

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Voorontwerp van decreet tot oprichting van een fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid
- Tweede principiële goedkeuring

Samenvatting

Dit fonds geeft uitvoering aan het Interregionaal Samenwerkingsakkoord UPV en Zwerfvuil. Met de definitieve goedkeuring hiervan zullen een aantal financiële stromen worden gecreëerd. Zo moeten producenten van bepaalde zwerfvuilgevoelige producten tegen 15 april van elk jaar een bijdrage betalen in het meten, vermijden en beheren van zwerfvuil. Via dit begrotingsfonds zullen deze ontvangsten vervolgens naar de verschillende betrokken actoren worden verdeeld (lokale besturen, intercommunales, provincies en bepaalde overheidsinstanties). Daarnaast wordt een interregionaal kader gecreëerd voor het beleid rond de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. 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.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein Omgeving
ISE Afval- en materialenbeheer

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Dit is een initiatief van de Vlaamse Regering op voorstel van de Vlaamse Minister van Omgeving en Landbouw.

Het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2025-303-PD werd afgeleverd op 22 augustus 2025.

Het advies van de Inspectie van Financiën KS/2025003285(4) werd afgeleverd op 18 september 2025. Het begrotingsakkoord werd aangevraagd op 22 oktober 2025.

Het voorontwerp van decreet werd voor de 1e keer principiële goedgekeurd op 3 oktober 2025, als onderdeel van het programmadecreet BO2026.

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen heeft advies gegeven op 15 oktober 2025. De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen heeft advies gegeven op 17 oktober 2025.

Het voorontwerp van decreet werd voor de tweede keer principiële goedgekeurd door de Vlaamse regering op 24 oktober 2025 en voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

De Raad van State heeft advies nr. # gegeven op (datum), met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Met dit oprichtingsdecreet voor een begrotingsfonds wordt invulling gegeven aan de SUP-richtlijn (Richtlijn (EU) 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu). In uitvoering van deze Richtlijn moeten de zwerfvuilkosten - van bepaalde plastic producten - gedragen worden door de producenten.

De uitvoering van deze uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zwerfvuil is vastgelegd in het Interregionaal Samenwerkingsakkoord UPV en Zwerfvuil. Het samenwerkingsakkoord ISA UPV en Zwerfvuil introduceert vier heffingen:

- Zwerfvuilheffing: heffing in kader van de UPV zwerfvuil;

	zoals goedgekeurd door VR op 14/7
Gemeenten en IC's	60.935.966
Provincies en agentschappen	3.311.009
Mooimakers	6.232.569
Handhaving	1.065.769
TOTAAL	71.545.314

- UPV-heffing: heffing analoog aan de bestaande “halve euro” voor huishoudelijk verpakkingsafval voor alle andere UPV-stromen (o.a. batterijen, matrassen, voertuigen, olie...), voor Vlaanderen zo’n 2,5 miljoen euro;
- Heffing als sanctie indien de reserves van een beheersorganisme hoger zijn dan de richtwaarde;
- Heffing als sanctie indien de inzamel- en verwerkingsdoelstellingen niet gehaald worden.

De eerste twee heffingen zijn jaarlijks recurrente heffingen, de laatste twee worden enkel geïnd indien de voorwaarden niet worden nageleefd. De aanwending van de ontvangsten van de heffing zijn vastgelegd in het samenwerkingsakkoord. Voor de zwerfvuilheffing betreft dit het vergoeden van zwerfvuilkosten van overheidsinstanties. Voor de andere heffingen betreft dit het bijdragen tot de financiering van het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstromen.

Elk gewest is autonoom bevoegd om te beslissen bij welke overheidsinstelling de heffingen worden ontvangen. Elk gewest beslist eveneens over de aanwending van de ontvangen heffingen binnen de contouren van het samenwerkingsakkoord. Voor Vlaanderen is de OVAM aangewezen als de instelling die de verdeling van de ontvangsten van het Vlaamse aandeel in de zwerfvuilheffing over de diverse overheidsinstellingen organiseert.

OVAM wordt aangewezen als de instelling die de andere drie UPV-heffingen ontvangt en beheert. Dit omdat de doelstelling waarvoor deze heffingen worden opgelegd, samenvalt met het bevoegdheidsdomein van OVAM. In deze zin wordt OVAM ook aangewezen als de instelling die een deel van de zwerfvuilheffing ontvangt en beheert. Het betreft met name dat deel dat wordt toegewezen aan de werking van Mooimakers en het project handhaving zwerfvuil.

Voor het ontvangen van de inkomsten uit de diverse heffingen wordt een apart begrotingsfonds opgericht. Het creëren van een apart begrotingsfonds is vereist cf. het eerdere advies nr. 74.614 van de Raad van State van 30 november 2023: *“Deze artikelen voeren nieuwe belastingen in die moeten bijdragen tot de financiering van het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van de getroffen (lees: betrokken) afvalstoffen”. Indien het de bedoeling is om de ontvangsten van deze heffingen aan te wenden voor specifieke uitgaven, dient hiertoe door elk gewest een begrotingsfonds te worden opgericht. Het oprichten van een dergelijk fonds strekt ertoe af te wijken van het beginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten door, in een organieke wettekst tot oprichting van het begrotingsfonds, sommige op de middelenbegroting aangerekende ontvangsten te bestemmen voor uitgaven waarvan die wettekst het voorwerp vaststelt.”*

Dit voorstel tot oprichting van een apart begrotingsfonds was aanvankelijk opgenomen binnen het programmadecreet BO2026. De Raad van State oordeelde in haar advies nr. 78.299 echter dat de spoedeisendheid voor dit voorstel niet kon aanvaard worden: *“... Dat is evenmin het geval voor artikel 86 van het voorontwerp, dat een Vlaams fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid opricht. Hoewel deze bepaling krachtens artikel 163, eerste lid, van het voorontwerp in werking treedt op 1 januari 2026, blijkt uit de bijkomende motivering dat de ontworpen regeling kadert binnen een 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’ dat bepaalt dat de producenten van bepaalde zwerfgevoelige producten tegen 15 april 2026 voor de eerste keer een bijdrage moeten betalen in het meten, vermijden en beheren van zwerfvuil (artikelen 18, 22, 27 en 36) en dat de Interregionale Commissie voor de UPV uiterlijk op 1 april 2026 het concreet te betalen bedrag communiceert (artikelen 8, 9, 18, 22, 27, 36). Vermits deze bijdragen waarvan in de bijkomende motivering van de spoedeisendheid gewag wordt gemaakt, slechts zullen kunnen worden betaald nadat de parlementen van de betrokken overheden ermee hebben ingestemd, kan niet worden aangenomen dat de adviesaanvraag wat artikel 86 van het voorontwerp betreft zo spoedeisend is dat een adviesaanvraag op dertig dagen niet volstaat.”*

Het voorstel wordt daarom in een apart decretaal traject hernomen. De eerder uitgebrachte adviezen blijven gelden gezien ze zijn uitgebracht op hetzelfde voorstel.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

We verwijzen hiervoor naar de artikelsgewijze bespreking in de Memorie van Toelichting.

3. ADVIEZEN

Advies SERV

De SERV bracht op 15 oktober 2025 haar advies uit op het programmadecreet BO2026.

Dit advies bevatte volgende reactie op het voorstel tot oprichting van het begrotingsfonds UPV: *“De SERV gaat niet akkoord met de bepaling om de vergoeding van het handhavingspersoneel te financieren uit dit Fonds (art. 86 §3 5° en §4 6°). De raad verwijst naar zijn standpunt hierover in het advies over het materialendecreet: “Wat de doorrekening van de kosten betreft – zowel voor het opruimen van zwerfvuil als in het kader van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid – krijgt de Vlaamse Regering een ruimere bevoegdheid dan voorzien in de Single Use Plastics-richtlijn en volgens aangepaste kaderrichtlijn afval. Zo wordt de mogelijkheid opengelaten om kosten voor handhaving en ‘andere beleidskosten’ door te rekenen. Het is onduidelijk wat bedoeld wordt onder handhaving en wat die andere beleidskosten zijn. Voor de SERV is het alvast duidelijk dat het uitoefenen van toezicht en het opleggen van administratieve sancties taken zijn van de uitvoerende macht en de kosten hiervan niet moeten doorgerekend worden in het kader van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.”.*

De SUP-richtlijn benoemt inderdaad de kosten die door de producenten moeten gedragen worden. Het klopt dat het ISA UPV en zwerfvuil de scope ruimer invult, zowel naar producten die meegenomen worden (bv kauwgom, blikjes) als naar de geïmputeerde kosten (bv. handavings- en beleidskosten). De richtlijn biedt deze beleidsruimte aan de lidstaten en via het Materialendecreet was dit reeds in 2021 zo in Vlaamse wetgeving opgenomen.

Het Vlaams zwerfvuilbeleid is gebaseerd op een integrale aanpak met zes pijlers: afvalpreventie, infrastructuur, omgeving, sensibilisering, participatie en handhaving. Deze pijlers versterken elkaar en vormen samen een coherent beleid. Handhaving is het sluitstuk van deze aanpak: zonder handhaving blijven inspanningen op andere pijlers minder effectief. Het is dan ook logisch dat het gewestelijk niveau en de lokale besturen, die geconfronteerd worden met de problematiek, niet enkel inzetten op opruimen, maar ook op handhaving om een duurzame gedragsverandering te realiseren. Onderzoek van Mooimakers toont bijvoorbeeld aan dat een combinatie van handhaving en sensibilisering leidt tot een significante daling van zwerfvuil. Het verengen van de vergoeding tot opruimkosten zou indruisen tegen de doelstelling van een integraal beleid. Daarnaast is er ook ruimte nodig om in te zetten op andere beleidsinitiatieven (beleidskosten) zoals onderzoek, monitoring en evaluatie. Deze initiatieven zijn noodzakelijk om een evidence-based en onderbouwd beleid te kunnen voeren.

We wijzen er ook op dat de sector de voorbije jaren reeds beleids- en handavingskosten financierde in het kader van een onderlinge overeenkomst tussen de overheid en de sector.

Advies Minaraad

De Minaraad bracht op 17 oktober 2025 haar advies uit op het programmadecreet BO2026.

Dit advies bevatte volgende reactie op het voorstel tot oprichting van het begrotingsfonds UPV: *“Over het instemmingsdecreet betreffende het Samenwerkingsakkoord UPV afvalstromen en zwerfvuil heeft de Minaraad eerder al geadviseerd, met name op 21 februari 2023. In dit advies, §21, wees de Minaraad erop dat, volgens de regeringsnota, de opbrengsten in dit fonds bestemd zouden zijn voor OVAM en voor de Afdeling Handhaving, maar dat, volgens het ISA zelf en volgens de memorie van toelichting, de opbrengst ook bestemd zou zijn voor beleid inzake zwerfvuil,*

afvalstoffen in restafval, hoogwaardige recyclage, preventie en hergebruik. De Minaraad vroeg dan ook naar meer duidelijkheid wat betreft de concrete aanwending van de bekomen financiële middelen. Met de nu voorliggende decreetbepaling wordt hieraan tegemoetgekomen. Tegelijk heeft de Minaraad vragen bij het idee om ook uitgaven voor 'controle' – dus handhavingsbeleid – binnen het bereik van de uitgavenzijde van dit fonds te brengen. Het uitoefenen van toezicht en het opleggen van administratieve sancties taken zijn immers algemene opdrachten van de uitvoerende macht: de financiering van de kosten hiervan mag niet afhangen van aan een concreet UPV-fonds toegewezen opbrengsten van heffingen.”

We verwijzen hiervoor deels naar onze reactie hoger. Het Vlaams zwerfvuilbeleid is gebaseerd op een integrale aanpak met zes pijlers: afvalpreventie, infrastructuur, omgeving, sensibilisering, participatie én handhaving. We zullen er dan ook over waken dat op al deze pijlers op een integrale, coherente en doeltreffende wijze wordt ingezet.

4. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Voor meer detail verwijzen we naar het ISA UPV en Zwerfvuil, dat via instemmingsdecreet voor de derde keer principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse regering op 14 juli 2025.

Volgende ontvangsten vanuit de zwerfvuil-heffing zijn voorzien:

	ontvangsten zoals goedgekeurd door VR op 14/7
Mooimakers	6.232.569
Handhaving	1.065.769
Provincies en agentschappen	3.311.009

Daarnaast ontvangt de OVAM ook de inkomsten van een UPV-heffing analoog aan de bestaande “halve euro” voor huishoudelijk verpakkingsafval voor alle andere UPV-stromen (o.a. batterijen, matrassen, voertuigen, olie...), zo’n 2,5 miljoen euro.

B. ESR-TOETS

We verwachten een verwaarloosbare budgettaire impact. In principe worden de ontvangsten van dit begrotingsfonds in hetzelfde jaar uitgegeven. Een klein saldo als gevolg van laattijdige betalingen is echter mogelijk.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

We verwijzen hiervoor naar het ISA UPV en Zwerfvuil, dat via instemmingsdecreet voor de derde keer principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse regering op 14 juli 2025.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voor meer detail verwijzen we naar het ISA UPV en Zwerfvuil, dat via instemmingsdecreet voor de derde keer principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse regering op 14 juli 2025.

Volgende ontvangsten vanuit de zwerfvuil-heffing zijn voorzien:

	ontvangsten zoals goedgekeurd door VR op 14/7
Gemeenten en IC's	60.935.966
Provincies en agentschappen	3.311.009

Overeenkomstig het principe dat de vervuiler betaalt, en overeenkomstig de Europese SUP-richtlijn dient de heffing om de **kosten te compenseren van de overheidsinstanties** die instaan voor het beheer van zwerfvuil. In Vlaanderen zullen de producenten met het huidige voorstel 43,93% van de Vlaamse zwerfvuilkosten dragen. De overheden blijven instaan voor 56,07% van de kosten.

4. VERDER TRAJECT

Dit voorontwerp van decreet zal na een tweede principiële goedkeuring door de Vlaamse regering voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot oprichting van een fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS