 gewestelijke parlementen. Een meer frequente aanpassingsfrequentie is derhalve weinig realistisch. Een alternatieve piste is om in het ISA geen totaalbedrag op te nemen, maar een formule of bedrag per eenheid waardoor automatisch ingespeeld wordt op veranderende omstandigheden. De OVAM heeft dit soort alternatieve benaderingen de afgelopen jaren onderzocht, afgewogen en uitgetest. Tot op heden hebben we echter nog geen methode gevonden die eenzelfde betrouwbaarheid oplevert als de huidige onderzoeken naar de zwerfvuilkosten. We blijven hier evenwel voor open staan en kijken in dat verband ook nog uit naar de richtlijnen die de Europese Commissie zal publiceren.

Uitstel UPV zwerfvuil tot 2025

De raad wijst op het gegeven dat het ontwerp van wetgeving laattijdig werd opgesteld gegeven de deadline van de SUP-richtlijn. Daarnaast wordt ook aangestipt dat de invoering van het statiegeld een grote impact zal hebben op het zwerfvuil. Vandaar de vraag om de invoering van de UPV zwerfvuil te koppelen aan de invoering van het statiegeld in 2025.

We wijzen erop dat de Europese SUP-richtlijn de UPV zwerfvuil oplegt vanaf 2023 (enkel voor ballonnen en vochtige doekjes vanaf 2025). Ons land is reeds in gebreke gesteld voor de laattijdige omzetting. Een algemeen uitstel tot 2025 is derhalve niet aan de orde. Voor de ballonnen en vochtige doekjes kan een uitstel wel gegeven worden. In de aangepaste versie van het ISA wordt voor deze twee stromen een jaar uitstel voorzien. Het aangiftejaar wordt 2024 waardoor de eerste betaling in 2025 moet plaatsvinden.

3 Advies VVSG

UPV wegwerpluiers

VVSG staat zeer positief ten aanzien van de invoering van een UPV voor wegwerpluiers en roept op om meteen werk te maken van een concrete invoeringsdatum en de praktische modaliteiten in de huidige herziening van het Vlarema.

Gegeven de ontwikkeling van een interregionaal wettelijk kader voor de UPV, is het Vlarema niet meer het geschikte beleidsinstrument voor de uitwerking van de producentenverantwoordelijkheid voor wegwerpluiers. Dit zal uitgewerkt worden via een uitvoerend interregionaal samenwerkingsakkoord. Voor elk van de 10 UPV stromen zal een apart uitvoerend samenwerkingsakkoord opgezet worden. Deze zullen stapsgewijs ontwikkeld worden en kunnen (pas) goedgekeurd worden nadat het ISA UPV finaal in werking is getreden. Op dit moment is nog niet gestart met de voorbereiding van een uitvoerend interregionaal samenwerkingsakkoord voor luiers.

Juridische context van de uitvoerende samenwerkingsakkoorden onvoldoende duidelijk

VVSG stelt dat er nog geen duidelijkheid is over de looptijd, manier van totstandkoming, de minimale inhoud van de uitvoerende samenwerkingsakkoorden en vraagt om dit specifiek te omschrijven in het ISA.

Een uitvoerend samenwerkingsakkoord staat juridisch op gelijke voet met een uitvoeringsbesluit van de regering (bv Vlarema). De uitvoerende samenwerkingsakkoorden moeten dus worden goedgekeurd door de regeringen van de 3 gewesten en zullen daarbij de standaard procedure van principiële goedkeuringen en adviezen doorlopen. In het ISA UPV is aangegeven wat minstens moet worden opgenomen in de uitvoerende samenwerkingsakkoorden zoals de inzamel- en verwerkingsdoelstellingen en de concrete rapporteringsverplichtingen. Verder kunnen hierin nadere bepalingen opgenomen worden inzake acties gericht op preventie en hergebruik, en het operationeel systeem dat moet opgezet worden. Net zoals dit vandaag ook het geval is in het Vlarema en de specifieke convenanten zullen deze uitvoerende samenwerkingsakkoorden verschillend zijn omdat ze inspelen op de concrete eigenschappen van de sector en betrokken afvalstof. De bestaande regionale wetgevingen (Vlarema voor het Vlaamse Gewest) en de lopende MBO's of aanvaardingsplichtconvenanten zijn de basiselementen om de uitvoerende samenwerkingsakkoorden uit op te bouwen.

Transparantie in besteding van de heffingen

VVSG stelt dat de gewesten finaal moeten beslissen over de besteding van de middelen van de heffing. Het samenwerkingsmodel van het budget halve euro wordt niet gezien als een voorbeeldmodel.

Het ISA gaat uit van een scenario waarbij de heffing wordt geïnd door de gewesten. Dit sluit niet uit dat een overeenkomst wordt gesloten tussen een gewest en een beheersorganisme over het beheer en de aanwending van de middelen. Dit is evenwel niet het startpunt voor het Vlaams Gewest. Uiteraard zal het Gewest transparant communiceren over de besteding van de middelen. Dit is toegevoegd aan artikel 8, §2.

Betrek VVSG bij het discussieforum UPV

VVSG zal uiteraard betrokken worden bij de discussiefora voor de UPV's waar het huishoudelijke afvalstromen betreft alsook voor andere afvalstromen waarbij er een link is met VVSG.

Overeenkomst met publiekrechtelijke rechtspersonen

De VVSG heeft hierbij 2 opmerkingen: (i) qua terminologie is het wellicht beter om te spreken over een modelovereenkomst dan over "uniforme" overeenkomsten en (ii) maak duidelijk in het ISA dat de lokale besturen volwaardig betrokken worden bij de totstandkoming van de modelovereenkomst.

Het ISA is in die zin aangepast:

2° een overeenkomst sluiten met elke publiekrechtelijke rechtspersoon die territoriaal bevoegd is voor huishoudelijke afvalstoffen; hiertoe wordt **in overleg met de lokale besturen een de modelovereenkomst** opgesteld die voorafgaandelijk voor goedkeuring wordt voorgelegd aan de bevoegde gewestelijke administratie;

Totale en reële kosten zwerfvuilkost lokale besturen

VVSG geeft aan dat er vandaag de dag geen exact overzicht is van de totale en reële kosten voor de lokale besturen en vraagt dat in het ISA wordt verduidelijkt dat de cijfers voor Vlaanderen, gebaseerd op de studie van OVAM van 2019, enkel een zo goed mogelijke inschatting zijn van de huidige kosten.

We onderschrijven de visie dat de studie van de OVAM om de zwerfvuilkost in beeld te brengen de best beschikbare inschatting is waarover we op dit moment beschikken. We benadrukken daarbij wel dat de studie methodologisch sterk onderbouwd is, steunt op een uitgebreide dataverzameling en door de tijd consistente schattingen heeft opgeleverd. Het is echter niet noodzakelijk of gebruikelijk om een onderbouwing van de hoogte van de heffing op te nemen in de wetgeving zelf.

Belangrijk te noteren in dit verband is dat er enkele belangrijke wijzigingen zijn doorgevoerd in de versie van het ISA voor tweede lezing die een impact hebben op de vergoedingen voor de lokale besturen. De totale zwerfvuilheffing voor het Vlaamse Gewest is aangepast van 114,6 naar 73,7 miljoen. Dit is een daling met 36% wat aanleiding zal geven tot een evenredige daling van de vergoedingen aan de lokale besturen. Hierbij moet aangestipt worden dat de wijze van berekening niet is veranderd, maar wel dat een aantal productgroepen (kauwgom, bepaalde verpakkingen) in de aanvangsfase zijn uitgesloten van de zwerfvuilheffing.

Indexering van de zwerfvuilkosten

VVSG vraagt om de kost voor het Vlaamse Gewest, die is gebaseerd op de studie van 2019, te indexeren.

Dat het gemiddeld prijsniveau (inflatie) de laatste jaren sterk is toegenomen is onmiskenbaar. De hoeveelheid zwerfvuil en de resulterende opruimkost zijn echter evenmin statische gegevens. Diverse factoren kunnen leiden tot meer of minder zwerfvuil alsook tot een toe- of afname van de opruimkost. Vandaar dat het ISA voorziet in een periodieke evaluatie van de zwerfvuilkosten. Een eerste inschatting is voorzien 2 jaar na in werking treden van het ISA. Sterke wijzigingen in de zwerfvuilkosten, al dan niet door de inflatie, zullen in deze studie geïdentificeerd worden waarna de vergoedingen zullen aangepast worden.

Consistent toepassen van de berekening van de zwerfvuilvergoeding voor elk van de overheidsinstanties

VVSG wijst erop dat de werking van Mooimakers en de zwerfvuilhandhavers volledig vergoed wordt. Dit heeft voor gevolg dat de andere overheidsinstanties, waaronder de lokale besturen, op een lagere vergoeding uitkomen dan op basis van een proportionele verdeling.

Ten eerste dient te worden aangestipt dat de bedragen en verdeling opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering indicatief zijn. Conform het ISA is het de Interregionale Commissie voor de UPV die zorgt voor de bekendmaking van de betrokken overheidsinstanties en het aandeel in de kosten van elk van deze overheidsinstanties. Dit neemt niet weg dat de nota uiteraard de visie van de Vlaamse Regering weergeeft. Bij de versie in eerste lezing kwam de keuze om de werking van Mooimakers en de handhaving volledig te vergoeden voort uit het gegeven dat dit vandaag reeds vanuit het bedrijfsleven wordt gefinancierd. Gegeven dat de zwerfvuildoelstellingen nog niet gehaald worden, is het van het grootste belang dat deze 2 programma's verder kunnen blijven lopen met voldoende

middelen. Daarnaast is het ook zo dat de werking van Mooimakers en Vlaamse zwerfvuilhandhavers mede ten goede komt aan de lokale besturen. Een belangrijk deel van de werking is gericht op ondersteuning, coaching, begeleiding en handhaving op het grondgebied van lokale besturen.

Zoals aangegeven wordt in de versie voor tweede lezing een stevige daling voorzien van de zwerfvuilheffing. Het uitgangspunt hierbij, zoals ook aangegeven in de bijhorende nota aan de Vlaamse Regering, is om deze daling proportioneel door te trekken over alle overheidsinstanties die recht hebben op een vergoeding.

Keuzemogelijkheid tussen de financiële en de financieel-organisatorische optie

VVSG benadrukt opnieuw dat zij principieel geen voorstander is van een keuzemogelijkheid. De financiële optie, zonder daarbij een keuzemogelijkheid te voorzien, is voor VVSG het voorkeursscenario. Indien toch voor een keuzemogelijkheid wordt geopteerd, worden volgende opmerkingen geformuleerd:

- In de tekst van het ISA UPV zou verduidelijkt moeten worden dat de absolute keuzevrijheid bij het individueel lokaal bestuur ligt en niet bij de producenten.
 - In artikel 27, §1, eerste lid is dit toegevoegd.
- In de tekst van het ISA UPV zou moeten toegevoegd worden dat de modelcontracten tot stand moeten komen in samenwerking met de lokale besturen zelf (via VVSG en Interafval).
 - In artikel 27, §1, lid 12 is dit toegevoegd.
- In de tekst van het ISA UPV of de Memorie van Toelichting zou verduidelijkt moeten worden welk bedrag in mindering gebracht wordt van de resterende middelen indien een overheidsinstantie kiest voor de financieel/organisatorische optie. Volgens VVSG moet dit het bedrag zijn zoals bepaald door de verdeelsleutel van de OVAM in de financiële optie. De keuze van een overheidsinstantie voor de financieel/organisatorische optie mag immers geen impact hebben op de vergoeding van andere overheidsinstanties.
 - In artikel 27, §1, lid 4 is dit toegevoegd.

Intergemeentelijk samenwerkingsverband

VVSG wijst er op dat de intergemeentelijke samenwerking in het kader van zwerfvuil relatief weinig ontwikkeld is, zeker in vergelijking met het beheer van huishoudelijk afval. Zij ziet evenwel toenemende initiatieven in die richting en ziet daarin potentieel ter versterking van het lokaal zwerfvuilbeleid.

De Vlaamse Regering neemt akte van deze informatie. Een verdere samenwerking tussen de gemeenten is perfect mogelijk binnen het beleidskader dat via het ISA wordt ontwikkeld voor de UPV zwerfvuil.

Toevoeging aan art 13, §1 Samenwerkingsakkoord Verpakkingsafval (halve euro)

VVSG suggereert om “het vermijden van de aanwezigheid van verpakkingsafval in het zwerfvuil” toe te voegen aan de lijst elementen waaraan het budget van de halve euro kan worden aangewend.

In het ontwerp van ISA is net dit element geschrapt uit de olijsting. Dit omdat de verantwoordelijkheid van de producenten in het zwerfvuilbeleid door de invoering van het ISA UPV en zwerfvuil direct wordt vastgelegd. Voor verpakkingsafval van huishoudelijke oorsprong moeten de producenten de kosten dragen opgelijst in artikel 19 (bewustmakingsmaatregelen, opruimen van zwerfvuil, inzamelen vuilnisbakken...). Het is dus niet correct om ook via de halve euro nog een bijkomende financiële verantwoordelijkheid voor zwerfvuil op te leggen.

Belasting op niet-gerecycleerd verpakkingsafval

VVSG stelt voor om de wijziging van het ISA Verpakkingen aan te grijpen om een belasting op niet-gerecycleerd verpakkingsafval in te voeren. Op die manier kan de financiering van deze bijdrage aan de Europese Unie verschuiven van de belastingbetaler naar de producenten van niet-gerecycleerde plastic verpakkingen.

We hebben begrip voor dit standpunt dat aansluit bij het principe de vervuiler betaalt. De combinatie van het bestaan van een federale verpakkingsheffing en deze door de EU-opgelegde financieringsbasis heeft onze aandacht ook getrokken. We zijn hiervoor ook reeds in gesprek gegaan met de federale overheid en de andere gewesten. De voorliggende wijzigingen aan het samenwerkingsakkoord verpakkingen zijn echter gericht op de noodzakelijke aanpassingen voor de invoering van de UPV zwerfvuil. Zoals allicht gekend werkt de Europese Commissie momenteel aan een voorstel van verordening voor Verpakkingsafval. Het lijkt ons aangewezen dit traject te volgen voor een grondige evaluatie en aanpassing van het wetgevend kader voor de verpakkingen. Zeker gezien de deadline van de SUP-richtlijn is het niet aangewezen het lopende dossier nog aan te vullen met nieuwe elementen.

4 Advies Minaraad

Krachtlijnen van het advies van de Minaraad:

De adviesvraag heeft formeel gesproken slechts betrekking op het 2 artikelen tellende instemmingsdecreet. Wat dat betreft zijn de meningen in de Minaraad verdeeld: sommige raadsorganisaties zijn negatief over een decretale instemming met het samenwerkingsakkoord, andere raadsorganisatie vragen om uitstel van implementatie van het deel zwerfvuil in het samenwerkingsakkoord, en nog andere raadsorganisaties uiten zich positief over het instemmingsdecreet en het eraan verbonden samenwerkingsakkoord.

In dit advies wordt daarnaast uitvoerig ingegaan op de inhoud van het ontwerpakkoord zelf.

Wat de geharmoniseerde UPV-regeling voor tien afvalstromen aangaat ...

- *... stelt de Minaraad de vraag hoe het bereik van deze regeling – welke afvalstromen vallen hieronder – in de toekomst zal worden gemanaged.*
- *... pleit de Raad ervoor om de harmonisatiedoelstelling van dit akkoord goed voor ogen te houden en wijst de Raad op het belang van de uitvoerende samenwerkingsakkoorden.*
- *... oordeelt de Raad dat ‘preventie’ als trap in de materialencyclus zo goed mogelijk moet ingebracht worden in de UPV-systemen.*
- *... stelt de Minaraad vragen bij de proportionaliteit, de berekeningsmethode en de wijze van het terugploegen van de voorziene heffingen, evenals bij de heffingsplicht op verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong en bij de sanctionerende heffingen.*

Wat de geharmoniseerde UPV-regeling voor zwerfvuil betreft ...

- *... vraagt de Minaraad naar een duidelijker impactinschatting van het probleem en pleit de Raad voor een geïntegreerde en omvattende aanpak.*
- *... heeft de Raad kritische vragen bij het systeem van keuzemogelijkheden, de onduidelijkheid over wie nu welke keuzeruimte heeft, en het hybride karakter van het totaalplaatje dat hieruit kan voortvloeien.*

- ... wijst de Minaraad op het in hoofdzaak financierend karakter van de heffingen, op de nood aan een betere inschatting van de kosten die gedekt zouden worden, en op de nood aan een verbeterde verdelingswijze van de geïnde opbrengsten.

Hieronder gaan we in op de diverse deelaspecten die in het advies worden geformuleerd.

[1] De Kaderrichtlijn afvalstoffen

Geen reactie nodig.

[2] De SUP-richtlijn

Geen reactie nodig.

[3] Een instemmingsdecreet vorm op zich geen echt adviesmateriaal

De Minaraad geeft aan dat in het vervolg best advies wordt gevraagd over het ontwerp van ISA – als onderwerp – en niet over het instemmingsdecreet, zoals hier het geval was.

De Vlaamse Regering geeft aan dat het inderdaad de bedoeling was om advies te vragen over het ontwerp van ISA en zal hiermee rekening houden bij volgende adviesvragen.

[4] Advies bij de binaire vraag over dit instemmingsdecreet

Er is een verdeeld advies over het instemmingsdecreet bij de raadsleden. Sommige partijen vragen uitstel (tot de invoering van statiegeld), sommigen vragen ook een opdeling tussen boekdeel II en boekdeel III, anderen staan positief ten aanzien van de voorgestelde timing.

De regering heeft de ambitie om dit dossier nog in deze legislatuur goed te keuren. Mede gezien de deadline van de SUP richtlijn is een uitstel niet aan de orde. Een opdeling tussen boekdelen II en III zal in deze fase de vooruitgang van het dossier ook niet ten goede komen.

[5] Potentiële relevantie van de aanbevelingen

Geen reactie nodig.

[6] Verder algemeen studiewerk is noodzakelijk

Geen reactie nodig.

[7] Boek II – Het interregionaal beleidskader UPV

Geen reactie nodig.

[8] Is het bereik van Boek II eens en voor altijd vastgelegd?

De Minaraad vraagt hoe in de toekomst voor aanvullende stromen een UPV zou kunnen ingesteld worden en wat de link is met de oplijsting in Vlarema en de decretale bevoegdheid in het Materialendecreet die aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid geeft om aan afvalstoffen een UPV op te leggen. De Minaraad beveelt aan om zorgvuldig om te springen met de bestaande Vlaamse bepalingen inzake UPV, wat betreft het bereik van het UPV-beleid als met de uitvoering hiervan.

De afvalstoffen waarvoor op interregionaal niveau een UPV wordt ingesteld zullen geschrapt worden uit de lijst van Vlarema. Aanwijzing op interregionaal niveau wordt de voorkeurspiste. Er kunnen in de toekomst steeds bijkomende stromen onder UPV geplaatst worden via een wijziging van het ISA. Toch zullen evenwel niet alle afvalstromen uit Vlarema verdwijnen. UPV's die niet op interregionaal niveau worden geregeld kunnen op Vlaams niveau onder een regeling blijven bestaan. Dit zal het geval zijn voor drukwerkafval en de oude en vervallen geneesmiddelen. Daarnaast zal nog een

bijkomende stroom worden toegevoegd, namelijk vistuig. Deze laatste omdat dit een product is dat enkel op het Vlaamse grondgebied op de markt wordt gebracht en ingezameld. De algemene regelgeving rond UPV's in het materialendecreet en het Vlarema moet uiteraard afgestemd worden op de interregionale wetgeving, maar zal zeker niet geheel verdwijnen. De decretale basis in het materialendecreet die de Vlaamse regering de mogelijkheid geeft om afvalstromen te reguleren onder UPV in het Vlarema blijft daarbij overeind.

[9] Nieuwe UPV's voor 'meubels' en 'textiel'

De Minaraad staat open voor deze nieuwe UPV stromen, maar stelt dat het beter lijkt om het resultaat van lopende studies in het Waalse Gewest en Europees niveau af te wachten.

Voor nieuwe stromen treedt de UPV pas in werking na de goedkeuring van een uitvoerend interregionaal samenwerkingsakkoord voor die stroom. Voor de genoemde stromen moet nog gestart worden met de opmaak van deze uitvoerende samenwerkingsakkoorden. Het komt ons voor dat het op die manier mogelijk moet zijn om de resultaten van de lopende studies mee te nemen.

[10] De nood aan harmonisatie tussen de diverse bevoegdheidsniveaus

De Minaraad drukt haar bezorgdheid uit over het beeld dat UPV-systemen onderhevig kunnen zijn aan uiteenlopende regelingen vanwege 3 bevoegdheidsniveaus: het interregionale, het regionale en het gemeentelijke. De Minaraad vraagt dan ook om aandacht te hebben voor het bewaken van de harmonisatie in de uitvoeringsfase en suggereert om daartoe controlemechanismen in te bouwen in het ISA zelf.

Het is juist dat er meerdere bevoegdheidsniveaus bestaan inzake UPV. Dit moet echter niet problematisch zijn wanneer er een duidelijke bevoegdheidsverdeling wordt afgesproken. Daarbij staat het juiste niveau voorop. Dit was nu vaak niet het geval, vb. goedkeuring van milieubijdrage door de 3 gewesten individueel terwijl dit duidelijk een nationaal gegeven was. Via voorliggend samenwerkingsakkoord trachten we tot een meer op de realiteit afgestemde bevoegdheidsverdeling te komen. Dit betekent evenwel niet dat alle aspecten op interregionaal niveau thuishoren. Gezien de gewestelijke bevoegdheid voor afvalbeleid en de gemeentelijk zorgplicht is het logisch dat bepaalde deelaspecten nog steeds op die niveaus kunnen geregeld worden.

[11] Het belang van de uitvoerende samenwerkingsakkoorden

De Minaraad wijst op het belang van de uitvoerende samenwerkingsakkoorden. De Minaraad vraagt om na de goedkeuring van het ISA snel te komen tot een minimaal kader waaraan dergelijke uitvoerende samenwerkingsakkoorden moeten voldoen, zodat de draagwijdte ervan duidelijk wordt, zodat de onderlinge congruentie kan worden bewaakt en zodat er voor de onderscheiden afvalstromen kan worden nagedacht over de passende implementatie van dit ISA.

Het is zeker de bedoeling om snel te starten met de opmaak van de uitvoerende samenwerkingsakkoorden. Deze zullen gebaseerd zijn op de bestaande UPV-wetgeving in de 3 gewesten voor de betrokken afvalstromenstromen (in Vlaanderen dus Vlarema) alsook op de lopende MBO's en/of convenanten. Gezien de basis reeds beschikbaar is, wordt niet gestart met de opmaak van een algemeen leidend minimaal kader maar wordt vertrokken van de bestaande regelgeving. Er zal zeker gestreefd worden naar de nodige congruentie tussen de verschillende stromen, zonder rigoureus vast te houden aan een bepaald sjabloon of format. Er moet voldoende flexibiliteit zijn om in te spelen op de eigenheden van elke afvalstroom en betrokken sector.

[12] Overeenkomsten die moeten worden gesloten met lokale overheden

De Minaraad is van oordeel dat het belangrijk is dat deze modelovereenkomsten in nauw overleg met de lokale besturen en hun koepelorganisaties tot stand komen.

Het ISA is in die zin aangepast:

2° *een overeenkomst sluiten met elke publiekrechtelijke rechtspersoon die territoriaal bevoegd is voor huishoudelijke afvalstoffen; hiertoe wordt in overleg met de lokale besturen een de modelovereenkomst opgesteld die voorafgaandelijk voor goedkeuring wordt voorgelegd aan de bevoegde gewestelijke administratie;*

[13] Geen bijkomende streefwaarden wenselijk bij erkenning van een beheersorganisme

De Minaraad wijst op het belang van de operationele autonomie van de beheersorganismen voor de goede werking ervan, en vraagt voor het overige wat het referentiekader zou zijn van deze bijkomende voorwaarden. De Minaraad gaat ervan uit dat een uitvoerend samenwerkingsakkoord voldoende duidelijke randvoorwaarden zou moeten bevatten opdat een erkenning van een beheersorganisme kan plaatsgrijpen.

We steunen het uitgangspunt van autonomie voor de beheersorganismen, uiteraard binnen het wettelijk kader dat is vastgesteld in het ISA en de uitvoerende samenwerkingsakkoorden. Men moet echter erkennen dat deze wettelijke instrumenten een relatief statisch karakter hebben. De 5-jaarlijkse erkenning biedt dan een mogelijkheid om telkens enkele additionele stappen te zetten of om in te spelen op nieuwe beleidsinzichten of wijzigende omstandigheden. Het spreekt voor zich dat deze bijsturingsmaatregelen en streefwaarden van secundaire orde zijn in vergelijking met de wettelijke voorwaarden en doelstellingen opgelegd via het ISA en de uitvoerende samenwerkingsakkoorden.

[14] Operationele autonomie van de beheersorganismen

De Minaraad is van oordeel dat het cruciaal is dat de producenten een belangrijke mate van autonomie behouden en dat de overheden erover moeten waken dat er voldoende overleg is met de betrokken partijen, in verband met de uitvoering van het systeem en om te voorkomen dat innovatie wordt gehinderd.

In het ISA is voorzien in de oprichting van een opvolgingscomité tussen het Beslissingsorgaan UPV en het beheersorganisme, dat in principe jaarlijks samenkomt. Er is tevens voorzien in een jaarlijks discussieforum met alle betrokken actoren. Daarnaast is het de gewoonte dat vertegenwoordigers van de gewestelijke administraties als waarnemer deelnemen aan het Bestuursorgaan en de Algemene Vergadering van het beheersorganisme. Tot slot kan uiteraard steeds bijkomend overleg georganiseerd worden.

[15] Preventiebeleid is nodig voor alle door UPV gevatte afvalstromen

Voor de Minaraad moeten de concrete UPV-systemen breder zijn dan het loutere vormgeven aan de juridische en financiële afspraken die nodig zijn om de finale stappen van een afvalstroom te beheren. Met name dient een concrete UPV ook bij te dragen tot de eerste keten-stappen in de circulaire economie. Het is wenselijk om het element preventie van bij het begin mee te nemen in de opmaak van de uitvoerende samenwerkingsovereenkomsten.

Artikel 9, §3 lijst op waartoe een beheersorganisme gehouden is. Deze lijst bevat ook verplichtingen die inzetten op het begin van de keten als productontwerp (2°), preventie, herstel en hergebruik (3°, 4°, 5° en 6°). Bij de uitwerking van de uitvoerende samenwerkingsakkoorden wordt hier zoveel als mogelijk verder concrete invulling aan gegeven.

[16] Maak flexibel gebruik van de plicht tot preventiemaatregelen

Geen reactie nodig.

[17] Wat gebeurt er met de preventie-ambities van de Vlaamse regelgeving?

De Minaraad gaat er vanuit dat de rechtsgrondslag van het Materialendecreet voor UPV, en in het bijzonder voor de preventie-taakstelling hierin, behouden zal blijven. De vraag stelt zich hoe dit in lijn gebracht zal worden met de harmonisatie-ambitie van het ISA. De Minaraad wijst bijvoorbeeld op het instrument van de green-deals. Het Vlaamse Gewest staat voor de evenwichtsoefening om dit schema verder aan te houden en te verbreiden, en toch terughoudendheid te betrachten met betrekking tot preventiedoelstellingen die strijdig zouden zijn met een op niveau van het ISA geregelde UPV.

Preventie-initiatieven waarvoor we een trekkende rol weggelegd zien voor een beheersorganisme zullen maximaal in de interregionale context vormgegeven worden via de uitvoerende samenwerkingsakkoorden en het instrument van de erkenning. Dit neemt niet weg dat het Vlaamse Gewest aanvullende, niet-tegenstrijdige initiatieven kan blijven ontplooien. De basis in het materialendecreet zal hiertoe ook blijven bestaan. Een preventiebeleid kan ook inspelen op een ruimer pallet aan actoren dan de loutere producenten die via het ISA worden aangesproken. Zo hebben we in Vlaanderen de laatste jaren bijvoorbeeld sterk ingezet op catering- en evenementenbeleid. Dit niettegenstaande het verpakkingsbeleid voor een belangrijk deel is ingebed in het ISA Verpakkingen. Hetzelfde geldt voor de green deals. Het bestaan van een interregionale UPV voor een stroom sluit niet uit dat op regionaal niveau een green deal wordt afgesloten met o.a. producenten en organisaties van producenten. Zo loopt momenteel, rond verpakkingen, de Vlaamse green deal Anders Verpakt. Kortom, zijn we er van overtuigd dat er voldoende aangrijpingspunten naast de interregionale UPV blijven bestaan voor een Vlaams preventiebeleid.

[18] Beschrijving

Geen reactie nodig.

[19] Heffingen in de context van UPV afvalstromen: proportionaliteit

De Minaraad stelt dat de heffing een hoofdzakelijk financierend karakter hebben. Ze staan mee in voor de dekking van de beheers- en beleidskosten van de overheden die zich inlaten met deze afvalstromen. De heffingen worden als acceptabel beoordeeld, maar de Minaraad stelt zich vragen bij de inhoud en de proportionaliteit van dit systeem.

De Regering heeft begrip voor dit standpunt van de Minaraad, maar is van oordeel dat het gerechtvaardigd is om een deel van de beleidskosten voor het beheer van de UPV-systemen door te rekenen aan de producenten. We beogen hiermee taken te financieren die de UPV-systemen ten goede komen en die door de producent niet (bv controles) of in onvoldoende mate (bv stimuleren van hergebruik, minder consumeren) kunnen worden opgenomen. Wat betreft de proportionaliteit is het de intentie om de financiële middelen evenredig met de bijdrage van elk van de betrokken afvalstromen aan te wenden. Dit staat ook verwoord in de overwegingen: *“Overwegende dat de heffingen voor elke afvalstroom die gevat wordt door dit Samenwerkingsakkoord, er zich op zullen richten om te worden besteed aan algemene preventiemaatregelen of aan preventiemaatregelen die specifiek zijn voor die bijzondere afvalstroom”*.

[20] Berekeningswijze voor deze heffingen verder verduidelijken

De Minaraad vraagt om de berekeningsmethode verder toe te lichten.

De heffing is gebaseerd op de soortgelijke verplichting die reeds sinds 2009 is opgelegd aan Fost Plus (halve euro). Het ISA legt een soortgelijke heffing op aan alle beheersorganismen gebaseerd op de operationele kosten voor het beheer van de afvalstroom (bepaald op basis van de balanspost met code 60/61). Op het moment van invoering stemde de financiële impact van de halve euro overeen met 4,5% van de operationele kosten van Fost Plus. Overeenkomstig is voor elk beheersorganisme een heffing opgelegd die overeenstemt met 4,5% van de gemiddelde operationele kost in de jaren 2019 en 2020. De bedrag is vervolgens uitgedrukt in €/inw.

[21] Bij het terugploegen van de heffingenopbrengst naar beleid moeten keuzen duidelijker

De Minaraad vraagt voor meer transparantie over de concrete aanwending van de heffingen. De Minaraad vraagt ook dat duidelijker keuzes worden gemaakt in de bestedingsmodelijkheden. Het overleg met de beheersorganismen wordt in dat kader positief beoordeeld.

In het ISA is opgenomen dat heffingen moeten worden aangewend voor de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen (art. 8, §2). Het getuigt van goed bestuur om transparantie te geven de effectieve jaarlijkse bestedingen. De Vlaamse Regering engageert zich hier dan ook toe. Dit is ook toegevoegd in art. 8, §2. Het is de intentie om de financiële middelen evenredig met de bijdrage van elk van de betrokken afvalstromen aan te wenden. Gezien de noden en beleidsprioriteiten kunnen variëren per afvalstroom en doorheen de tijd is het moeilijk en ook niet aangewezen de concrete keuzes vast te leggen in het ISA. Het is belangrijker om flexibel te kunnen inspelen op noden en opportuniteiten.

[22] Verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong: heffing-plichtig te stellen?

De Minaraad stelt dat het onduidelijk is welke kosten de gemeenschap heeft voor dit type afval die de heffing verantwoorden.

Hier kan bijvoorbeeld gewezen worden op controles (bv op verpakkingen in bedrijfsrestafval, uitvoer), beleidsmaatregelen gericht op preventie, correcte inzameling, het stimuleren hoogwaardige verwerking alsook het tegengaan van dergelijk verpakkingsafval in het zwerfvuil en sluikestort. In dat kader kan ook aangestipt worden dat vele van de andere stromen waarop de heffing van toepassing is eveneens bedrijfsafvalstoffen omvat (matrassen, autobanden, elektro, afgedankte voertuigen...).

[23] Drie sanctionerende heffingen

Geen reactie nodig.

[24] Terugkoppelingsmechanismen nodig in verband met preventie

Geen reactie nodig.

[25] Bijkomende verduidelijking nodig bij de heffing in verband met 'te hoge reserve'

De Minaraad vraagt ten eerste verduidelijking over wat begrepen moet worden onder het begrip 'werkingskosten' en ten tweede op welke grond de heffingsvoet van 10% is bepaald.

De Vlaamse regering begrijpt dat het begrip werkingskost in de overwegingen onvoldoende eenduidig is omschreven en teveel ruimte laat voor discussie om bruikbaar te zijn als grenswaarde en heffingsbasis. In het ISA is de bepaling derhalve aangepast en omschreven als de kosten die in de jaarrekening vallen onder de noemer "bedrijfskosten"; met uitzondering van de toevoegingen aan de voorzieningen (code 635).

De heffingsvoet van 10% is arbitrair bepaald op basis van de afweging tussen enerzijds een voldoende incentive bieden om een beheersorganisme indien nodig aan te zetten tot afbouw van

reserves en anderzijds buitenmatige verdelingseffecten van de private naar de publieke sector te vermijden. Daarbij kan nog worden aangestipt dat in dit artikel een aanvullende bepaling is toegevoegd die het mogelijk maakt om in het uitvoerend samenwerkingsakkoord het percentage van de heffing tijdelijk te verminderen voor een specifieke stroom. Dit kan in specifieke gevallen tegengewicht bieden aan het arbitrair karakter van de heffingsvoet.

[26] Verhouding van deze heffingen in relatie tot het volledige veld van heffingen en bijdragen

De Minaraad vraagt of, bij de instelling van deze sanctionerende heffingen, de oefening is gemaakt hoe deze heffingen zich verhouden tegenover de Europese plastic bijdrage van 800 euro per ton niet gerecycleerd plastic.

De Europese plastic bijdrage is hierbij niet in rekening genomen. Deze bijdrage heeft betrekking op een andere sector: namelijk de verpakkingsector. De besproken heffingen gaan echter over andere UPV stromen als elektro, voertuigen, matrassen... Los daarvan wordt de Europese plastic bijdrage niet doorgerekend aan de verpakkingsector, maar gedragen door de Federale overheid. We zien dan ook niet hoe dit in relatie staat tot de hier besproken heffingen.

[27] Boek III – UPV voor zwerfvuil

Geen reactie nodig

[28] Algemene impact zwerfvuil wordt in het dossier niet beschreven

De Minaraad merkt op dat het dossier geen algemene beschrijving van de impact van zwerfvuil op het milieu en de natuur bevat, en evenmin een economische waardering hiervan. Er wordt op gewezen dat bv ook voor landbouwactiviteiten zwerfvuil leidt tot concrete kosten.

De invoering van de UPV zwerfvuil volgt de logica van de Europese SUP richtlijn, namelijk de verantwoordelijkheid van de zwerfvuilkosten voor overheidsinstanties bij de producenten leggen. Het is hiervoor niet nodig om de volledige maatschappelijke impact van zwerfvuil in kaart te brengen, noch om specifieke impactstudies voor bepaalde, private, sectoren als de landbouw uit te voeren.

[29] De aanpak van zwerfvuil hoort geïntegreerd en omvattend te zijn

Voor de Minaraad vergt de zwerfvuilproblematiek een gedeelde verantwoordelijkheid, een systemische en geïntegreerde aanpak.

We erkennen dat het zwerfvuil een complexe problematiek is die een meersporenbeleid vergt. Vandaar dat het Vlaamse zwerfvuilbeleid gebaseerd is op de 6 pijlers: infrastructuur, sensibilisering en communicatie, omgeving, participatie, handhaving en preventie. Via een diverse set aan maatregelen worden alle betrokken actoren aangesproken. Naast dit ISA voor de UPV zwerfvuil werken we nog met andere instrumenten voor andere actoren, zoals GAS boetes voor burgers of het uitvoeringsplan huishoudelijk afvalstoffen voor lokale besturen.

[30] Kan een hybride systeem werken?

De Minaraad duidt op de potentiële complexiteit van de verschillende in het ISA ingebouwde keuzemogelijkheden: individueel of collectief, financieel of organisatorisch-financieel. Daarenboven kan dit nog variëren per overheidsinstantie en per betrokken productgroep. De Minaraad vreest enerzijds grote beleidsmatige administratieve complexiteit alsook een impact op de effectiviteit en effectiviteitsbeoordeling doordat de aanpak van de onderscheiden zwerfvuilstromen onderling niet vergelijkbaar is.

De problematiek die de Minaraad schetst is in zekere mate aanwezig in de voorliggende regeling in het ISA UPV. We verwachten evenwel dat de kans op dergelijke versnippering in implementatie beperkt is. Ten eerste heeft niemand daar voordeel bij, noch aan de kant van de producenten, noch aan de kant van de overheidsinstanties. De ervaring bij andere UPV's leert ook dat nagenoeg alle producenten zich verenigen en voor een collectieve oplossing opteren. Men kan producenten echter niet verplichten om tot een collectief toe te treden, dus de individuele optie moet wettelijk wel voorzien worden. Daarnaast verwachten we ook dat, zeker voor de kleinere stromen als ballonnen en vochtige doekjes, de verschillende sectoren zich gezamenlijk zullen verenigen.

[31] Keuzevrijheid voor de producenten – maar wat met de lokale overheden?

De Minaraad stelt dat de keuze, volgens de letter van het ISA, bij de producenten of hun collectieven ligt. De Minaraad duidt er evenwel op dat de lokale besturen zelf impact willen hebben de keuze.

Zoals ook gesteld in de nota aan de Vlaamse Regering kunnen de lokale besturen inderdaad op individuele basis een keuze maken tussen de financiële en de organisatorische en financiële optie. De producenten moeten in voorkomend geval natuurlijk wel bereid zijn om die tweede optie aan te bieden. Ze kunnen dit evenwel in geen geval opleggen aan de lokale besturen. De terugvaloptie is steeds de financiële optie. In artikel 27, §1, eerste lid is toegevoegd dat de lokale besturen een absolute keuzevrijheid hebben tussen beide opties.

[32] Duidelijkheid nodig over het financiële aspect van de gemengde optie

De Minaraad stelt dat het niet duidelijk is welk bedrag in mindering zou gebracht worden van de resterende middelen indien gekozen wordt voor de financieel-organisatorische optie. De Minaraad is hierbij van oordeel dat wanneer een instantie kiest voor de financieel-organisatorische optie, dit er niet toe mag leiden dat er een negatieve impact ontstaat op de vergoeding van de andere instanties.

We gaan akkoord met de zienswijze van de Minaraad en hebben dit verduidelijkt in artikel 27, §1, lid 4.

[33] Wijze van totstandkoming van modelcontracten

De Minaraad suggereert om toe te voegen dat de modelcontracten met de lokale besturen tot stand moeten komen in samenwerking met de lokale besturen zelf of hun koepelorganisaties.

Deze suggestie is toegevoegd in artikel 27, §1, lid 12.

[34] Beschrijving

Geen reactie nodig.

[35] Heffingen in de context van UPV zwerfvuil: relevantie

De Minaraad kan zich vinden in het uitgangspunt om een zwerfvuilvergoeding voor de kosten die verbonden zijn aan de afvalfase aan de producenten op te leggen. De raad gaat er evenwel van uit dat handhaving in principe een taak van de overheid is en de bekostiging hiervan buiten het domein van de verantwoordelijkheid van de producenten valt.

De Vlaamse regering hanteert een ruime interpretatie van de beleidskosten die via een UPV aan de producenten kunnen worden opgelegd, met inbegrip van handhavingskosten. Belangrijk hierbij is aan te stippen dat de handhaving gericht is op actoren die zwerfvuil creëren, en dus niet op de sector die financieel bijdraagt aan de controles. De sector is bovendien vragende partij om op deze pijler van het zwerfvuilbeleid zwaar in te zetten en financiert deze kosten vandaag reeds via een onderlinge overeenkomst tussen de sector en de overheid.

[36] Sturend karakter heffingen zeer rudimentair – overigens een financierend karakter

De Minaraad is van oordeel dat er, zeker in de financiële optie, geen echte prikkel uitgaat van de UPV regeling zowel voor producenten (worden niet aangezet om samen constructieve en innovatieve bijdragen te leveren) als voor de lokale besturen (worden niet vergoed in functie van efficiëntie en effectiviteit van hun inspanningen). De Minaraad vraagt dan ook om de doelstellingen en acties uit het Lokaal Materialenplan mede als referentiekader te gebruiken, om, op basis van een visie van gedeelde verantwoordelijkheid, een beleid te bekomen dat incentives kan bieden voor preventie van zwerfvuil.

Niettegenstaande de financiële optie uiteraard een sterk financierend luik heeft, omvat het toch evenzeer aansporingselementen voor een effectief en efficiënt zwerfvuilbeleid. Zo zal er een periodieke meting plaatsvinden van de zwerfvuilkosten. De hoeveelheid zwerfvuil en de samenstelling zullen een doorslaggevende impact hebben op de kost die vervolgens aan een sector wordt opgelegd. De producenten worden dus wel aangemoedigd om initiatieven te nemen om hun producten minder zwerfvuilgevoelig te maken of om andere maatregelen te nemen om zwerfvuil te beperken. Zo kan een sterker beleid van Fost Plus inzake on-the-go inzameling, de zwerfvuilkost beperken. Wat betreft de lokale besturen is het belangrijk om te beklemtonen dat de vergoeding die ze zullen ontvangen gebaseerd is op objectieve kenmerken ivm het zwerfvuilrisico op het grondgebied (bv bevolkingsaantal, toeristische regio, aantal stopplaatsen openbaar vervoer, km wegen...). Er is bijgevolg geen enkele reden om aan te nemen dat de lokale besturen in hun zwerfvuilbeleid geen efficiëntie en effectiviteit zouden nastreven.

[37] Inschatting van kosten te verbeteren

De Minaraad geeft aan dat de meningen van de leden omtrent de hoogte van gevorderde bedragen in de financiële optie verdeeld zijn. Enerzijds is er de vraag naar de indexering van de kosten gezien deze gebaseerd zijn op de OVAM-studie van 2019. Anderzijds wordt er op gewezen dat de ingeschatte zwerfvuilkosten disproportioneel hoog zijn ten opzichte van de economische realiteit en vergeleken met vergelijkbare kosteninventarisaties in onze buurlanden. De Minaraad stelt ten slotte dat de onderliggende studies niet ter beschikking gesteld zijn in het adviesdossier zodat het niet mogelijk is een consensus-inschatting te geven van de zinnigheid van de gemaakte inschattingen.

Vooreerst wijzen we erop dat de bedragen die voor het Vlaamse Gewest zijn opgenomen in het ISA steeds in alle transparantie werden ter beschikking gesteld en toegelicht aan alle betrokken stakeholders. De studies waarop deze gebaseerd zijn publiek beschikbaar op de website van de OVAM. Deze studies zijn gebaseerd op een sterk onderbouwde methodologie en een uitgebreide data-verzameling. We beschouwen de resultaten dan ook als betrouwbaar en delen niet het oordeel dat deze disproportioneel hoog zijn in vergelijking met het buitenland of de economische realiteit.

We zien wel dat de ons omliggende landen voor een minder uitgebreide implementatie van de SUP-Richtlijn lijken te opteren wat aanleiding zou geven tot een negatieve impact op het concurrentievermogen van onze bedrijven. De Regering begrijpt dat de financiële impact op de diverse producenten aanzienlijk is en heeft een aantal significante wijzigingen doorgevoerd in het ISA ten opzichte van de versie in eerste lezing:

- Voor verpakkingen werd het toepassingsgebied beperkt tot de scope van de SUP-Richtlijn met de toevoeging van blik en sigarettendoosjes. Dit impliceert dat er geen zwerfvuilkost meer wordt doorgerekend voor verpakkingen uit bv glas, papier/karton en verpakkingen van niet-voedingsproducten.
- Voor drankverpakkingen wordt een progressieve daling voorzien van de zwerfvuilheffing vanaf het jaar na invoering van statiegeld.

- Voor de kauwgomsector worden een alternatieve invulling voor de zwerfvuilheffing voorzien waarbij de sector zelf een actieprogramma moet opmaken voor een vastgelegd budget van 3,5 miljoen euro gespreid over 5 jaar.

Voor ballonnen en vochtige doekjes wordt de invoering van de UPV met 1 jaar uitgesteld.

Desalniettemin is het sowieso noodzakelijk om op regelmatige basis een nieuwe inschatting te maken van de zwerfvuilkosten. Het is ook vanuit die bezorgdheid dat het ISA voorziet in een periodieke evaluatie van de zwerfvuilkosten. Een eerste inschatting is voorzien 2 jaar na in werking treden van het ISA. Sterke wijzigingen in de zwerfvuilkosten, al dan niet door de inflatie, zullen in deze studie geïdentificeerd worden waarna de vergoedingen zullen aangepast worden.

[38] Hanteer een formule voor de vaststelling van de totale en reële kosten

De Minaraad suggereert om voor de zwerfvuilvergoedingen te werken met een formule, die in hoofdzaak gebaseerd zou moeten zijn op het product van de factoren 'fractietellingen' en 'gemaakte kosten'. Dit omdat de huidige regeling met vastgelegde totaalbedragen niet toelaat om snel te reageren bij veranderende omstandigheden of ingrijpende beleidsontwikkelingen.

De Vlaamse regering staat zeker op voor dit soort alternatieve benaderingen en begrijpt de voordelen ervan. Bij de opmaak van het ISA hebben we ons gebaseerd op de beschikbare informatie. De OVAM heeft daarbij al gedurende vele jaren opbouwde expertise in metingen rond zwerfvuilhoeveelheden en kosten. Naast de tweejaarlijkse studierapporten werden ook alternatieve benaderingen onderzocht, afgewogen en uitgetest. Tot op heden hebben we echter nog geen methode gevonden die eenzelfde betrouwbaarheid oplevert. We kijken in dat verband ook nog uit naar de richtlijnen die de Europese Commissie naar voor zal publiceren.

[39] Verdeling bijdrage-opbrengst te verbeteren

De Minaraad merkt op dat bij de verdeling van de opbrengst van de heffingen, de totale kost voor de werking van Mooimakers en de zwerfvuilhandhavers eerst opzij is gezet, en dat vervolgens de resterende middelen verdeeld worden. Daarbij is het zo dat de activiteiten van Mooimakers en de Vlaamse zwerfvuilhandhavers zich ook op andere fracties richten dan alleen maar de fracties die voorwerp uitmaken van dit ISA, wat oplevert dat de opbrengsten van de zwerfvuilheffing ingezet worden voor andere doeleinden. De Minaraad vraagt dan ook om de wijze van verdeling van de opbrengsten te herbekijken en, binnen een gelijkblijvende globale kost voor de producenten, te streven naar een proportionele verdeling die consequent is voor alle overheidsniveaus.

Ten eerste dient te worden aangestipt dat de bedragen en verdeling opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering indicatief zijn. Conform het ISA is het de Interregionale Commissie voor de UPV die zorgt voor de bekendmaking van de betrokken overheidsinstanties en het aandeel in de kosten van elk van deze overheidsinstanties. Dit neemt niet weg dat de nota uiteraard de visie van de Vlaamse Regering weergeeft. Bij de versie in eerste lezing kwam de keuze om de werking van Mooimakers en de handhaving volledig te vergoeden voort uit het gegeven dat dit vandaag reeds vanuit het bedrijfsleven wordt gefinancierd. Gegeven dat de zwerfvuildoelstellingen nog niet gehaald worden, is het van het grootste belang dat deze 2 programma's verder kunnen blijven lopen met voldoende middelen. Daarnaast is het ook zo dat de werking van Mooimakers en Vlaamse zwerfvuilhandhavers mede ten goede komt aan de lokale besturen. Een belangrijk deel van de werking is gericht op ondersteuning, coaching, begeleiding en handhaving op het grondgebied van lokale besturen.

Zoals aangegeven wordt in de versie voor tweede lezing een stevige daling voorzien van de zwerfvuilheffing. Het uitgangspunt hierbij, zoals ook aangegeven in de bijhorende nota aan de

Vlaamse Regering, is om deze daling proportioneel door te trekken over alle overheidsinstanties die recht hebben op een vergoeding.

[40] Omvorming tot een Interregionale Commissie voor UPV goede zaak

Geen reactie nodig.