

VOORONTWERP VAN DECREET TOT OPRICHTING VAN EEN VLAAMS FONDS VOOR UITGEBREIDE PRODUCENTENVERANTWOORDELIJKHEID

Samenvatting

Dit fonds geeft uitvoering aan het Interregionaal Samenwerkingsakkoord UPV en Zwerfvuil. Met de definitieve goedkeuring hiervan zullen een aantal financiële stromen worden gecreëerd. Zo moeten producenten van bepaalde zwerfvuilgevoelige producten tegen 15 april van elk jaar een bijdrage betalen in het meten, het beheren van zwerfvuil en het zwerfvuilbeleid. Via dit begrotingsfonds UPV zullen deze ontvangsten vervolgens naar de verschillende betrokken actoren worden verdeeld (lokale besturen, intercommunales, provincies en bepaalde overheidsinstanties). Daarnaast wordt een interregionaal kader gecreëerd voor het beleid rond de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Om het beleid van de gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen te financieren wordt een heffing opgelegd aan de UPV-systemen. Tevens zijn heffingen voorzien als sanctie bij het niet naleven van bepaalde doelstellingen (inzamel- en verwerkingsdoelstellingen, hoogte van reserves).

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

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

De uitvoering van deze uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zwerfvuil is vastgelegd in het Interregionaal Samenwerkingsakkoord UPV en Zwerfvuil. Dit samenwerkingsakkoord creëert eveneens een interregionaal kader voor de UPV. De noodzaak om 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, omdat de markt nationaal gedefinieerd is. Dit samenwerkingsakkoord heeft tot doel die regels interregionaal vast te leggen die voor het nationale grondgebied moeten gelden.

Zowel het regeerakkoord als de beleidsnota Omgeving engageren zich om de samenwerkingsovereenkomst met de andere gewesten voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil zo snel mogelijk te finaliseren. Op 28 november werd het Interregionaal Samenwerkingsakkoord betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil definitief goedgekeurd (VR 2025 2811 DOC.1115-1).

B. Inhoud

Het samenwerkingsakkoord ISA UPV en Zwerfvuil introduceert vier heffingen:

- Zwerfvuilheffing: heffing in kader van de UPV zwerfvuil;

	zoals goedgekeurd door VR op 28 november 2025
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

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

- UPV-heffing: heffing 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 wordt dit ingeschat op zo'n 2,5 miljoen euro;
- Heffing als sanctie indien de reserves van een beheersorganisme hoger zijn dan de richtwaarde;
- Heffing als sanctie indien de inzamel- en verwerkingsdoelstellingen niet gehaald worden.

De eerste twee heffingen zijn jaarlijks recurrente heffingen, de heffing als sanctie en de administratie geldboetes 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 en eventuele geldboetes betreft dit het vergoeden van zwerfvuilkosten van overheidsinstanties. Voor de andere heffingen betreft dit het bijdragen tot de financiering van het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstromen.

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

OVAM wordt aangewezen als de instelling die de andere drie heffingen nl. UPV-heffing en heffing als sanctie het niet naleven van bepaalde UPV-doelstellingen, ontvangt en beheert. Dit omdat de doelstelling waarvoor deze heffingen worden opgelegd, samenvalt met het bevoegdheidsdomein van OVAM. In deze zin wordt

OVAM ook aangewezen als de instelling die een deel van de zwerfvuilheffing ontvangt en beheert. Het betreft met name dat deel dat wordt toegewezen aan de werking van Mooimakers en het project handhaving zwerfvuil.

C. Totstandkomingsprocedure

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

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

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

Het voorontwerp van decreet werd voor de 1e 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."*

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Deze wijzigingen betreffen een gewestaangelegenheid.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2

Er wordt een begrotingsfonds opgericht voor het beheren van financiële stromen in het kader van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Dit fonds geeft uitvoering aan het Interregionaal Samenwerkingsakkoord UPV en Zwerfvuil. Voor 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).

Met deze definitieve goedkeuring zullen in 2026 een aantal financiële stromen worden gecreëerd die via dit apart begrotingsfonds naar de verschillende betrokken actoren zullen worden verdeeld. Het creëren van een apart begrotingsfonds is vereist cf. het 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."*

Artikel 3

De inkomsten zijn vastgelegd in 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. Het Samenwerkingsakkoord heeft een tweeledige doelstelling:

1) (punt 1°-3°) De uitvoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zwerfvuil heeft tot doel de kosten van zwerfvuilbeleid toe te wijzen aan de producenten. In uitvoering van de Europese Single Use Plastics (SUP) Richtlijn moeten de zwerfvuilkosten - van bepaalde plastic producten - gedragen worden door de producenten.

Het gaat hierbij om volgende heffingen:

- (art. 22 van het ISA UPV en Zwerfvuil) De uitvoering op individuele basis van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor zwerfvuil afkomstig van tabaksproducten, ballonnen en vochtige doekjes.
- (art. 27 van het ISA UPV en Zwerfvuil) De uitvoering op collectieve basis van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor zwerfvuil afkomstig van tabaksproducten, ballonnen en vochtige doekjes.
- (art. 36, §1 van het ISA UPV en Zwerfvuil dat art. 7, §3 invoegt in het ISA Verpakkingen) De uitvoering op individuele basis van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor zwerfvuil afkomstig van bepaalde huishoudelijke verpakkingen (verpakkingen die door de SUP-richtlijn worden geïmporteerd, verpakkingen van sigaretten en huishoudelijke drankverpakkingen uit blik).
- (art. 36, §6 van het ISA UPV en Zwerfvuil dat art. 13, §1, punt 14° invoegt in het ISA Verpakkingen) De uitvoering op collectieve basis van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor zwerfvuil afkomstig van bepaalde huishoudelijke verpakkingen.

En daarmee samenhangend ook de administratieve geldboetes bij het niet betalen of betalen van het onjuiste bedrag van de zwerfvuil-heffing, cf.:

- Art. 27 §3 van het ISA UPV en Zwerfvuil: *"Als een collectief organisme niet tot de betaling overgaat of als na controle door de met de inning en de invordering belaste ambtenaar blijkt dat de betaalde bedragen onjuist zijn, kan door de met de inning en de invordering belaste ambtenaar een administratieve geldboete opgelegd worden. Deze geldboete wordt gelijkgesteld aan 10 % van het niet-betaalde bedrag. De geldboete komt toe aan de Gewesten en wordt verdeeld op basis van de verdeelsleutel die kan worden afgeleid uit de bedragen per Gewest opgenomen in artikel 27, §1, 2de lid".*
- Art. 36, §6 van het ISA UPV en Zwerfvuil dat art. 13, §1, punt 14° invoegt in het ISA Verpakkingen: *"Als het erkend organisme niet tot de betaling overgaat of als na controle door de met de inning en de invordering belaste ambtenaar blijkt dat de betaalde bedragen onjuist zijn, kan door de met controle belaste leden van het Permanent Secretariaat een geldboete opgelegd worden. Deze geldboete wordt gelijkgesteld aan 10 % van het niet-betaalde bedrag. De geldboete komt toe aan de Gewesten en wordt verdeeld op basis van de verdeelsleutel die kan worden afgeleid uit de bedragen per Gewest opgenomen in het eerste lid van dit punt".*

De totaal gevorderde kost voor het Vlaams Gewest bedraagt 71.545 keuro bij het van start gaan van de UPV. De effectieve inning kan variëren omdat kan afgeweken worden van de financiële verplichting indien één of meerdere overheidsinstellingen opteren voor het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten inzake zwerfvuil met de producenten. Het bedrag is grotendeels (voor 85%) bestemd voor het lokaal beleidsniveau (gemeenten, steden, Intercommunales en provincies). Daarnaast zijn er ook Vlaamse overheidsinstanties die kosten dragen ten gevolge van zwerfvuil. Voor OVAM gaat het heel concreet om de kosten voor Mooimakers en de regionale zwerfvuil-handhavers.

2) Er wordt een interregionaal kader gecreëerd voor het beleid rond de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Om het beleid van de gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen te financieren wordt een heffing opgelegd aan de UPV-systemen (punt 4° tem 5°). 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 zal op termijn grootteorde 2.500 keuro bedragen.

Het gaat hierbij om volgende heffingen:

- (art. 8 van het ISA UPV en Zwerfvuil) Voor de afvalstromen "EEA, exclusief zonnepanelen", "Zonnepanelen", "Batterijen", "Voertuigen", "Olie", "Banden", "Matrassen", "Meubelen", "Textiel" en "Wegwerpluiers" geldt een financiële verplichting in de vorm van een heffing per kalenderjaar voor de beheersorganismen.
- (art. 9, §10 van het ISA UPV en Zwerfvuil) De producent [*die zijn Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid niet heeft overgedragen aan een beheersorganisme*] moet met betrekking tot elk kalenderjaar eveneens bijdragen middels een heffing aan het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen, zoals beschreven in artikel 8.
- (art. 36, §2 van het ISA UPV en Zwerfvuil dat art. 7, §4 invoegt in het ISA Verpakkingen) De verpakingsverantwoordelijke, zoals bedoeld in paragraaf 1 van dit artikel, moet met betrekking tot elk kalenderjaar N, middels een heffing die in verhouding staat tot zijn marktaandeel in het voorgaande kalenderjaar N-1, bijdragen aan het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van verpakingsafval.

- (art. 18 van het ISA UPV en Zwerfvuil dat art. 14bis, §1 invoegt in het ISA Verpakkingen) Voor de afvalstroom “verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong” geldt een financiële verplichting in de vorm van een heffing voor het erkende organisme; deze moet bijdragen tot de financiering van het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen.

Daarnaast zijn in artikel 13 van het ISA UPV en Zwerfvuil ook heffingen voorzien bij het niet behalen van de recyclage- en verwerkingsdoelstellingen (voor de stromen binnen het ISA UPV) (punt 6°), en in artikel 14 van het ISA UPV en Zwerfvuil bij het overschrijden van de norm voor de reserves, opgelegd aan de beheersorganismen (punt 7°). Gezien het de verwachting is te voldoen aan deze normen, houden we geen rekening met een bepaalde ontvangst.

Artikel 4

De aard van de besteding van de ontvangsten in het kader van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen, tabaksproducten, kauwgom, vochtige doekjes en ballonnen (“zwerfvuil-heffing”) is vastgelegd in 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 en in het Materialendecreet.

De OVAM zal instaan voor het verdelen van de ontvangen bedragen tussen de diverse overheidsinstanties. Bij de verdeling zal een bepaalde verdeelsleutel gehanteerd worden in lijn met de gemaakte zwerfvuilkosten. De uitbetaling aan de begunstigden gebeurt jaarlijks op één moment in het jaar en uiterlijk op 31 oktober, van de inkomsten ontvangen tot en met 31 juli van dat jaar.

De Vlaamse Regering kan nadere bepalingen vaststellen over de verdere modaliteiten tot (uit)betaling van de inkomsten, indien nodig.

Artikel 5

Voor de afvalstromen “EEA, exclusief zonnepanelen”, “Zonnepanelen”, “Batterijen”, “Voertuigen”, “Olie”, “Banden”, “Matrassen”, “Meubelen”, “Textiel”, “Wegwerpluiers” en “Verpakkingen” geldt een financiële verplichting in de vorm van een heffing per kalenderjaar voor de beheersorganismen en producenten die hun verplichtingen ihkv UPV individueel nakomen. Deze moet bijdragen tot de financiering van het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen. De besteding van deze ontvangsten is vastgelegd in 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. We nemen deze hier integraal over.

Gezien de aard van de besteding is OVAM in principe de enige begunstigde van deze middelen, gezien enkel zij bevoegd is voor de uitvoering van deze taken.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS