Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

CONCEPTNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: De invoering van een statiegeldsysteem in Vlaanderen

Samenvatting: In deze conceptnota wordt het kader geschetst voor de invoering van een statiegeldsysteem in Vlaanderen. De Vlaamse Regering geeft op grond van deze krijtlijnen het mandaat aan de bevoegde minister om de noodzakelijke onderhandelingen te voeren met de andere gewesten en het federale niveau.

1. SITUERING

Het "Verpakkingsbeleid en zwerfvuilbeleid 2.0" ("Verpakkingsplan") werd vervroegd geëvalueerd. Dit werd door de minister afgesproken met de commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement in 2021. Op deze manier kunnen nog deze legislatuur beleidsinitiatieven genomen worden als de doelstellingen niet gehaald zouden worden. Initieel was deze evaluatie voorzien voor eind 2023 en werd ze een jaar naar voor getrokken. Het deelaspect zwerfvuil uit deze evaluatie wordt hier uitgelicht:

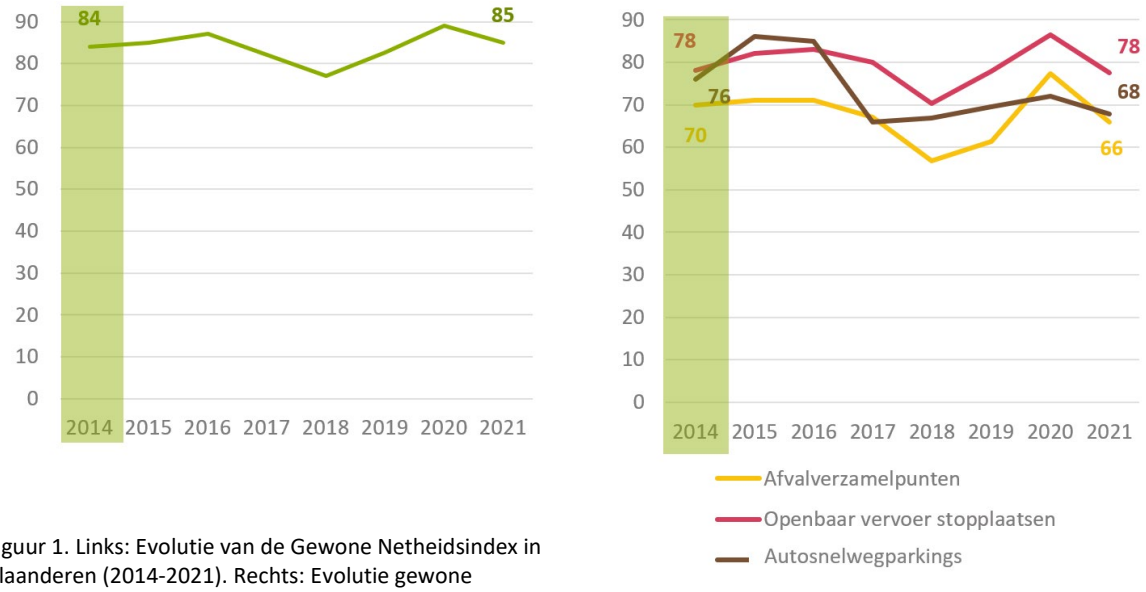
NETHEIDSINDEX

Het Uitvoeringsplan voor huishoudelijk en gelijkaardig bedrijfsafval (2016-2022), dat de doelstellingen uit het Verpakkingsplan verder vertaalde, stelt dat

1. **de score van de netheidsindex voor de drie slechtste doelplaatsen** (autostradeparkings, openbare vervoerplaatsen en afvalverzamelpunten) **moet stijgen met minimaal 10%** ten opzichte van 2014;
2. De score van de netheidsindex voor de andere doelplaatsen mogen niet verslechteren ten opzichte van 2014.

De methodologie voor het uitvoeren van de netheidsindex werd in samenspraak met de sector goedgekeurd op 5 maart 2020.

De positieve kentering uit 2019 en 2020 zien we niet langer in 2021 (**Figuur 1** links). Hierdoor lijkt het onmogelijk om de doelstelling omtrent de netheidsindex nog in 2022 te behalen. Mogelijk was er in de jaren 2020 en 2021 ook een impact vanwege COVID, maar dit is niet kwantificeerbaar.



Figuur 1. Links: Evolutie van de Gewone Netheidsindex in Vlaanderen (2014-2021). Rechts: Evolutie gewone Netheidsindex voor de 3 slechtste type-omgevingen (+10% doelstelling).

De grootste uitdaging ligt in het behalen van de +10% doelstelling voor autosnelwegparkings, waar de netheid nog is verslechterd. Afvalverzamelpunten scoren in 2021 onder het niveau van 2014, maar dit verschil is niet significant. Enkel voor openbaar vervoer stopplaatsen zitten we op hetzelfde niveau als in 2014 (**Figuur 1** rechts). De doelstelling om voor deze drie doelplaatsen tot een verbetering te komen wordt dus voor geen enkele doelplaats gehaald. Integendeel, voor de snelwegparkings is er zelfs een verslechtering. De netheidsindex kijkt naar de totale netheid, dus ook impact van sluikstort heeft hier invloed op.

HOEVEELHEID ZWERFVUIL

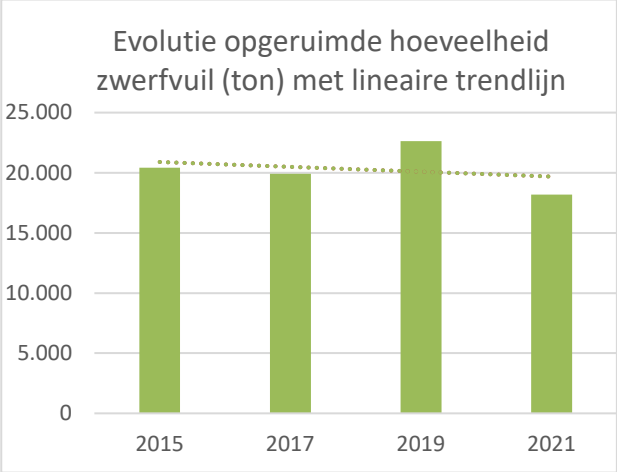
Het Uitvoeringsplan voor huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval (2016-2022) stelt dat de totale hoeveelheid zwerfvuil daalt met 20 gewichtsprocent t.o.v. 2015 en dus nog maximaal 16.340 ton mag bedragen in 2022 (t.o.v. de schatting van 20.426 in 2015).

De OVAM publiceert tweejaarlijks de resultaten van de metingen die de hoeveelheid opgeruimd zwerfvuil en de opruimkosten ervan aangeven. De resultaten geven een evolutie van de hoeveelheid zwerfvuil ten opzichte van de nulmeting van 2015. Dit referentiejaar is overeengekomen met de sector en verankerd in het Uitvoeringsplan huishoudelijk en gelijkaardig bedrijfsafval (akkoord Vlaamse Regering op 12 juni 2020).

De laatste schatting van de hoeveelheid opgeruimd zwerfvuil in Vlaanderen voor deze planperiode is uitgevoerd in 2022, over het jaar 2021. Zoals weergegeven in **Tabel 1** werd de hoeveelheid opgeruimd zwerfvuil geschat op 18.171 ton. Deze cijfers geven een daling van 11,0% ten opzichte van de cijfers van 2015 (20.426 ton). Deze daling is echter onvoldoende om de doelstelling te halen. Ook is er geen structureel dalende trend over de jaren heen zichtbaar.

Tabel 1. Hoeveelheid opgeruimd zwerfvuil

	2015	2017	2019	2021
Totale hoeveelheid opgeruimd zwerfvuil	20.426	19.916	22.641	18.171
Evolutie t.o.v. nulmeting (2015)		-2,5%	+10,8%	-11,0%



Figuur 2. Evolutie opgeruimde hoeveelheid zwerfvuil (ton)

GEVOLGTREKKING

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de zwerfvuildoelstellingen uit het Verpakkingsplan niet gehaald worden. Zowel voor de hoeveelheid zwerfvuil als voor de netheidsindex worden de doelen niet gehaald. Nieuwe cijfers voor hoeveelheden zwerfvuil zijn er eind 2024 en de netheidsindex gaat eerder de slechte dan de goede richting uit.

De vervroegde evaluatie laat toe om nog in de lopende regeerperiode mogelijke beleidsmaatregelen te nemen. Het regeerakkoord van de Vlaamse regering stelt dat als de doelstellingen van het Verpakkingsplan 2.0 niet significant gehaald worden, aan de sector wordt gevraagd om statiegeld te organiseren of een veralgemeend beloningssysteem in te voeren.

Hieronder volgt een voorstel van krachtlijnen voor een statiegeldsysteem met eraan gekoppelde beloningen, dat rekening houdt met voorstellen die door de sector zelf reeds zijn geformuleerd.

3. INHOUD

JURIDISCH

De meest aangewezen juridische basis voor de invoering van statiegeld is een **aanpassing van het ISA verpakkingen**.
In het ISA verpakkingen moet het kader vastgelegd worden waaraan het statiegeldsysteem moet voldoen en de noodzakelijke reglementaire aanpassingen worden opgelijst.

De afstemming daarrond met de andere gewesten verloopt via de IVC.

Een louter Vlaams systeem zou in conflict kunnen komen met het principe dat er binnen de Belgische markt geen verstoring mag optreden, doordat producenten niet overal in België onder dezelfde voorwaarden producten op de markt kunnen brengen.

De statiegeldverpakking voorzien van een etiket (logo al of niet in speciale inkt) of een ander merkteken is mogelijk een productnorm waarvoor de federale overheid in principe bevoegd is. Er kan evenwel geargumenteerd worden dat de gewesten het merken van de statiegeldverpakkingen kunnen opleggen op grond van de impliciete bevoegdheden (noodzakelijk voor de uitoefening van de gewestbevoegdheid).

De federale overheid moet ook bepalen welk BTW-tarief van toepassing is op statiegeldverpakkingen. Momenteel is geen BTW verschuldigd op het statiegeldbedrag bij herbruikbare bierflesjes. Er dient onderzocht te worden of deze redenering ook opgaat in een breder statiegeldsysteem. Voor wat betreft de diensten die in het kader van het statiegeldsysteem worden verleend, bijvoorbeeld door de inzamelpunten en waarvoor deze een vergoeding ontvangen, lijkt de BTW wel van toepassing. Dit moet worden uitgeklaard.

Ook aan de federale verpakkingsheffing zijn aanpassingen nodig. Deze moet sturend zijn naar de producenten toe. De producenten die verpakkingen op de markt zetten die onder statiegeld vallen zouden hiervan moeten worden vrijgesteld of op zijn minst een veel lager tarief betalen. Hiertoe zal contact worden genomen met het federale niveau.

KADER

Het invoeren van een statiegeldsysteem in Vlaanderen/België is ingegeven vanuit de vermindering van belangrijke fracties binnen het zwerfvuil[1]. Ook het halen van de ambitieuze Europese inzameldoelstellingen speelt hierin mee.

Doelstellingen voor eenmalige verpakkingen

De invoering van een statiegeldsysteem voor éénmalige verpakkingen moet ervoor zorgen dat de inzamelpercentages van deze verpakkingen verder toenemen. In het verpakkingsplan (2018) werd door de sector het engagement opgenomen om tegen 2022 90% van de drankverpakkingen in te zamelen en te recycleren. Deze doelstelling is niet gehaald.
Een inzamelpercentage van 90% of meer maakt het voor Vlaanderen mogelijk om volgende doelstellingen te halen:

- De gescheiden inzameldoelstellingen voor plastic drankflessen uit de SUP-richtlijn nl. tegen 2025 moet in gewicht 77 % van de plastic drankflessen van minder dan 3 liter gescheiden ingezameld worden voor recyclage. Tegen 2029 moet dit zijn gestegen tot 90 %.
- De zwerfvuildoelstellingen uit het nieuwe uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen en gelijkaardig bedrijfsafval.

Opdat het statiegeldsysteem effectief zal zijn, zal de wetgever een pakket eisen moeten opleggen. Het betreft onder meer:

- Het toepassingsgebied (de verpakkingen in de scope) moet voldoende groot zijn.
- Het statiegeldbedrag moet voldoende hoog zijn, zodat consumenten aangezet worden tot teruggave.
- Het netwerk waar teruggave mogelijk is, moet voldoende groot zijn en goed toegankelijk.
- Het systeem moet voldoende gebruiksvriendelijk zijn.
- Het systeem moet voldoende fraudebestendig zijn.
- Het systeem moet nadenken over extra beloning voor de goede leerlingen van de klas.
- …

Een statiegeldsysteem met fysieke terugnamepunten en machines kennen we uit andere Europese landen. Dit systeem houdt weinig of geen rekening met ons performante collectiesysteem via de Blauwe Zak. In Vlaanderen hebben we nood aan een aanvulling op onze reeds performante inzameling, die aanvulling moet focussen op het voorkomen van zwerfvuil. Een alternatief statiegeldsysteem is een digitaal systeem waarbij in plaats van de inlevering in fysieke machines de

[1] Aandeel drankverpakkingen (stuks, gewicht en volume) in het zwerfvuil (bron: fractietelling zwerfvuil 2019-2021)
blikken 4,1%(stuks)/12,6%(gewicht)/22,1%(volume)
plastic flessen tot 3 liter 1,2%(stuks)/4,7%(gewicht)/12,9%(volume)
glas (meer dan drankverpakkingen ook ander glas) 0.5%(stuks)/8,1%(gewicht)/3,3%(volume)
drankkartons 0,1%(stuks)/0,4%(gewicht)/0,6%(volume)

verpakking en slimme vuilbak/blauwe zak via een unieke QR-code gescand kunnen worden om het statiegeld terug te krijgen.

Vlaanderen is sterk in innovatie en technologie. Daarom willen we dit state of the art systeem een kans geven en opnieuw een koplopersrol aannemen. We willen dat in overleg met de Vlaamse regering in de loop van 2023 pilootprojecten door de sector op het terrein worden opgestart. Als daarin kan aangetoond worden dat dit systeem beter werkt dan reeds gekende systemen, de inzamelpercentages gehaald worden, de gebruiksvriendelijkheid kan aangetoond worden, verdere stappen kunnen gezet worden inzake smart city-toepassingen en de nodige garanties kunnen geboden worden inzake fraudegevoeligheid en andere vragen die bij de betrokkenen leven, dan zal dit systeem opgelegd en verder uitgewerkt worden. Het streefdoel blijft om in 2025 een systeem te implementeren.

Bij een digitaal systeem willen we het mogelijk maken dat er naast het statiegeld ook een beloning is voor de burgers die het goed doen. Dit kan bijvoorbeeld door na het inscannen van een bepaald aantal verpakkingen een bijkomende financiële stimulans te geven bovenop het terugkrijgen van enkel het statiegeld De middelen hiervoor kunnen aangewend worden vanuit het niet geïnde statiegeld. Hierbij is privacy een belangrijk aandachtspunt. Het is niet de bedoeling dat producenten of de overheid op een of andere manier inzage krijgen in de sorteerresultaten van individuele burgers, groepen van burgers of bedrijven.

Een ander belangrijk aandachtspunt is dat elke burger op een eenvoudige manier toegang tot het systeem moet hebben. Enkel het gebruik van smartphones volstaat hiervoor dus niet. Voor mensen die het moeilijker hebben met digitale toepassingen moeten voldoende alternatieven voorzien worden. Dit kan bijvoorbeeld uitgevoerd worden door thuisscanners of door vrijwillige innamepunten. Winkels die bijkomend zelf een extra inname willen organiseren (als een vorm van dienstverlening), moeten dat kunnen.

Andere zwerfvuilfracties

Naast eenmalige drankverpakkingen zijn er nog andere zwerfvuilgevoelige fracties (bvb sigaretten, kauwgom, …). Ook van deze sectoren verwachten we dat ze hun verantwoordelijkheid opnemen. Vanwege de doorrekening van de zwerfvuilkosten zullen ze die verantwoordelijkheid niet meer kunnen ontlopen. Als ze de kosten die hen zullen worden opgelegd in het kader van de UPV zwerfvuil willen verlagen, dan kunnen ze daar zelf een gepast systeem voor uitdenken.

Toepassingsgebied

De invoering van het statiegeldsysteem gebeurt, op basis van een interregionaal akkoord, tegelijkertijd in de 3 gewesten en het is dus minstens van toepassing op (gevulde) drankverpakkingen die in België op de markt gebracht worden. De verpakkingsverantwoordelijken die deze drankverpakkingen op de markt brengen zijn statiegeld verschuldigd aan het centrale beheersorganisme.
We stellen voor om alle voorgevulde **éénmalige drankverpakkingen gemaakt van metaal (drankblikjes) en kunststof (PET / HDPE) op te nemen in het toepassingsgebied**. Vanuit een duidelijke sorteerboodschap en eenvormigheid naar de burger wordt in eerste instantie onderzocht of ook drankkartons deel moeten uitmaken van het systeem. Het vermijden van onnodige lasten voor de burger, eventuele verschuivingen naar niet-statiegeldverpakkingen en duidelijkheid van de boodschap zijn daarbij aandachtspunten. Eenzelfde onderzoek moet ook gebeuren voor glazen flessen,.

Hoogte van het statiegeld

De hoogte van het statiegeld moet voldoende zijn om een selectieve inzamelgraad van minstens 90% te halen. Hiervoor lijkt 20 à 25 eurocent aangewezen. We bekijken of een diversificatie naargelang grootte aangewezen en relevant is.

Terugname van de statiegeldverpakkingen

Voor de consument moeten er voldoende inzamelpunten zijn om de statiegeldverpakkingen makkelijk terug te kunnen brengen. **Bij een digitaal systeem zijn er sowieso voldoende inzamelpunten** die dag en nacht beschikbaar zijn, aangezien in dit systeem de Blauwe Zak en openbare vuilbakken met QR-codes worden uitgerust. In dit systeem hoeft er geen enkel verkooppunt verplicht terugname te doen. Het is belangrijk dat hierbij maximaal wordt gekeken naar mogelijkheden van smart city-toepassingen om het de burger zo makkelijk mogelijk te maken en de inzameling zo efficiënt mogelijk te kunnen organiseren. Uiteraard is privacy hierbij een permanent aandachtspunt.

Privacy

Het is belangrijk dat het systeem voldoende aandacht heeft voor alle mogelijke privacy-gerelateerde aspecten. Het systeem mag er nooit toe leiden dat producenten of overheid er zicht hebben op het sorteergedrag van de individuele burger.

Beheer

In een statiegeldsysteem moeten een aantal aspecten beheerd worden.
Als rol van de beheerder identificeren we onder meer:

- beheer financiële stromen;
- beheer logistieke processen en de relaties met de ophalers/verwerkers (recyclers) / voorbehandelingscentra;
- de communicatiecampagnes en andere gedragssturingsactiviteiten (nudging/gamificatie);
- beheer van informatie en ICT;
- afsluiten toetredingscontracten met producenten/invoerders/verdelers en eventueel met inzamelpunten.

De rol als beheerder van statiegeld kan worden opgenomen door Fost Plus of door een nieuw op te richten entiteit. Nauwe samenwerking met Fost Plus is hoe dan ook nodig om bepaalde synergieën rond bijvoorbeeld logistiek optimaal te benutten. Aandachtspunt hierbij is dat de niet geïnde gelden in het systeem moeten blijven en op onafhankelijke wijze beheerd moeten worden.

Pilootprojecten

De keuze voor een digitaal systeem kan geen reden zijn voor vertraging. Daarom moet in de loop van 2023 op het terrein worden aangetoond dat het digitaal systeem kan voldoen aan alle hierboven gestelde voorwaarden. Als er onoplosbare problemen zouden naar voren komen in dit digitaal systeem, dan zal alsnog een ander systeem worden opgelegd om in 2025 operationeel te zijn. In deze pilootprojecten moet ook naar de ervaringen van de burger worden gepeild.

TIMING

Er zijn een aantal acties nodig alvorens statiegeld op het terrein te kunnen invoeren. Er moet een interregionaal wettelijk kader opgemaakt worden, de nodige infrastructuur en IT-toepassingen moeten voorzien worden en er wordt door de EU een overgangsperiode van circa 12 maanden aanbevolen zodat distributie en producenten zich kunnen organiseren. Ook het beheer is hierbij een aandachtspunt.

Alleszins kunnen we stellen dat **een start in 2025 ambitieus maar haalbaar is, mits dit ook met prioriteit wordt behandeld door de andere gewesten en de federale overheid en er geen onverwachte hindernissen optreden.**

BEVRAGING BETROKKENEN

De OVAM voerde een bevraging uit bij de voornaamste betrokkenen.

Tot nu toe richten de bevragingen zich op sectorfederaties. Aangezien een statiegeldsysteem ook een belangrijke impact heeft op de burger is het essentieel dat ook de burger betrokken wordt bij dit traject. In ieder geval zal op zeer korte termijn gezorgd worden dat sectororganisaties die burgers en consumenten vertegenwoordigen bevraagd worden en mee aan tafel komen bij het verdere traject. In het kader van de pilootprojecten kunnen betrokken burgers ook individueel bevraagd worden.

Hieronder de voornaamste vaststellingen uit deze bevraging. In de pilootprojecten moet een antwoord gezocht worden op de diverse bezorgdheden:

Systeemkeuze

BBL/ Recycling Netwerk en Horeca Vlaanderen kiezen voor het klassiek systeem.
Fost Plus/Fevia/Comeos, Denuo en Unizo/Buurtsuper hebben een duidelijke voorkeur voor het digitale systeem.
De andere actoren (FeBed, ABS en VVSG) hebben geen voorkeur. FeBed en VVSG hebben wel een aantal bedenkingen bij het digitale systeem, die nog uitgeklaard moeten worden.

Scope

Blik en PET zitten voor bijna alle actoren in de scope. Veelal worden alle inhouden en volumes meegenomen. Zuivel en, in mindere mate, sap wordt soms uitgesloten.
De meeste actoren spreken zich niet uit over een concreet bedrag (incentive moet voldoende hoog zijn, maar mag anders geen aanleiding geven tot ongewenste neveneffecten (fraude, grensaankopen…)). Als een concreet bedrag wordt genoemd is dat vaak 20 eurocent, verwijzend naar de Fost Plus studie. Enkel VVSG kiest voor 25 eurocent (OVAM-studie 2018) als vertrekbasis, mits aanpassing aan de huidige prijsevoluties.

Terugnameplicht

Voor een digitaal systeem is er logischerwijs geen terugnameplicht in de verkooppunten. De inzameling gebeurt dan thuis en op het openbaar domein (straatvuilnisbakken). De voorstanders van het digitale systeem zien ook mogelijkheden voor inzameling op het zogenaamde semi-openbaar domein (pretparken, bioscopen, luchthavens,…). Ook dat zijn plaatsen waar veel drankverpakkingen vrijkomen.

Organisatie

Voor alle actoren is het duidelijk dat het statiegeldsysteem georganiseerd wordt door de private sector. Er moet wel voldoende inspraak zijn en transparantie voor de burgers, lokale besturen, de kleinhandel en de retail.
De overheid moet zorgen voor een duidelijk wettelijk kader en voldoende toezicht.
Niet-geïnd statiegeld vloeit best terug naar het systeem.

Het statiegeldsysteem moet voor de burger zo gemakkelijk mogelijk zijn om te gebruiken. Gedurende het traject tot invoering zal daarom naast de betrokkenen hierboven ook overleg plaatsvinden met consumentenorganisaties.

4. BESTUURLIJKE IMPACT

BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Deze conceptnota houdt geen enkel budgettair engagement in vanuit de Vlaamse overheid. Het systeem wordt opgericht en volledig gefinancierd vanuit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van het verpakkend bedrijfsleven.

IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Dit project heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid.

IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Afhankelijk van de uitwerking op het terrein kan er in meer of mindere mate samenwerking met de lokale besturen nodig zijn.

4. VERDER TRAJECT

Na goedkeuring door de Vlaamse Regering zal de minister bevoegd voor Omgeving op basis van deze krachtlijnen onderhandelingen opstarten met het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk gewest in de IVC. Er zal in het voorjaar van 2023 met de andere gewesten worden afgestemd of zij kunnen instemmen met deze basisprincipes. Deze afstemming is nodig alvorens pilootprojecten op te starten.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° om delegatie te verlenen aan de Minister bevoegd voor Omgeving omonderhandelingen op te starten ter invoering van een statiegeldsysteem, op basis van de uitgangspunten in deze nota.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR