

TERNOTA

AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: **Ontwerp van Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakingsafval**
 - Principiële goedkeuring

Samenvatting

Voorliggend ontwerp tot wijziging van het interregionale samenwerkingsakkoord (ISA) inzake verpakkingen heeft als doel de bepalingen van het bestaande samenwerkingsakkoord af te stemmen op de Europese Verordening 2025/40 betreffende verpakkingen en verpakingsafval (PPWR). Deze verordening vervangt Richtlijn 94/62/EG en beoogt een geharmoniseerd regelgevend kader voor de hele Europese markt, met als centrale doelstellingen het beperken van de milieueffecten van verpakkingen en het bevorderen van een circulaire economie.

Met deze wijziging wordt het bestaande samenwerkingsakkoord juridisch en inhoudelijk aangepast aan de Verordening, met invoering van o.m. een procedure voor producentenregistratie en goedkeuring. De Interregionale Commissie voor UPV krijgt hiervoor een uitgebreid takenpakket en eigen personeel. De goede elementen van het bestaande UPV-systeem inzake verpakkingen blijven dankzij de wijziging van het bestaande samenwerkingsakkoord behouden. Deze wijziging aan het interregionale samenwerkingsakkoord dient volledig goedgekeurd zijn voor 12 augustus 2026, de datum van de inwerkingtreding van de Europese verpakingsverordening.

Het samenwerkingsakkoord voorziet ook in een minimaal juridisch kader voor statiegeldsystemen, zonder voorafname op de invoering van statiegeld. Deze bepalingen voorkomen ongecoördineerde initiatieven.

Verder worden bestaande regels rond financiële bijdragen, toezicht en sancties vereenvoudigd en geactualiseerd. Bij het niet-behalen van de doelstellingen worden sanctieheffingen ingevoerd. Handhaving gebeurt via administratieve geldboetes, ten voordele van het personeelsbudget van de Interregionale Commissie voor de UPV.

Tot slot wordt de inwerkingtreding afgestemd op die van de Verordening. Artikel 38 van het samenwerkingsakkoord fungeert als sleutelartikel voor deze overgang. Een instemmingsdecreet is vereist om het gewijzigde samenwerkingsakkoord uitvoerbaar te maken.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit dossier situeert zich binnen het beleidsveld Leefmilieu, en meer specifiek binnen het inhoudelijke structuurelement (ISE) Afval- en materialenbeleid.

Het wijzigend samenwerkingsakkoord geeft uitvoering aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Verordening 2025/40 betreffende verpakkingen en verpakkingsafval (PPWR). Deze verordening vervangt Richtlijn 94/62/EG en legt rechtstreeks werkende verplichtingen op aan de lidstaten en marktdeelnemers. De wijziging van het samenwerkingsakkoord is noodzakelijk om het Vlaamse en Belgische regelgevend kader in overeenstemming te brengen met deze Europese regelgeving.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De Inspectie van Financiën heeft het gunstige advies KS/2025003733 afgeleverd op 30 oktober 2025. Het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor de Begroting is vereist.

Het akkoord van de minister van Begroting is verleend op 1 december 2025.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Dit ontwerp van samenwerkingsakkoord kwam tot stand binnen het kader van de Interregionale Verpakkingscommissie (IVC) en werd onderhandeld door de afgevaardigden van de bevoegde overheden van de drie gewesten, met name de vertegenwoordigers in het beslissingsorgaan van de IVC (binnenkort: de Interregionale Commissie voor de UPV). Dit voorontwerp van decreet heeft als voorwerp de instemming met het bovengenoemd samenwerkingsakkoord.

Voor een algemene toelichting van het samenwerkingsakkoord wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting bij het samenwerkingsakkoord.

Hieronder volgt een aanvullende toelichting met klemtoon op de Vlaamse beleidscontext.

1. Europese aanleiding en noodzaak tot aanpassing

De wijziging van het bestaande samenwerkingsakkoord vloeit voort uit de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2025/40 betreffende verpakkingen en verpakkingsafval (PPWR). Deze verordening vervangt Richtlijn 94/62/EG en introduceert rechtstreeks werkende verplichtingen voor lidstaten en marktdeelnemers.

Vlaanderen is als bevoegde entiteit binnen de lidstaat België verplicht deze bepalingen correct te implementeren. De richtlijn waarop het huidige samenwerkingsakkoord gebaseerd is, wordt met de datum van toepassing van de verordening op 12 augustus 2026 opgeheven. Het is daarom belangrijk om voor die datum een Interregionaal samenwerkingsakkoord te hebben dat in lijn is met de Europese verordening, maar ons toch in staat stelt ons huidige, goed werkende systeem voor de UPV Verpakkingsafval te behouden, alsook om ongecoördineerde initiatieven inzake statiegeld tegen te

houden. Indien dit gewijzigde ISA niet is goedgekeurd voor 12 augustus 2026, gelden enkel de bepalingen rond de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid uit de PPWR en kunnen andere organisaties voor producentenverantwoordelijkheid aan andere voorwaarden dan die gelden voor Fost Plus en Valipac onze markt betreden. De keuze voor een interregionaal samenwerkingsakkoord blijft essentieel, gezien de producentenverantwoordelijkheid zich niet gewestelijk laat afbakenen. Producenten opereren op een Belgische markt, en een gecoördineerde aanpak is noodzakelijk om de verplichtingen juridisch robuust en praktisch uitvoerbaar te maken.

De Verordening introduceert bovendien bijkomende verplichtingen voor producenten, waaronder een dubbele procedure voor registratie en goedkeuring, en stelt eisen aan monitoring, rapportering en het betalen van heffingen. Deze verplichtingen kunnen enkel doeltreffend worden uitgevoerd via een interregionaal kader. Het samenwerkingsakkoord voorziet daarom in een uitbreiding van het takenpakket van de Interregionale Commissie voor de UPV (voorheen 'Interregionale Verpakkingscommissie'), die wordt aangeduid als bevoegde autoriteit voor de uitvoering van deze verplichtingen.

2. Vlaamse beleidscontext: UPV als hefboom voor circulaire economie

De wijziging sluit aan bij de Vlaamse beleidsdoelstellingen inzake circulair materialenbeheer en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV), zoals verankerd in de Beleidsnota Omgeving en het Materialendecreet. Vlaanderen zet al jaren in op UPV als instrument om producenten verantwoordelijk te maken voor de volledige levenscyclus van hun verpakkingen, inclusief inzameling, verwerking en financiering.

Het aangepaste akkoord is in lijn met deze aanpak door:

- de oprichting van een digitaal producentenregister,
- de invoering van een goedkeuringsprocedure voor UPV-organisaties,
- en het voorzien van financiële waarborgen en sanctieheffingen bij het niet halen van de doelstellingen.

De opbrengsten van deze heffingen komen toe aan de gewesten, waarbij Vlaanderen deze middelen zal inzetten voor de financiering van haar beleid inzake preventie en beheer van verpakkingsafval. De heffingen dienen enkel betaald te worden bij het niet halen van de doelstellingen opgelegd aan de producenten. Zo dragen de heffingen rechtstreeks bij aan de realisatie van Vlaamse beleidsprioriteiten.

Daarnaast is er een duidelijke rol voor de Interregionale Commissie voor de UPV, die ook de mogelijkheid krijgt tot de aanwerving van eigen personeel.

Tegelijkertijd blijft er ruimte voor gewestelijke invulling van beleidsprioriteiten zoals preventie en hergebruik, zodat Vlaanderen eigen accenten kan leggen in functie van lokale context, ambities en bestaande beleidsinstrumenten.

3. Vlaamse positie inzake statiegeld

De Europese Verordening 2025/40 verplicht lidstaten in principe om statiegeldsystemen in te voeren voor bepaalde verpakkingen, zoals plastic drankflessen en metalen drankverpakkingen. Deze verplichting geldt echter niet absoluut: lidstaten kunnen een vrijstelling aanvragen indien zij aantonen dat in 2026 minstens 80% van deze verpakkingen via andere systemen gescheiden wordt ingezameld, én er uiterlijk op 1 januari 2028 een uitvoeringsplan wordt ingediend met strategie en tijdschema om 90 % gescheiden inzameling te halen.

Vlaanderen wenst de beleidsruimte te behouden om, bij het behalen van minstens 80% gescheiden inzameling voor 2026, te kiezen voor alternatieve inzamelmodellen. Tegelijkertijd voorziet het samenwerkingsakkoord in een (minimaal) juridisch kader dat de invoering van een statiegeldsysteem mogelijk maakt, als daartoe wordt beslist. Dit kader legt de voorwaarden vast voor erkenning van

een systeembeheerder en voorkomt zo dat ongecoördineerde of niet-erkende initiatieven (zogenoemde “wilde statiegeldsystemen”) ontstaan. Zo wordt rechtszekerheid geboden en interregionale afstemming gewaarborgd, zonder dat de invoering van statiegeld op dit moment wordt beslist of hier een voorafname op gemaakt wordt. Statiegeld kan slechts en pas ingevoerd worden wanneer de Vlaamse Regering instemt met een daartoe dienend uitvoerend samenwerkingsakkoord met de andere gewesten. Dergelijk uitvoerend samenwerkingsakkoord ligt vandaag niet voor.

Eens de PPWR van kracht is, bestaat een reële kans dat ook voor plastic drankflessen en metalen drankverpakkingen spontane, niet-erkende systemen opduiken als er vóór 12 augustus 2026 geen wettelijk kader bestaat. Zulke ongecoördineerde systemen 'zijn onwenselijk: ze leiden tot versnippering, gebrek aan afstemming en bijgevolg een lage retourgraad. In dat geval profiteren enkel producenten van de niet-teruggevorderde statiegelden, ten koste van de consument, zonder dat er een maatschappelijke meerwaarde wordt gerealiseerd. Dit scenario willen we te allen tijde vermijden. Dat statiegeldsystemen ook op eigen initiatief van producenten kunnen ontstaan, blijkt uit het statiegeldsysteem voor bierflesjes. Hiervoor bestaat geen wettelijk kader, het is vanuit de sector zelf ontstaan.

4. Juridische en organisatorische versterking

De wijziging van het akkoord biedt ook een juridische actualisering van definities, procedures en bevoegdheden, afgestemd op de rechtstreekse werking van de Verordening. Daarnaast wordt de organisatie en financiering van de Interregionale Commissie voor de UPV herzien, met een duidelijke scheiding tussen werkings- en personeelsbudgetten, deels gefinancierd via eigen inkomsten.

Deze versterking is noodzakelijk om de nieuwe taken inzake toezicht, rapportering en handhaving, ook gelinkt aan het Interregionaal Samenwerkingsakkoord UPV en zwerfvuil effectief te kunnen uitvoeren, en draagt bij aan een stabiele en slagkrachtige interregionale structuur.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor een artikelsgewijze bespreking van het samenwerkingsakkoord verwijzen we naar de artikelsgewijze commentaar bij het samenwerkingsakkoord.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het samenwerkingsakkoord creëert de onderstaande **vaste** jaarlijkse ontvangsten bij diverse overheidsinstellingen.

- **Retributies: jaarlijks +/- € 1,0 miljoen (aandeel Vlaanderen) (nieuw)**

De oprichting en het beheer van het producentenregister, zoals voorzien in artikel 22/1 van het samenwerkingsakkoord, brengt een aantal structurele taken met zich mee voor de Interregionale Commissie voor de UPV. Deze taken omvatten onder meer de ontwikkeling en het onderhoud van een digitaal registratiesysteem, de verwerking en monitoring van gegevens, en het toezicht op de naleving van de registratieverplichtingen. Het akkoord voorziet in een systeem van retributies die worden aangerekend aan producenten en organisaties voor producentenverantwoordelijkheid. Deze retributies zijn bedoeld om de administratieve kosten, softwareontwikkeling, inspectiekosten en monitoring te dekken. De opbrengsten van deze retributies komen rechtstreeks toe aan de Interregionale Commissie voor de UPV en vormen een belangrijke bron van autofinanciering voor haar werking. Voor de Vlaamse overheid betekent dit dat de

structurele financieringsbehoefte voor deze taken beperkt blijft, aangezien de kosten grotendeels worden gedragen door de betrokken marktdeelnemers via het retributiesysteem.

- **Financiële bijdragen aan het beleid van de Gewesten en het beheer van zwerfvuil: jaarlijks +/- € 5,0 miljoen (bestaande bijdrage)**

Het ISA bevestigt de voortzetting van de reeds bestaande financiële verplichtingen voor organisaties voor producentenverantwoordelijkheid (PRO's), die bijdragen aan de financiering van het gewestelijk beleid inzake preventie en beheer van verpakingsafval: enerzijds wordt voor huishoudelijk verpakingsafval een heffing opgelegd van €0,73 per inwoner per jaar. Dit betreft een loutere indexering van de heffing van €0,5 per inwoner, ingevoerd via het Interregionaal Samenwerkingsakkoord van 2008 (halve euro). Anderzijds geldt een heffing voor bedrijfsmatig verpakingsafval van €0,04 per inwoner per jaar, ingevoerd via het Interregionaal Samenwerkingsakkoord UPV en zwerfvuil. Beiden worden jaarlijks geïndexeerd volgens de consumptieprijsindex.

Voor Vlaanderen betekenen deze bijdragen een structurele en recurrente financieringsstroom. De middelen kunnen door het Vlaamse Gewest worden ingezet voor diverse beleidsdoelen, waaronder preventie, hergebruik, bestrijding van zwerfvuil, verbetering van inzameling en verwerking, controle, rapportering en stimulering van hoogwaardige verwerking. De concrete bestemming van de middelen wordt door het Gewest bepaald, in overleg met de organisaties voor producentenverantwoordelijkheid (PRO's). Deze heffingen bieden Vlaanderen een stabiele basis voor de uitvoering van het verpakingsbeleid en maken het mogelijk om beleidsmatig te sturen op effectiviteit, innovatie en samenwerking met de sector.

- **Zwerfvuilheffing: jaarlijks € 46,4 miljoen (bestaande heffing)**

De bestaande zwerfvuilheffingen voor de producenten van verpakkingen in het zwerfvuil, zoals eerder opgenomen in het ISA inzake UPV en zwerfvuil, waren reeds geïntegreerd in het samenwerkingsakkoord rond verpakkingen en worden in het aangepaste akkoord ongewijzigd overgenomen.

Daarnaast creëert het samenwerkingsakkoord ook nog mogelijk volgende **variabele** jaarlijkse ontvangsten bij diverse overheidsinstellingen:

- **Heffing bij het niet halen van de preventiedoelstellingen (nieuw):**

Vanaf 2030 wordt een heffing opgelegd aan organisaties voor producentenverantwoordelijkheid (PRO's) en individuele producenten die geen beroep doen op een PRO, indien de preventiedoelstellingen inzake verpakingsafval niet worden gehaald. De heffing wordt berekend op basis van het verschil tussen het tonnage eenmalige verpakkingen in 2022 en het gerealiseerde tonnage in respectievelijk 2030, 2035 en 2040, met oplopende reductiedoelstellingen van 5%, 10% en 15%. Dit zijn de reductiedoelstellingen die overgenomen zijn vanuit de Europese verordening. Elk ton tekort resulteert in een boete van €50. Om administratieve redenen is de heffing niet verschuldigd als het berekende bedrag lager is dan €150. Als het berekende bedrag hoger is dan €150 maar lager dan €250, bedraagt de heffing €250 euro.

De PRO kan deze heffing vermijden door:

- tijdig te voldoen aan de preventiedoelstellingen;
- haar aangesloten producenten aan te zetten tot gedragsverandering en circulaire ontwerpkeuzes;
- investeringen in alternatieve systemen zoals herbruikbare verpakkingen.

Individuele producenten die buiten een PRO opereren, dragen volledige verantwoordelijkheid voor het behalen van de preventiedoelstellingen en riskeren dus ook volledige financiële aansprakelijkheid bij niet-naleving.

- **Heffing bij het niet halen van de recyclagedoelstellingen (nieuw):**
PRO's die de recyclagedoelstellingen inzake verpakkingsafval niet behalen, zijn een heffing verschuldigd van €50 per aangevatte ton waarvoor de doelstelling niet wordt gehaald.

Bij herhaalde niet-naleving wordt de heffing stapsgewijs verhoogd:

- o €100 per ton bij een tweede opeenvolgend jaar van niet-naleving;
- o €150 per ton vanaf het derde opeenvolgende jaar.

De Vlaamse overheid ontvangt haar aandeel in beide heffingen via de Interregionale Commissie voor de UPV, die instaat voor de berekening en communicatie van de verschuldigde bedragen per gewest. De middelen van beide heffingen dienen ter financiering van het Vlaamse beleid inzake preventie en beheer van verpakkingsafval.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Op heden bestaat het Permanent Secretariaat van de Interregionale Commissie voor de UPV (vandaag nog 'Interregionale Verpakkingscommissie') uit ambtenaren en personeelsleden die ter beschikking worden gesteld door de verschillende gewestregeringen. Deze wijziging van het samenwerkingsakkoord voorziet dat het Permanent Secretariaat ook een eigen personeelsbestand krijgt. Dit is nodig om tegemoet te komen aan het grotere takenpakket van het Permanent Secretariaat. De personeelsleden zullen worden aangeworven op basis van een arbeidsovereenkomst, op basis van functieomschrijvingen die vooraf goedgekeurd moeten worden door het Beslissingsorgaan. Het aantal leden dat ter beschikking van het Permanent Secretariaat kan worden gesteld door de gewestregeringen, wordt begrensd door een maximum om een onevenwichtige terbeschikkingstelling tussen de gewesten te vermijden.

Voor Vlaanderen betekent dit een structurele personeelsbijdrage die vanaf begrotingsjaar 2026 via een aparte begrotingslijn wordt ingeschreven. Het basisbedrag van €3.000.000, overeenstemmend met een personeelsbestand van 34 VTE (voor de 3 gewesten samen), staat ingeschreven in de tekst en wordt jaarlijks geïndexeerd en aangepast op basis van loonevoluties.

Het personeelsbudget van de Interregionale Commissie voor de UPV wordt grotendeels gefinancierd door de eigen inkomsten van de Interregionale Commissie voor de UPV (zogenaamde "autofinanciering"), met name door de inkomsten die voortvloeien uit de retributies aangerekend aan de PRO's en producenten, en anderzijds ook door inkomsten uit de handhaving van het samenwerkingsakkoord. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de mate waarin de UPV voor specifieke afvalstromen reeds interregionaal is geregeld (via een uitvoerend samenwerkingsakkoord per materiaalstroom, conform het ISA UPV/zwerfvuil). Indien nodig wordt het personeelsbudget verder gefinancierd met bijdragen die rechtstreeks voortvloeien uit de algemene uitgavenbegroting van elk van de gewesten. Bij het berekenen van het aandeel dat Vlaanderen bijkomend moet financieren wordt rekening gehouden met een verdeelsleutel tussen de gewesten en alsook met ambtenaren of personeelsleden die door de Vlaamse Regering ter beschikking worden gesteld aan het Permanent Secretariaat van de Interregionale Commissie.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het aangepaste samenwerkingsakkoord heeft belangrijke implicaties voor lokale besturen, in het bijzonder in het kader van de inzameling en verwerking van huishoudelijk verpakkingsafval. De Verordening bevestigt en versterkt het principe van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, waarbij producenten instaan voor de volledige levenscyclus van de verpakkingen die zij op de markt brengen. Dit betekent concreet dat de totale en reële kosten van de inzameling en verwerking van huishoudelijke verpakkingen volledig gedragen worden door de producenten, via de organisaties voor producentenverantwoordelijkheid.

4. VERDER TRAJECT

Het voorontwerp van decreet wordt voorgelegd aan de Vlaamse regering voor een 1^e principiële goedkeuring, waarna het wordt doorgestuurd voor advies door SERV, MINA en, indien van toepassing, de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC).

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1^o haar principiële goedkeuring te hechten aan bovengenoemd ontwerp van samenwerkingsakkoord en aan de bijbehorende memorie van toelichting;
- 2^o haar principiële goedkeuring te hechten aan bovengenoemd ontwerp van decreet en aan de bijbehorende memorie van toelichting;
- 3^o de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van
 1. de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV),
 2. de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad),
 3. de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC),met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen.
- 4^o de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, de opdracht te geven om over bovengenoemd ontwerp van samenwerkingsakkoord verder te onderhandelen met de andere gewesten, in het bijzonder wat betreft de preventiedoelstellingen.

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS