



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

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: 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

- Tweede principiële goedkeuring

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. Deze nota gaat in op de adviezen van de Minaraad, SERV en VVSG alsook op de personeelsimpact bij de OVAM.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Het Samenwerkingsakkoord zet verdere stappen in de ontwikkeling van het beleid inzake de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) in het afvalbeleid. Het Samenwerkingsakkoord heeft een 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

////////////////////////////////////

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

2. ADVIES SERV, VVSG EN MINARAAD

Bijlage 7 bevat een gedetailleerd overzicht van alle geformuleerde opmerkingen die werden gegeven door de 3 instanties die door de Minister werden verzocht om een advies te verlenen na de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering. Daarbij is ook steeds duidelijk weergegeven welke aanpassingen zijn doorgevoerd in het ontwerp van Samenwerkingsakkoord. In deze nota geven we enkel de hoofdlijnen van de adviezen.

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 geformuleerd.

A. SERV

De samenvatting van het advies van de SERV gaat als volgt:

“De SERV is voorstander van een uniforme regeling inzake UPV in heel België en pleitte eerder al om dit uit te werken in een interregionaal Samenwerkingsakkoord. De raad heeft evenwel nog een aantal vragen bij de integratie van de bestaande UPV regelingen in boek II van dit Samenwerkingsakkoord. 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 Samenwerkingsakkoord bij te stellen en de UPV zwerfvuil (boek III) pas in werking te laten treden samen met het statiegeld in 2025.”

B. VVSG

De omvorming van een regionaal UPV-beleid naar een interregionale aanpak (Boek II) is voor de VVSG een logische stap. VVSG vraagt om snel werk te maken van de effectieve invoering van de UPV voor wegwerpluiers en om meer duidelijkheid te verstrekken over de nog op te maken uitvoerende Samenwerkingsakkoorden. Inzake de UPV zwerfvuil (Boek III) zijn 2 kernelementen af te leiden uit het advies: (i) de vraag naar een correcte vergoeding van de zwerfvuilkosten gemaakt door lokale besturen (in kaart brengen van de werkelijke kosten, consistente verdeling van geïnde zwerfvuilvergoedingen op Vlaams niveau en indexering) en (ii) de autonomie van de lokale besturen in hun zwerfvuilbeheer (financiële optie is absoluut voorkeursscenario).

C. MINARAAD

De hoofdlijnen van het advies van de Minaraad zijn:

Wat de geharmoniseerde UPV-regeling voor tien afvalstromen aangaat (Boek III)...

- *... 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 voorzienene heffingen, evenals bij de heffingsplicht op verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong en bij de sanctionerende heffingen.

Wat de geharmoniseerde UPV-regeling voor zwerfvuil betreft (Boek III)...

- ... 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.

D. VERWERKING ADVIEZEN

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

Niettegenstaande ook de producenten veeleer positief staan ten opzichte van een interregionaal wettelijk kader, plaatsen zij diverse kritische kanttekeningen. De diverse heffingen en mogelijke sancties worden verworpen. Daarnaast uiten ze ook hun bezorgdheid over verminderde autonomie en wendbaarheid van de door hen opgezette UPV-systemen. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de bepalingen die beperkingen of strengere voorwaarden opleggen inzake de uitvoering van operationele activiteiten, de aanleg van voorzieningen of de procedure voor de aanbesteding van opdrachten. Ook het instrument van de erkenning wordt als een verstrenging beschouwd.

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 Samenwerkingakkoord inderdaad een strenger, maar eveneens een werkbaar kader waarbinnen het voor de producenten mogelijk moet zijn om succesvol invulling te geven aan hun verplichtingen. Derhalve zijn slechts een beperkt aantal kleinere wijzigingen doorgevoerd aan het Samenwerkingsakkoord. Het betreft in hoofdzaak verduidelijkingen (zie deel 3 van deze nota).

Boek III – Bepalingen betreffende de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid inzake zwerfvuil

De diverse opmerkingen rond de UPV zwerfvuil zijn grotendeels terug te brengen tot 2 thema's: de hoogte van de zwerfvuilkosten en de wijze van invulling van de UPV. Met betrekking tot de zwerfvuilkosten is iedereen het eens dat het belangrijk is dat dit correct in kaart wordt gebracht. Niettegenstaande er voor de Vlaamse cijfers een zeker draagvlak bestaat, is de boodschap dat hierin verder moet geïnvesteerd worden. Verbonden hieraan zijn ook aspecten als de scope (enkel SUP producten of ook andere zwerfvuilgevoelige producten), timing van invoering en de relatie met de invoering van statiegeld. Met betrekking tot de wijze van invoering van de UPV is er minder eensgezindheid. Enerzijds bepleiten de lokale besturen hun autonomie in het zwerfvuilbeheer op hun grondgebied. De producenten anderzijds vragen inspraak over de aanwending van de middelen die van hen worden gevraagd.



Wat betreft de hoogte van de zwerfvuilkosten zijn een aantal significante wijzigingen doorgevoerd in het ISA ten opzichte van de versie in eerste lezing. De Regering begrijpt dat de financiële impact op de diverse producenten aanzienlijk is en heeft vastgesteld dat de ons omliggende landen voor een minder uitgebreide implementatie van de SUP-Richtlijn opteren wat aanleiding zou geven tot een negatieve impact op het concurrentievermogen van onze bedrijven. Derhalve werden enkele aanpassingen doorgevoerd om de zwerfvuilkost voor de bedrijven te verminderen:

- 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 of een gelijkwaardig systeem.
- 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.

Op die manier is er voor de sector van de verpakkingen en de kauwgom een aanzienlijke daling van de financiële impact. Uiteraard vertaalt zich dit rechtstreeks in de vergoedingen waarop de diverse overheidsinstanties aanspraak kunnen maken. Het Vlaams Gewest neemt hierbij het uitgangspunt van een proportionele daling van de vergoedingen voor de diverse overheidsinstanties in vergelijking met de bedragen vermeld in de nota in eerste lezing. Dit gaat in tegen het advies van VVSG. We benadrukken evenwel het principe om op regelmatige een grondige studie van de zwerfvuilkosten op te maken en om desgevallend de zwerfvuilheffingen hierop af te stemmen. Dit is ook zo ingeschreven in het ISA, te beginnen met een studie in 2024-2025 waarna het uitdrukkelijk de bedoeling is om de heffing te verbreden tot alle significante stromen.

Wat betreft de wijze van invulling van de UPV zwerfvuil zijn geen wijzigingen aangebracht.

3. INHOUDELIJKE WIJZIGINGEN TEN AANZIEN VAN HET VOORSTEL VAN SAMENWERKINGSAKKOORD GOEDGEKEURD IN EERSTE LEZING

A. AANPASSING ARTIKELS

Artikel 8, §2: er werd toegevoegd dat elk Gewest jaarlijks een overzicht moet bezorgen aan de beheersorganismen over de effectieve bestedingen van de ontvangen heffingen. Dit als reactie op de vraag naar transparantie over de aanwending van de heffing.

Artikel 8, §3: de datum voor de betaling van de heffing werd gewijzigd van 31 maart naar 31 januari.

Artikel 9, §5, 2^o: hier werd toegevoegd dat de overeenkomst tussen de beheersorganismen en de publiekrechtelijke rechtspersonen tot stand moeten komen op basis van een modelovereenkomst opgesteld in overleg tussen het beheersorganisme en de lokale besturen. Deze toevoeging geeft invulling aan de vraag van VVSG.

Artikel 9, §7, §8 en §9: hier werd steeds de datum van inwerking treden aangepast. Initieel was dit voorzien binnen de 6 maand volgend op de inwerkingtreding van de inzamel- en/of verwerkingsdoelstelling in het uitvoerend Samenwerkingsakkoord. Gezien niet alle verplichtingen samenhangen met de inzamel- en/of verwerkingsdoelstellingen, is het echter logischer om de inwerkingtreding te baseren op de datum van uitvoerend Samenwerkingsakkoord zelf.

//

deelgroep waarmee gestart wordt, vormt 60,2% van de eerder geïndiceerde verpakkingen. De bedragen van de heffing dalen overeenkomstig dus ongeveer 40%. Daarnaast wordt voorzien in een aanpassing van het bedrag van de heffing om rekening te houden met het effect van statiegeld of een gelijkwaardig systeem. Vanaf het aangiftejaar volgend op de invoering van een statiegeldsysteem wordt de heffing met 25% verminderd en vervolgens jaarlijks met 5% (gedurende 6 jaar).

Artikel 41: dit artikel is nieuw toegevoegd. Het Samenwerkingsakkoord legt diverse verplichtingen op aan de producenten in het kader van hun Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid. Andere betrokken actoren hebben echter ook vaak een functie te vervullen bij het beheer van de afvalstoffen. Dit artikel creëert een rechtsgrond om in een uitvoerend samenwerkingsakkoord de rollen en verantwoordelijkheden voor deze andere actoren vast te stellen. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een verplichte inzameling van de afvalstoffen via eindverkopers of recyclageparken of op een verplichte rapportering over de inzameling en verwerking door afvaloperatoren.

Artikel 42: de datum van inwerking treden is om juridische redenen gewijzigd van 1 januari 2023 naar 31 december 2023.

B. BUDGETTAIRE IMPACT

De aanpassingen met betrekking tot de hoogte van de heffing voor de UPV zwerfvuil hebben uiteindelijk tot gevolg dat er minder financiële middelen vanuit de producenten worden samengebracht om het zwerfvuilbeleid van de diverse overheidsinstanties te financieren. De beperking van de scope voor verpakkingen en de alternatieve invulling voor de kauwgomsector leiden tot een significante daling van de heffing. De tabel hieronder geeft de impact van deze daling weer voor de diverse overheidsinstanties. Hierbij moet nog opgemerkt worden dat de bedragen hieronder vermeld, deze zijn voor een ‘standaard’ jaar. Vaak zullen de effectief beschikbare middelen hiervan afwijken door diverse bepalingen in het Samenwerkingsakkoord zoals: (i) jaar uitstel voor de UPV zwerfvuil voor ballonnen en vochtige doekjes, (ii) compensatie in 2024 van de vrijwillige bijdrage zwerfvuil betaald in 2023 en (iii) daling bij invoering statiegeld of een gelijkwaardig systeem.

	Versie 1	Versie 2
Gemeenten en IC's	97,77	62,82
Provincies en agentschappen	5,31	3,41
Mooimakers	10,00	6,43
Handhaving	1,71	1,10
TOTAAL	114,79	73,76

4. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen vraag naar bijkomende middelen uit de begroting om extra tewerkstelling te financieren. Het samenwerkingsakkoord heeft geen impact op de werkingsdotatie van de OVAM maar wel op het totale personeelsbestand en het totaal loonbudget ESR11. Via de uitgebreide

//

vaststellen. De overeenkomst loopt ten einde midden 2024. Een zwerfvuilhandhaver staat in voor (i) het voorbereiden en uitvoeren van controles ter plaatse met als doel de naleving van de wetgeving af te dwingen, (ii) het samenwerken met lokale politiediensten, handhavers en met de GASbeboetingsambtenaren, (iii) het samenvatten en vastleggen van de bevindingen waaronder ook het vaststellen van inbreuken die kunnen aanleiding geven tot een GAS-boete en het verslag opstellen.

Via voorliggend samenwerkingsakkoord wordt deze diverse bronnen van externe financiering wettelijk verankerd. Op die manier garanderen we dat de taken die door deze personeelsinzet gerealiseerd wordt, kunnen blijven doorlopen en niet langer afhankelijk zijn van een onderhandelde overeenkomst met een sector.

Belangrijk te noteren dat de voorbije jaren reeds 15 VTE hiervan werd geneutraliseerd in het personeelsplan van de OVAM (in de tabel in bijlage zijn deze groen gemarkeerd). We nemen die in deze aanvraag opnieuw op omdat de basis waarop deze tewerkstelling gefinancierd wordt via het ISA wordt aangepast van diverse onderhandelde overeenkomsten met de sector naar een wettelijke verplichting.

(ii) additionele tewerkstelling: 16 VTE

Het samenwerkingsakkoord heeft tot doel om inzake de afvalstromen onder UPV als inzake zwerfvuil het beleid te versterken. Hierbij kan o.a. verwezen worden naar het Regeerakkoord:

- We ondersteunen de ontwikkeling van ondernemingsmodellen waarbij een dienst in plaats van een product wordt aangeboden en waarbij producten worden gedeeld. Producten moeten slimmer worden ontworpen, zodat ze langer meegaan en makkelijker herstelbaar, herbruikbaar en recyclebaar zijn. We bevorderen herstelling van producten en hergebruik van onderdelen omdat hierdoor meer waarde wordt behouden en minder grondstoffen moeten worden gebruikt; recyclage vormt de sluitsteen om alle grondstoffen maximaal te herwinnen. (p.161)
- We voeren de strijd tegen zwerfvuil op. Dit is ieders verantwoordelijkheid: we zorgen ervoor dat de verpakkingsector zijn ambitieuze engagementen nakomt op basis van de voorziene nulmeting en we zetten in op handhaving. (p. 162)

Het samenwerkingsakkoord voorziet hiervoor in de nodige financiële middelen vanuit de UPV-systemen. Deze middelen worden deels gebruikt om de personeelsinzet bij de OVAM te vergroten. De OVAM is van oordeel dat deze personeelsinzet absoluut noodzakelijk is om het bijkomende takenpakket op te nemen. Het zijn taken die zich niet of moeilijk lenen tot automatisering en binnen de bestaande personeelsbezetting ziet de OVAM evenmin mogelijkheden om dit in te vullen zonder in te boeten op andere prioritaire beleidstaken. We benadrukken ook dat er naast de personeelsinzet nog een significant deel van het budget resteert dat zal ingezet worden om de extra beleidstaken uit te voeren (o.a. via studies, projectoproepen, proefprojecten, campagnes, investeringen...). We voorzien volgende additionele tewerkstelling:

- **7 extra VTE bij team terreincontrole OVAM (tabel in bijlage rij 32-38):** Deze personeelsinzet wordt toegevoegd om de slagkracht van het team te versterken. Dit omvat 5 VTE aan controleurs gericht op controles op het terrein en 2 VTE gericht op de opvolgen, plannen, ondersteunen en begeleiden van de controles en de controleurs. De controles van dit team kunnen opgedeeld worden in 2 aspecten: (i) controle of producenten in regel zijn met de UPV en (ii) controle op de correcte verwerking van de afvalstromen. Wat betreft (i) is er meer nood aan handhaving ten gevolge van de toenemende complexiteit van de markt gekenmerkt door (vaak buitenlandse) online verkoopplatformen. Het is vooral op dit vlak dat ook meer algemene (juridische) ondersteuning en begeleiding aangewezen is. Wat betreft (ii) wordt gewezen op het feit dat meer handhaving op illegale verwerking van UPV stromen (elektronisch afval, afvalolie, voertuigwrakken, afvalbanden...) al lange tijd als prioritair wordt aangegeven. Dit moet ook bijdragen tot het verhogen van de inzamelcijfers

//

zodanig dat de Europese doelstellingen gehaald worden. Door het ISA UPV zal de werkbelasting tevens toenemen omdat meer stromen onder een UPV geplaatst worden (o.a. luiers, meubels, textiel, kauwgom, sigaretten...). De opstart voor handhaving op deze nieuwe UPV stromen (3 VTE) moet pas voorzien worden van zodra er voor deze stromen een uitvoerend samenwerkingsakkoord is.

- **5 extra VTE beleidsmedewerkers UPV (tabel in bijlage rij 42-46):** opzetten en beheren van de 3 nieuwe UPV stromen (luiers, meubels en textiel) alsook het beheren en aanwenden van het budget UPV ontvangen van de sectoren. Meer specifiek wordt voor elke stroom 1 beleidsmedewerker ingezet. De aanwerving van deze extra VTE is pas nodig wanneer er voor deze stromen een uitvoerend samenwerkingsakkoord is goedgekeurd dat de UPV effectief opstart. De 2 andere VTE staan in voor de opmaak, coördinatie en uitvoering van het actieprogramma gericht op de optimale inzet van de € 2,4 miljoen aan middelen voor de verschillende UPV stromen alsook voor meer algemene ondersteuning voor beleidsontwikkeling inzake de UPV.
- **2 extra VTE bij Mooimakers (tabel in bijlage rij 15-16).** Hierbij moet opgemerkt worden dat wordt uitgegaan van een doorstart van Mooimakers binnen de OVAM, met behoud van de vier gedetacheerde VTE vanuit VVSG en Fost Plus. Hiermee bedoelen we dat de financiële middelen op een rekening bij de OVAM beheerd worden en alle personeel (uitgezonderd de 4 VTE van VVSG en Fost Plus) bij de OVAM wordt tewerkgesteld. We vragen 2 extra VTE voor het Team Mooimakers. Dit om het financieel beheer te realiseren en als beleidsversterking. Dit is nodig omdat de volledige boekhouding wordt overgeheveld vanuit Fost Plus naar de OVAM en er ook meer met OVOP gewerkt zal moeten worden. De beleidsversterking is gericht op kennisopbouw rond zwerfvuilbeleid, strategische planning en verbinding met belendende beleidsdomeinen en -initiatieven.
- **2 extra VTE bij de IVC (tabel in bijlage rij 49-50):** Deze 2 VTE zullen ingezet worden bij de IVC (nieuwe naam Interregionale Commissie voor de UPV). Het samenwerkingsakkoord zorgt immers voor bijkomende taakbelasting voor het permanent secretariaat van de IVC rond het beheer van de UPV voor de 10 afvalstromen en zwerfvuil.

Tot slot merken we nog op dat 6 VTE van deze additionele tewerkstelling gefaseerd zal aangeworven worden, namelijk op het moment dat de UPV's voor textiel, meubels en luiers in werking treden.

5. VERDER TRAJECT

Het voorontwerp van decreet wordt voorgelegd aan de Vlaamse regering voor een 2^e principiële goedkeuring, waarna het wordt voorgelegd aan de Raad van State.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1^o haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 13 juli 2021 betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil en de bijhorende memorie van toelichting;

2^o de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met het

//

