



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.385/1
van 26 november 2025

over

een voorontwerp van decreet ‘tot oprichting van een Vlaams
fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid’

Op 27 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot oprichting van een Vlaams fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 november 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 november 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot oprichting van een Vlaams fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, met het oog op het beheer van de inkomsten die zullen voortvloeien uit het ontworpen samenwerkingsakkoord “van # # #” tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil’.

Het ‘Vlaams fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid’ wordt bij artikel 2 van het voorontwerp opgericht als begrotingsfonds.

Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt de inkomsten die worden toegewezen aan het fonds. Het betreft ten eerste het gedeelte van de heffingen dat aan het Vlaamse Gewest is toegewezen, vermeld in de artikelen 8, 9, § 10, 13, 14, 22 en 27 van het ontworpen samenwerkingsakkoord (punten 1°, 4°, 6° en 7°) en in artikel 7, § 4, en 14*bis*, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 ‘betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’ (punten 2° en 5°), zoals ingevoegd door de artikelen 18 en 36, § 2, van het ontworpen samenwerkingsakkoord. Het betreft ten tweede het gedeelte van de administratieve geldboete dat aan het Vlaamse Gewest is toegewezen, vermeld in artikel 27, § 3, van het ontworpen samenwerkingsakkoord (punt 3°).

Artikel 4 van het voorontwerp bepaalt dat de in artikel 3, 1° tot en met 3°, vermelde inkomsten alleen kunnen worden gebruikt om de uitgaven te financieren in het kader van zwerfvuilkosten die zijn gemaakt door of namens overheidsinstanties, en omschrijft de soorten zwerfvuilkosten. Voorts regelt artikel 4 van het voorontwerp de uitbetaling van deze inkomsten en machtigt het de Vlaamse Regering om nadere bepalingen vast te stellen over de betalingsmodaliteiten ervan.

Artikel 5 van het voorontwerp bepaalt dat de in artikel 3, 4° tot en met 7°, vermelde inkomsten alleen kunnen worden gebruikt om het beleid van het Vlaamse Gewest rond de preventie en het beheer van afvalstoffen te ondersteunen, en bepaalt op welke aspecten dit beleid onder meer betrekking kan hebben.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. Verschillende bepalingen van het voorontwerp verwijzen naar het samenwerkingsakkoord “van ###”. Het voormelde samenwerkingsakkoord betreft een ontworpen samenwerkingsakkoord.²

De gemachtigde verklaarde hierover:

“Het samenwerkingsakkoord werd op 14 juli 2025 voor een derde keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering, waarna het opnieuw voor advies werd voorgelegd aan de Raad van State. Deze nieuwe adviesvraag was nodig omwille van inhoudelijke wijzigingen, vooral gericht op de implementatie van de Batterijenverordening. Op 21 oktober werd het definitief advies nr. 78.112 van de Raad van State ontvangen. Dit advies wordt momenteel verwerkt, maar zal voornamelijk aanpassingen tot gevolg hebben aan de bepalingen die betrekking hebben op de implementatie van de batterijenverordening, vermits – overeenkomstig punt 6 van dit advies nr. 78.112 – de Raad van State geen nieuw advies heeft uitgebracht over de andere bepalingen waarover ze in haar eerder advies nr. 74.614/VR al adviseerde.”

4. Het ontworpen samenwerkingsakkoord blijkt dus nog niet te zijn ondertekend door de erbij betrokken partijen. Het samenwerkingsakkoord is derhalve nog niet “gesloten” in de zin van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Aangezien de tekst van het voorontwerp onlosmakelijk samenhangt met en niet begrepen kan worden zonder de tekst van het ontworpen samenwerkingsakkoord die nog niet voldoende vaststaat, kan de Raad van State het onderzoek van het voorontwerp niet op sluitende wijze doorvoeren en is de adviesaanvraag voorbarig. Deze conclusie geldt nog meer gelet op de hierna onder voorbehoud geformuleerde opmerkingen.

5.1. Artikel 3 van het voorontwerp wijst inkomsten toe aan het Vlaams fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid dat, zoals hoger werd aangegeven, een begrotingsfonds is als vermeld in artikel 15, § 2, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019. Luidens die bepaling “omschrijft [het decreet] uitdrukkelijk welke specifieke ontvangsten kunnen worden aangewend voor welke specifieke uitgaven”.

Uit artikel 15, § 2, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 vloeit derhalve voort dat ontvangsten uitdrukkelijk dienen te worden toegewezen aan een

² Doorheen het hele voorontwerp wordt verwezen naar artikelen uit dit ontworpen samenwerkingsakkoord, ook bijvoorbeeld wanneer wordt verwezen naar “artikel 14*bis*, §1, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval” (artikel 3, 5° van het voorontwerp), dit artikel wordt ingevoegd bij het ontworpen samenwerkingsakkoord. De adviesaanvraag bevat de versie van het ontworpen samenwerkingsakkoord waarover de afdeling Wetgeving advies 78.112/VR heeft uitgebracht (adv.RvS 78.112/VR van 15 oktober 2025 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest, een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest en een voorontwerp van ordonnantie ‘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’.

begrotingsfonds en dat deze ontvangsten in nauwkeurige en strikte bewoordingen dienen te zijn omschreven.³

Overeenkomstig artikel 15, § 2, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 wijst artikel 3 van het voorontwerp het “aan het Vlaamse Gewest toegewezen gedeelte” van een bepaalde in het ontworpen samenwerkingsakkoord geregelde heffing of administratieve geldboete toe aan het fonds. Hoewel een dergelijke toewijzing voldoende specifiek en nauwkeurig lijkt in de zin van artikel 15, § 2, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, stelt de Raad van State vast dat vooralsnog niet duidelijk is welk gedeelte van de betrokken heffingen en administratieve geldboetes precies aan het Vlaamse Gewest is toegewezen, bij gebrek aan een duidelijke bepaling in het ontworpen samenwerkingsakkoord die vastlegt op welke wijze die heffingen en administratieve geldboetes worden verdeeld tussen de gewesten. Er kunnen dus vragen gesteld worden bij de toepasbaarheid van de ontworpen regeling. Daarom raadt de Raad van State aan om in het ontworpen samenwerkingsakkoord alsnog een mechanisme te bepalen dat de onderlinge verdeling van de heffingen en administratieve geldboetes tussen de gewesten regelt. Bij wijze van voorbeeld kan de afdeling Wetgeving wijzen op de volgende bepalingen.

5.2. Artikel 3, 1°, van het voorontwerp voorziet erin dat het gedeelte van de heffingen dat aan het Vlaamse Gewest is toegewezen, vermeld in artikel 22 van het ontworpen samenwerkingsakkoord, wordt toegewezen aan het fonds.

In de tekst van artikel 22 van het ontworpen samenwerkingsakkoord is echter niet bepaald hoe de daarin geregelde heffing dient te worden verdeeld tussen de gewesten. Gevraagd naar de verdeelsleutel tussen de gewesten voor deze heffing en waar die verdeelsleutel is bepaald, antwoordde de gemachtigde:

“De verdeling zal gebeuren op basis van de verhouding van de bedragen voor de gewesten, zoals vastgesteld in artikel 27§1 voor de diverse stromen.”

De beoogde verdeling tussen de gewesten van de heffing dient derhalve nog door hen te worden bepaald, waarbij het voor de hand ligt om deze op te nemen in artikel 22 van het ontworpen samenwerkingsakkoord, minstens voor het gedeelte dat niet valt onder de in artikel 27, § 1, van het ontworpen samenwerkingsakkoord vermelde nominale bedragen.

5.3. Artikel 3, 2°, van het voorontwerp bepaalt dat het gedeelte van de heffingen dat aan het Vlaamse Gewest is toegewezen, vermeld in artikel 7, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, wordt toegewezen aan het fonds.

In de tekst van artikel 7, § 4, van samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, zoals dit wordt ingevoegd bij artikel 36, § 2, van het ontworpen samenwerkingsakkoord, is echter niet bepaald hoe de daarin geregelde heffing dient te worden verdeeld tussen de gewesten. Gevraagd naar de verdeelsleutel tussen de gewesten voor deze heffing en waar die verdeelsleutel is bepaald, antwoordde de gemachtigde:

³ Bv. adv.RvS 74.623/1-3 van 16 oktober 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 22 december 2023 ‘bij de begroting 2024’, opmerking bij artikel 3.

“Dit artikel bepaalt de inning van de ‘zwerfvuilheffing voor verpakkingen’ in geval van een individuele verpakkingsverantwoordelijke. De verdeling zal gebeuren op basis van de verhouding van de bedragen voor de gewesten, zoals vastgesteld in artikel 13, §1, punt 14° van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, dat wordt ingevoegd via artikel 36, §6 van het SAK, nl.

‘14° in de mate dat er geen contract van toepassing is, zoals voorzien in het punt 15°, en in de mate dat de leden van het erkende organisme deze verplichting niet vervullen via een andere rechtspersoon die met dit doel werd opgericht, vanaf het kalenderjaar 2025, de kosten voorzien in punt 15° dragen door het betalen van een heffing van 101.916.395,63 EUR, die bestaat uit een bedrag van 33.071.946,73 EUR voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een bedrag van 22.810.842,29 EUR voor het Waalse Gewest en een bedrag van 46.033.606,61 EUR voor het Vlaamse Gewest. ...’

Dit artikel 13, §1, punt 14° bepaalt de hoogte en inning van de ‘zwerfvuilheffing voor verpakkingen’ wanneer deze wordt geïnd via een beheersorganisme. Ook deze inkomsten zullen via het begrotingsfonds worden ontvangen en verdeeld, in lijn met de nota VR bij het samenwerkingsakkoord dat op 14 juli 2025 werd goedgekeurd (...)⁴. Een verwijzing naar dit artikel moet daarom nog worden opgenomen in artikel 3, punt 2 van het voorontwerp van oprichtingsdecreet dat voor advies voorligt.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat er wordt beoogd dat de betrokken heffing tussen de gewesten wordt verdeeld overeenkomstig de verhouding bepaald in artikel 13, § 1, 14°, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, zoals dit wordt ingevoegd bij artikel 36, § 6, van het ontworpen samenwerkingsakkoord.

Anders dan de gemachtigde voorstelt, kan niet ermee worden volstaan om in artikel 3, 2°, van het voorontwerp te verwijzen naar dit artikel 13, § 1, 14°. De beoogde verdeling tussen de gewesten van de in artikel 7, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 bedoelde heffing dient immers eveneens door de gewesten te worden bepaald. Het ligt daarbij voor de hand om het ontworpen samenwerkingsakkoord op dit punt nog aan te vullen.

5.4. Artikel 3, 3°, van het voorontwerp voorziet erin dat het gedeelte van de administratieve geldboete dat aan het Vlaamse Gewest is toegewezen, vermeld in artikel 27, § 3, van het ontworpen samenwerkingsakkoord, wordt toegewezen aan het fonds.

In de tekst van artikel 27, § 3, van het ontworpen samenwerkingsakkoord is echter niet bepaald hoe de daarin geregelde administratieve geldboete dient te worden verdeeld tussen de gewesten. Gevraagd naar de verdeelsleutel tussen de gewesten voor deze administratieve geldboete en waar die verdeelsleutel is bepaald, antwoordde de gemachtigde:

“Dit is dezelfde verdeelsleutel als voor het basisbedrag dat moet betaald worden door dit beheersorganisme, zoals vastgesteld in artikel 27, §1.”

⁴ De gemachtigde deelde daarbij de volgende weblink mee: <https://themis.vlaanderen.be/files/ff12fa60-60e0-11f0-a71f-c9eca0a02c79/download?name=VR%202025%201407%20DOC.0659-1%20ISA%20UPV%20zwerfvuil%20-%20nota%20QUATER.pdf&content-disposition=inline>.

De beoogde verdeling tussen de gewesten van de administratieve geldboete dient derhalve nog door hen te worden bepaald, waarbij het voor de hand ligt om deze op te nemen in artikel 27, § 3, van het ontworpen samenwerkingsakkoord.

6. Het voorontwerp kan pas op ontvankelijke wijze om advies worden voorgelegd nadat de definitieve versie van het genoemde ontwerp van samenwerkingsakkoord zal zijn ondertekend namens de betrokken partijen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC