

datum: 3 januari 2023

Advies Interregionaal Samenwerkingsakkoord Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil

Samenvatting standpunt

VVSG steunt de invoering van een juridische kapstok voor een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor wegwerpluiers en roept de Vlaamse Regering op om in het kader de huidige herziening van het Vlarema meteen werk te maken van een concrete invoeringsdatum. Verder vraagt VVSG de nodige transparantie bij de besteding van de heffing van de verschillende producenten. Wat betreft het juridisch kader voor de producentenverantwoordelijkheid zwerfvuil zijn dit de meest fundamentele opmerkingen:

- Indexeer de kosten die de verschillende producenten dienen te betalen aan de verschillende overheidsinstanties.
- Wees consistent in de berekening van de zwerfvuilvergoeding voor elk van de overheidsinstanties, cfr. op basis van het procentueel aandeel in de totale zwerfvuilinspanning.
- De keuze voor de financiële optie enerzijds of de financieel/organisatorische optie anderzijds kan niet opgedrongen worden aan de lokale besturen, de keuze tussen beide opties blijft de absolute vrijheid van het lokaal bestuur.
- Verduidelijk welk bedrag in mindering zou gebracht worden van de resterende middelen indien een overheidsinstantie kiest voor de financieel/organisatorische optie. In principe zou volgens VVSG de overeenkomst in het kader van de financieel/organisatorische optie enkel mogen gaan over de operationele invulling en niet over de vergoeding voor de betrokken overheidsinstantie. Deze vergoedingen liggen immers vast op basis van de zwerfvuilinspanning, voor de gemeenten verder opgesplitst op basis van een verdeelsleutel. In ieder geval zou volgens VVSG voor de gemeenten maximaal het bedrag in mindering mogen gaan waarop het lokaal bestuur recht op heeft volgens de verdeelsleutel van OVAM.
- Voer een regeling in voor de belasting op niet-gerecycleerd verpakkingsafval waarbij, in tegenstelling tot vandaag, de producenten hiervoor betalen en niet de belastingbetaler.

1. Artikelsgewijs advies

1.1. Gemeenschappelijke bepalingen

Artikel 7 bevat de facto een juridische kapstok voor de invoering van een uitgebreide **producentenverantwoordelijkheid voor wegwerpluiers**. VVSG is tevreden met deze juridische kapstok. De invoering van zo'n UPV voor wegwerpluiers is met het oog op de reductie van de hoeveelheid huishoudelijk restafval één van de speerpunten van het nog goed te keuren Lokaal Materialenplan 2023-2030, overigens een actie waarvoor de Vlaamse Regering zich zelf engageert. VVSG roept de Vlaamse Regering om meteen werk te maken van een concrete invoeringsdatum en praktische modaliteiten in de huidige herziening van het Vlarema ("Vlarema 9"). Indien dit niet gebeurt ondergraaft de Vlaamse Regering de facto al een belangrijke ambitie van het nog goed te keuren Lokaal Materialenplan 2023-2030.

Artikel 7 bepaalt dat de doelstellingen voor elk van de afvalstromen onder UPV worden opgelegd door middel van een uitvoerend Samenwerkingsakkoord en dat de gewesten steeds afzonderlijk aanvullende doelstellingen kunnen opleggen. De **juridische context van de uitvoerende Samenwerkingsakkoorden is evenwel onvoldoende duidelijk**. Er is geen duidelijkheid over de looptijd, de manier van totstandkoming, de minimale inhoud van zo'n uitvoerend Samenwerkingsakkoord... VVSG vraagt om dit specifieker te omschrijven in het Interregionaal Samenwerkingsakkoord dat ter advies voorligt.

Artikel 8 stelt dat elk Gewest de concrete bestemmingen kiest van de heffingen die ze respectievelijk hebben ontvangen, na consultatie van de betrokken beheersorganismen, Voor VVSG is **transparantie** erg belangrijk in dit beslissingsproces. De besteding op vandaag van het budget van de halve euro, waarbij de producenten zelf een doorslaggevende stem hebben bij de besteding van de middelen, is volgens VVSG onvoldoende transparant en geen voorbeeldmodel. Onderling overleg tussen het Gewest en de betrokken beheersorganismen kan zeker, maar het is de overheid die finaal moet beslissen over de besteding van de middelen.

Volgens artikel 9 (§4, punt 8) moet het beheersorganisme een **discussieforum** met de gewestelijke administraties en met alle organisaties die actoren vertegenwoordigen die betrokken zijn bij de uitvoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Voor VVSG is het evident dat de lokale besturen vertegenwoordigd zijn in dit forum.

Nog volgens artikel 9 (§5, 2°) moet een beheersorganisme, voor zover de UPV betrekking heeft op huishoudelijk afval, een **uniforme overeenkomst afsluiten met elke publiekrechtelijke rechtspersoon** die territoriaal bevoegd is voor huishoudelijke afvalstoffen; de modelovereenkomst wordt voorafgaandelijk voor goedkeuring voorgelegd aan de bevoegde Gewestelijke administratie. VVSG heeft hierbij twee opmerkingen:

- Het is wellicht beter om te spreken van een modelovereenkomst in plaats van een uniforme overeenkomst. De lokale praktijk zorgt er immers soms voor dat niet alle contracten uniform kunnen zijn.
- VVSG vraagt dat de lokale besturen volwaardig betrokken worden bij de totstandkoming van de modelovereenkomst en vraagt dat op die manier te verduidelijken in de tekst van het ontwerp ISA.

1.2. Zwerfvuil

VVSG wil in de eerste plaats zijn **appreciatie** uitdrukken voor deze belangrijke omzetting van de Europese Richtlijn Single Use Plastics. VVSG is reeds lang vragende partij om producenten volledig verantwoordelijk te maken voor hun producten eens ze bij het afval belanden. Dat geldt ook voor producten die vaak terug te vinden zijn in het zwerfvuil. Het doorrekenen van de kosten moet er onder andere voor zorgen dat producenten zelf veel meer investeren in afvalpreventie.

Artikel 27 van het ontwerp ISA legt de bedragen vast die de betrokken producenten moeten betalen aan de Gewesten. VVSG heeft daarbij verschillende opmerkingen:

- 1) Het artikel verwijst naar de **totale en reële kosten**, maar er is op vandaag geen exact overzicht van de totale en reële kosten voor de verschillende overheidsinstanties, en al zeker niet voor de lokale besturen. Voor de kosten van de lokale besturen beroept men zich op de meest recente studie van OVAM uit 2019 over de hoeveelheid zwerfvuil en de bijhorende beleidskosten. Volgens VVSG is die studie een zo goed mogelijke inschatting van de huidige kosten op basis van de huidige beschikbare data, maar geenszins een exacte weergave van de totale en reële kosten. VVSG vraagt dan ook om dat als dusdanig te verduidelijken in de tekst.
- 2) Voor het aandeel van de lokale besturen in de totale kosten voor de verschillende overheidsinstanties in het Vlaams Gewest, beroept men zich op de meest recente studie van OVAM uit 2019. VVSG wijst er op dat we ondertussen 4 jaar later zijn en vraagt om de bedragen te **indexeren**. In de huidige context van gestegen loon- en energiekosten is die vraag meer dan terecht.

Artikel 27 verduidelijkt dat het toepassen van de organisatorische en financiële terugname van het zwerfvuil er in geen geval mag toe leiden dat de producenten of hun vertegenwoordigers **inspraak hebben in het zwerfvuilbeleid**. In de oorspronkelijke ontwerptekst waarover reeds een consultatie werd georganiseerd was dit beperkt tot de producenten van tabaksproducten. VVSG, die hiervoor tijdens de consultatie ook voorstander van was, steunt de uitbreiding naar alle producenten gevat door deze uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Artikels 27 (voor tabaksproducten, kauwgom, vochtige doekjes en ballonnen) en 36 (voor huishoudelijke verpakkingen) doet een uitspraak over het bedrag dat de betrokken producenten dienen te betalen aan het geheel van de overheidsinstanties in het Vlaams Gewest: 114.674.337 euro. In de nota aan de Vlaamse Regering staat dat de lokale besturen (gemeenten + afvalintercommunales) en provincies op basis van hun procentueel aandeel in de totale zwerfvuilinspanning (85,87%) recht zouden hebben op **98,5 miljoen euro**. Op basis van eerder gecommuniceerde nota's van OVAM bedraagt het procentueel aandeel van de gemeenten en afvalintercommunales alleen al 88,09%. Dat stemt overeen met een bedrag van 101.016.623 euro. Navraag bij de OVAM op 22 december 2022 leert dat de totale kost voor de werking van Mooimakers en de zwerfvuilhandhavers eerst in mindering is gegaan van de totale vergoeding voor alle overheidsinstanties in het Vlaams Gewest, en dat de resterende middelen opnieuw herverdeeld werden:

Totaal te vergoeden kost: 114,8 miljoen euro

Aftrek Mooimakers en zwerfvuilhandhavers: 114,8 miljoen euro – 11,77 miljoen euro = 103,09 miljoen euro.

	Procentueel aandeel zwerfvuilinspanning	Herrekend procentueel aandeel	Zwerfvuilvergoeding
Gemeenten	88,09%	94,84% (= 88,09/92,88*100)	97,77 miljoen euro (= 94,84%*103,09)
Provincies en Agentschappen	4,79%	5,16%	5,32 miljoen euro
Totaal	92,88%	100%	103,09 miljoen euro

VVSG is niet akkoord met deze manier van werken. Op basis van de fractietelling wordt maar een deel van de totale zwerfvuilkosten van lokale besturen vergoed. De Vlaamse overheid heeft procentueel maar een beperkt aandeel in de totale zwerfvuilkost (Mooimakers + zwerfvuilhandhavers), maar toch worden de kosten van de Vlaamse overheid volledig vergoed. Nochtans richten de activiteiten van Mooimakers en de Vlaamse zwerfvuilhandhavers zich ook op andere fracties dan alleen maar de fracties die voorwerp uitmaken van dit Interregionaal Samenwerkingsakkoord. VVSG vraagt dat de Vlaamse Regering consistent is in de berekening van de zwerfvuilvergoeding voor elk van de overheidsinstanties in Vlaanderen.

Artikel 28 laat toe dat een erkend organisme in de zin van het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval de rol van collectief organisme in het kader van de UPV voor zwerfvuil opneemt en daardoor de financiële verplichtingen van producenten vervult door middel van **contracten** af te sluiten met overheidsinstanties die kosten in het kader van het zwerfvuilbeleid dragen. VVSG gaf tijdens de eerdere consultatieronde reeds aan dat dit niet de voorkeurswijze is waarop de lokale besturen vergoed dienen te worden, en wel om deze redenen:

- Het beheer van openbare ruimte is een kerntaak van lokale besturen, zij zijn het best geplaatst om kort op de bal te spelen en maatwerk te leveren.
- Modelcontracten impliceren een sterke 'one size fits all' benadering met referentiescenario's en gemiddelde vergoedingen die de werkelijke kosten niet volledig dekken.
- Het beheer van zwerfvuil is een complexe activiteit en behoeft maatwerk op het niveau van de gemeente en zelfs op het niveau van doelplaatsen binnen de gemeente. Het is moeilijk om die flexibiliteit in modelcontracten te vervatten.
- De belangen van de leden van Fost Plus, de verpakkingsproducenten, zijn niet in overeenstemming met de manier waarop de lokale besturen de aanpak van zwerfvuil willen organiseren. Voor de lokale besturen staat een preventief beleid voorop. Wanneer de verpakkingsproducenten het lokale beleid bepalen komt de

nadruk te liggen op meer opruimen, en dat is geen structurele oplossing is voor het zwerfvuilprobleem.

- Uit de omzetting van de SUP-richtlijn naar art. 21, §2/1 van het Materialendecreet blijkt op geen enkele manier de intentie van de decreetgever om de producenten een operationele rol toe te kennen in het zwerfvuilbeheer. Art. 21, §2/1 beperkt zich tot een louter financiële verantwoordelijkheid voor de producenten van afvalstoffen die een relevant aandeel van de zwerfvuilkosten en milieudruk veroorzaken.

Nu blijkt dat de Vlaamse Regering toch voorstander blijft van de keuzemogelijkheid tussen de financiële als financieel/organisatorische optie, heeft VVSG deze opmerkingen:

- Het moet de absolute **keuzevrijheid** zijn van het individuele lokaal bestuur en niet van de producenten zelf om te kiezen tussen de financiële of financieel/organisatorische optie. VVSG vraagt om dat zo te verduidelijken in de tekst van het ISA zelf.
- Volgens het ontwerp ISA moeten de **modelcontracten** na consultatie van het Beslissingsorgaan Verpakkingen goedgekeurd worden door het Beslissingsorgaan UPV. VVSG vraagt om toe te voegen dat deze modelcontracten tot stand komen in samenwerking met de lokale besturen zelf (via VVSG en Interafval).
- Uit de tekst van het ontwerp ISA is niet duidelijk **welk bedrag in mindering** zou gebracht worden van de resterende middelen indien een overheidsinstantie kiest voor de financieel/organisatorische optie. In principe zou volgens VVSG de onderhandeling in het kader van de financieel/organisatorische optie enkel mogen gaan over de operationele invulling en niet over de vergoeding voor de betrokken overheidsinstantie. Deze vergoedingen liggen immers vast op basis van de zwerfvuilinspanning, voor de gemeenten verder opgesplitst op basis van een verdeelsleutel. In ieder geval zou volgens VVSG voor de gemeenten maximaal het bedrag in mindering mogen gaan waarop het lokaal bestuur recht op heeft volgens de verdeelsleutel van OVAM. Ook voor andere overheidsinstanties mag de keuze voor de financieel/organisatorische optie er niet toe leiden dat de ene instantie de vergoeding voor de andere instantie hypothekeert. VVSG vraagt dat de Vlaamse Regering dit nog verduidelijkt in de tekst van het ISA of de Memorie van Toelichting.

Verder wijst VVSG er op dat gemeenten steeds de mogelijkheid hebben om via hun **intergemeentelijk samenwerkingsverband** gemeenschappelijke afspraken te maken, en dit zowel in de financiële als de financieel/organisatorische optie. Op vandaag is er vooral een sterke intergemeentelijke samenwerking op vlak van de afvalinzameling aan huis, de uitbating van recyclageparken, de verwerking van huishoudelijk (rest)afval en de bijhorende communicatie met de burger en sensibilisering. Hoewel er de afgelopen jaren steeds meer initiatieven daartoe zijn, staat de intergemeentelijke samenwerking op vlak van openbare netheid algemeen in Vlaanderen minder ver. VVSG ziet volgende meerwaarde van een intergemeentelijke aanpak van zwerfvuilbeleid:

- Het is een verdere stap in de **ontzorging** van gemeenten op vlak van afvalbeheer. Afvalintercommunales hebben de afgelopen decennia heel veel expertise opgebouwd op vlak van efficiënt afvalbeheer en kunnen dit nu ook verderzetten bij openbare netheid.
- Het zorgt voor een **efficiënte aanwending van mensen en middelen**. Via de afvalintercommunale kan personeel en middelen (veegmachines,...) in een groter werkingsgebied ingezet worden.
- Het is de bedoeling om via een intergemeentelijke aanpak de professionalisering van het zwerfvuilbeleid verder door te drijven. Op vandaag werken gemeenten vooral los van elkaar aan een gezamenlijke uitdaging, namelijk een propere publieke ruimte. Er is weliswaar een uitwisseling van goede praktijken via Mooimakers, maar het blijft een uitdaging om alle gemeenten te bereiken en die goede praktijken te verspreiden.

Artikel 36 wijzigt de 5de alinea van punt 12° van artikel 13, §1 van het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008. VVSG stelt voor om dit element toe te voegen aan de opsomming bij “het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van verpakkingen kan onder meer betrekking hebben op”: het vermijden van de aanwezigheid van verpakkingsafval in het zwerfvuil.

Nu een wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 voorligt, stelt VVSG voor om een regeling voor de **belasting op niet-gerecycleerd verpakkingsafval** te integreren in het Samenwerkingsakkoord. Momenteel wordt deze belasting betaald door de Federale schatkist aan de Europese Unie. Het is dus de belastingbetaler die opdraait voor deze belasting. Door deze belasting door te rekenen aan de producenten kan dit producenten stimuleren om in te zetten op recycleerbare verpakkingen en het vermijden van plastic verpakkingen in het zwerfvuil. Interafval stelt dus voor om het momentum van de aanpassing van het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 aan te grijpen om de belasting op niet-gerecycleerd verpakkingsmateriaal door te rekenen aan de producenten.