



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.934/1
van 18 maart 2026

over

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

Op 16 februari 2026 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 10 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 maart 2026.

*

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 rechtsgrond, 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 9 februari 2026 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, §§ 3 en 4, 13, § 1, 14° en 14bis, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 ‘betreffende de preventie en het beheer van verpakingsafval’ (punten 2° en 5°), zoals ingevoegd door de artikelen 18 en 36, §§ 1, 2 en 6, van het samenwerkingsakkoord van 9 februari 2026. Het betreft ten tweede het gedeelte van de administratieve geldboete dat aan het Vlaamse Gewest is toegewezen, vermeld in artikel 27, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 9 februari 2026 en artikel 13, § 1, 14°, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakingsafval (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.

RETROACTA

3. Eerder werden al ontwerpen tot oprichting van een ‘Vlaams Fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid’ aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor advies voorgelegd.

Dit gebeurde een eerste maal met adviesaanvraag 78.299/1-3-16¹. Met betrekking tot het desbetreffende artikel 86 van het voorontwerp van programmadecreet werd de adviesaanvraag onontvankelijk verklaard.

Een tweede maal gebeurde dit met adviesaanvraag 78.385/1². Deze adviesaanvraag werd als voorbarig bestempeld, omdat het samenwerkingsakkoord waarnaar in verschillende bepalingen van het voorontwerp werd verwezen, nog niet was ondertekend en derhalve nog niet was “gesloten” in de zin van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Het advies besloot dat het voorontwerp pas op ontvankelijke wijze om advies kon worden voorgelegd nadat de definitieve versie van het ontwerp van samenwerkingsakkoord namens alle betrokken partijen zou zijn ondertekend. Ondanks het voorbarige karakter van deze adviesaanvraag werden in dat advies een aantal opmerkingen geformuleerd.

Bij de thans voorliggende adviesaanvraag is een ondertekende versie gevoegd van het samenwerkingsakkoord betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil van 9 februari 2026. Het ontwerp van decreet ‘tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 9 februari 2026 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’ is op 24 februari 2026 ingediend in het Vlaams Parlement³.

Deze adviesaanvraag is dan ook ontvankelijk.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Uit artikel 15, § 2, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 vloeit voort dat bij de oprichting van een begrotingsfonds de ontvangsten uitdrukkelijk aan het

¹ Adv.RvS 78.299/1-3-16 van 13 oktober 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 19 december 2025 bij de begroting 2026.

² Adv.RvS 78.385/1 van 26 november 2025 over een voorontwerp van decreet ‘tot oprichting van een Vlaams fonds voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid’.

³ Ontwerp van decreet ‘tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 9 februari 2026 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’, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-2026, nr.710/1.

fonds dienen te worden toegewezen en dat deze ontvangsten in nauwkeurige en strikte bewoordingen dienen te zijn omschreven.

In advies 78.385/1 werd vastgesteld dat voor een aantal ontvangsten werd verwezen naar een ontwerp van samenwerkingsakkoord waaruit niet duidelijk bleek welke gedeelte van een aantal heffingen en administratieve geldboeten aan het Vlaamse Gewest worden toegewezen. Er werden dan ook vragen gesteld bij de toepasbaarheid van de ontworpen regeling. De Raad van State raadde dan ook aan om in dat samenwerkingsakkoord alsnog een mechanisme te bepalen dat de onderlinge verdeling van de heffingen en administratieve geldboeten tussen de gewesten regelt. Het samenwerkingsakkoord dat is gesloten op 9 februari 2026, zou hieraan tegemoetkomen.

Niettemin is de verdeelsleutel tussen de gewesten niet duidelijk bepaald voor de volgende bepalingen van het voorontwerp:

- Artikel 3, 2°, van het voorontwerp, in zoverre het gaat om artikel 7, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008;
- Artikel 3, 4°, van het voorontwerp, in zoverre het gaat om artikel 9, § 10, van het nieuwe samenwerkingsakkoord van 9 februari 2026;
- Artikel 3, 5°, van het voorontwerp, in zoverre het gaat om artikel 7, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008.

De gemachtigde antwoordde hierop als volgt:

- “- Artikel 3, 2° in zoverre het gaat om artikel 7, § 3 van het SAK van 4 november 2008: 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 SAK van 4 november 2008.
- Artikel 3, 4° in zoverre het gaat om artikel 9, § 10 van het nieuwe SAK van 9 feb 2026: De heffing in artikel 9 §10 van het SAK verwijst naar artikel 8. De heffing in artikel 8 is een heffing per inwoner. De verdeling tussen de gewesten gebeurt op basis van het inwonersaantal van de respectievelijke gewesten.
- Artikel 3, 5° in zoverre het gaat om artikel 7, § 4 van het SAK van 4 november 2008: De heffing in art. 7, § 4 van het SAK van 4 november 2008 verwijst naar artikel 14bis, §1 en is een heffing per inwoner (“De heffing bedraagt 0,040 EUR/inwoner”). De verdeling tussen de gewesten gebeurt op basis van het inwonersaantal van de respectievelijke gewesten.”

Voor artikel 3, 4°, kan worden aangesloten bij het antwoord van de gemachtigde die verwijst naar artikel 8 van het samenwerkingsakkoord.

Voor artikel 3, 2°, van het voorontwerp, is dit evenwel niet vanzelfsprekend. Op de vraag waar precies de verhouding van het bedrag voor het Vlaamse Gewest is bepaald in het samenwerkingsakkoord, antwoordde de gemachtigde:

“Dit is niet rechtstreeks opgenomen in het SAK. Op dit moment zijn er geen producenten van huishoudelijke verpakkingen die op een individuele basis invulling geven aan hun verplichtingen voor verpakkingsafval. Maw de verhouding van de bedragen voor

de gewesten, zoals vastgesteld in artikel 13, §1, punt 14° van het SAK van 4 november 2008, geldt nu voor alle producenten die allemaal op collectieve wijze invulling geven aan de UPV. Het lijkt ons dan ook logisch om die verhouding aan te houden indien in de toekomst toch zou gekozen worden voor individuele invulling, om zo geen ongelijkheid tussen beide piste te creëren.

Een dergelijke verdeelsleutel geldt ook voor de andere producten binnen de scope van het ISA.”

De Raad neemt hier akte van. Het zal aan de partijen bij het samenwerkingsakkoord toekomen om op basis van de aangehaalde bepalingen in het samenwerkingsakkoord tot een verdeling van de inkomsten tussen de gewesten te komen. Eenzelfde vaststelling geldt voor de heffingen vermeld in artikel 3, 5°, van het voorontwerp.

5. In de artikelen 3, 1°, 3°, 4°, 6° en 70, van het voorontwerp, moet telkens de datum van het samenwerkingsakkoord (9 februari 2026) worden aangevuld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC