

**ONTWERP 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 vervat in de Europese SUP (Single Use Products) richtlijn 2019/904 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, alsook de vrijwillige bijdrage vanuit de tabakssector.

- (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 wel enkel betrekking op meer operationele elementen die zich in de afvalfase afspelen zoals het communicatiebeleid, 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 memorie van 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 vanuit Vlaanderen niet de intentie om de inhoudelijke beleidsmedewerkers door de schuiven naar de Interregionale Commissie voor de UPV. Hierdoor kan de additionele taakbelasting voor het Permanent Secretariaat voor het Beslissingsorgaan UPV relatief beperkt blijven 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 divergerende bepalingen op te leggen. Operationele 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 kader wordt ook nieuw beleid geïntroduceerd. Zo wordt een kader gecreëerd om 3 nieuwe afvalstromen onder een UPV te onderwerpen: 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 (>18 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 € 2,5 miljoen euro. Deze opbrengst moet gebruikt worden voor o.a. beleid tegen zwerfvuil en sluikstort, aanwezigheid van de afvalstoffen in het restafval, versterken van terreincontroles, 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 en in belangrijke mate worden aangewend om de kosten van bijkomend personeel te financieren.

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 tegenover 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 hier 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 terrein beherende overheidsinstanties de volledige verantwoordelijkheid behouden voor het zwerfvuilbeleid op hun grondgebied. De inbreng van de producenten beperkt zich louter tot een financiële verantwoordelijkheid. Het samenwerkingsakkoord legt de hoogte van de zwerfvuilheffing 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 beleidsinsteek. 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 gebied dekkend te kunnen toepassen.

## **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. Tot slot bevat dit deel ook enkele bepalingen in het kader van de bescherming van persoonsgegevens.

## **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. Op 14 juli 2023 werd een nieuw akkoord afgeleverd.

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.

Het dossier werd op 14 juli 2023 voor de tweede keer principiële goedgekeurd door de Vlaamse Regering en voor advies voorgelegd aan de Raad van State en de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA). Het advies van de Raad van State werd verleend op 30 november 2023, het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit op 19 januari 2024.

Het samenwerkingsakkoord is op 7 augustus 2023 meegedeeld aan de Europese Commissie, met toepassing van artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. De status-quo periode van 3 maanden liep tot 8 november 2023. Er werden in dit kader 5 uitvoerig gemotiveerde meningen ontvangen (Tsjechië, Roemenië, Bulgarije, Griekenland, Slovaakse) en 1 opmerking (Portugal). Na deze deadline werd tevens nog een opmerking ontvangen van Hongarije. Hierdoor werd de status-quo periode met 2 maanden verlengd tot 8 februari 2024.

## C1. Bespreking adviezen SERV, VVSG en Minaraad

Hieronder gaat een overzicht van de op hoofdlijnen 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. Voor een overzicht van de meer gedetailleerde opmerkingen en de concrete verwerking ervan in het dossier voor tweede lezing verwijzen we graag naar het dossier voor tweede lezing.

### 1. ALGEMEEN

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.

### **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."*

### **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).

## **Minaraad**

De hoofdlijnen van het advies van de Minaraad zijn:

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

- ... 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 voorziene 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.

## **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 echter 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 Samenwerkingsakkoord 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.

### **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.

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 basis 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.



Voor een overzicht van de gedetailleerde opmerkingen en de concrete verwerking ervan in het dossier voor tweede lezing verwijzen we graag naar het dossier voor tweede lezing.

## C2. Bespreking advies Vlaamse Toezichtcommissie voor verwerking van persoonsgegevens

Op vraag van de Raad Van State werd het ontwerp van samenwerkingsakkoord voor advies voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. Op de zitting van 19 januari 2024 besliste het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit om voor het bovenvermelde onderwerp te verwijzen naar het standaardadvies nr. 65/2023 van 24 maart 2023 betreffende de redactie van normatieve teksten. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord werd vervolgens nagekeken door de DPO verbonden aan de OVAM.

Naar aanleiding hiervan werden in het laatste deel van het samenwerkingsakkoord een aantal artikels toegevoegd. Deze artikels beschrijven de doelstelling waarom de gegevens noodzakelijk zijn en de maximale duurtijd waarin deze bijgehouden worden. Er wordt ook verzekerd dat de nodige informatie zal verstrekt worden aan de betrokkenen die persoonsgegevens overmaken over de reden en de wijze waarop de gegevens worden verwerkt. We gaan er van uit dat er slechts in beperkte gevallen sprake is van persoonsgegevens. In principe worden enkel gegevens van producenten bijhouden. Er kunnen evenwel raakvlakken zijn met de wetgeving op de bescherming van persoonsgegevens waar het eenmanszaken betreft of waar de gegevens van een contactpersoon binnen een bedrijf gevraagd worden. Vandaar de toevoeging van deze artikels.

## C3. Bespreking advies Raad van State

Hieronder volgt een samenvatting van de opmerkingen van de Raad van State en een beschrijving van de wijze waarop deze in rekening werden genomen.

- Voorafgaande vormvereiste: De Raad merkt op dat er nog geen advies werd ingewonnen bij de Gegevensbeschermingsautoriteit.
  - o **Antwoord**: Dit advies werd ingewonnen en verwerkt.

### **Algemene opmerkingen**

- Omzettingstabellen: De Raad merkt op dat niet alle benodigde omzettingstabellen werden overgemaakt. Hierdoor was het voor de Raad niet mogelijk om volledig te kunnen nagaan in hoeverre precies het voorliggende samenwerkingsakkoord effectief bijdraagt tot de omzetting van het relevante Europees recht noch of die omzetting correct is. Het spreekt vanzelf dat in de genoemde omstandigheden niets afgeleid mag worden uit het feit dat in dit advies over sommige bepalingen of kwesties geen opmerkingen gemaakt worden in verband met de omzetting van de richtlijn.
  - o **Antwoord**: we nemen akte van deze opmerking.
- Afstemming met bestaande wet- en regelgeving: De Raad wijst op het gegeven dat er reeds verschillende gewestelijke wet- en regelgeving inzake afvalstoffen bestaat rond de thema's die het voorwerp vormen van

voorliggend Samenwerkingsakkoord. De Raad wijst er dan ook op dat de partijen bij het samenwerkingsakkoord er zich van moeten vergewissen dat hun respectieve wet- en regelgeving niet strijdig of moeilijk verenigbaar zijn met de bepalingen van het samenwerkingsakkoord.

- **Antwoord:** Het Samenwerkingsakkoord vormt een nieuw kader voor het beleid rond de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Dit zal op termijn aanleiding geven tot diverse aanpassingen in de Vlaamse wetgeving (in concreto in Vlarema, hoofdstuk 3). Hierbij moet evenwel opgemerkt worden dat dit voornamelijk zal samenlopen met de uitwerking van de uitvoerende samenwerkingsakkoorden per afvalstroom. Het komt ons voor dat de elementen die rechtstreeks van kracht worden via het samenwerkingsakkoord niet strijdig of moeilijk verenigbaar zijn met de Vlaamse wet- en regelgeving.
- Legaliteitsbeginsel: De Raad stelt vast dat het samenwerkingsakkoord dat voorligt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 23 van de Grondwet regelt, namelijk het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Hierdoor geldt het legaliteitsbeginsel. Dit wordt versterkt door het feit dat een aantal bijdragen worden opgelegd die als belasting kunnen worden begrepen. Om te voldoen aan het legaliteitsbeginsel moet het samenwerkingsakkoord bijgevolg zelf de essentiële elementen bepalen van de UPV regeling die het invoert. De Raad stelt dat wat dat betreft, verscheidene bepalingen van het samenwerkingsakkoord vragen doen rijzen ten aanzien van het legaliteits- en het voorzienbaarheidsbeginsel, en dat die bepalingen dus opnieuw onderzocht zullen moeten worden. Naast aanvullende opmerkingen die aan bod komen in de bijzondere opmerkingen per artikel van dit advies, worden onder dit algemeen deel reeds volgende elementen aangehaald:
  - Het vaststellen van het marktaandeel door een coördinatie-organisme: De Raad geeft aan dat het vast te leggen marktaandeel een impact heeft op de verplichtingen die aan producenten of beheersorganismen worden opgelegd. Derhalve zou dit niet aan een private actor overgelaten moeten worden.
    - **Antwoord:** Dit wordt aangepast in die zin dat de methode voor het bepalen van het marktaandeel wordt vastgelegd in het samenwerkingsakkoord zelf (artikel 7, §2). Een coördinatie-organisme kan dan enkel nog, passief, kennis nemen van het marktaandeel, maar heeft geen impact meer op de wijze waarop dit tot stand komt.
  - Vermindering heffing op reserves: De Raad stelt dat de machtiging die aan de regeringen wordt toegekend om middels een uitvoerend samenwerkingsakkoord het percentage van de heffing op de reserves tijdelijk te verminderen te ruim is.
    - **Antwoord:** De machtiging zal worden beperkt door (i) de tijdelijke vermindering te beperken in de tijd (tot 3 jaar), (ii) het niveau van vermindering vast te leggen (5% ipv 10%) en (iii) het toepassingsgebied te omschrijven (enkel producten met levensduur langer dan 15 jaar).
- Verordenende bevoegdheid beslissingsorgaan UPV: De Raad stipt aan dat verschillende bepalingen in het samenwerkingsakkoord vragen doen rijzen bij de verordenende bevoegdheid die aan het beslissingsorgaan UPV wordt toegekend. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan personeelsleden van een administratie, of instellingen bestaande uit personeelsleden en derden die aan de volksvertegenwoordigers geen politieke verantwoording verschuldigd zijn, is alleen bij uitzondering toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen.

- Kostenindicatoren voor zwerfvuilvergoeding: In het samenwerkingsakkoord is voorzien dat de Interregionale Commissie voor de UPV kostenindicatoren zal bekendmaken die nodig zijn om te bepalen welke vergoeding wordt toegekend aan alle overheidsinstantie die instaan voor het beheer van zwerfvuil. Dit heeft een impact op de omvang van de verplichtingen die aan de betrokken producenten wordt opgelegd. De Raad stelt dat dit geen maatregel van louter bestuur lijkt te zijn, noch een maatregel die hoofdzakelijk van technische aard is.
  - **Antwoord**: Het samenwerkingsakkoord is aangepast zodat de kostenindicatoren niet meer nodig zijn om de verantwoordelijkheid te bepalen van producenten. Dit is vervangen door een heffing die volledig in het samenwerkingsakkoord wordt vormgegeven en waarbij de omvang van de verschuldigde heffing bepaald wordt door het marktaandeel van een producent.
- Aanslagformulier: Ook hier stelt zich de vraag of het beslissingsorgaan UPV, via de opmaak van een aanslagformulier, niet een te ruime verordenende bevoegdheid krijgt.
  - **Antwoord**: Het formulier dat door het Beslissingsorgaan UPV ter beschikking zal worden gesteld betreft een loutere vormvereiste bij het betalen van de heffing en heeft geen enkele impact op de essentiële kenmerken van de bijdrageverplichting. Dit betreft dan ook een louter administratief-technische aangelegenheid. Om die reden wordt de naamgeving ook aangepast van 'aanslagformulier' naar 'formulier'.
- Heffing inzake zwerfvuil: de Raad merkt ten slotte op dat, mocht blijken dat aan het beslissingsorgaan UPV bevoegdheden van verordenende aard worden verleend zonder dat er kan worden vastgesteld of het om een in hoofdzaak technische aangelegenheid gaat, de artikelen 22, 27, 28 en 39 van het samenwerkingsakkoord moeten worden herzien teneinde die bevoegdheden middels een uitvoerend samenwerkingsakkoord op te dragen aan de regeringen.
  - **Antwoord**: De artikelen 22, 27 en 28 handelen over de verantwoordelijkheid die aan producenten wordt opgelegd in het kader van de UPV zwerfvuil. Naar onze inschatting zijn de doorgevoerde aanpassingen in het samenwerkingsakkoord, waarbij de heffing eenduidig werd vastgelegd op basis van het marktaandeel, van die aard dat er geen bevoegdheid van verordenende aard meer wordt toegekend aan het beslissingsorgaan UPV. Artikel 39 betreft een oplistings van de taken en bevoegdheden van het beslissingsorgaan UPV. Naar onze inschatting zijn deze aan te merken als in hoofdzaak technische aangelegenheden. Daarbij kan ook verwezen worden naar de bestaande praktijk waarbij het beslissingsorgaan Verpakkingen reeds decennia soortgelijke taken uitoefent in het kader van het samenwerkingsakkoord Verpakkingafval.

### **Bijzondere opmerkingen**

- Artikel 1: Gelet op de plaats die samenwerkingsakkoorden bekleden in de hiërarchie der normen, verdient het aanbeveling om de bespreking van het artikel aldus aan te vullen dat daarin nauwkeuriger aangegeven wordt wat de strekking is van de bewoordingen volgens welke "[b]ehoudens andersluidende bepalingen" het samenwerkingsakkoord "geen afbreuk" doet aan de geldende gewestelijke wetgeving.

- **Antwoord:** De artikelsgewijze bespreking werd op dit punt aangevuld, waarbij wordt aangegeven dat de "behoudens andersluidende bepalingen" moet gelezen worden als "behoudens andersluidende bepalingen in het Samenwerkingsakkoord".
- Artikel 2: definities:
  - Producent van batterijen: De Raad merkt op dat de definitie van producent van batterijen niet volledig overeenstemt met de definitie van de batterijrichtlijn 2006/66.
    - **Antwoord:** Na de goedkeuring in 2<sup>de</sup> lezing van het samenwerkingsakkoord op 14 juli 2023, werd op Europees niveau de batterijrichtlijn 2006/66 vervangen door de batterijverordening 2023/1542. Derhalve wordt nu in het samenwerkingsakkoord geen definitie meer opgenomen voor producent van batterijen gezien de verordening rechtstreeks van toepassing is.
  - Producent van andere producten: de Raad merkt op dat het begrip producent "van andere producten" niet overeenstemt met het begrip "producent" in artikel 3, 11), van richtlijn 2019/904.
    - **Antwoord:** de definitie van producent die overeenstemt met de richtlijn 2019/904 is voorzien onder 24°. Het komt ons voor dat de Raad mogelijks over het hoofd heeft gezien dat de definitie waarvan sprake enkel van toepassing is op Boek II van het samenwerkingsakkoord, terwijl richtlijn 2019/904 wordt omgezet in boek III (en waar dus 24° geldt als definitie van producent).
  - Gewestelijke administratie: De wetgever mag niet rechtstreeks bepaalde uitvoeringstaken opdragen aan een administratie of een welbepaalde dienst binnen die administratie. Het komt immers aan de uitvoerende macht toe om de werkwijze en de organisatie van haar diensten te regelen.
    - **Antwoord:** De definitie is aangepast waarbij ze algemeen wordt geformuleerd en er geen specifieke administratie meer wordt aangewezen.
  - Zwerfvuil: De Raad is van oordeel dat de definitie volstrekt onduidelijk is en moet worden herzien teneinde de kwalificatie "klein" te verduidelijken.
    - **Antwoord:** De definitie is herzien, waarbij het begrip klein niet meer wordt opgenomen in de definitie. In de artikelsgewijze bespreking wordt toegevoegd dat sluitstorten niet geïsoleerd worden en wordt een omschrijving van sluitstort gegeven.
- Artikel 4: De tweede zin van het derde lid van de nieuw ontworpen §1 is gebrekkig geformuleerd.
  - **Antwoord:** deze zin werd aangepast.
- Artikel 7: Zoals ook in de algemene opmerking werd gesteld, lijkt een dergelijke machtiging veel te ruim te zijn in het licht van het legaliteitsbeginsel dat vervat ligt in artikel 23 van de Grondwet. Artikel 7 moet worden herzien en aangevuld. Dit geldt eveneens voor artikel 9, §7 en artikel 10, §3.
  - **Antwoord:** De Raad van State oordeelt dus dat de machtiging aan de uitvoerende macht die voortvloeit uit deze artikels niet in de lijn ligt met het legaliteitsbeginsel. Artikel 7 heeft betrekking op de doelstellingen en verplichtingen die de regeringen door middel van een uitvoerend samenwerkingsakkoord kunnen opleggen aan de producenten. Artikel 9, §7 betreft de modaliteiten voor het indienen van de erkenningsaanvragen door de beheersorganismen en artikel

10, §3 de modaliteiten voor de rapportering door de producenten. Het klopt dat in het samenwerkingsakkoord slechts een kader wordt gecreëerd, dat verder zal ingevuld worden via een uitvoerend samenwerkingsakkoord per afvalstroom. Dit om bij de concrete invulling van het principe van de UPV rekening te kunnen houden met de specifieke eigenschappen van de sector en de afvalstof.

Naar onze inschatting kan dit uitgangspunt behouden blijven, en worden slechts beperkte wijzigingen in de artikels aangebracht. Uit vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake regelingen betrekking hebbende op artikel 23 van de Grondwet blijkt dat deze bepaling zich geenszins ertegen verzet dat de wetgever aan de Gewestregeringen de bevoegdheid opdraagt een bepaalde aangelegenheid waarvan hij het onderwerp aanduidt nader te regelen. Daarbij kan o.a. worden verwezen naar de volgende arresten: GwH 17 april 2008, nr. 64/2008, nr. B.32.2 en B.54.2; GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, overw. B.40.2; GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, overw. B.13.3; GwH 30 april 2015, nr. 47/2015, overw. B.8; GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018, overw. B.5.4; GwH 4 oktober 2018, nr. 125/2018, overw. B.12.3.

Bovendien bevat de bestaande gewestelijke regelgeving gelijkaardige machtigingen. Zeker in de Vlaamse regelgeving is inzake UPV op decretaal niveau een zeer ruime machtiging verleend aan de regering. Artikel 21 van het Materialendecreet bevat slechts een beperkt aantal algemene uitgangspunten en machtigt de Vlaamse regering de UPV verder vorm te geven. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het Vlarema. Zelfs het aanduiden van de afvalstromen waarop de UPV van toepassing is, wordt in het Vlaamse kader overgelaten aan de Regering. Het samenwerkingsakkoord is in vergelijking met artikel 21 van het materialendecreet een veel meer stringent en uitgewerkt kader. We gaan er dan ook van uit dat wat voorligt voldoet aan het legaliteitsbeginsel.

De bepaling dat de Gewesten nog afzonderlijke aanvullende doelstellingen en verplichtingen kunnen opleggen wordt in dit kader wel geschrapt.

- Artikelen 8, 13, 14, 18 en 32: 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 betrokken afvalstoffen". De Raad geeft hierbij aan dat indien het de bedoeling is om de ontvangsten van deze heffingen aan te wenden voor specifieke uitgaven, hiertoe in elk gewest een begrotingsfonds dient 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.
  - o **Antwoord**: Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State zal een apart begrotingsfonds worden opgericht bij Programmadecreet Begroting 2026 zodat voor Vlaanderen vanaf 2026 de inning van de heffingen ihkv UPV (zwerfvuil en voor diverse producten) via dit fonds kan verlopen.
- Artikelen 8 en 9, §9: Deze bepalingen leggen voor gespecificeerde afvalstromen een financiële verplichting op in de vorm van een heffing voor de beheersorganismen (art. 8) en producenten die op individuele basis invulling geven aan hun UPV (art. 9, §9, intussen gewijzigd naar §10). Deze financiële verplichting moet bijdragen tot de financiering van het beleid van

de gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen.

- **Belasting:** De Raad beoordeeld deze financiële verplichting als een belasting, waarvoor bijgevolg het fiscale legaliteitsbeginsel moet nageleefd worden. Indien voor eenzelfde afvalstroom meerdere beheersorganismen bestaan, wordt de heffing door elk beheersorganisme gedragen ten belope van zijn "marktaandeel". Dat marktaandeel wordt berekend door het coördinatie-organisme, op basis van de door de leden van elk beheersorganisme op de markt gebrachte eenheden. In dit geval rijst, in het licht van het fiscale legaliteitsbeginsel, de vraag naar de rechtszekerheid omtrent het ogenblik waarop elk element dat deel uitmaakt van de belastbare grondslag van deze heffing wordt bepaald. Het begrip "marktaandeel" is immers door zijn kenmerkende fluctuatie en periodiciteit een onvoorzienbaar element. Om tegemoet te komen aan het fiscale legaliteitsbeginsel is het raadzaam het begrip "marktaandeel" minstens temporeel nader te bepalen. Dit geldt eveneens voor de hypothese waarin voor eenzelfde stroom er één of meerdere beheersorganismen zijn met minstens één producent die zijn UPV-verplichting niet aan één van hen heeft overgedragen. Meer nog, de regeling inzake de heffing die deze producent dient te betalen is in het licht van het fiscale legaliteitsbeginsel zelfs in zijn geheel lacunair. In het samenwerkingsakkoord is wel de belastingplichtige aangewezen, maar de bepaling van de overige essentiële elementen van de heffing ontbreekt. In het licht van het fiscale legaliteitsbeginsel moet deze lacune dan ook worden weggewerkt, en dient het samenwerkingsakkoord te worden herbekeken en aangevuld. Tot slot wordt nog gewezen op het fiscale gelijkheidsbeginsel. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. In zoverre de producenten die aangesloten zijn bij een beheersorganisme verschillend worden behandeld in vergelijking met de producenten die zelf instaan voor hun UPV verplichting, dient dit verschil in behandeling in het licht van het fiscale gelijkheidsbeginsel afdoende te worden verantwoord.

- **Antwoord:** De opmerking van de Raad heeft aanleiding gegeven tot een grondige herwerking van deze financiële verplichting. De wijze waarop het marktaandeel wordt berekend, is nu vastgelegd in het samenwerkingsakkoord zelf. Het coördinatie-organisme of het beslissingsorgaan UPV kunnen op basis van deze vastgelegde methode en de verzamelde gegevens kennis nemen van het marktaandeel. Ze hebben echter geen impact op de wijze waarop deze tot stand komt, op het bepalen van het marktaandeel. Er is daarbij voorzien in de nodige procedures om de heffing per belastingplichtige te bepalen. Hiertoe zal elke belastingplichtige voor heffingsjaar N tegen 1 maart van jaar N+1 de nodige gegevens moeten aanleveren over de door hem, in het jaar N-1 op de markt gebrachte producten. Dit maakt dat de heffing voor het jaar N pas in het jaar N+1 kan worden geïnd.

De heffing is in het aangepaste samenwerkingsakkoord op precies dezelfde wijze vormgegeven voor beheersorganismen als voor producenten die op individuele basis aan hun UPV verplichtingen voldoen. Ook zij worden belast op basis van hun marktaandeel, waarvan de berekening dus eenduidig in het samenwerkingsakkoord is bepaald. Op die manier worden

- alle essentiële elementen van de heffing vastgelegd en kan er geen sprake meer zijn van discriminatie tussen producenten die lid zijn van een beheersorganisme en producenten die op individuele basis uitvoering geven aan hun UPV verplichtingen. We merken hierbij op dat er een minimumdrempel van 500 euro is ingesteld. Wanneer de heffing lager is dan dit bedrag is de heffing niet verschuldigd. Dit om administratieve kosten zowel bij de bedrijven als bij de overheid te beperken. Dit geldt uiteraard eveneens voor beheersorganismen als voor individuele bedrijven.
- Aangiftejaar: De Raad wijst erop dat er diverse begrippen worden gehanteerd in artikel 8: aangiftejaar, heffingsjaar, aangifteperiode en "jaar dat volgt op het aangiftejaar". Al deze termen dienen omwille van de rechtszekerheid te worden gedefinieerd in het samenwerkingsakkoord teneinde iedere onduidelijkheid hieromtrent weg te nemen.
    - **Antwoord**: Aan deze opmerking is gevolg gegeven door enkel nog te spreken over kalenderjaar. Waarbij telkens duidelijk wordt aangegeven wat de verplichting is in het kalenderjaar, het vorig kalenderjaar en in het jaar volgend op het kalenderjaar.
  - Timing heffing: De Raad wijst tenslotte op de onduidelijkheid met betrekking tot de datum waarop de heffing verplicht is voor producenten die op individuele basis uitvoering geven aan hun UPV. De koppeling met het van kracht gaan van het uitvoerend samenwerkingsakkoord zorgt voor rechtsonzekerheid die moet verholpen worden. Temeer daar dit aanleiding zou kunnen geven tot een verschillende behandeling van producenten, waarbij producenten aangesloten bij een beheersorganisme direct heffing plichtig zijn, daar waar producenten die op individuele basis uitvoering geven aan hun UPV slechts bij het van kracht gaan van het uitvoerend samenwerkingsakkoord heffing plichtig worden.
    - **Antwoord**: het Samenwerkingsakkoord is in die zin aangepast dat het in werking treden van de heffing gelijk is getrokken. In beide gevallen is de heffing is, voor een bepaalde afvalstroom, voor de eerste keer verschuldigd in het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin het uitvoerend Samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 7, §1 in werking is getreden.
- Artikelen 9 en 26: In beide artikelen wordt volgende voorwaarde opgelegd aan UPV-organismen: "de beheerders of de personen die de vereniging kunnen verbinden, mogen tijdens de laatste 5 jaar niet veroordeeld zijn voor een inbreuk op de milieuwetgeving van de Gewesten of van een lidstaat van de Europese Unie". De Raad geeft aan dat deze voorwaarde buitenmatig ruim is. De voorliggende bepaling moet bijgevolg worden verduidelijkt of aangevuld zodat de onverenigbaarheid in kwestie wordt beperkt tot wat in het licht van de nagestreefde doelstelling strikt noodzakelijk is, en zodat de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel gegarandeerd wordt.
- **Antwoord**: De voorwaarde is minder stringent geworden door enerzijds enkel Gewestelijke milieuwetgeving te bekijken en anderzijds door enkel zwaarwichtige inbreuken in beschouwing te nemen (met een effectieve gevangenisstraf of een bestuurlijke of strafrechtelijke geldboete hoger dan 10.000 euro).
- Artikel 11: De Raad ziet niet in hoe de mogelijkheid die in paragraaf 2, tweede lid, wordt gelaten aan de beheerder van een online marktplaats, kan samengaan met de verplichting die hem zou worden opgelegd met

toepassing van paragraaf 2, vierde lid. In dat verband rijst de vraag of die twee leden in werkelijkheid tegenstrijdig zijn dan wel, integendeel, elkaar overlappen. De bepaling moet in het licht van deze opmerking worden herzien en indien nodig verduidelijkt.

- **Antwoord:** We erkennen dat er inderdaad sprake is van overlapping dan wel tegenstrijdigheid tussen de genoemde leden. Het vierde lid van paragraaf 2 is bijgevolg geschrapt.
- Artikel 12: De Raad ziet niet in wat men moet verstaan onder het begrip "milieubijdragen", noch welke criteria het beheersorganisme moet toepassen om te komen tot een aanwending van die bijdragen "die evenredig moet zijn in de 3 Gewesten". De Raad merkt ook op dat de terminologie in de Frans- en Nederlandstalige versie niet altijd eenduidig is.
  - **Antwoord:** Onder het begrip milieubijdrage begrijpen we de bijdrage die de leden aan het beheersorganisme betalen ter financiering van de activiteiten van het beheersorganisme. Veelal is deze bijdrage uitgedrukt als een bedrag per eenheid op de markt gezet product. Dit is een gekend gegeven bij de betrokken actoren. Naar aanleiding van de Batterijverordening is de terminologie in het samenwerkingsakkoord aangepast naar de "financiële bijdrage van de leden". De bepaling dat de aanwending "evenredig moet zijn in de 3 Gewesten" werd geschrapt.
- Artikel 16: In paragraaf 1, tweede lid, dienen de woorden "zoals omschreven in artikel 2, 4°" te worden geschrapt en dienen de woorden "op afstand" te worden ingevoegd tussen de woorden "die in België producten rechtstreeks" en het woord "verkoopt".
  - **Antwoord:** Deze aanpassing is doorgevoerd.
- Boek III, Afdeling 2.1 en 2.2: In de tekst van het samenwerkingsakkoord dient men de "afdelingen" 2.1 en 2.2 van afdeling 2 van boek III te hernoemen tot "onderafdelingen".
  - **Antwoord:** Deze aanpassing is doorgevoerd.
- Artikelen 19 en 22:
  - Toevoeging tabaksproducten, vochtige doekjes en ballonnen: Overeenkomstig de richtlijn (EU) 2019/904, dient artikel 19, § 2, 2°, van het samenwerkingsakkoord te bepalen dat het opruimen van het zwerfvuil ook slaat op tabaksproducten, vochtige doekjes en ballonnen.
    - **Antwoord:** Dit is toegevoegd.
  - Individueel beheersplan zwerfvuil: Artikel 22 van het samenwerkingsakkoord betreft de UPV inzake zwerfvuil voor de producent die op individuele basis uitvoering wil geven aan zijn UPV-verplichting. Hiertoe dient hij een "individueel beheersplan zwerfvuil" ter goedkeuring in bij het beslissingsorgaan UPV. De UPV-verplichting betreft het dekken van de totale en reële kosten voor de in artikel 19, §2 genoemde kosten. De Raad argumenteert dat, in zoverre deze kosten neerkomen op de financiering van het beleid en de controle, maar niet op de vergoeding van een effectieve dienst aan de heffing plichtige, deze vergoedingen dan ook lijken te kwalificeren als een belasting waarvoor het legaliteitsbeginsel uit de artikelen 170 en 172 van de Grondwet moet worden nagekomen. In zoverre bovendien artikel 22, § 2, 2°, b, van het samenwerkingsakkoord voor de uitvoering hiervan de keuze laat tussen twee modellen, zal in het licht van deze twee modellen moeten worden nagegaan of deze ontworpen bepaling aan het fiscale legaliteitsbeginsel beantwoordt. In zoverre het om belastingen gaat, mogen geen essentiële elementen in het



“individueel beheersplan zwerfvuil”, dat wordt goedgekeurd door het beslissingsorgaan UPV, worden bepaald.

- **Antwoord:** In de tweede optie (de financiële optie) bestaat er geen twijfel dat deze als belasting kwalificeren is. Het samenwerkingsakkoord werd dan ook aangepast om het legaliteitsbeginsel te respecteren. Hiertoe wordt eenzelfde methodiek ontwikkeld als bij de heffing in artikel 8 waarbij de belasting plichtige wordt belast in functie van zijn marktaandeel en waarbij de bepaling van het marktaandeel eenduidig wordt vastgelegd in het samenwerkingsakkoord. In de eerste optie (de organisatorische en financiële optie) staat de producent zelf in voor de operationele organisatie en de financiering van de terugname van de totaliteit van het zwerfvuil afkomstig uit zijn producten. Daarbij kan dan ook onmogelijk sprake zijn van enige belasting. Datgene wat de producent financiert stemt immers louter overeen met de milieukosten die hij zelf veroorzaakt, wat het wezenskenmerk van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid uitmaakt. Binnen deze eerste optie is dan ook geen verdere wijziging aan het samenwerkingsakkoord nodig.
- Artikelen 23 en 24: Het begrip “beveiligde zending”, dat in artikel 23, § 1, 4°, en in artikel 24, tweede lid, wordt gebruikt, moet worden gedefinieerd.
  - **Antwoord:** het samenwerkingsakkoord werd aangepast in die zin dat in artikel 23 geen “beveiligde zending” meer gevraagd wordt en in artikel 24 “beveiligde zending” vervangen is door “aangetekende zending met ontvangstbewijs”.
- Artikel 24:
  - Schorsing of opheffing individueel beheersplan zwerfvuil: Het eerste lid, 2°, maakt het mogelijk dat de goedkeuring van het “individueel beheersplan zwerfvuil” “ambtshalve”, en mogelijk automatisch, wordt geschorst of opgeheven ingeval een “misdrijf” wordt vastgesteld, zonder dat er sprake is van een strafrechtelijke veroordeling. Als een dergelijke regeling inzake schorsing of opheffing automatisch of “ambtshalve” wordt toegepast, zonder dat het dossier of de feiten zijn beoordeeld en zonder dat de betrokkenen de mogelijkheid hebben hun standpunt uiteen te zetten, is ze niet verenigbaar met het beginsel van behoorlijk bestuur en met het algemene rechtsbeginsel audi alteram partem, aangezien een dergelijke principiële uitsluiting niet steunt op een objectieve en redelijke verantwoording. Het woord “ambtshalve” moet worden weggelaten, en de bepaling moet worden herzien zodat met name de inachtneming van het beginsel audi altera partem wordt gewaarborgd.
    - **Antwoord:** Het woord ambtshalve werd geschrapt en er werd toegevoegd dat de betrokken producent moet gehoord worden alvorens kan worden overgegaan tot schorsing of opheffing van het individueel beheersplan zwerfvuil.
  - Misdrijf buitenmatig ruim omschreven: Voorts is de verwijzing naar “een misdrijf”, zonder dat de aard en het voorwerp van het misdrijf worden gespecificeerd, buitenmatig ruim. Ter inachtneming van het evenredigheidsbeginsel dienen de misdrijven in kwestie te worden beperkt tot die waarvoor een specifiek en redelijk verband bestaat tussen de aard van de strafrechtelijke feiten in kwestie en de schorsing of de opheffing van de goedkeuring van het individueel beheersplan zwerfvuil door het beslissingsorgaan UPV. Bovendien dient de maatregel waartoe wordt besloten, in verhouding te staan tot de feiten in kwestie.

- **Antwoord:** Gegeven dat is toegevoegd dat de producent moet gehoord worden alvorens eventueel over te gaan tot een schorsing op opheffing, lijkt dit voldoende ondervangen.
- Artikel 27:
  - Kwalificatie als belasting: De Raad verwijst hier opnieuw naar de kwalificatie van de vergoeding als een belasting waarbij bijgevolg aan het fiscale legaliteitsbeginsel moet worden voldaan.
    - **Antwoord:** We verwijzen naar het antwoord bij artikel 8 en artikel 22 gezien hier eenzelfde aanpassing werd doorgevoerd.
  - Aanpassing zwerfvuilheffing: Het zevende lid van paragraaf 1 betreft de evaluatie van de bedragen van de zwerfvuilheffing. Deze evaluatie gebeurt met het oog op een aanpassing van deze bedragen ten laatste vanaf het aangiftejaar 2027 (*intussen gewijzigd naar 2028*), om vervolgens elke vijf jaren een dergelijke evaluatie door te voeren. De draagwijdte van deze evaluatieplicht ("op basis van dezelfde hypothesen in de 3 Gewesten") en waaraan deze evaluatie dient te verhelpen, zijn evenwel onduidelijk. Bovendien dient bij gevolgen voortvloeiend uit een evaluatie er steeds over te worden gewaakt dat het fiscale legaliteitsbeginsel wordt gerespecteerd. Deze bepaling dient te worden herbekeken.
    - **Antwoord:** De evaluatie heeft tot doel na te gaan of de bedragen van de zwerfvuilheffing nog valabel zijn. Hierbij spelen 2 elementen: (i) de totale zwerfvuilkost en (ii) de verdeling van deze kost over de diverse producten. Hierbij zal eenzelfde onderzoek aanpak (methodologie, omvang steekproef, wijze van telling...) gevolgd worden in de 3 gewesten ("op basis van dezelfde hypothesen"). De evaluatie heeft tot doel om periodiek na te gaan of er nood is aan een aanpassing van de bedragen van de zwerfvuilheffing. In voorkomend geval zal dit gebeuren door een formele wijziging van het Samenwerkingsakkoord waarbij dan andere bedragen worden ingeschreven in dit artikel. Deze paragraaf werd verder verduidelijkt in de artikelsgewijze bespreking.
- Artikel 36: Alle opmerkingen die de Raad op dit artikel formuleert, zijn identiek aan de opmerkingen die op eerdere artikels reeds werden geformuleerd. Er werd dan ook op gelijkaardige manier omgegaan met de opmerkingen zoals in de antwoorden hierboven beschreven.
- Artikel 37:
  - Bewijskracht proces-verbaal: Doordat paragraaf 1, eerste lid, laatste zin, bijzondere bewijskracht verleent aan de processen-verbaal die in geval van overtreding worden opgesteld door de ambtenaren en personeelsleden, wordt hier een uitzondering gemaakt op de algemene regel volgens welke een proces-verbaal louter als inlichting geldt, en wordt bijgevolg afgeweken van de vrije bewijslevering in strafzaken waarbij de rechter naar eigen overtuiging de bewijswaarde van een bepaald element beoordeelt. In de memorie van toelichting dient te worden uitgelegd op grond waarvan die uitzondering gerechtvaardigd lijkt.
    - **Antwoord:** Concreet doelt de Raad op volgende zin: "Hun processen-verbaal hebben bewijskracht tot bewijs van het tegendeel". Er werd beslist om deze zin te schrappen uit het samenwerkingsakkoord.
  - Recht op bescherming van woning: De derde paragraaf van dit artikel stelt dat elke producent en elk organisme is gehouden om "op elk tijdstip en zonder voorafgaande verwittiging, vrije toegang te

verlenen tot de ruimten waar de activiteit wordt uitgeoefend, voor zover deze ruimten niet gebruikt worden voor bewoning, teneinde de in de eerste paragraaf vernoemde personen in staat te stellen de naleving van de verplichtingen van huidig Samenwerkingsakkoord en de Verordening (EU) 2023/1542 te controleren". De Raad merkt hierover op dat de voorliggende bepaling weliswaar een legitiem doel nastreeft, namelijk het toezicht op het nakomen van de verplichtingen die uit het samenwerkingsakkoord voortvloeien. Er wordt evenwel op gewezen dat het bedoelde onderzoek "geen huiszoeking vormt, beslist in het kader van een gerechtelijk onderzoek, noch zelfs een huisvisitatie, daar hij niet het voorwerp uitmaakt van enige voorafgaande machtiging van een onderzoeksrechter". In tegenstelling tot wat een huiszoeking in de context van een gerechtelijk onderzoek mogelijk maakt, mag een dergelijke maatregel, om verenigbaar te zijn met het ruim geïnterpreteerde recht op de bescherming van de woning, geen vrijgeleide zijn om, indien de betrokkenen niet meewerken, met geweld of dwang beroepslokalen te betreden.

- **Antwoord:** Aan de paragraaf werd volgende bepaling toegevoegd: "Als deze verrichtingen de kenmerken van een huiszoeking dragen, mogen ze alleen worden uitgevoerd op voorwaarde dat de onderzoeksrechter daarvoor een machtiging heeft verstrekt."

- Artikel 40: Er dient te worden gedefinieerd wat de partijen verstaan onder "onafhankelijke evaluatie van het gehele systeem".

- **Antwoord:** Dit artikel heeft tot doel een evaluatie te voorzien 2 jaar na de implementatie van het samenwerkingsakkoord. Het samenwerkingsakkoord creëert een nieuw wettelijk kader om op interregionale basis uitvoering te geven aan de UPV. Dit is een belangrijke beleidswijziging. Het lijkt dan ook aangewezen om de resultaten hiervan te evalueren. Hierbij zal de klemtoon in eerste instantie liggen op boek III (de UPV zwerfvuil) gezien dit nieuw beleid betreft. Specifieke aandacht zal daarbij gegeven worden aan de keuzemogelijkheid die is voorzien tussen de financiële en de financieel-organisatorische optie. De vraag stelt zich of het aangewezen is om op een langere termijn deze keuzemogelijkheid te behouden of om eerder te evolueren naar een meer gestroomlijnde aanpak voor zwerfvuilbeheer door terrein behorende overheden. In reactie op de opmerking van de Raad Van State werd in het betrokken artikel het woord "onafhankelijke" geschrapt en werd de doelstelling van het artikel ruimer toegelicht in de artikelsgewijze bespreking.

- Artikel 41: Bij artikel 41 worden de regeringen van de partijen, die optreden door middel van een uitvoerend samenwerkingsakkoord, gemachtigd "om eenduidig de rollen en verantwoordelijkheden te bepalen van alle betrokken actoren, met inbegrip van de producenten, de beheersorganismen en de collectieve organismen, de publieke of private operatoren voor het beheer van afvalstoffen, de lokale autoriteiten en, desgevallend, de operatoren voor het hergebruik en de voorbereiding met het oog op hergebruik en de bedrijven van de sociale en de solidaire economie". In het licht van het legaliteitsbeginsel is die machtiging buitenmatig ruim: het kader en het voorwerp zelf van de machtiging die verleend wordt aan de regeringen die optreden via een uitvoerend samenwerkingsakkoord worden daarbij niet afdoend omschreven. Artikel 41 moet opnieuw onderzocht en, in voorkomend geval, aangevuld worden in het licht van die opmerking.

- **Antwoord:** Artikel 41 is grondig herzien in het licht van de opmerking van de Raad van State. Enerzijds is het begrip "alle

betrokken actoren” geschrapt waardoor enkel nog de actoren die worden opgesomd, geïspireerd worden. Anderzijds is ook invulling gegeven aan de omschrijving “de rollen en verantwoordelijkheden”. De invulling is geïnspireerd op wat er momenteel in het materialendecreet op dat vlak opgenomen is en betreft: (i) het als inzamelpunt bijdragen tot correcte inzameling (bv. gratis inzameling bij eindverkopers mogelijk maken), (ii) de inzameling via recyclageparken vormgeven, (iii) de rapportering, (iv) het stimuleren van herstel en hergebruik en (v) het verstrekking van informatie, met inbegrip van het vermelden van de milieubijdrage op de factuur. Tenslotte wijzen we er nog op dat dit artikel enkel de mogelijkheid voorziet om dit soort maatregelen te nemen. In voorkomend geval zullen deze nog steeds moeten uitgewerkt worden door de regeringen door middel van een uitvoerend samenwerkingsakkoord.

- Artikel 42: Artikel 42 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het akkoord in werking treedt “op 31 december 2023”. De Raad wijst op diverse problemen indien aan dit samenwerkingsakkoord terugwerkende kracht verleend wordt. Bijgevolg verdient het aanbeveling om artikel 42 weg te laten dan wel aldus te wijzigen dat daarin een datum van inwerkingtreding vastgelegd wordt die voldoende ver in de toekomst ligt om er met zekerheid voor te zorgen dat alle drie de wetgevende handelingen waarbij instemming verleend wordt aan het akkoord, in werking zijn kunnen treden vóór dat akkoord.
  - o **Antwoord**: Er wordt geopteerd voor de eerste mogelijkheid, namelijk het weglaten van dit artikel. Het samenwerkingsakkoord zal dus van kracht worden na publicatie in het Belgisch Staatsblad.

## **D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest**

Het instemmingsdecreet is een gewestaangelegenheid. Het Samenwerkingsakkoord waarvoor 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 artikelsgewijze toelichting bij het Samenwerkingsakkoord.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS