

**VOORONTWERP VAN DECREET TOT INSTEMMING MET HET
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**

Samenvatting

Voorliggend 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 vevat in de Europese SUP (Single Use Products) richtlijn die hiermee gedeeltelijk wordt omgezet.

Om het Samenwerkingsakkoord uitvoerbaar te maken is een instemmingsdecreet nodig.

MEMORIE VAN TOELICHTING**I. ALGEMENE TOELICHTING****A. Situering**

Het Samenwerkingsakkoord zet verdere stappen in de ontwikkeling van het beleid inzake de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) in het afvalbeleid. Het Samenwerkingsakkoord heeft een tweeledig 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 uitwerken 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 voor andere aspecten in te kunnen spelen op gewestelijke eigenschappen en beleidsaccenten. 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 (art. 21, §2/1). 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. Inhoud

Dit voorstel van Samenwerkingsakkoord werd onderhandeld door de afgevaardigden van de bevoegde overheden van de drie Gewesten en de Interregionale Verpakkingscommissie. Dit voorontwerp van decreet heeft als voorwerp de instemming met het bovengenoemd Samenwerkingsakkoord.

Voor een algemene toelichting van het Samenwerkingsakkoord wordt verwezen naar de toelichting bij het Samenwerkingsakkoord.

Hieronder geven we een aanvullende toelichting met klemtoon op de Vlaamse beleidscontext.

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 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 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 met een klemtoon op coördinatie en administratieve ondersteuning en kan dit met beperkte personeelsuitbreiding opgenomen worden.

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 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 is de gewestelijke context wel een mogelijk aangrijpingspunt om bepalingen op te leggen. Beleids-elementen als het communicatiebeleid of de wijze van inzameling en verwerking moeten adaptief zijn aan gewestelijke eigenschappen en beleidsvorming.

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 voor welke afvalstromen een UPV wordt ingesteld, registratie van producenten, voorwaarden voor de werking van collectieve UPV-systemen en de financiële aspecten die hiermee verband houden.

Naast de verschuiving van het regelgevend instrument 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 significante 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 voorzien ingeval de beheersorganismen te hoge reserves (>12 maand werkingskost) aanhouden. De heffing bedraagt 10% op de reserves die de norm overschrijden.

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. beleid tegen zwerfvuil en sluikestort, aanwezigheid van de afvalstoffen in het restafval, stimuleren van preventie en hergebruik en van 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.

Tot slot nog belangrijk te noteren is dat dit boek II nog voor een groot deel verder moet aangevuld worden via uitvoerende Samenwerkingsakkoorden per afvalstroom. Daarin zullen de specifieke bepalingen per afvalstof worden vastgelegd. Dit omvat onder andere de inzamel- en verwerkingsdoelstelling en de rapportageverplichtingen. Bepalingen van het interregionaal Samenwerkingsakkoord die hierop steunen (bv de heffing op het niet bereiken van

de inzamel- en/of verwerkingsdoelstelling), treden daarom pas in werking wanneer het uitvoerend Samenwerkingsakkoord voor die 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. Dit moet gezien worden in een context waarbij het Waalse Gewest en meerdere beheersorganismen reeds jaren op gespannen voet staan tegen over elkaar. 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 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 gebied beherende overheidsinstanties de volledige verantwoordelijkheid behouden voor het zwerfvuilbeleid op hun grondgebied. De inbreng van de producenten beperkt zich louter tot een financiële vergoeding. Het samenwerkingsakkoord legt de hoogte van de vergoeding per sector en per gewest vast. De steden en gemeenten zijn vragende partij voor deze aanpak en willen maximaal hun autonomie behouden.

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 overeenkomst. Deze overeenkomst vertrekt van een aantal basisprincipes maar biedt de nodige flexibiliteit om in te spelen op de lokale context en beleidsinsteeke. Het is daarbij belangrijk dat lokale besturen die voor deze optie kiezen, de nodige onderhandelingsruimte hebben om te streven naar maatwerk en om rekening te houden met de specifieke situatie van de gemeente in kwestie. De globale aanpak en modaliteiten voor deze samenwerking worden gekaderd binnen een erkenning die de producenten moeten aanvragen.

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.

Niettegenstaande het Samenwerkingsakkoord op dit ogenblik de keuzemogelijkheid voorziet tussen de financiële en de financieel-organisatorische optie voor alle overheden, waaronder ook de lokale besturen, is het aangewezen om op een langere termijn deze keuzemogelijkheid te evalueren (zie hiervoor de studie voorzien in artikel 40). De opportuniteit wordt dan onderzocht om tot een meer gestroomlijnde aanpak voor zwerfvuilbeheer door terrein beherende overheden te komen. Een dergelijke gestroomlijnde aanpak is op korte termijn niet haalbaar maar het Vlaams Gewest engageert zich ertoe om hiervoor in overleg en samenwerking met minstens producenten en lokale besturen een traject te starten. Het doel van dit samenwerkingstraject is om te komen tot een uniformere aanpak die stoelt op twee basisprincipes, met name een optimale verhouding tussen inzet van middelen en bereikte resultaten enerzijds, maar ook het respecteren van de autonomie van lokale besturen anderzijds. De studie voorzien in Artikel 40 van het Samenwerkingsakkoord en waarbij minstens het Vlaamse Gewest, de producenten en de lokale besturen betrokken worden heeft als eigenheid om binnen de twee jaar volgend op de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord een onafhankelijke evaluatie van het gehele systeem uit te voeren en kan de aanleiding vormen om in het Samenwerkingsakkoord een concrete timing te verankeren om deze gestroomlijnde aanpak gebiedsdekkend te kunnen toepassen. Daar waar de financiële optie onvoldoende resultaten oplevert, wordt in het vooruitzicht gesteld om in overleg tussen het lokale bestuur en de producenten de organisatorische en financiële optie te ontwikkelen binnen een duidelijk tijdspad.

Boek IV – Eindbepalingen en inwerkingtreding

Dit laatste deel regelt onder andere de bevoegdheid van het beslissingsorgaan UPV en de datum van inwerkingtreding. Het bevat tevens een artikel dat de rechtsgrond creëert om ook aan andere betrokken actoren dan de producenten (bv eindverkopers, lokale besturen, kringloopcentra) bepaalde verplichtingen op te leggen. Op die manier kunnen de rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd worden van actoren die een belangrijke bijdrage leveren tot het goed functioneren van UPV-systemen.

C. Totstandkomingsprocedure

Het wetgeving technisch en taalkundig advies is niet van toepassing voor interregionale samenwerkingsakkoorden (omzendbrief wetgevingstechniek, aanwijzing 293).

De Inspectie van Financiën heeft op 5.07.2022 gunstig advies gegeven.

Het Begrotingsakkoord werd verleend op 28.11.2022.

De Minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke kansen verleende op 12 december 2022 een akkoord zonder compensaties met betrekking tot de personeelsimpact bij de OVAM. Op 15 december 2022 werd een aanvullend akkoord toegevoegd aan het initieel akkoord.

Het dossier werd op 16 december 2022 voor de eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering.

VVSG, de SERV en de Minaraad leverden hun advies respectievelijk op 20 januari 2023, 30 januari 2023 en 21 februari 2023.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Het instemmingsdecreet is een gewestaangelegenheid. Het Samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt gegeven, heeft wel een interregionale uitwerking.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

De artikelen van het voorontwerp van instemmingsdecreet spreken voor zich. Voor een bespreking van de artikelen van het Samenwerkingsakkoord wordt verwezen naar de toelichting bij het Samenwerkingsakkoord.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR