



# ADVIES

INTERREGIONAAL SAMENWERKINGSAKKOORD  
UPV EN ZWERFVUIL

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W [www.serv.be](http://www.serv.be) – T +32 2 209 01 11 – E [info@serv.be](mailto:info@serv.be)

Adviesvraag	Voorontwerp 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
Adviesvrager	Zuhal Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Ontvangst adviesvraag	20 december 2022
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)
Goedkeuring raad	30 januari 2023
Contactpersoon	Annick Lamote <a href="mailto:alamote@serv.be">alamote@serv.be</a>

Mevrouw Zuhail DEMIR

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Koning Albert II-Laan 7

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

## Interregionaal Samenwerkingsakkoord UPV en zwerfvuil

Mevrouw de minister

U vroeg de SERV om advies over het instemmingsdecreet over het Interregionaal Samenwerkingsakkoord (ISA) inzake UPV en zwerfvuil.

De SERV is voorstander van een **uniforme regeling inzake UPV** in heel België en pleitte eerder al om dit uit te werken in een ISA. De raad heeft evenwel nog een aantal vragen bij de integratie van de bestaande UPV regelingen in boek II van dit ISA. Zo heeft de SERV vragen bij de complexiteit van de regelgeving, de autonomie van de producenten bij de uitvoering van de UPV en bij de bijkomende financiële lasten die wellicht zullen doorgerekend worden naar de consumenten.

De SERV beveelt aan om het ISA bij te stellen en de **UPV zwerfvuil** (boek III) pas **in werking te laten treden samen met het statiegeld in 2025**.

De SERV vraagt om in overleg te treden met alle betrokkenen met het oog op een doelmatige invulling van het ISA waarbij de bekommernissen in dit advies worden meegenomen.

Wij hopen dat u met deze bemerkingen rekening zult houden en zal inbrengen in de discussie met de andere gewesten. Wij zijn steeds bereid om dit advies nader toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans

administrateur-generaal

Caroline Copers

voorzitter

# Inhoud

Advies	5
1. Situering van de adviesvraag	5
2. Bemerkingen bij boek I	6
3. Bemerkingen bij boek II	6
4. Bemerkingen bij boek III	7
5. Bemerkingen bij boek IV	9

# Advies

## 1. Situering van de adviesvraag

De SERV is gevraagd om te adviseren over het voorontwerp van decreet tot instemming met het Interregionaal Samenwerkingsakkoord (ISA) inzake de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil.

Dit ISA omvat (1) een **interregionaal kader voor de bestaande gewestelijke UPV regelingen** en (2) een **UPV voor zwerfvuil in uitvoering van de Europese Single Use Plastics (SUP)-richtlijn**.

Het ISA bestaat uit vier boekdelen.

**Boek I** bevat een aantal gemeenschappelijke bepalingen zoals het juridisch kader, definities en algemene doelstellingen en bepaalt de omvorming van de *Interregionale Verpakkingscommissie tot Interregionale Commissie voor de UPV* die zal instaan voor de uitvoering van het ISA.

**Boek II** bevat een interregionaal kader voor de UPV. Het bundelt en verstrengt<sup>1</sup> het wettelijk kader van de reeds bestaande UPV's opgenomen in het Materialendecreet en het Vlarema<sup>2</sup> en voegt er drie nieuwe stromen aan toe (luiers, textiel en meubels). Er worden o.a. bijkomende voorwaarden opgelegd inzake de erkenning van de beheersorganismen. Ook worden drie nieuwe heffingen ingevoerd: (1) een algemene UPV-heffing om het beleid van de gewesten inzake preventie en beheer van afvalstoffen te financieren, uitgedrukt in een bedrag per inwoner (2,4 mio euro voor Vlaanderen), (2) een heffing als sanctie wanneer de inzameldoelstellingen niet gehaald worden en (3) een heffing ingeval de reserves van het beheersorganisme de jaarlijkse werkingskost overschrijden. Dit boekdeel moet nog verder aangevuld worden met uitvoerende samenwerkingsakkoorden per afvalstroom.

**Boek III** bevat bepalingen betreffende de UPV zwerfvuil en geeft uitvoering aan de EU-SUP-richtlijn. Concreet worden de kosten voor zwerfvuil die nu hoofdzakelijk gefinancierd worden door de gemeenten doorgeschoven naar de producenten die op hun beurt deze kosten kunnen doorrekenen aan de consument. Deze kosten zijn geraamd op 278 mio euro op jaarbasis waarvan 115 mio euro voor het Vlaams gewest.

---

<sup>1</sup> De reden hiervoor wordt beschreven in de nota aan de Vlaamse regering. Ze dient gezien te worden in een context van een gespannen verhouding tussen het Waalse gewest en meerdere beheersorganismen.

<sup>2</sup> AEEA, banden, batterijen, matrassen, olie, voertuigen en zonnepanelen.

**Boek IV** regelt de bevoegdheden van de Interregionale Commissie voor UPV en bepaalt dat het ISA inwerking treedt op 1 januari 2023.

## 2. Bemerkingen bij boek I

Het is positief dat dit ISA **identieke definities** vastlegt in de drie gewesten. Indien in het kader van nieuwe Europese regelgeving nieuwe definities zouden geïntroduceerd worden dan is het belangrijk dat de nieuwe definities letterlijk worden overgenomen<sup>3</sup>. Belangrijke aandacht gaat hier bijvoorbeeld naar definities voor meubelen en textiel.

De SERV **steunt de omvorming van de IVC naar de Interregionale Commissie voor UPV**.

## 3. Bemerkingen bij boek II

De SERV is voorstander van een uniforme regeling inzake UPV in heel België en pleitte eerder al om dit uit te werken in een ISA<sup>4</sup>. De raad heeft een aantal vragen en bemerkingen bij de manier waarop de bestaande UPV zijn geïntegreerd in het ISA.

Artikel 7 §1 van het ISA bepaalt dat de gewesten afzonderlijke aanvullende doelstellingen en verplichtingen kunnen opleggen. Als van die mogelijkheid gebruik gemaakt wordt, moet dat verantwoord worden, bijvoorbeeld vanuit de specifieke context voor dat gewest. Immers bijkomende regels kunnen zorgen voor **bijkomende complexiteit** van de regelgeving. De bevoegde instanties moeten erover waken dat de aanvullende regels in de verschillende gewesten niet tegenstrijdig zijn met elkaar. Dat zou immers ingaan tegen het doel van het ISA. In dit verband vraagt de SERV aandacht voor het “only once principe” op het vlak van rapportage. De raad vraagt om te bewaken dat er geen dubbele rapporteringen opgelegd worden en geeft de voorkeur aan een eenmalige rapportage op interregionaal niveau in plaats van aan de gewestelijke overheden. Dit betekent concreet dat enkel gerapporteerd wordt aan de Interregionale Commissie voor UPV.

De SERV wijst erop dat het ISA de dynamiek verandert tussen overheid en sector in vergelijking met de huidige regeling in het materialendecreet en het Vlarema. Zo komt er nu een erkenning die moet aangevraagd worden bij de Interregionale Commissie voor de UPV in plaats van een onderhandelde MBO, moet een financieel plan voorgelegd worden ter advisering, is er een be-

---

<sup>3</sup> Raad van State, Beginselen van de Wetgevingstechniek, Punt 100: Zet u een Europese richtlijn om waarin reeds definities geformuleerd worden, neem deze dan als zodanig op in de omzettingstekst zonder de inhoud van die definities te wijzigen. Pag. 85.

<sup>4</sup> SERV (2020) [Advies Materialendecreet](#) Brussel 20 september 2020.

perking van activiteiten van commerciële aard en moeten stakeholders geconsulteerd worden bij het uitwerken van bestekken en procedure van toewijzing van markten met als gevolg een **verminderde autonomie** van de beheersorganismen om invulling te geven aan de UPV. In die context moeten de overheden erover waken dat er voldoende overleg is met de betrokken partijen, bijvoorbeeld om de uitvoering van het systeem te bewaken en om de opstart van innovatieve activiteiten niet te vertragen.

Ten derde zijn er de **bijkomende heffingen** die opgelegd worden aan de producenten. De SERV vraagt dat de overheid duidelijkheid verschaft over de besteding van de opbrengst van de heffingen in de verschillende gewesten. Een aandachtspunt daarbij is dat moet vermeden worden dat gelden van de ene afvalstroom naar een andere afvalstroom vloeien. Met betrekking tot de Valipac-heffing van 0,04 euro per inwoner, vraagt de SERV zich af welke kosten de gemeenschap heeft voor bedrijfsmatig verpakkingsafval die een dergelijke heffing verantwoorden?

## 4. Bemerkingen bij boek III

Met de invoering van de UPV zwerfvuil verschuiven de zwerfvuilkosten van de overheid naar de producenten die deze kosten op hun beurt kunnen doorrekenen aan de consumenten. De gemeenten lieten al doorschemeren dat deze vergoeding allicht niet zal leiden tot een compensatie voor hun inwoners<sup>5</sup>.

De impact van de UPV op de hoeveelheid zwerfvuil is onduidelijk. De SERV benadrukt dat producenten, consumenten en overheden elk verantwoordelijk zijn voor bepaalde (andere) aspecten van de zwerfvuilproblematiek. Het gaat dus om een gedeelde verantwoordelijkheid zoals in de SUP-richtlijn is bepaald. De raad merkt op dat zwerfvuil ook voor de land- en tuinbouwsector economische kosten impliceert<sup>6</sup>.

De SERV betreurt dat **geen socio-economische impactanalyse** is gebeurd waarin de kosten voor de producenten worden ingeschat, en ook de verwachte doorrekening van deze kosten door de producenten naar de consumenten.

---

<sup>5</sup> Hoorzitting met OVAM en IVC op 16 januari 2023, inbreng van WSG.

<sup>6</sup> Een studie van de universiteit van Wageningen raamt de jaarlijkse economische kosten ten gevolge van zwerfvuil voor de Vlaamse land- en tuinbouwsector tussen de 4,5 en 6,8 miljoen euro (controle vreemde voorwerpen in oogsten en dode en gekwetste dieren). Bron: VANDERBLES, R. (2018) [Als blikken konden doden. Een schatting van de economische gevolgen van zwerfafval voor de veehouderij in Nederland en Vlaanderen](#). Rapport t.b.v. afstudeerstage oktober-januari / ENR 70424 begeleid door dr. Hans-Peter Weikard, Universitair hoofddocent aan de WUR.

Bovendien kan de UPV van zwerfvuil niet los gezien worden van de **invoering van statiegeld**. Bij de invoering van statiegeld in 2025, zoals u recent aankondigde<sup>7</sup>, mag verwacht worden dat het zwerfvuil aanzienlijk afneemt gezien de eenmalige drankverpakkingen waarop het statiegeld zou toegepast worden ongeveer 35% bedragen van het zwerfvuilvolume<sup>8</sup>. Daarnaast worden er nog maatregelen aangekondigd op Vlaams en federaal niveau zoals het verbod van eenmalige kunststofverpakkingen zoals drinkbekers. De kosten voor het opruimen van zwerfafval (en allicht ook de kosten die uiteindelijk doorgerekend worden aan de consumenten) zullen dus ook dalen waardoor minder kosten moeten doorgerekend worden in het kader van de UPV. De beslissing inzake statiegeld kon evenwel nog niet meegenomen worden bij de voorbereiding van dit ISA.

De SERV formuleert een aantal vragen en suggesties bij de bepaling van de kosten van zwerfvuil die in het kader van de UPV zullen doorgerekend worden aan de producenten:

- **Scope**

Artikels 19 §2 en 36 §1<sup>9</sup> van het ISA bepalen de kosten die aan de producenten worden aangerekend in het kader van de UPV zwerfvuil. Deze kosten zijn ruimer dan de SUP-richtlijn vooropstelt. Zo worden ook de algemene kosten van het zwerfvuilbeleid van de overheid, *met inbegrip van de controle*, meegenomen. De SERV herhaalt<sup>10</sup> zijn stelling dat het uitoefenen van toezicht en het opleggen van administratieve sancties taken zijn van de uitvoerende macht en de kosten hiervan niet mogen meegerekend worden in het kader van de UPV. De SUP-richtlijn<sup>11</sup> bepaalt bovendien dat enkel kosten van een kostenefficiënte dienstverlening mogen doorgerekend worden. De SERV verwacht van de overheid dat ze de gemeenten richtlijnen aanreikt om het beheer van zwerfvuil zo kostenefficiënt mogelijk te realiseren.

- **Transparante methodologie**

De kostenbepaling vervat in het ISA is een loutere optelsom van de drie verschillende methodes in Vlaanderen, Wallonië en Brussel, met zeer uiteenlopende resultaten. Het is vb. onduidelijk of in Brussel ook de kosten van sluikestorten worden meegenomen. Het is goed dat in het kader van de IVC wordt gewerkt aan een uniforme en transparante berekeningswijze. De SERV vraagt om hierbij stakeholders – zowel producenten, consumenten als milieubewegingen – te betrekken. Dit moet volgens de SERV resulteren in een transparante en gedragen methodologie waarvan de resultaten als basis dienen voor de

---

<sup>7</sup> Beslissing Vlaamse Regering 23 december 2022. Vlaams Parlement, [Gedachtewisseling over statiegeld op drankverpakkingen](#) in Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie op 10 januari 2023.

<sup>8</sup> OVAM (2022) [Fractietelling zwerfvuil 2019-2021. Eindrapport](#). Mechelen, 24 februari 2022.

<sup>9</sup> Artikel 19 heeft betrekking op tabaksproducten, kauwgom, vochtige doekjes en ballonnen. Artikel 36 wijzigt het bestaande ISA rond verpakkingsafval (eenmalige drankverpakkingen zoals blik en PET).

<sup>10</sup> Advies Materialendecreet p. 4.

<sup>11</sup> Artikel 8 punt 4 : “De te dekken kosten, vermeld in de leden 2 en 3 bedragen niet meer dan de kosten die noodzakelijk zijn om de daarin vermelde diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden, en worden voor de betrokken actoren op transparante wijze vastgelegd.”



kostendoorrekening in het kader van de UPV. Idealiter worden in het ISA geen concrete bedragen vermeld zoals nu in artikel 27 en in artikel 36 maar een formule op basis van de vooropgestelde methodologie gebaseerd op fractietellingen en gemaakte kosten.

- **Herziening periodiek én bij invoering statiegeld**

Het ISA bepaalt momenteel een herziening van de kosten na 2 jaar en daarna periodiek om de vijf jaar. De periode lijkt vrij lang, de SERV verwijst in dit verband naar regeling in Nederland<sup>12</sup> waar een onderscheid gemaakt wordt tussen een onderzoek naar de kosten van de gemeenten voor het zwerfvuilbeheer (minimaal om de vier jaar) en een fractietelling (jaarlijks).

Bij de **invoering van statiegeld** in 2025 zullen die kosten normalerwijze verminderen en ze zullen dan ook moeten bijgesteld worden.

## 5. Bemerkingen bij boek IV

In het licht van de omzetting van de SUP-richtlijn is voorzien dat het ISA in werking zou treden op 1 januari 2023.

De producenten die gevat zijn door de UPV zwerfvuil hebben reeds in 2020 aangedrongen om tijdig werk te maken van een regeling inzake zwerfvuil. De SERV stelt vast dat het overleg tussen de gewesten in het kader van de voorbereiding van dit ISA lang heeft geduurd, met als gevolg dat de uitvoering voor de producenten nu te krap wordt (o.a. het bekomen van een erkenning van een collectief organisme).

Daarenboven ontbreekt een transparante methodologie inzake de kostenbepaling van het zwerfvuil en is te verwachten dat deze kosten aanzienlijk zullen dalen bij de invoering van statiegeld en desgevallend andere nieuwe regelgevingen zoals vb. het verbod op eenmalige drankverpakkingen.

**Daarom vraagt de SERV om de invoering van de UPV zwerfvuil te koppelen aan de invoering van het statiegeld in 2025.** Heel wat andere lidstaten waaronder Duitsland vragen ook uitstel inzake de omzetting van de SUP-richtlijn en passen overgangsmaatregelen toe. Dit neemt uiteraard niet weg dat er binnen ieders verantwoordelijkheid wordt verder gewerkt aan een integrale aanpak van de problematiek van zwerfvuil.

---

<sup>12</sup> [https://issuu.com/nvrd/docs/gram\\_nr\\_06\\_augustus\\_2022\\_def/s/16791407](https://issuu.com/nvrd/docs/gram_nr_06_augustus_2022_def/s/16791407)