Vlaamse Regering

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: **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**
- **Definitieve goedkeuring**

Samenvatting
Voorliggend samenwerkingsakkoord heeft een tweeledige doelstelling. Ten eerste wordt een interregionaal kader gecreëerd voor het beleid rond de uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid. 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. Er worden ook drie nieuwe producten aangewezen waarop de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid de komende jaren van toepassing kan worden: textiel, meubels en luiers.

Ten tweede wordt een regeling ingevoerd rond de uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid voor zwerfvuil. Deze gaat uit van 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-richtlijn ('Single Use Products', 2019/904) die met die samenwerkingsakkoord gedeeltelijk wordt omgezet.

Om het samenwerkingsakkoord uitvoerbaar te maken is een instemmingsdecreet nodig. Deze nota gaat onder andere in op het advies van de Raad van State.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Het samenwerkingsakkoord zet verdere stappen in de ontwikkeling van het beleid inzake de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) in het afvalbeleid. Het samenwerkingsakkoord heeft een tweeledige doelstelling: (i) het deels verschuiven en aanpassen van het wettelijke kader voor UPV van aparte, regionale wetgeving naar het interregionale niveau en (ii) een regeling uitwerken voor de 'UPV zwerfvuil'. Dit laatste element komt deels ter vervanging van de 'vrijwillige overeenkomst openbare netheid', die momenteel loopt tussen het verpakkende bedrijfsleven en de Vlaamse Regering, alsook ter vervanging van de vrijwillige bijdrage uit de tabakssector.

(i) 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. Voorliggend samenwerkingsakkoord heeft tot doel die regels interregionaal vast te leggen die voor het nationale grondgebied moeten gelden. Tegelijkertijd blijft het mogelijk om voor andere aspecten in te kunnen spelen op gewestelijke eigenschappen en beleidsaccenten. Het gaat dan met name meer operationele elementen in de afvalfase, zoals het communicatiebeleid en de wijze van inzameling en verwerking.

(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 wordt dit beleidsprincipe, in samenwerking met de andere gewesten, in praktijk gebracht.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het regeerakkoord 2024-2029 vermeldt (p. 81):

> *"We finaliseren zo snel mogelijk de samenwerkingsovereenkomst met de andere gewesten voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil."*

Het dossier werd een eerste keer als mededeling geagendeerd op de Vlaamse Regering op 15 juli 2022.

De Inspectie van Financiën heeft op 5 juli 2022 gunstig advies gegeven.

Het Begrotingsakkoord werd verleend op 28 november 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 OVAM. Op 15 december 2022 werd een aanvullend akkoord toegevoegd aan het initiele 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, SERV en MINA-raad leverden hun advies respectievelijk op 20 januari 2023, 30 januari 2023 en 21 februari 2023.

Het dossier werd op 14 juli 2023 een tweede keer principieel 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 (TRIS-notificatie). De status-quo-periode van 3 maanden liep tot 8 november 2023. Er werden in het kader van deze procedure vijf uitvoerig gemotiveerde meningen ontvangen, meer bepaald van Tsjechië, Roemenië, Bulgarije, Griekenland, Slovakije, en een opmerking van Portugal. Na de deadline werden tevens nog een opmerkingen ontvangen van Hongarije. Hierdoor werd de status-quo-periode met twee maanden verlengd, tot 8 februari 2024.

Het dossier werd op 14 juli 2025 een derde keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering en voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Het advies van de Raad van State nr. 78.112 werd verleend op 15 oktober 2025.

Op vraag van de Raad van State werd het dossier opnieuw voor advies voorgelegd aan de Inspectie van Financiën en voor begrotingsakkoord, cf. haar advies nr. 78.112: "*Wat het Vlaamse Gewest betreft, dateren het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord van, respectievelijk, 5 juli 2022 en 28 november 2022 en hebben ze betrekking op het voorontwerp waarover de Raad van State advies 74.614/VR heeft gegeven. De thans voorliggende adviesaanvraag heeft mogelijk een wezenlijk andere financiële impact, zodat het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord opnieuw dienen te worden gevraagd in toepassing van de artikelen 43, § 1, en 31, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 'ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019*".

De Inspectie van Financiën heeft op 29 oktober 2025 gunstig advies gegeven. Het Begrotingsakkoord DR202500425 werd verleend op 21 november 2025.

Op 24 oktober 2025 keurde de Vlaamse regering het dossier goed opnieuw principieel goed teneinde bij hoogdringendheid advies te vragen bij de VTC. Deze adviesvraag kwam er naar aanleiding van het advies van de Raad van Statie nr. 78.112 (voetnoot 5): "*Ook de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC) werd hierover niet geconsulteerd. Over het samenwerkingsakkoord zal voor het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in elk geval het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moeten worden ingewonnen. Het staat aan het Vlaamse Gewest om te beoordelen of het opportuun is om dan ook nog een bijkomend advies te vragen van de VTC.* ". Op 7 november 2025 bracht de VTC haar advies nr. 2025/069 uit. Op 18 november bracht de Gegevensbeschermingsautoriteit haar advies nr. 121/2025 uit.

C. HISTORIEK

Het samenwerkingsakkoord werd in eerste en tweede lezing principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering, respectievelijk op 16 december 2022 en 14 juli 2023. Op 14 juli 2025 werd het dossier voor een derde keer principieel goedgekeurd. Met name de hoogte van de zwerfvuilheffing zorgde voor discussie met de sector en werd in de loop van het dossier bijgestuurd.

Voor een goed begrip van dit dossier geven we daarom onderstaand de evolutie weer.

De eerste versie van het ISA UPV bevatte een **totale zwerfvuilheffing van 277 miljoen euro** voor de drie gewesten samen, waarvan 114 miljoen euro voor Vlaanderen. Voor Vlaanderen werd dit bedrag afgeleid uit een kostenstudie die in opdracht van OVAM werd uitgevoerd. Deze studie kwam tot de conclusie dat de totale zwerfvuilkosten door overheidsinstanties in Vlaanderen 164 miljoen euro bedragen. In Wallonië en Brussel zijn soortgelijke kostenstudies uitgevoerd.

Entiteit	Zwerfvuilkosten 2019 (€) Publicatie 2020[2]	Jaarlijkse zwerfvuilkosten (€) Bijkomende bevraging en herberekening 2021
Gemeenten en intercommunales	144.650.000,00	144.758.876,84
Agentschappen	6.750.000,00	6.676.897,49
AWV	*4.380.000,00*	*4.379.298,49*
ANB	*NB*	*338.949,85*
DVW	*2.370.000,00*	*1.814.461,16*
VMM	*NB*	*144.188,00*
Provincies	380.000,00	1.191.803,53
Antwerpen	*NB*	*270.795,49*
Limburg	*380.000,00*	*296.899,75*
Oost-Vlaanderen	*NB*	*253.932,82*
Vlaams-Brabant	*NB*	*82.614,36*
West-Vlaanderen	*NB*	*284.460,86*
Mooimakers	9.600.000,00	10.000.000,00
Zwerfvuilhandhavers (OVAM)	NB	1.710.000,00
Totaal	**161.380.000,00**	**164.334.477,61**

Op basis van de fractietelling zwerfvuil werd dit bedrag vervolgens proportioneel toegewezen aan de verschillende fracties in het zwerfvuil. De fracties binnen de scope van het toenmalige ontwerp-ISA waren verantwoordelijk voor 114 miljoen euro. Dit leidde tot onderstaand overzicht.

	Vlaanderen	Brussel	Wallonië	Totaal	kost per inw
Verpakkingen	78.203.513	55.084.920	55.856.158	**189.144.591**	**16,15**
Tabak	25.421.854	17.906.623	17.873.971	**61.202.448**	**5,23**
Kauwgom	9.876.232	6.956.612	7.819.862	**24.652.706**	**2,11**
Vochtige doekjes	1.102.896	776.857	670.274	**2.550.027**	**0,22**
Ballonnen	69.842	49.195	44.685	**163.722**	**0,01**
Totaal	**114.674.337**	**80.774.207**	**82.264.950**	**277.713.494**	**23,72**
Inwoners	6.774.807	1.251.846	3.681.575	**11.708.228**	
kost per inw	**16,93**	**64,52**	**22,35**	**23,72**	

In tweede lezing werd beslist om de zwerfvuilheffing significant te verminderen door met name de scope te vernauwen; dit in antwoord op de vraag van het bedrijfsleven die wees op de mogelijke impact op hun financiële draagkracht en concurrentievermogen met de omliggende buurlanden (problematiek van grensaankopen). Op die manier werd de heffing op kauwgom (24,6 miljoen) vervangen door een alternatieve regeling (art. 27 §6 van het ISA). De scope voor de verpakkingen werd beperkt tot de SUP-verpakkingen met toevoeging van drankblikjes (grootste fractie in het zwerfvuil) en sigarettendoosjes; samen goed voor een daling met 75 miljoen euro. De **totale zwerfvuilheffing daalde hierdoor met 36% naar 177 miljoen euro (daling met 100 miljoen euro)**.

(bedragen in euro)	Vlaanderen	Brussel	Wallonië	Totaal	kost per inw
Verpakkingen SUP + Blik + Sigarettendoosjes	47.089.750	33.169.036	33.633.432	**113.892.218**	**9,73**
Tabak	25.421.854	17.906.623	17.873.971	**61.202.448**	**5,23**
Vochtige doekjes	1.102.896	776.857	670.274	**2.550.027**	**0,22**

Ballonnen	69.842	49.195	44.685	**163.722**	**0,01**
Totaal	**73.684.342**	**51.901.711**	**52.222.362**	**177.808.415**	**15,19**
Inwoners	6.774.807	1.251.846	3.681.575	**11.708.228**	
kost per inw	**10,88**	**41,46**	**14,18**	**15,19**	

Voor de derde principiële goedkeuring werden nog een aantal technische correcties doorgevoerd, en voor Vlaanderen ook een herrekening op basis van recent studiewerk. In 2024 heeft OVAM namelijk een sorteeranalyse laten uitvoeren op het machinaal veegvuil. Uit die studie blijkt dat de tot dan gebruikte factor voor het aandeel zwerfvuil in het machinaal veegvuil van 20% een zware overschatting is. Het correcte aandeel is slechts 1,22%. Dit zorgt ervoor dat de hoeveelheden opgeruimd zwerfvuil in de nieuwe nulmeting veel lager liggen dan in de vorige planperiode. Dit heeft echter slechts een beperkte impact op de kosten voor het opruimen van het zwerfvuil. De meeste kosten zitten immers in inspanningen voor handhaving, plaatsen en ledigen van vuilnisbakjes, vegen. De nieuwe berekende hoeveelheid zwerfvuil heeft enkel een impact op de verwerkingskost. Deze daling van de verwerkingskost is doorgerekend in de Vlaamse heffing.
De Waalse regering besliste om het Waalse aandeel van de heffing verder te verminderen met 30%.

De totale zwerfvuilheffing daalde hierdoor verder tot **158,4 miljoen euro.**

	Vlaanderen	**Brussel**	**Wallonië**	**Totaal**	**kost per inw**
Verpakkingen SUP + Blik + Sigarettendoosjes	46.033.607	33.071.947	22.810.842	**101.916.396**	**8,70**
Tabak	24.386.720	17.520.164	12.084.251	**53.991.135**	**4,61**
Vochtige doekjes	1.057.988	760.091	524.261	**2.342.340**	**0,20**
Ballonnen	66.999	48.133	33.199	**148.331**	**0,01**
Totaal	**71.545.314**	**51.400.336**	**35.452.553**	**158.398.203**	**13,53**
Inwoners	6.774.807	1.251.846	3.681.575	**11.708.228**	
kost per inw	**10,56**	**41,06**	**9,63**	**13,53**	

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. De producenten van de verpakkingen in scope dragen 28,26% van de kosten; de tabaksproducenten 14,97%, a rato van hun aandeel in het zwerfvuil.

		Aandeel in zwerfvuil
Totale zwerfvuilkost	**162.873.723**	**100%**
SOM gefinancierd zwerfvuilheffingen	**71.545.314**	**43,93%**
Tabaksproducenten	*24.386.720*	*14,97%*
Producenten verpakkingen HH oorsprong	*46.033.60 7*	*28,26%*
Doekjesproducenten	*1.057.988*	*0,65%*
Ballonenproducenten	*66.999*	*0,04%*
SOM niet gefinancierd	**91.328.409**	**56,07%**

Federaal bestaat tevens een verpakkingsheffing. Dit is een belasting die geheven wordt op individuele verpakkingen die dranken bevatten. De beleidsnota Omgeving vermeldt: *"Om de SUP-richtlijn uit te voeren leggen we aan de Vlaamse regering en het parlement een met de andere gewesten overeengekomen ontwerp van Interregionaal Samenwerkingsakkoord (ISA) voor dat de UPV voor zwerfvuil regelt. [...] We bekijken hoe hierbij een herziening van de federale verpakkingsheffing*

mogelijk is." De federale regering heeft zich intussen in het Federaal Regeerakkoord 2025-2029 geëngageerd tot een aanpassing van de federale verpakkingsheffing: *"We verlagen daartoe de verpakkingsheffing voor alle producten die bovengemiddeld duurder zijn dan in de buurlanden. [...] Zo verlaagt de verpakkingsheffing voor water en schaffen we de verpakkingsheffing af voor herbruikbare verpakkingen."* Uiteraard kan – overeenkomstig het 'non bis in idem'-principe – geen sprake zijn van een dubbele belasting. De Raad van State formuleerde hierover, ondanks expliciete vraag, geen opmerkingen in haar nieuwe advies.

Ten slotte voorziet het samenwerkingsakkoord een verplichte aanpassing van de bedragen in 2029, na evaluatie en een nieuwe kostenstudie. Ook zal er ook een periodieke, vijfjaarlijkse meting van de zwerfvuilkosten en de samenstelling van het zwerfvuil zijn. De werkzaamheden daartoe zijn nu reeds lopende.

2. VERWERKING VAN DE ADVIEZEN

A. ADVIEZEN MET BETREKKING TOT PERSOONSGEGEVENS

De Raad van State is van mening dat artikel 15, § 3, dat bepaalt dat een producentenregister voor afgedankte batterijen moet worden opgesteld, een nieuwe verwerking van persoonsgegevens impliceert waarbij de toezichthoudende autoriteit in verband met de verwerking van persoonsgegevens moet worden geraadpleegd.

Ze specifieert daarbij in voetnoot 5: "*Ook de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC) werd hierover niet geconsulteerd. Over het samenwerkingsakkoord zal voor het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in elk geval het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moeten worden ingewonnen. Het staat aan het Vlaamse Gewest om te beoordelen of het opportuun is om dan ook nog een bijkomend advies te vragen van de VTC.*"

ADVIES VLAAMSE TOEZICHTSCOMMISSIE

Het ontwerp van samenwerkingsakkoord werd voor advies voorgelegd aan de Vlaamse Toezichtscommissie. Dit advies werd gevraagd bij hoogdringendheid. Op 7 november bracht de Vlaamse Toezichtscommissie het advies nr. 2025/069 uit.

Punt 11 en 12. De VTC merkt op dat het Ontwerp of de memorie van toelichting niet expliciet vermelden op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden. De VTC gaat er van uit dat de gegevens verwerkt worden op basis van de rechtvaardigingsgrond "taak van algemeen belang", waar het dossierbeheer betreft. De VTC beveelt aan om dit toe te voegen aan het Ontwerp of de memorie. Een loutere verwijzing naar de tekst van de AVG volstaat niet. Wat de verwijzing naar punt e) van artikel 6.1, moet verduidelijkt worden van welke taak van algemeen belang of openbaar gezag bedoeld wordt.

Dit werd aangevuld, zowel in het samenwerkingsakkoord (artikel 42 en 43), als in de artikelsgewijze bespreking van het samenwerkingsakkoord bij de bespreking van deze artikelen.

Punt 36. Daarnaast vraagt de VTC dat de bewaartermijnen vermeld in artikel 42 en 43 verantwoord worden in de memorie zodat nagegaan kan worden of deze in overeenstemming zijn met de minimale gegevensverwerking.

Dit werd aangevuld in de artikelsgewijze bespreking van het samenwerkingsakkoord. De maximale bewaartermijn van 5 jaar is redelijk en is noodzakelijk om desgevallend een strafrechtelijke procedure

tegen een producent te kunnen opstarten en afhandelen, zonder dat de daarvoor benodigde gegevens onbeschikbaar zouden worden

Punt 38. Daarnaast herinnert de VTC eraan dat er ook gezorgd moet worden voor de juistheid van de gegevens en gepaste veiligheidsmaatregelen.

Aan deze aanbeveling zal in de praktijk de nodige aandacht worden besteed maar dit vergt geen aanpassingen aan het Ontwerp en de memorie van toelichting.

ADVIES GEGEVENSBESCHERMINGAUTORITEIT

Het ontwerp van samenwerkingsakkoord werd voor advies voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. Op 18 november bracht de Gegevensbeschermingsautoriteit het advies nr. nr. 121/2025 uit.

Punt 9. De GBA vraagt om in artikel 42 te verduidelijken dat de bedoelde verwerkingen ook kunnen plaatsvinden met het oog op sancties in het kader van de toepassing van artikel 38 van de samenwerkingsovereenkomst.

In artikel 42 van het samenwerkingsakkoord werd artikel 37 dat de basis biedt voor de controle en strafbepalingen, toegevoegd aan de opsomming van artikelen die persoonsgegevens kunnen bevatten. In de artikelsgewijze bespreking werd de nodige duiding opgenomen betreffende de toepassing en de bewaartermijn.

Punt 13 en 14. De GBA vraagt om de (categorieën van) persoonsgegevens en de (categorieën van) betrokken personen die in het in artikel 15, §§ 1 en 2 bedoelde register moeten worden opgenomen, volledig te identificeren. En eveneens het doel te preciseren van het openbaar maken van de persoonsgegevens die zijn opgenomen in het in artikel 15, §§ 1 en 2 bedoelde register;

Het artikel 15 §1 en 2 werd aangepast in het samenwerkingsakkoord. Wanneer het register persoonsgegevens bevat, zullen deze niet openbaar worden gemaakt.

Punt 18. De GBA vraagt een bewaartermijn vast te stellen voor persoonsgegevens die zullen worden verwerkt overeenkomstig artikel 37, §. 2.

In artikel 42 van het samenwerkingsakkoord werd artikel 37 toegevoegd aan de opsomming van artikelen die persoonsgegevens kunnen bevatten. Artikel 42 stipuleert dat deze gegevens maximaal 5 jaar worden bewaard.

Punt 19 tem 21. De GBA vraagt om artikel 44 te schrappen. Enerzijds worden de verplichtingen die in artikel 44 zijn opgenomen, opgelegd door de AVG, zodat het omwille van de duidelijkheid niet aan te raden is om ze in de samenwerkingsovereenkomst te herhalen. Anderzijds vindt de GBA de huidige formulering van artikel 44 niet nauwkeurig genoeg.

Omdat de VTC in punt 44 van haar advies het net als positief beoordeelt dat het samenwerkings-akkoord dit artikel vermeldt, werd het artikel behouden.

B. 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.

Punt 8. De Raad van State merkt op dat het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord dateren van, respectievelijk, 5 juli 2022 en 28 november 2022. De thans voorliggende adviesaanvraag heeft mogelijk een wezenlijk andere financiële impact, zodat het advies IF en het begrotingsakkoord opnieuw dienen te worden gevraagd.

Het ontwerp werd opnieuw voorgelegd voor advies/akkoord. De Inspectie van Financiën heeft op 29 oktober 2025 gunstig advies gegeven. Het Begrotingsakkoord werd verleend op 21 november 2025.

Punt 12. De Raad van State vraagt om de verstrekte concordantietabellen te corrigeren en aan te vullen en stelt voor deze toe te voegen aan de memorie van toelichting zodat deze mee worden ingediend in de bevoegde parlementen.

De concordantie met de Batterijverordening (verordening (EU) 2023/1542) werd op punt gesteld. In de artikelsgewijze bespreking van het ISA is aangegeven aan welk artikel van de Batterijverordening invulling wordt gegeven door het betreffende artikel van het samenwerkingsakkoord.

Punt 13. Artikel 7, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord strekt ertoe uitvoering te geven aan verordening (EU) 2023/1542. De laatste zin van dat lid bepaalde dat "[d]e Gewesten (...) desgevallend, door middel van een uitvoerend Samenwerkingsakkoord, aanvullende doelstellingen en verplichtingen [kunnen] opleggen, op voorwaarde dat deze compatibel zijn met de verordening". De Raad van State geeft aan dat zoals die bepaling gesteld was, aan de gewestregeringen een ruime bevoegdheid wordt toegekend waaraan door middel van uitvoerende samenwerkingsakkoorden uitvoering moet worden gegeven. De machtiging die bij de laatste zin van artikel 7, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord verleend wordt, doet vragen rijzen in verband met het legaliteitsbeginsel en met de voorzienbaarheid van de ingestelde regeling. Uit de concordantietabellen die aan de afdeling Wetgeving zijn bezorgd, alsook uit de antwoorden van de gemachtigden van de regeringen, volgt evenwel dat artikel 7, § 1, van het samenwerkingsakkoord het mogelijk wil maken dat via een uitvoerend samenwerkingsakkoord uitvoering wordt gegeven aan sommige bepalingen van verordening (EU) 2023/1542 die de lidstaten toestaan – zonder hen ertoe te verplichten – verschillende aanvullende maatregelen te treffen. De bevoegdheden die deze bepalingen van verordening (EU) 2023/1542 zodoende aan de lidstaten verlenen, zijn nauwkeurig omschreven en inhoudelijk afgebakend. Daaruit volgt dat de machtiging die artikel 7, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord verleent aan de regeringen van de partijen die via een uitvoerend samenwerkingsakkoord optreden, verenigbaar lijkt met het legaliteitsbeginsel, op voorwaarde dat ze uitsluitend inhoudt dat die regeringen de maatregelen kunnen vaststellen die bij de voornoemde bepalingen van verordening (EU) 2023/1542 worden toegestaan. Artikel 7, § 1, tweede lid, dient echter aangevuld te worden met een opsomming van de voornoemde bepalingen van verordening (EU) 2023/1542.

De tekst van het samenwerkingsakkoord werd aangepast om tegemoet te komen aan deze vraag van de Raad van State. Artikel 7 werd in het ontwerp verder gedetailleerd met de aanvullende regels (i.p.v. doelstellingen) en verplichtingen, nl. de aanvullende regels en verplichtingen die voorzien zijn in de verordening (EU) 2023/1542, alsook aanvullende regels en verplichtingen die betrekking hebben op:

1° het uitwerken van het producentenregister overeenkomstig artikel 55 van verordening (EU) 2023/1542 en het aanleveren van de nodige gegevens;
2° de modaliteiten en procedurevereisten voor de registratie en goedkeuring van producenten en organisaties voor producentenverantwoordelijkheid, overeenkomstig artikel 55 en artikel 58 van de verordening (EU) 2023/1542;

3 ° het verder uitwerken van de niet-discriminerende selectieprocedure, overeenkomstig artikel 57, lid 8 van de verordening (EU) 2023/1542, en het nagaan of kandidaten voldoen aan de milieureglementering, waaronder de doelstellingen van artikel 71 van de verordening (EU) 2023/1542;
4 ° praktische modaliteiten voor de financiering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, met inbegrip van het uitwerken van de garantie in het kader van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, overeenkomstig artikel 58, lid 7 van de verordening (EU) 2023/1542;
5 ° het bepalen van de modaliteiten voor de inzameling van afgedankte batterijen, met inbegrip van het verstrekken van informatie over het terugname- en inzamelingssysteem, van een regeling voor het beheer van afgedankte batterijen waarvan de producent niet-identificeerbaar is of niet meer bestaat, en van de samenwerking met en vergoeding van publiekrechtelijke rechtspersonen die territoriaal verantwoordelijk zijn voor het beheer van huishoudelijke afvalstoffen;
6 ° het bepalen van nadere modaliteiten met betrekking tot de verwerking van afgedankte batterijen;
7 ° het opleggen van aanvullende maatregelen met betrekking tot preventie en sensibilisatie;
8 ° het opleggen van aanvullende rapportages en de modaliteiten voor het opzetten van het elektronisch systeem en het model voor rapportage overeenkomstig artikel 75 en 76 van de verordening (EU) 2023/1542.

Punt 14. De Raad van State vraagt in artikel 1, paragraaf 3 de verwijzing naar de definities in artikel 2, § 1, 6° en 21°, van het samenwerkingsakkoord te corrigeren. Er moet worden verwezen naar "artikel 2, § 1, 5° en 20°". Dit werd aangepast.

Punt 15. De Raad van State komt tot de conclusie dat het samenwerkingsakkoord geen volledige uitvoering geeft aan artikel 54, lid 3, e), van verordening (EU) 2023/1542.

Dit is een terechte vaststelling. Artikel 9, §3, punt 11° werd aangevuld om zo volledig uitvoering te geven aan artikel 76 van de verordening (EU) 2023/1542.

Punt 16. De afdeling Wetgeving heeft vragen over de mogelijkheid in artikel 9, § 8 dat, bij ontstentenis van een uitvoerend samenwerkingsakkoord, gewestelijke regelgeving eenzijdig voorziet in administratieve en procedurele regels – mogelijk verschillend in functie van het gewest dat die regelt vaststelt – voor de goedkeuring van het voornoemde organisme, waarvan de opdrachten en verplichtingen bestaan in de algemene doeleinden inzake afvalbeheer die in het samenwerkingsakkoord zijn vastgesteld. Het verdient aanbeveling in de toelichting bij de artikelen te expliciteren in hoeverre een regeling waarvoor aparte administratieve en procedurele regels ter zake naast elkaar bestaan, werkbaar is.

We nemen akte van deze opmerking. In de praktijk betreft het tijdelijke regelgeving om te voldoen aan Verordening (EU) 2023/1542 en verschillen de regels niet of nauwelijks. Het uitvoeringsbesluit Vlarema en het Brudalex 4-project zijn vrijwel identiek. In Wallonië is het erkenningssysteem ook vrijwel identiek. Dit zal als basis dienen voor een toekomstig uitvoerend samenwerkingsakkoord.

Punt 17. Een vergelijkbare vraag rijst in verband met artikel 10, § 4, derde lid, van het samenwerkingsakkoord, dat betrekking heeft op de "administratieve en procedurele regels voor het verzamelen van gegevens over batterijen en afgedankte batterijen, met inbegrip van het elektronisch systeem".

We verwijzen naar het eerdere antwoord onder punt 16.

Punt 18. De verplichting die het Beslissingsorgaan UPV aan een producent kan opleggen om zijn verantwoordelijkheid aan een beheersorganisme over te dragen, steunt blijkens artikel 10, paragraaf

2, vierde lid, op de inschatting dat die producent "niet in staat blijkt om zijn inzamel- en verwerkingsdoelstellingen te behalen". Een dergelijke formulering bevat volgende de Raad van State geen objectieve en verifieerbare criteria en voldoet dus niet aan de vereisten inzake duidelijke regelgeving en voorzienbaarheid die door het rechtszekerheidsbeginsel worden voorgeschreven. Die vereisten zijn des te dwingender daar, overeenkomstig artikel 38, § 1, van het samenwerkings-akkoord, strafrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd ingeval de producent zich niet binnen een termijn van drie maanden voegt naar de beslissing die op die basis is genomen.

De bepaling werd herzien in het licht van deze opmerking tot: "De producent die zijn inzamel- en verwerkingsdoelstellingen niet behaalt, zal zijn Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid alsnog moeten overdragen aan een beheersorganisme.". Deze aanpassing werd ook doorgevoerd in artikel 38 §1.

Punt 19. Artikel 10, paragraaf 4 betreft de rapporteringsverplichtingen voor de batterijen, conform artikel 69, leden 1 en 2, van verordening (EU) 2023/1542. Hiertoe wordt een elektronisch systeem opgezet waarbij de organisaties voor producentenverantwoordelijkheid instaan voor de financiering van dat systeem. De Raad van State is van mening dat deze verplichte vergoeding moet worden beschouwd als een belasting. De ontworpen financieringsregeling dient in het licht van het voorgaande nader te worden onderzocht en waar nodig rekening houdend met het legaliteitsbeginsel te worden aangepast..

De formulering werd aangepast. De organisaties voor producentenverantwoordelijkheid en de producenten die hun uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid niet hebben overgedragen aan een organisatie voor producentenverantwoordelijkheid kunnen gevraagd worden om zelf dit elektronisch systeem te ontwikkelen en te financieren. Het betreft hier geen financiering van een systeem dat door het Beslissingsorgaan UPV zal worden ontwikkeld.

Punt 20. In artikel 27 paragraaf 1, derde en vierde lid, en in paragraaf 2, eerste lid, moeten de verwijzingen naar "het vijftiende lid van deze paragraaf" en naar "artikel 27, § 1, vijftiende lid," vervangen worden door verwijzingen naar respectievelijk "het zestiende lid" en "paragraaf 1, zestiende lid".
Dit werd aangepast.

Punt 21. De Raad van State is van mening dat artikel 93 van verordening (EU) 2023/1542 niet volledig ten uitvoer wordt gelegd, tenzij de stellers kunnen aantonen dat in casu andere maatregelen van toepassing zijn – bijvoorbeeld de nietvernieuwing van de erkenning – en dat die kunnen worden gekwalificeerd als sancties die "doeltreffend, evenredig en afschrikkend" zijn in de zin van die bepaling. Het samenwerkingsakkoord moet in voorkomend geval aangevuld worden in het licht van deze opmerking.

De handhaving op deze UPV wordt geregeld in de gewestelijke regelgeving, niet in het ISA. In de gewestelijke regelgeving is handhaving voorzien op alle bepalingen van verordening (EU) 2023/1542. De opmerking van Raad van State vereist dus niet dat er bijkomende overtredingen en sancties aan het ISA worden toegevoegd.
Voor de duidelijkheid werd (via artikel 45) nog een overgangsbepaling ingevoegd die stipuleert dat artikel 37 en 38 pas van toepassing zijn op een afvalstroom uit boek II op het moment dat het uitvoerend samenwerkingsakkoord voor die stroom wordt goedgekeurd. Dit biedt de mogelijkheid om voordien de taakverdeling tussen de IVC, gewesten en andere actoren op vlak van handhaving verder uit te klaren en het ISA op dit punt nog aan te passen.

3. ANDERE WIJZIGINGEN T.O.V. VORIGE GOEDKEURING

Er werden nog een beperkt aantal aanpassingen doorgevoerd.

- *18 maanden (Artikel 14)*
  Technische wijziging waarbij artikel 14 in overeenstemming wordt gebracht met artikel 12.

- *Start heffing voor verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong (artikel 18 en artikel 36 §2)*
  De heffing is voor de eerste keer verschuldigd met betrekking tot het kalenderjaar 2026 i.p.v. 2025. De heffing schuift een jaar op gezien de goedkeuring van het dossier pas in 2026 in alle gewesten afgerond zal zijn, en een retroactieve heffing niet mogelijk is.

- *Start zwerfvuilheffing (art. 22, art. 27, art. 36 §6)*
  De heffing is voor de eerste keer verschuldigd met betrekking tot het kalenderjaar 2026 i.p.v. 2025. De heffing schuift een jaar op gezien de goedkeuring van het dossier pas in 2026 in alle gewesten afgerond zal zijn, en een retroactieve heffing niet mogelijk is.
  Als gevolg hiervan kan het bedrag van eventuele vrijwillige financiële verbintenissen ook pas voor het kalenderjaar 2026 in mindering worden gebracht (art. 27 §2 en 36 §6).

- *Voorschotregeling (art. 22, art. 27, art. 36 §6)*
  Er wordt een voorschotregeling ingevoerd. Jaarlijks op uiterlijk 15 april van het kalenderjaar N moet een voorafbetaling gedaan worden van 50% van de geschatte verschuldigde heffing voor kalenderjaar N, die gebaseerd is op de geschatte aantallen producten, waarop de heffing van toepassing is, die door de producent op de markt werden gebracht in het kalenderjaar N-1. Hiervoor rapporteert de producent op 1 maart van het kalenderjaar N de geschatte aantallen van het kalenderjaar N-1.

- *Expliciteren verdeelsleutel tussen de gewesten voor de ontvangsten van de heffing van de producent die op individuele basis uitvoering geeft aan zijn UPV voor zwerfvuil (art 22)*
  De heffing wordt verdeeld tussen de Gewesten op basis van de verdeelsleutel die kan worden afgeleid uit de bedragen per Gewest opgenomen in artikel 27, §1, 2de lid.

- *Expliciteren verdeelsleutel tussen de gewesten voor de ontvangsten van de administratieve geldboete (art. 27 §3 en art. 36 §6),* nl. in verhouding tot de reeds in het samenwerkings-akkoord vermelde bedragen voor de zwerfvuilheffing.

- *De bedragen van de heffing moeten ten laatste vanaf het kalenderjaar 2029 (i.p.v. 2028) aangepast worden op basis van een evaluatie die start binnen de 2 jaar na de inwerkingtreding van huidig samenwerkingsakkoord (art. 27 en art. 36§6).*
  Gezien de latere goedkeuring van het samenwerkingsakkoord en de latere inwerkingtreding van de zwerfvuilheffing, is het billijk ook de aanpassing van het samenwerkingsakkoord met een jaar op te schuiven.

- *Inwerkingtredingsbepaling (art.45)*
  Het Samenwerkingsakkoord treedt in werking op de dag van de inwerkingtreding van de laatste instemmingsakte.

4. BUDGETTAIRE IMPACT

A. HOOGTE ZWERFVUILHEFFING

Het totaalbedrag voor het Vlaams Gewest bedraagt € 71.545.313.

Het samenwerkingsakkoord neemt geen beslissing omtrent de verdeling van de heffing over de diverse overheidsinstanties. Elk gewest staat in voor de verdeling van de heffing op zijn grondgebied. Zowel in eerste, tweede als derde lezing werd een verdeling naar voor geschoven. De tabel hieronder herneemt deze verdeling over de diverse overheidsinstanties, zoals goedgekeurd in derde lezing. De verdere verdeling tussen de gemeenten, IC's, provincies en agentschappen is mogelijk op basis van het studiewerk dat reeds in opdracht van de OVAM werd verricht.

Hierbij moet opgemerkt worden dat de bedragen in de tabel hieronder deze zijn voor 'een standaard jaar' op kruissnelheid. De effectief beschikbare middelen kunnen hiervan afwijken door bepalingen in het samenwerkingsakkoord zoals:

i. de compensatie van vrijwillige bijdragen aan het zwerfvuilbeleid van het Vlaams Gewest betaald in 2026; en
ii. de daling bij invoering statiegeld of een gelijkwaardig systeem (met 25% 1 jaar na invoering en vervolgens met 5% gedurende 6 jaar).

Tot slot geldt ook dat de bedragen in het kalenderjaar 2029 moeten worden herzien.

	Versie 1ste lezing	Versie 2de lezing	Versie 3de lezing
Gemeenten en IC's	97.770.221	62.757.801	60.935.966
Provincies en agentschappen	5.312.431	3.410.000	3.311.009
Mooimakers	10.000.000	6.418.907	6.232.569
Handhaving	1.710.000	1.097.633	1.065.769
TOTAAL	**114.792.652**	**73.684.342**	**71.545.314**

B. ORGANISATIE VAN DE HEFFINGEN

Het samenwerkingsakkoord introduceert vier heffingen:

- Zwerfvuilheffing: heffing in kader van de UPV zwerfvuil (zie punt A);
- UPV-heffing: heffing analoog aan de bestaande "halve euro" voor huishoudelijk verpakkingsafval voor alle andere UPV-stromen (o.a. batterijen, matrassen, voertuigen, olie…), voor Vlaanderen zo'n 2,5 miljoen euro;
- Heffing als sanctie indien de reserves van een beheersorganisme hoger zijn dan de richtwaarde;
- Heffing als sanctie indien de inzamel- en verwerkingsdoelstellingen niet gehaald worden.

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

Elk gewest is autonoom bevoegd om te beslissen bij welke overheidsinstelling de heffingen worden ontvangen. Elk gewest beslist eveneens over de aanwending van de ontvangen heffingen.

OVAM wordt aangewezen als de instelling die de verdeling van de ontvangsten van het Vlaamse aandeel in de zwerfvuilheffing (en eventuele administratieve geldboetes bij laattijdige betaling hiervan) over de diverse overheidsinstellingen organiseert. Dit wil niet zeggen dat OVAM ook per definitie de heffingen zal ontvangen en beheren. Hiervoor zal een apart begrotingsfonds UPV worden opgericht.

OVAM wordt aangewezen als de instelling die de andere drie heffingen ontvangt en beheert. Dit wil niet zeggen dat de OVAM ook per definitie instaat voor de inning van de heffing bij de belastingplichtigen. Dit impliceert enkel dat de ontvangsten finaal bij OVAM moeten terecht komen en dat OVAM deze financiële middelen beheert en beslist over de aanwending ervan. 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.

5. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen vraag naar bijkomende middelen uit de begroting om extra tewerkstelling te financieren. Het samenwerkingsakkoord heeft geen impact op de werkingsdotatie van OVAM maar wel op het totale personeelsbestand en het totaal loonbudget ESR11.

Via de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid trekken we financiële middelen aan om additionele overheidstaken op te nemen. De impact op het personeelbestand situeert zich op twee vlakken:

(i) Verankering van bestaande, extern gefinancierde tewerkstelling voor 45 VTE.;
- 15 VTE hiervan zijn reeds geneutraliseerd in het personeelsplan van de OVAM;

(ii) Additionele tewerkstelling van 16 VTE.

Dit betekent een personeelsvermeerdering voor de OVAM en dus onrechtreeks ook voor het volledige Beleidsdomein Omgeving. Zonder deze personeelsvermeerdering kunnen de doelstellingen van het samenwerkingsakkoord niet gerealiseerd worden.

In tweede en derde lezing hechte de Vlaamse regering reeds haar goedkeuring aan de geschetste personeelsimpact. Het akkoord van Bestuurszaken (als reactie op de adviesvraag d.d. 10/07/2023) werd verkregen voor 61 VTE zonder compensatie bij de OVAM.

6. VERDER TRAJECT

Het ontwerp van decreet wordt voorgelegd aan de Vlaamse regering voor definitieve goedkeuring, waarna het zal worden ingediend bij het Vlaams Parlement.

7. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering:

1° beslist haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van Samenwerkingsakkoord van (...) 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;

2° de minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving, te gelasten voornoemd samenwerkingsakkoord te ondertekenen;

3° beslist de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving, te gelasten, na de ondertekening, om het samenwerkingsakkoord in te dienen bij de voorzitter van het Vlaams Parlement;

4° beslist haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot instemming met het Samenwerkingsakkoord van (...) 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 de bijhorende memorie van toelichting;

5° wijst OVAM aan als de instelling die voor het Vlaamse Gewest de heffingen in het kader van artikel 8, artikel 9, §10, artikel 13, artikel 14, artikel 18 en artikel 36, §2 ontvangt;

6° wijst OVAM aan als de instelling die voor het Vlaamse Gewest de verdeling tussen de diverse overheidsinstanties van de ontvangsten van de heffing en eventuele administratieve geldboetes hiervoor bedoeld in artikel 22, §2, artikel 27 en artikel 36, §1 en §6 organiseert.

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw

Jo BROUNS

BIJLAGEN

1. Ontwerp van decreet
2. Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet
3. 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
4. Memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord
5. Artikelsgewijze bespreking van het samenwerkingsakkoord
6. Advies Raad van State
7. Advies Inspectie van Financiën
8. Begrotingsakkoord
9. Advies Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens
10. Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit