

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Voorontwerp van decreet tot oprichting van een fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid
- Derde principiële goedkeuring

Samenvatting

Het interregionale samenwerkingsakkoord betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil zal een aantal nieuwe financiële stromen creëren. Voor het beheer van deze financiële stromen wordt een nieuw begrotingsfonds, het Fonds voor Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid, opgericht.

Zo bepaalt het samenwerkingsakkoord dat producenten van bepaalde zwerfvuilgevoelige producten tegen 15 april van elk jaar een bijdrage betalen voor het zwerfvuilbeleid, en het meten en beheren van zwerfvuil. Via dit begrotingsfonds zullen deze ontvangsten naar de verschillende betrokken actoren worden verdeeld (gemeenten, intercommunales, provincies en bepaalde overheidsinstanties).

Daarnaast wordt via het samenwerkingsakkoord 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. Tevens zijn heffingen voorzien als sanctie bij het niet naleven van bepaalde doelstellingen (inzamel- en verwerkingsdoelstellingen, hoogte van reserves).

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.

Initieel maakte voorliggend voorontwerp van decreet deel uit van het programmadecreet BO 2026. Het advies van de Inspectie van Financiën KS/2025003285(4) werd afgeleverd op 18 september 2025. Het begrotingsakkoord werd afgeleverd op 2 oktober 2025.

Het voorontwerp van decreet werd voor de eerste keer principieel 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. De Raad van State oordeelde echter in haar advies nr. 78.299 over het programmadecreet BO2026 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 werd daarom in een apart decretaal traject hernomen. Het voorontwerp van decreet werd voor de tweede keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 24 oktober en voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

De Raad van State heeft advies nr. 78385 gegeven op 26 november 2025, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. De Raad van State stelt in dit advies in punt 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.”*

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Dit oprichtingsdecreet voor een begrotingsfonds hangt samen met de omzetting van 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 gelinkt aan bepaalde plasticproducten gedragen worden door de producenten.

De uitvoering van deze uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor zwerfvuil is vastgelegd in het interregionale samenwerkingsakkoord betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil. Het samenwerkingsakkoord introduceert vier heffingen.

1. Zwerfvuilheffing: heffing in kader van de UPV Zwerfvuil

	Bedrag in euro*
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

* zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 28 november 2025

Bij de UPV Zwerfvuil zijn ook administratieve geldboetes voorzien bij het niet betalen of betalen van het onjuiste bedrag van de zwerfvuilheffing.

2. UPV-heffing:

Deze heffing is analoog aan de bestaande "halve euro" voor huishoudelijk verpakkingsafval, die nu ook wordt voorzien voor andere stromen onder UPV (o.a. batterijen, matrassen, voertuigen, olie...). Voor Vlaanderen worden de ontvangsten ingeschat op zo'n 2,5 miljoen euro.

3. Heffing als sanctie indien de reserves van een beheersorganisme hoger zijn dan de richtwaarde

4. Heffing als sanctie indien de inzamel- en verwerkingsdoelstellingen niet gehaald worden

Beide eerste heffingen zijn jaarlijkse, recurrente heffingen. De heffingen als sanctie worden enkel geïnd indien de voorwaarden niet worden nageleefd. De aanwending van de ontvangsten van de heffing is 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 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 ook aangewezen als de instelling die de UPV-heffing en heffingen als sanctie bij het niet naleven van bepaalde UPV-doelstellingen ontvangt en beheert. Deze aanduiding is ingegeven door het samenvallen van de doelstelling waarvoor deze heffingen worden opgelegd, met het bevoegdheidsdomein van OVAM.

In deze zal OVAM ook zelf een deel van de zwerfvuilheffing ontvangen en beheren. 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 betrokken (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.”

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

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

3. ADVIES RAAD VAN STATE NR. 78385

De Raad van State geeft aan dat verschillende bepalingen van het voorontwerp verwijzen naar het samenwerkingsakkoord “van ###”. Het voormelde samenwerkingsakkoord betreft – op het moment van de adviesvraag – een ontworpen samenwerkingsakkoord en is dus nog niet ondertekend door de betrokken partijen. Het samenwerkingsakkoord is derhalve nog niet “gesloten” in de zin van artikel 92bis, § 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. (punt 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 Raad van State raadt daarnaast 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 wijst de afdeling Wetgeving op de volgende bepalingen:

(punt 5.2 van het advies) 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. De Raad van State geeft aan dat verdeelsleutel moet worden opgenomen in het ontworpen samenwerkingsakkoord, minstens voor het gedeelte dat niet valt onder de in artikel 27, § 1, van het ontworpen samenwerkingsakkoord vermelde nominale bedragen.

Artikel 22 van het samenwerkingsakkoord UPV en Zwerfvuil dat op 28 november 2025 definitief werd goedgekeurd door de Vlaamse regering, werd op dit punt nog aangevuld.

(punt 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. De Raad van State geeft aan om het ontworpen samenwerkingsakkoord op dit punt nog aan te vullen.

Het oprichtingsdecreet werd op dit punt gecorrigeerd. Punt 2° dient te verwijzen naar de zwerfvuilheffing voor huishoudelijke verpakkingen vermeld in:

- artikel 7, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, ingevoegd bij artikel 36, §1 van het samenwerkingsakkoord UPV en Zwerfvuil dat op 28 november 2025 definitief werd goedgekeurd door de Vlaamse regering; en
- artikel 13, §1, punt 14°, ingevoegd bij artikel 36, §6 van het samenwerkingsakkoord UPV en Zwerfvuil dat op 28 november 2025 definitief werd goedgekeurd door de Vlaamse regering.

Artikel 7, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 - ingevoegd bij artikel 36, §2 van eerder vermeld samenwerkingsakkoord UPV en Zwerfvuil – verwijst naar de heffing die de verpakingsverantwoordelijke moet betalen voor de financiering van het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen en moet worden toegevoegd onder artikel 3, punt 5° van het oprichtingsdecreet voor het Begrotingsfonds UPV.

(punt 5.4 van het advies) 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. De Raad van State geeft aan dat de verdeelsleutel moet worden opgenomen in het ontworpen samenwerkingsakkoord.

Artikel 27,§3 van het samenwerkingsakkoord UPV en Zwerfvuil dat op 28 november 2025 definitief werd goedgekeurd door de Vlaamse regering, werd op dit punt nog aangevuld.

4. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Voor meer details verwijzen we naar de definitieve goedkeuring van het interregionale Samenwerkingsakkoord betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil (VR 2025 2811 DOC.1115/1).

Volgende ontvangsten vanuit de zwerfvuil-heffing zijn voorzien:

	Ontvangsten in euro*
Mooimakers	6.232.569
Handhaving	1.065.769
Provincies en agentschappen	3.311.009

* zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 28 november 2025

Daarnaast ontvangt de OVAM ook de inkomsten van een UPV-heffing analoog aan de bestaande “halve euro” voor huishoudelijk verpakingsafval 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

Voor meer details verwijzen we naar de definitieve goedkeuring van het interregionale Samenwerkingsakkoord betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil (VR 2025 2811 DOC.1115/1).

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voor meer details verwijzen we naar de definitieve goedkeuring van het Interregionaal Samenwerkingsakkoord betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil (VR 2025 2811 DOC.1115/1).

Volgende ontvangsten vanuit de zwerfvuil-heffing zijn voorzien:

	Ontvangsten in euro *
Gemeenten en IC's	60.935.966
Provincies en agentschappen	3.311.009

* zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 28 november 2025

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.

5. VERDER TRAJECT

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

6. 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

7. BIJLAGEN

- Voorontwerp van decreet
- Memorie van toelichting
- Advies van de Raad van State
- 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