

DE VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING EN NATUUR**VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING**

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

1. Algemene toelichting

De wijzigingen in Vlarema betreft een wijziging van:

- Hoofdstuk 5, Bepalingen over het beheer van specifieke materiaalkringlopen en afvalstoffen
Afdeling 5.3. Bepalingen over het beheer van specifieke materialen die geen afvalstoffen zijn

De Vlaamse beleidslijn richt zich op afvalpreventie met een versterking van maatregelen vooraan in de keten om een daling van het materiaalengebruik en -verlies en zo ook de overgang naar een meer circulaire economie te stimuleren. Vanuit haar preventiebeleid is de OVAM voorstander van een gebruiksverbod op drankrecipiënten en cateringmateriaal uit wegwerpmateriaal.

Dit ligt ook in lijn met de Europese wetgeving en de maatregelen die in de ons omringende landen worden genomen om hieraan vorm te geven. De Europese richtlijn betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, kortweg SUP-richtlijn, verplicht lidstaten maatregelen te nemen om de consumptie te verminderen van een aantal eenmalige kunststofproducten. De SUP-richtlijn legt een daling op (tussen 2022 en 2026) in het gebruik van eenmalige plastic bekens en eenmalige plastic verpakkingen van voeding voor consumptie ter plaatse en om mee te nemen.

Maatregelen die hiervoor worden genomen in de andere landen:

- In Luxemburg is er vanaf 2023 een verplichting op het serveren in herbruikbare recipiënten bij consumptie ter plaatse. Vanaf 2025 geldt deze verplichting ook voor afhalen / bezorging. Op evenementen is sinds 2023 het serveren in eenmalige plastic recipiënten verboden. Vanaf 2025 geldt dit verbod voor alle recipiënten voor eten en drank, inclusief blikjes en flessen.
- In Nederland is sinds 2023 het gratis verstrekken van wegwerpbekers -en bakjes voor consumptie onderweg / afhalen / bezorging verboden. Voor consumptie ter plaatse is sinds 2024 hergebruik de norm, wegwerp moet in stijgende mate

ingezameld worden voor hoogwaardige recyclage (2023: 75%; 2027: 90%). Het gaat om alle sectoren, van scholen, bedrijven, overheden, horeca tot en met evenementen.

- In Frankrijk is er sinds 2023 een verbod op wegwerprecipiënten bij consumptie ter plaatse voor etablissementen met plaats voor minstens 20 personen. Ook verkopers van drank on-the-go moeten lagere prijzen bieden wanneer de drank wordt geschonken in een herbruikbaar recipiënt dat door de klant zelf is meegebracht.
- In Duitsland geldt sinds 1 januari 2023 voor alle restaurants, cafés, bistro's en bezorgdiensten die meeneemmaaltijden en -dranken aanbieden met meer dan 80m² en 5 werknemers een verplichting tot herbruikbare verpakkingen. Kleinere etablissementen moeten op verzoek eigen recipiënten van klanten aanvaarden om te vullen.

In Vlaanderen werd bij wijzigingsbesluit van 12 mei 2023 de regelgeving voor het gebruik van herbruikbare recipiënten op evenementen verduidelijkt en aangescherpt zodat ze bijdraagt tot een effectieve vermindering van het gebruik van eenmalige drankrecipiënten, een toename van het hergebruik van herbruikbare alternatieven, een vermindering van afval en zwerfvuil en een verhoogde netheid van het terrein. In een eerste fase werd vanaf 15 juni 2023 het serveren van drank in recipiënten voor eenmalig gebruik bij evenementen verboden, met uitzondering van petflessen en blikjes als de eventorganisator daarvoor in een systeem voorziet dat garandeert dat minstens 95% van die eenmalige recipiënten gescheiden wordt ingezameld voor recyclage. Vanaf 1 januari 2025 komt de uitzondering voor petflessen en blikjes te vervallen.

Deze laatste bepaling blijkt in de praktijk niet langer haalbaar tegen 1 januari 2025 om twee redenen:

1. De eventsector diende op 12 juli 2023 een ingebrekestelling in aangaande de eerder aangehaalde bepaling. Dit werd later gevolgd door een verzoekschrift tot nietigverklaring bij de Raad van State. Dit verzoekschrift werd betekend op 4 augustus 2023, en ontvangen op 09 augustus 2023. De Raad van State deed op 10 oktober 2024 uitspraak en verklaarde het verzoek tot nietigverklaring onontvankelijk. Hoewel de wetgeving dus ongewijzigd bleef, betekent de procedure wel dat kostbare tijd is verloren gegaan in de implementatie op het terrein.

2. Sommige momenteel in pet en blik verkochte verpakkingen bestaan enkel in kleine formaten van deze verpakkingen. Ontwikkelingen van alternatieven staan op dit moment nog onvoldoende ver of zijn in bepaalde gevallen nog niet beschikbaar op de Belgische markt. Een verbod hierop op korte termijn zou dus in de praktijk louter maken dat de verpakking zou worden uitgegoten in herbruikbare bekertjes. Dit zou geen milieuwinst opleveren. Daarom is het te verkiezen om dit verbod voor petflessen en blikjes uit te stellen om zo meer tijd te geven aan de sector en aanbieders van dranken om zich verder aan te passen.

Intussen wordt op Europees niveau het proces rond de Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR) gefinaliseerd. Ook in de PPWR wordt sterk de kaart wordt getrokken van preventie en hergebruik:

- In verpakkingen worden grote hoeveelheden primaire grondstoffen (nieuwe materialen) gebruikt. 40 % van de in de Unie gebruikte kunststoffen en 50 % van

het papier wordt gebruikt voor verpakkingen, en verpakkingen maken 36 % van het vaste stedelijk afval uit. Het feit dat steeds grotere hoeveelheden verpakkingen worden geproduceerd, vormt, samen met het feit dat deze onvoldoende worden ingezameld voor recyclage en weinig worden hergebruikt, een grote belemmering voor de totstandkoming van een circulaire economie. (*overweging 2*)

- In overeenstemming met de afvalhiërarchie en de levenscyclusbenadering om algemeen beschouwd het beste milieuresultaat op te leveren, moet met de maatregelen in deze verordening worden beoogd om zowel qua volume als qua gewicht minder verpakkingen in de handel te brengen, de productie van verpakkingsafval te voorkomen, bijvoorbeeld met name door zo weinig mogelijk verpakkingen te gebruiken, het gebruik van verpakking te voorkomen waar dat niet nodig is en meer verpakkingen te hergebruiken. (*overweging 15*)
- Om de circulariteit en het duurzame gebruik van verpakking te bevorderen, moeten herbruikbare verpakkingen en systemen voor hergebruik worden gestimuleerd. (*overweging 63*)
- Afvalpreventie is de beste manier om de hulpbronnefficiëntie te verbeteren en de milieueffecten van afval te verminderen. Daarom is het belangrijk dat de marktdeelnemers passende maatregelen treffen om de productie van afval terug te dringen door overtollige verpakkingen en het gebruik van bepaalde verpakkingsformaten te elimineren, de levensduur van verpakkingen te verlengen, producten of verkoopstrategieën zodanig opnieuw te ontwerpen dat er geen of minder verpakking kan worden gebruikt, onder meer door verkoop in bulk, en door over te stappen van verpakkingen voor eenmalig gebruik op herbruikbare verpakkingen. (*overweging 119*)

Concreet bevat de PPWR in artikel 43, lid 1 als preventiedoelstelling: *Elke lidstaat vermindert het geproduceerde verpakkingsafval per hoofd van de bevolking, in vergelijking met het in 2018 geproduceerde verpakkingsafval per hoofd van de bevolking als overeenkomstig Besluit 2005/270/EG gerapporteerd aan de Commissie, met ten minste:*

- a) 5 % tegen 2030;
- b) 10 % tegen 2035;
- c) 15 % tegen 2040.

(lid 4) Bij de verwezenlijking van deze vastgelegde targets streeft elke lidstaat ernaar de geproduceerde hoeveelheid kunststofverpakkingsafval terug te dringen. (lid 5) Naast de in deze verordening bedoelde maatregelen treffen de lidstaten, in overeenstemming met de algemene doelstellingen van het afvalbeleid van de Unie en om de in dit artikel [43] vastgelegde streefcijfers te halen, maatregelen om de productie van verpakkingsafval te voorkomen en de milieueffecten van verpakking tot een minimum te beperken.

Overeenkomstig:

- de overwegingen, het doel, en de concrete preventiedoelstellingen van de PPWR;
- de maatregelen die in de ons omringende landen worden genomen om invulling te geven aan de SUP;
- de opdracht die in tweede lezing aan de OVAM werd gegeven om meer in detail te onderzoeken tegen wanneer, in welke sectoren en via welke instrumenten verdergaande maatregelen effectief kunnen zijn. Dit onderzoek zal ook de evaluatie van bestaande maatregelen in onze buurlanden omvatten. Ondertussen zal worden toegezien op de toepassing van maatregelen die werden ingevoerd sinds 15 juni 2023. Lessen hieruit worden ook meegenomen in de evaluatie;

- het advies uitgebracht door de Raad van State;

wordt het voorstel uit eerste en tweede lezing gewijzigd en de bepaling in Vlarema behouden, zij het binnen een realistisch tijdsframe om een goede praktische invulling mogelijk te maken. De timing voor invoering van de maatregel wordt daarbij afgestemd op de timing van de opdracht van de OVAM, nl. *“Verdere concrete voorstellen zullen in 2027 aan de Vlaamse regering worden voorgelegd. Dit onderzoek en de doorwerking daarvan in concrete beleidstappen zal uiteraard gebeuren in dialoog met de betrokken stakeholders.”* Om deze concrete voorstellen vervolgens in werking te laten treden is een nieuwe wijziging van Vlarema nodig en een zekere overgangsperiode voor de betrokken doelgroep(en) om zich in orde te stellen met de wetgeving. We achten 2030 realistisch voor een dergelijke inwerkingtreding. In lijn hiermee wordt deze termijn ook gehanteerd voor de schrapping van de uitzondering op het gebruik van petflessen en blikjes op evenementen.

2. Totstandkoming

Het ontwerp-wijzigingsbesluit werd voorgelegd voor wetgevingstechnisch en taalkundig advies. Het advies nr. 2024/222 werd ontvangen op 31 mei 2024.

De Inspectie van Financiën heeft gunstig advies (ref. LS/2024002428) afgeleverd op 31 mei 2024. Het akkoord van de minister van Begroting is niet vereist.

Het ontwerp van besluit werd op 7 juni 2024 voor de eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering.

De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen heeft het advies met kenmerk 01/M6/2024/ gegeven op 24 juli 2024. De adviesaanvraag is op 17 juni 2024 bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen ingediend, met toepassing van artikel 20, § 3, van het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Er is geen advies verstrekt binnen de gestelde termijn. Artikel 21, tweede lid, van datzelfde decreet staat toe dat een advies ontbreekt.

Het ontwerp van besluit werd op 8 november 2024 voor de tweede keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering.

De Raad van State heeft advies 77.196/16 gegeven op 11 december 2024, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

3. Toelichting bij de artikelen

3.1 Wijzigingen aan het besluit VLAREMA

Artikel 1

De Vlaamse beleidslijn richt zich op afvalpreventie met een versterking van maatregelen vooraan in de keten om een daling van het materiaalengebruik -en verlies en zo ook de overgang naar een meer circulaire economie te stimuleren. Bij Wijzigingsbesluit van 12

mei 2023 werd de regelgeving voor het gebruik van herbruikbare recipiënten op evenementen verduidelijkt en aangescherpt zodat ze bijdraagt tot een effectieve vermindering van het gebruik van eenmalige drankrecipiënten, een toename van het hergebruik van herbruikbare alternatieven, een vermindering van afval en zwerfvuil en een verhoogde netheid van het terrein.

In een eerste fase werd vanaf 15 juni 2023 het serveren van drank in recipiënten voor eenmalig gebruik bij evenementen verboden, met uitzondering van petflessen en blikjes als de eventorganisator daarvoor in een systeem voorziet dat garandeert dat minstens 95% van die eenmalige recipiënten gescheiden wordt ingezameld voor recyclage. Vanaf 1 januari 2025 vervalt de uitzondering voor petflessen en blikjes.

Deze laatste bepaling blijkt in de praktijk niet langer haalbaar tegen 1 januari 2025 door de volledige evenementensector en wordt daarom bijgestuurd. De eventsector diende op 12 juli 2023 een ingebrekestelling in aangaande de eerder aangehaalde bepaling. Dit werd later gevolgd door een verzoekschrift tot nietigverklaring bij de Raad van State. De Raad van State deed op 10 oktober 2024 uitspraak en verklaarde het verzoek tot nietigverklaring onontvankelijk. Hoewel de wetgeving dus ongewijzigd bleef, betekent de procedure wel dat kostbare tijd is verloren gegaan in de implementatie op het terrein. Daarnaast bestaan sommige momenteel in pet en blik verkochte verpakkingen enkel in kleine formaten van deze verpakkingen. Ontwikkelingen van alternatieven staan op dit moment nog onvoldoende ver of zijn in bepaalde gevallen nog niet beschikbaar op de Belgische markt.

De timing voor invoering van de maatregel wordt daarbij afgestemd op de timing van de opdracht die de OVAM bij tweede lezing kreeg, nl. *"Het regeerakkoord zet expliciet in op afvalpreventie en hergebruik. Daarom krijgt de OVAM de opdracht om (ook in het kader van de in het regeerakkoord voorziene strategie voor grondstoffen- en afvalpreventie) meer in detail te onderzoeken tegen wanneer, in welke sectoren en via welke instrumenten verdergaande maatregelen effectief kunnen zijn. Dit onderzoek zal ook de evaluatie van bestaande maatregelen in onze buurlanden omvatten. Ondertussen zal worden toegezien op de toepassing van maatregelen die werden ingevoerd sinds 15 juni 2023. Lessen hieruit worden ook meegenomen in de evaluatie. Verdere concrete voorstellen zullen in 2027 aan de Vlaamse regering worden voorgelegd. Dit onderzoek en de doorwerking daarvan in concrete beleidstappen zal uiteraard gebeuren in dialoog met de betrokken stakeholders."*

Om deze concrete voorstellen vervolgens in werking te laten treden is een nieuw wetgevend traject nodig en een zekere overgangsperiode voor de betrokken doelgroep(en) om zich in orde te stellen met de wetgeving. We achten 2030 realistisch voor een dergelijke inwerkingtreding. In lijn hiermee wordt deze termijn ook gehanteerd voor de schrapping van de uitzondering op het gebruik van petflessen en blikjes op evenementen.

Brussel, 20 december 2024.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Omgeving en Natuur,

Jo BROUNS