

Advies

ISA UPV voor afvalstromen en voor zwerfvuil

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

Datum van goedkeuring 21/02/2023

Volgnummer 2023| 07

Coördinator + e-mailadres Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Griet Blomme, griet-blomme@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Adviesgedeelte	5
1 Het Europese kader	5
2 Het instemmingsdecreet als adviesvoorwerp.....	6
3 Boek II – de aanpak van diverse afvalstromen	8
3.1 Beschrijving: een geharmoniseerde UPV-systematiek voor tien afvalstromen.....	8
3.2 Het bereik van de regeling van Boek II.....	8
3.3 De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij UPV.....	9
3.4 De gewenste impact van preventiebeleid.....	12
3.5 De heffing voor het gewestelijk beleid inzake preventie en beheer.....	14
3.6 Sanctionerende heffingen	16
4 Boek III – de aanpak van het zwerfvuilprobleem	17
4.1 Beschrijving: aanpak van 4 zwerfvuilstromen met keuzemogelijkheden.....	17
4.2 Relevantie van de problematiek.....	18
4.3 Hoe omgaan met de keuzemogelijkheden?	19
4.4 De kostendekkende heffing voor zwerfvuilbeleid	21
5 Organisatorische aspecten.....	25
Bibliografie.....	26

Krachtlijnen

De adviesvraag heeft formeel gesproken slechts betrekking op het 2 artikelen tellende instemmingsdecreet. Wat dat betreft zijn de meningen in de Minaraad verdeeld: sommige raadsorganisaties zijn negatief over een decretale instemming met het samenwerkingsakkoord, andere raadsorganisaties vragen om uitstel van implementatie van het deel zwerfvuil in het samenwerkingsakkoord, en nog andere raadsorganisaties uiten zich positief over het instemmingsdecreet en het eraan verbonden samenwerkingsakkoord.

In dit advies wordt daarnaast uitvoerig ingegaan op de inhoud van het ontwerpakkoord zelf.

Wat de geharmoniseerde UPV-regeling voor tien afvalstromen aangaat ...

- ... stelt de Minaraad de vraag hoe het bereik van deze regeling – welke afvalstromen vallen hieronder – in de toekomst zal worden gemanaged.
- ... pleit de Raad ervoor om de harmonisatiedoelstelling van dit akkoord goed voor ogen te houden en wijst de Raad op het belang van de uitvoerende samenwerkingsakkoorden.
- ... oordeelt de Raad dat ‘preventie’ als trap in de materialencyclus zo goed mogelijk moet ingebracht worden in de UPV-systemen.
- ... stelt de Minaraad vragen bij de proportionaliteit, de berekeningsmethode en de wijze van het terugploegen van de voorziene heffingen, evenals bij de heffingsplicht op verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong en bij de sanctionerende heffingen.

Wat de geharmoniseerde UPV-regeling voor zwerfvuil betreft ...

- ... vraagt de Minaraad naar een duidelijker impactinschatting van het probleem en pleit de Raad voor een geïntegreerde en omvattende aanpak.
- ... heeft de Raad kritische vragen bij het systeem van keuzemogelijkheden, de onduidelijkheid over wie nu welke keuzeruimte heeft, en het hybride karakter van het totaalplaatje dat hieruit kan voortvloeien.
- ... wijst de Minaraad op het in hoofdzaak financierend karakter van de heffingen, op de nood aan een betere inschatting van de kosten die gedekt zouden worden, en op de nood aan een verbeterde verdelingswijze van de geïnde opbrengsten.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	20 december 2022
Naam adviesvrager + functie	Mevr. Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid, art. 11.2.1, §1, 8°
Adviestermijn	Oorspronkelijk 20 januari, verlengd tot 13 februari.
Samenwerking	De informatieve hoorzitting gebeurde in samenwerking met de SERV; vervolgens werd er beslist afzonderlijk te adviseren.
Overlegcommissie	WG MATERIALEN/CIRCULAIR.
Betrokken experts	Dhr. Marc Adams, IVC, dhr. Roeland Bracke, OVAM – beide sprekers op de hoorzitting.
Vergaderingen: soort + datum	Een hoorzitting op maandag 16 januari en een werkgroepsvergadering op woensdag 1 februari.

Met dit Samenwerkingsakkoord – tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (dus niet met het federale niveau) – creëert men een kader inzake de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en inzake onderling afgestemd zwerfvuilbeleid. Het samenwerkingsakkoord is, aldus de tekst van het akkoord, in werking getreden op 1 januari 2023. Om dit akkoord daadwerkelijk te kunnen uitvoeren is er evenwel een instemmingsdecreet nodig.

De voornaamste stukken in het voor advies voorgelegde dossier waren:

- De regeringsnota (een *quater-nota* – 12 pagina's, met 3 pagina's inhoudelijke toelichting, 2 pagina's budgettaire impact en 3 pagina's impact op het personeel);
- Het ontwerpdecreet (2 pagina's, 2 artikelen);
- De memorie van Toelichting bij het ontwerpdecreet (5 pagina's, equivalent aan inhoudelijke toelichting regeringsnota);
- Een bijlage 1 bij de memorie (11 pagina's, algemene memorie bij het akkoord);
- Een bijlage 2 bij de memorie (18 pagina's, artikelsgewijze memorie bij het akkoord);
- De tekst van het samenwerkingsakkoord zelf (37 pagina's, het akkoord zelf).

1 Het Europese kader

- [1] **De Kaderrichtlijn Afvalstoffen.** Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen¹ verschaft de Lidstaten de mogelijkheid om maatregelen te nemen zodat degene die producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert, een Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (hierna: 'UPV') voor het circulaire karakter van die materialenstroom zou dragen. Aansluitend hierbij zijn maatregelen mogelijk die ertoe stimuleren om producten zodanig te ontwerpen dat de eraan verbonden milieueffecten en de afvalproductie verminderen.

Aansluitend legt de Richtlijn ook een systeem op inzake de financiering hiervan. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de financiële bijdrage die de producent betaalt, volstaat voor dekking van het overgrote deel van de kosten (1) van de gescheiden inzameling van afval, vervoer en verwerking van de afvalstroom, (2) van het verstrekken van passende informatie aan afvalstoffenhouders en (3) van het verzamelen en rapporteren van gegevens.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de regelingen voor UPV die vóór 4 juli 2018 zijn vastgesteld, tegen 5 januari 2023 aan de bepalingen van de Kaderrichtlijn voldoen.

- [2] **De SUP-richtlijn.** Richtlijn (EU) 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van kunststofproducten op het milieu² beoogt de effecten van specifieke kunststofproducten op het milieu en op de menselijke gezondheid te voorkomen en te verminderen, en zodoende ook de overgang bevorderen naar een meer circulaire economie met innovatieve en duurzame bedrijfsmodellen, producten en materialen.

Voor bepaalde kunststofproducten³ moet hiertoe een UPV-regeling worden ingesteld. Voor een reeks kunststofproducten verplicht de SUP-richtlijn er de Lidstaten bovendien toe om in dat verband ook een principe van kostendekking op te leggen aan de producenten van deze producten.⁴ De inhoud hiervan is analoog aan de kostendekkingplicht van de Kaderrichtlijn.

De door de SUP-richtlijn verlangde UPV's moeten ingesteld zijn tegen 31 december 2024; wat betreft de vóór 4 juli 2018 vastgestelde regelingen voor UPV moet die omzetting gebeurd zijn tegen 5 januari 2023.

¹ Voluit: Richtlijn 2008/98/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen. De hierna volgende beschrijving heeft vooral te maken met artikel 8 en artikel 8bis van deze richtlijn.

² Voluit: Richtlijn (EU) 2019/904 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu. Ook hier de beschrijving vooral gebaseerd op artikel 8.

³ Voedselverpakkingen, zakjes en wikkels van flexibel materiaal, drankverpakkingen, drinkbekers en lichte plastic draagtassen.

⁴ Vochtige doekjes, ballonnen, tabaksproducten met filters.

2 Het instemmingsdecreet als adviesvoorwerp

- [3] **Een instemmingsdecreet vormt op zich geen echt adviesmateriaal.** Op grond van zijn taakstelling is de Minaraad ertoe bevoegd om “*advies uit te brengen over ontwerpen van samenwerkingsakkoord van strategisch belang voor het beleid inzake milieu of het milieuaspect van duurzame ontwikkeling die het Vlaamse Gewest wil sluiten met de Staat of met andere gewesten, [...]*”.⁵ Daarnaast moet de Vlaamse Regering verplicht om advies vragen over voorontwerpen van decreet inzake het milieubeleid.⁶

Voorliggende adviesvraag vertrekt vanuit het tweede aanknopingspunt – verplicht advies vragen over voorontwerpen van decreet, met name dit instemmingsdecreet – en dus niet vanuit het eerste aanknopingspunt – mogelijke adviesvraag over een ontwerp samenwerkingsakkoord.

Dit is een weinig verkieslijke adviessituatie. Daarom beveelt de Minaraad aan om in het vervolg elke ontwerp samenwerkingsovereenkomst als zodanig – *als ontwerp* – voor te leggen voor advies, zodat een meer genuanceerde bespreking mogelijk en zinnig wordt.

- [4] **Advies bij de binaire vraag over dit instemmingsdecreet.** Het advies van de Minaraad kan dus feitelijk slechts betrekking hebben op het twee artikelen tellende instemmingsdecreet en kan wat dat betreft alleen maar een binair advies zijn: positief of negatief over dat bewuste ontwerpdecreet.

Standpunt VOKA, UNIZO, BOERENBOND

*Vanwege de fundamentele verbeterpunten die bij deze samenwerkingsovereenkomst aangemerkt kunnen worden, vragen deze raadspartners om vooralsnog voorliggend instemmingsdecreet **niet** ter stemming voor te leggen. In tweede orde vragen ze om een ont koppeling door te voeren tussen de regeling in verband met UPV afvalstromen (= ‘boek II’) en de regeling UPV zwerfvuil (= ‘boek III’), en om zodoende de invoering van de UPV zwerfvuil uit te stellen tot aan de invoering van het statiegeld in 2025. Alleszins moet er een uitstel worden gevraagd bij de Europese Commissie. Dit neemt uiteraard niet weg dat er binnen ieders verantwoordelijkheid wordt verder gewerkt aan een integrale aanpak van de problematiek van zwerfvuil.*

Standpunt ABVV, ACV en ACLVB

Deze raadspartners zijn voorstander van een uniforme regeling inzake UPV via een ISA. Al zijn er nog vragen bij sommige aspecten van de ISA, zoals de complexiteit van de regelgeving en bij de bijkomende financiële lasten die wellicht zullen doorgerekend worden naar de consumenten. Deze raadspartners vragen om de UPV zwerfvuil (boek III) pas in werking te laten treden samen met het statiegeld in 2025. Dit neemt uiteraard niet weg dat er binnen ieders verantwoordelijkheid wordt verder gewerkt aan een integrale aanpak van de problematiek van zwerfvuil. Verder vragen ze overleg met alle betrokkenen met het oog op een doelmatige invulling van het ISA waarbij de bekommernissen van de adviezen worden meegenomen.

⁵ Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid, art. 11..2.1, §1.

⁶ Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid, art. 11..2.1, §2.

*Deze partners vinden het tijdspad van het aankomende statiegeldsysteem onzeker; bovendien moet de eventuele invoering ervan kunnen leiden tot bijstellingen binnen het systeem van de samenwerkingsovereenkomst zelf. Daarom, en ook vanwege de in de Europese regelgeving aangegeven deadlines, maar vooral vanwege het belang van UPV om een gestage omslag naar een meer circulaire economie te kunnen bewerkstelligen, willen deze raadspartners dat het instemmingsdecreet **wel** gestemd wordt, zodat men op basis van het ISA kan overgaan tot de opmaak van uitvoeringsgerichte akkoorden.*

[5] **Potentiële relevantie van de aanbevelingen.** Naast de binaire positiebepaling in voorafgaande paragraaf, gaat dit advies uit van een *contrafactische* benadering, met name dat er nog wél zinnig ingesproken kan worden op de inhoud van het ontwerp-ISA zelf. Gegeven de formeel-wettelijke situatie en gegeven de vereisten van het tijdspad, zullen de verstrekte aanbevelingen beantwoorden aan een van volgende types:

- Aanbevelingen die gericht zijn op heronderhandeling of op een volgende versie van het ISA of op de op te maken uitvoerende samenwerkingsakkoorden.
- Aanbevelingen gericht op de vereiste bijstelling van Vlaamse regelgeving of op beleidsbeslissingen die op Vlaams niveau genomen moeten worden;
- Aanbevelingen inzake *governance* naar of tussen de diverse bestuursniveaus en inzake de uitvoerende organen die worden opgericht of bestendigd.

Bij het formuleren van deze aanbevelingen grijpt de Minaraad terug naar recente adviezen, in verband met het Materialendecreet, het Lokaal Materialenplan en VLAREMA 9, waarin ook doorgegaan werd op kwesties die in het voorliggende ISA aan bod komen.⁷

[6] **Verder algemeen studiewerk is noodzakelijk.** In zijn advies over het Lokaal Materialenplan⁸ heeft de Minaraad gepleit voor breder onderzoek over de plaats van UPV's in het materialenbeleid, waarbij volgende vragen aan de orde kunnen zijn:

- Hoe kunnen UPV's de totale kosten voor de maatschappij voor het afvalbeheer doen dalen en bijdragen tot een efficiënter afvalbeheer?
- Hoe kunnen UPV's best bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen inzake de uitbouw van de circulaire economie?
- Hoe verhouden ze zich tot andere instrumenten in het beleid zoals productbeleid, of fondsen voor groene innovatie en zijn ze voor de geselecteerde stromen wel een geschikt instrument?
- Welke instrumentenmix binnen de UPV draagt het best bij tot deze doelstellingen rekening houdend met de specificiteit van elke afvalstroom?
- Welke *governance* is aangewezen bij de opmaak en opvolging van de UPV?

⁷ Zie MINARAAD, Advies 2020|012, Advies 2022|011 en Advies 2022|032.

⁸ MINARAAD, advies 2022|011, §23.

- Hoe kan verzekerd worden dat alle spelers in het veld bijdragen aan de doelstellingen (problemen met free riders, samenwerking in de keten,...)?
- Hoe kan vermeden worden dat de UPV systemen ten koste zouden gaan van de competitiviteit van de bedrijven ten opzichte van de buurlanden?
- Hoe kan de administratieve last voor bedrijven beperkt worden?

De Minaraad blijft deze vragen hoe dan ook pertinent vinden bij de onderbouwing en de verdere ontwikkeling van het UPV-beleid.

3 Boek II – de aanpak van diverse afvalstromen

3.1 Beschrijving: een geharmoniseerde UPV-systematiek voor tien afvalstromen

- [7] **Boek II – het interregionaal beleidskader UPV.** Met Boek II beoogt men een systematiek voor UPV te creëren, gericht op producenten die hun producten op nationaal niveau in de markt zetten. Het gaat om een systematiek die, vanwege de harmonisatie tussen de gewesten, economisch efficiënter moet zijn dan wat regelgeving in de drie Gewesten afzonderlijk momenteel oplevert. Aldus beoogt men ook een meer adequate uitvoering van artikel 8 en 8bis van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.

Deze doelstelling wordt uitgewerkt met Boek II. Boek II zal moeten worden aangevuld met uitvoerende samenwerkingsakkoorden per afvalstroom.

Dit luik impliceert dat een belangrijk deel van de regelgeving rond de UPV zal verschuiven van het Materialendecreet en het VLAREMA naar dit ISA:

- de aanduiding voor welke afvalstromen een UPV wordt ingesteld;
- de registratie van producenten;
- de voorwaarden voor de werking van collectieve UPV-systemen;
- de financiële aspecten die hiermee verband houden.

3.2 Het bereik van de regeling van Boek II

- [8] **Is het bereik van Boek II eens en voor altijd vastgelegd?** Boek II wordt van toepassing verklaard op volgende afvalstromen: ‘*EEA, exclusief zonnepanelen*’, ‘*Zonnepanelen*’, ‘*Batterijen en accu’s*’, ‘*Voertuigen*’, ‘*Olie*’, ‘*Banden*’, ‘*Matrassen*’, ‘*Meubelen*’, ‘*Textiel*’ en ‘*Wegwerpluiers*’. Dit wil zeggen dat het ISA voor deze stromen een UPV-systeem instelt of continueert⁹ In de artikelsgewijze toelichting wordt bij deze selectie verklaard: “*Naast de reeds lopende UPV’s (elektro, zonnepanelen, batterijen, voertuigen, olie, banden en matrassen) worden ook 3 nieuwe afvalstromen opgenomen: meubels, textiel en wegwerpluiers*.”¹⁰ Die verwijzing naar “*reeds lopende UPV’s*” heeft wellicht betrekking op de in VLAREMA opgenomen lijst afvalstoffen, waarvan verklaard wordt

⁹ ISA, artikel 7, §1, eerste lid; weliswaar onder voorbehoud van een voor elke stroom nog op te maken uitvoerende samenwerkingsovereenkomst, zie tweede lid.

¹⁰ Artikelsgewijze bespreking artikel 7, VR 2022 1612 DOC.1475/5, p. 3.

dat er “*een vorm van UPV*” voor geldt.¹¹ De VLAREMA-lijst is op zijn beurt gestoeld op een bepaling in het Materialendecreet: “*De Vlaamse Regering wijst de producten of afvalstoffen aan waarvoor een vorm van [UPV] geldt.*”¹²

Het ISA zal *de facto* en mogelijk ook *de jure* leiden tot een opheffing van deze beleidsruimte voor de Vlaamse Regering. Vraag is dan ook hoe in de toekomst de selectie van nieuwe afvalstromen voor UPV zal gebeuren. De IVC (toekomstige Interregionale Commissie voor de UPV) zal hierin allicht een centrale rol spelen, en de evolutie in de Europese regelgeving omtrent UPV zal hierbij een beslissende factor zijn. In de context van het ISA zal de introductie van nieuwe afvalstromen evenwel niet evident zijn, omdat die in principe een bijstelling van de ISA zelf veronderstelt, wat een complexe operatie is. Er is ten andere in het ISA geen procedure voorzien om nieuwe afvalstromen in beeld te brengen.

In die context beveelt de Minaraad aan om zorgvuldig om te springen met de bestaande Vlaamse bepalingen inzake UPV, wat betreft het bereik van het UPV-beleid, en met de uitvoering hiervan. Ook vraagt de Minaraad hoe de VLAREMA lijst in de toekomst gemanaged zal worden. Eventuele beslissingen op het Vlaamse niveau inzake UPV zullen alleszins congruent moeten zijn met het interregionale beleid in dat verband.

[9] **Nieuwe UPV's voor 'meubels' en 'textiel' zijn welkom, maar best in lijn met Europese dynamiek.** Er zouden UPV-systemen worden ingesteld voor de afvalstromen 'meubels' en 'textiel'. In de feiten is dit nog niet het geval. Voor beide productgroepen is er wel onderzoek lopende in het Waalse Gewest en op het Europese niveau¹³: Het lijkt beter om het resultaat van deze studies af te wachten vooraleer men voor deze stromen daadwerkelijk een UPV instelt.

- Voor 'textiel' betreffen deze studies de vraag welk instrument het meest geschikt zou zijn om *end-of-life* textiel aan te pakken, alsook wat precies de *scope* hiervan zou moeten zijn (consumententextiel versus professioneel textiel, enz.).¹⁴
- Ook voor 'meubels' bestudeert men welke het meest geschikte instrument is om te werken aan de *end-of-life* fase van meubelen. Ook hier is er een kwestie van *scoping*, waarbij het belangrijk is om in overleg met de sector te komen tot een goede definitie van de stroom die men wil aanpakken.

3.3 De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij UPV

[10] **De nood aan harmonisatie tussen de diverse bevoegdheidsniveaus.** Het ISA verschaft de basis voor het instellen van interregionaal geharmoniseerde UPV-systemen in

¹¹ VLAREMA, art. 3.1.1., §1, eerste lid. Drie stromen die wél in dat bewuste VLAREMA-artikel zijn vermeld, maar niet in voorliggend Samenwerkingsakkoord, zijn 'drukwerkafval' en 'oude en vervallen geneesmiddelen'.

¹² Materialendecreet, art. 21, §2. De bepaling gaat verder: “*Ze houdt daarbij rekening met de technische uitvoerbaarheid, de economische haalbaarheid en de effecten in hun totaliteit op het milieu, de volksgezondheid en de maatschappij, met inachtneming van de noodzaak een goede werking van de markt te garanderen.*”.

¹³ Zie voor recente studies en positiebepalingen onder meer ook EURATEX (2020), EUCIRCULARTALKS (2021) en EUMONIA (2022).

¹⁴ Zie ook EUROPESE COMMISSIE (2022), p. 8.

België, t.t.z. onderling gelijkgeschakeld tussen de regio's. De Minaraad drukt haar algemene positieve appreciatie uit over deze aanzet tot harmonisatie. In het ISA wordt er evenwel niet uitgesloten dat een deel bevoegdheden behouden blijven op de andere niveaus:

- Bovenop de inzamel- en/of verwerkingsdoelen die voor een concrete afvalstroom opgelegd worden via een uitvoerend Samenwerkingsakkoord, kunnen de Gewesten *“steeds afzonderlijk aanvullende doelstellingen en verplichtingen opleggen, waarbij er evenwel over gewaakt wordt geen tegenstrijdige verplichtingen op te leggen”*.¹⁵
- Voor wat in verband met UPV niet toegewezen is aan het Beslissingsorgaan UPV, blijft er voor de Gewesten een restbevoegdheid bestaan inzake de wijze waarop de producenten invulling geven aan hun verplichtingen.¹⁶ In de gewestelijke wetgeving kan men instrumenten instellen en hiermee kan men volgende zaken regelen: het communicatiebeleid, het inzamelsysteem, de organisatie van de verwerking van het afval, het preventiebeleid evenals de aanwending van de verschillende heffingen.¹⁷
- In de artikelsgewijze toelichting staat er bovendien: *“Alle taken die niet expliciet zijn toegewezen aan het beslissingsorgaan UPV blijven de exclusieve bevoegdheid van de gewesten.”*¹⁸, wat het uitgangspunt vertolkt dat de Gewesten de residuaire bevoegdheid hebben.

Hierbij ontstaat volgens de Minaraad wel het beeld dat UPV-systemen onderhevig kunnen zijn aan uiteenlopende regelingen vanwege drie bevoegdheidsniveaus: het interregionale, het regionale en het gemeentelijke. In dat opzicht volstaat het niet om als voorwaarde te bepalen *“geen tegenstrijdige verplichtingen op te leggen”*. Er moet op gewaakt worden dat die extra maatregelen niet dusdanig zijn dat de bedoeling van het ISA verloren gaat: het creëren, in de drie Gewesten, van geharmoniseerde omstandigheden voor de implementatie van een UPV voor een afvalstroom. De Minaraad vraagt dan ook om aandacht te hebben voor het bewaken van de harmonisatie in de uitvoeringsfase en suggereert om daartoe controlemechanismen in te bouwen in het ISA zelf.

[11] **Het belang van de uitvoerende samenwerkingsakkoorden.** Het ISA kan maar in werking treden voor de aangemerkte afvalstromen, indien er voor die specifieke stromen een afzonderlijk uitvoerend samenwerkingsakkoord wordt gesloten. Over die aanvullende akkoorden valt onder meer het volgende te vernemen:

- *“Voor elk van deze afvalstromen zal aan de producenten een inzameldoelstelling en/of verwerkingsdoelstelling, desgevallend met inbegrip van doelstellingen inzake preventie, hergebruik, reparatie en voorbereiding op hergebruik, worden opgelegd door de Gewestregeringen, door middel van een uitvoerend*

¹⁵ ISA, artikel 7, §1, derde lid.

¹⁶ Zie in deze context de bepalingen aangaande 'drukwerkafval' en 'oude en vervallen geneesmiddelen' opgenomen in VLAREMA.

¹⁷ ISA, artikel 17.

¹⁸ Artikelsgewijze bespreking, p. 9.

Samenwerkingsakkoord”. Dit uitvoerend akkoord zal ook bepalen “*vanaf wanneer de doelstellingen en de verplichtingen bedoeld in de artikelen 9 en 10 in werking treden en zal de indicatoren voor de evaluatie van de ingevoerde systemen specificeren.*”¹⁹

- In een uitvoerend samenwerkingsakkoord kan ook bepaald worden dat het ophalen van (huishoudelijk) afval bij inzamelpunten niet gratis hoeft te zijn.²⁰
- Een uitvoerend samenwerkingsakkoord stipuleert ook de datum voor indiening van de jaarlijkse rapportage en de modaliteiten hiervan.²¹

De Minaraad vraagt om na de goedkeuring van het ISA snel te komen tot een minimaal kader waaraan dergelijke uitvoerende samenwerkingsakkoorden moeten voldoen, zodat de draagwijdte ervan duidelijk wordt, zodat de onderlinge congruentie kan worden bewaakt en zodat er voor de onderscheiden afvalstromen kan worden nagedacht over de passende implementatie van dit ISA.²²

- [12] **Overeenkomsten die moeten worden gesloten met lokale overheden.** In de mate dat de UPV betrekking heeft op huishoudelijk afval, zal het beheerorganisme een “*taak van openbare dienst*” vervullen, wat onder meer impliceert dat hij een “*uniforme overeenkomst [moet] sluiten met elke publiekrechtelijke rechtspersoon die territoriaal bevoegd is voor huishoudelijke afvalstoffen; de modelovereenkomst wordt voorafgaandelijk voor goedkeuring voorgelegd aan de bevoegde Gewestelijke administratie*”.²³

Het is volgens de Minaraad aangewezen dat (structuur en inhoud van) deze modelovereenkomsten in nauw overleg met de lokale besturen en hun koepelorganisaties tot stand zouden komen, met het oog op het behoud van de kwaliteit van de werking van deze lokale besturen.

- [13] **Geen bijkomende streefwaarden wenselijk bij erkenning van een beheerorganisme.** Het is het Beslissingsorgaan UPV dat de beslissing neemt over de erkenningsaanvraag van een beheerorganisme. Deze erkenning kan “*ook bijsturingsmaatregelen [...] bevatten, waaraan het beheerorganisme zich moet houden*”, en “*kan bijkomende streefwaarden bevatten waarnaar het beheerorganisme zich moet richten*”.²⁴

De Minaraad wijst op het belang van de operationele autonomie van de beheerorganismen voor de goede werking ervan, en vraagt voor het overige wat het referentiekader zou zijn van deze bijkomende voorwaarden. De Minaraad gaat ervan uit dat een uitvoerend samenwerkingsakkoord voor een afzonderlijke afvalstroom

¹⁹ ISA, artikel 7, §1, tweede lid.

²⁰ ISA, artikel 9, §5, 4°.

²¹ ISA, artikel 10, §1, derde lid en §3.

²² Zie naar analogie de minimale bepalingen die opgenomen moeten zijn in een aanvaardingsplichtconvenant of het individuele aanvaardingsplichtsplan, zoals vermeld in VLAREMA, artikel 3.2.1.2., §2.

²³ ISA, artikel 9, §5, 2°.

²⁴ ISA, artikel 9, §7, tweede lid.

voldoende duidelijke randvoorwaarden zou moeten bevatten opdat een erkenning van een beheerorganisme kan plaatsgrijpen.

- [14] **Operationele autonomie van de beheerorganismen.** In de regeringsnota verklaart men: *“Het interregionaal kader vormt een duidelijke verstrenging van het wettelijk kader in vergelijking met de huidige bepalingen in het Materialendecreet en VLAREMA. Het [...] biedt de mogelijkheid om een strikter en meer afdwingbaar beleid te voeren. Zeker naar afdwingbaarheid van de doelstellingen en het opleggen van een algemene heffing geeft dit invulling aan Vlaamse beleidseisen. Anderzijds moet ook erkend worden dat de resultaten die worden geboekt door de bestaande [Vlaamse] UPV-schema's goed zijn. We hebben toonaangevende schema's op EU-niveau. Het nieuwe kader mag dus zeker de werking van de bestaande systemen niet in de weg staan. Dit moet gezien worden in een context waarbij het Waalse Gewest en meerdere beheerorganismen reeds jaren op gespannen voet staan tegen over elkaar”*.²⁵

Voor een optimale en efficiënte uitvoering is het cruciaal dat de producenten een belangrijke mate aan autonomie behouden in het behalen van de inzamel- en recyclagedoelstellingen. Het ISA grijpt in op de financiële en operationele autonomie van de beheerorganismen UPV. De Minaraad is van oordeel dat de overheden erover moeten waken dat er voldoende overleg is met de betrokken partijen, in verband met de uitvoering van het systeem en om te voorkomen dat innovatie wordt gehinderd.

3.4 De gewenste impact van preventiebeleid

- [15] **Preventiebeleid is nodig voor alle door UPV gevatte afvalstromen.** In het ISA geeft men volgende definitie aan UPV: *“een reeks vastgestelde maatregelen om ervoor te zorgen dat producenten van producten de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product”*²⁶ Deze definitie strookt op zich met deze van de Europese Kaderrichtlijn Afval²⁷ en van het Materialendecreet.²⁸

Dit neemt niet weg dat de Kaderrichtlijn Afval bepaalt dat Lidstaten ook UPV kunnen inzetten *“ter stimulering van hergebruik en de preventie, recycling en andere nuttige toepassing van afvalstoffen”*.²⁹ In die context kunnen de Lidstaten bovendien ook, aldus de Kaderrichtlijn Afval, *“passende maatregelen nemen die ertoe stimuleren om producten en onderdelen van producten zodanig te ontwerpen dat de milieueffecten en de afvalproductie zowel bij de vervaardiging als bij het latere gebruik van de producten worden verminderd”*.³⁰

²⁵ Regeringsnota, p. 4.

²⁶ ISA, artikel 2, 5°.

²⁷ Voluit Richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen – hierna 'Kaderrichtlijn Afval'; definitie staat onder artikel 3, 21.

²⁸ Materialendecreet, art. 3, §1, 25/1.

²⁹ Kaderrichtlijn Afval, artikel 8.1., eerste lid. Vergelijkbaars in het Materialendecreet, art. 21, §1, eerste lid.

³⁰ Kaderrichtlijn Afval, artikel 8.2., eerste lid. Vergelijkbaars in het Materialendecreet, art. 21, §1, vierde lid.

Voor de Minaraad moeten de concrete UPV-systemen – zoals gevat in uitvoerende samenwerkingsovereenkomsten – dan ook telkens breder te zijn dan het loutere vormgeven aan de juridische en financiële afspraken die nodig zijn om de finale stappen van een afvalstroom te beheren. Met name dient een concrete UPV ook bij te dragen tot de eerste keten-stappen in de circulaire economie: deze met betrekking tot preventie. Het is wenselijk om het element ‘preventie’ – mogelijk ook de elementen ‘ecodesign’, ‘hergebruik’, ‘recycleerbaarheid en gevaarlijke stoffen’, ‘delen’ en ‘herstel’ – van bij het begin mee te nemen in de opmaak van de uitvoerende samenwerkingsovereenkomsten. Op deze manier wordt er duidelijkheid geschapen over de verwachtingen ten aanzien van producenten en beheerorganismen.

- [16] **Maak flexibel gebruik van de plicht tot preventiemaatregelen.** In het ‘Boek II’, betreffende ‘bepaalde afvalstromen’, bepaalt het ISA dat *“het beheerorganisme [...] gehouden [is] tot [...] passende maatregelen die stimuleren om producten zodanig te ontwerpen dat [enz.], [...] het opzetten van proefprojecten inzake preventie en hergebruik; [...] de monitoring van de acties inzake preventie, herstel en hergebruik [...]; het organiseren van een performant herstelnetwerk en een performante inzameling van alle afgedankte producten op een wijze die levensduurverlenging en hergebruik bevordert [enz.]”*³¹

De Minaraad staat achter de opname van deze diverse types van concrete preventie-acties in de taakstelling van een beheerorganisme. De Raad beveelt evenwel aan om de notie ‘gehouden zijn tot’ als dusdanig op te vatten zodat er voldoende ruimte blijft voor een passende invulling in de betreffende afvalstroom.

- [17] **Wat gebeurt er met de preventie-ambities van de Vlaamse regelgeving?** Op preventie kan al worden ingezet in het Vlaamse Gewest, op basis van een wettelijke grondslag.³² In het ISA wordt nu, zoals eerder al aangegeven, bepaald dat *“dit Samenwerkingsakkoord geen afbreuk [doet] aan de geldende gewestelijke wetgeving betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen”, “behoudens andersluidende bepalingen”*.³³ Verderop bepaalt het ISA dat *“de Gewesten [...] steeds afzonderlijke aanvullende doelstellingen en verplichtingen [kunnen] opleggen, waarbij er evenwel over gewaakt wordt geen tegenstrijdige verplichtingen op te leggen”*.³⁴

De Minaraad gaat er vanuit dat dit betekent dat de rechtsgrondslag van het Materialendecreet voor UPV, en in het bijzonder voor de preventie-taakstelling hierin, behouden zou blijven. Lovenswaardig, maar de vraag is hoe dit in lijn gebracht zal worden met de harmonisatie-ambitie van de ISA.

De Raad wijst op het werkschema van de ‘green deals’ en op de diverse lopende ‘green deals’. Het gaat hierbij weliswaar in essentie om een communicatie-, sensibilisatie- en ondersteuningsinstrumentarium, maar tegelijk is het zo dat er in zo’n vrijwillige

³¹ ISA, artikel 9, §3, 3^o tot en met 6^o.

³² Zie verwijzing eerder, Materialendecreet, art. 21, §1, vierde lid.

³³ ISA, art. 1, §2, tweede lid.

³⁴ ISA, art. 7, §1, derde lid.

engagementsverklaring ook al eens kwantitatieve streefdoelen worden opgenomen, waaronder preventiedoelen. Dit instrumentarium is relatief succesvol en wervend. Het Vlaamse Gewest staat dan ook mogelijk voor een moeilijke evenwichtsoefening om dit schema verder aan te houden en te verbreiden, en toch terughoudendheid te betrachten met betrekking tot preventiedoelstellingen die strijdig zouden kunnen zijn met een op het niveau van de ISA geregelde UPV.

Dit versterkt het pleidooi om goed na te denken hoe men preventie-inspanningen kracht wil geven op het niveau van de afzonderlijke uitvoerende samenwerkingsovereenkomsten.

3.5 De heffing voor het gewestelijk beleid inzake preventie en beheer

[18] **Beschrijving.** Het ISA stelt, in de context van UPV-systemen voor diverse afvalstromen, ten laste van de beheerorganismen een reeks heffingen in voor de financiering van het gewestelijk beleid inzake preventie en beheer voor de bestreken afvalstromen.

Tabel: heffingen op grond van artikel 8 ter financiering van het gewestbeleid inzake preventie en beheer voor de betroffen afvalstromen	
EEA, exclusief zonnepanelen	0,148 €/inwoner
Zonnepanelen	0,001 €/inwoner
Batterijen en accu's	0,057 €/inwoner
Voertuigen	0,003 €/inwoner
Olie	0,011 €/inwoner
Banden	0,082 €/inwoner
Matrassen	0,019 €/inwoner
Meubelen	0,000 €/inwoner
Textiel	0,000 €/inwoner
Wegwerpluiers	0,000 €/inwoner

Bovendien brengt het ISA een wijziging aan in het Samenwerkingsakkoord Verpakkingsafval, die leidt tot een analoge heffing voor de financiering van het gewestelijk beleid inzake preventie en beheer voor verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong:

Tabel: heffing via wijzingsartikel 18 ingesteld in art. 14bis van het ISA Verpakkingsafval	
Verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong	0,040 €/inwoner

Samengevat: de heffing wordt opgevat als een bedrag per inwoner en wordt gedifferentieerd per afvalstroom waarvoor een UPV geldt. Men verwacht een jaaropbrengst van 2,4 miljoen €. ³⁵ Deze opbrengsten kunnen over de jaren toenemen in functie van het aantal inwoners, bijkomende afvalstromen waarvoor een UPV wordt ingesteld en/of indexatie. OVAM ontvangt het Vlaamse deel van de aldus

³⁵ Regeringsnota, p. 6.

ontvangen financiële middelen, waar ze een onderdeel vormen van de werkmiddelen en/of ingezet worden ter ondersteuning van operaties van bv. Afdeling Handhaving.

- [19] **Heffingen in de context van UPV afvalstromen: proportionaliteit.** Van deze heffingen, die geïntroduceerd worden in de context van UPV-systemen voor afvalstromen, gaat geen directe gedragsprikkel uit. Ze hebben in hoofdzaak een financierend karakter: het is de bedoeling dat ze mee instaan voor dekking van de beheers- en beleidskosten van de overheden die zich inlaten met deze afvalstromen. Op voorwaarde dat ze voldoen aan de Kaderrichtlijn Afval, zijn ze acceptabel. In elk geval zullen ze zorgen voor extra kosten voor de bedrijven, zonder directe impact op het terrein. Vanwege die argumenten stelt de Minaraad zich vragen bij de inhoud en bij de proportionaliteit van dit systeem.
- [20] **Berekeningsmethode voor deze heffingen verder te verduidelijken.** In de artikelsgewijze bespreking wordt verklaard: *“Dit is een gelijkaardige financiële verplichting als de halve-euro-verplichting voor Fost Plus die in 2009 werd ingevoerd in het samenwerkingsakkoord verpakkingsafval. De hoogte van de heffing is ook gebaseerd op dit precedent. Meer bepaald is de hoogte van de heffing per afvalstroom proportioneel met de verhouding van de halve euro heffing op de operationele kost van Fost Plus voor huishoudelijk verpakkingsafval”*. Uit de toelichting die men verstreekt op 16 januari bleek dat die proportionaliteit als volgt speelt: de halve-euro-verplichting in de context van Fost Plus maakt ongeveer 5% van het budget van het beheersorgaan; deze 5% wordt klaarblijkelijk getransfereerd als aandeel in de budgetten van de andere beheersorganen.
- [21] **Bij het terugploegen van de heffingopbrengst naar beleid moeten keuzen duidelijker.** Bij het terug laten stromen van de heffingen naar UPV-beleid zelf – het financierend karakter – moet meer transparantie geschapen worden over de concrete aanwending van deze financiering. Volgens de regeringsnota is de opbrengst bestemd voor OVAM en voor de Afdeling Handhaving. Maar op grond van het ISA³⁶ en volgens de memorie van toelichting bij het voorontwerpdecreet is de opbrengst ook bestemd voor beleid inzake zwerfvuil, afvalstoffen in restafval, hoogwaardige recyclage, preventie en hergebruik.³⁷ Het ISA bepaalt dat elk Gewest de concrete bestemmingen kiest van de heffingen die ze respectievelijk hebben ontvangen, na consultatie van de betrokken beheersorganismen.³⁸

Voor de Minaraad is transparantie erg belangrijk in dit beslissingsproces en moeten er hier duidelijker keuzes worden gemaakt om tot impactvolle resultaten te komen. Ook voor de producenten en hun organisaties is het goed om weten waartoe de opbrengst van deze heffingen zal worden ingezet. Dit is ook voor producenten goed om te weten. Het voorziene overleg tussen het Gewest en de betrokken

³⁶ ISA, artikel 8, §2.

³⁷ Memorie van Toelichting, artikelsgewijze bespreking, p. 4.

³⁸ ISA, artikel 8, §2, derde lid.

beheersorganismen is dan ook zeker aangewezen en moet in die benadering begrepen worden.

- [22] **Verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong: heffing-plichtig te stellen?** De Minaraad vraagt verduidelijking omtrent de wijziging aan het Samenwerkingsakkoord Verpakkingsafval die ertoe leidt dat er een heffing opgelegd wordt aan “het erkende organisme” van 0,040 €/inwoner.³⁹ Bedrijven staan immers zelf in voor de afhandeling van verpakkingsafval van bedrijfsmatige oorsprong, waardoor het onduidelijk is welke kosten de gemeenschap heeft voor dit type afval die deze heffing verantwoorden..

3.6 Sanctionerende heffingen

- [23] **Drie sanctionerende heffingen.** Dit ISA roept, in het kader van de UPV voor specifieke afvalstromen, ook enkele sanctionerende heffingen in het leven. Als eerste wordt er een sanctionerende heffing ingesteld voor het niet bereiken van de inzamel- en/of de verwerkingsdoelen; deze heffing wordt gradueel verhoogd indien de gestelde doelen niet worden behaald in opeenvolgende jaren:

Tabel: bijkomende heffing op grond van art. 13, per aangevatte ton waarvoor inzamel- of verwerkingsdoel niet werd gehaald	
in het eerste jaar	50 €/per aangevatte ton
in het 2de opeenvolgende jaar	100 €/per aangevatte ton
in het 3de opeenvolgende jaar	150 €/per aangevatte ton

Daarnaast is er een tweede sanctionerende heffing voorzien, die verband houdt met het aanhouden, door een beheersorganisme, van te omvangrijke reserves:

Tabel: bijkomende heffing op grond van art. 14 wegens te hoge reserve aangehouden bij een beheersorganisme	
in relatie tot de werkingskosten van één werkjaar	10% op het deel van de reserves hoger dan die norm

In de toelichtingen verklaart men dat deze heffingen niet als financieringsbron in het leven zijn geroepen, maar wel als sturend instrument ten aanzien van beheersorganismen die bepaalde doelen niet behalen. De potentiële opbrengst van deze heffingen is bij de aanvang van dit ISA dus niet in te schatten. In voorkomend geval zullen ze bij de OVAM terecht komen als additionele werkingsmiddelen.

- [24] **Terugkoppelingsmechanismen nodig in verband met preventie.** De voorziene sanctionerende heffingen hebben in eerste orde betrekking op de inzamelings- en verwerkingsdoelstellingen. Voor preventieacties of preventieresultaten is het een nieuwe en noodzakelijke oefening om doelen te bepalen die voldoende ‘SMART’ zijn om tot zinvolle terugkoppelingsmechanismen te kunnen komen. Niettemin vraagt de Minaraad om aandacht te hebben voor de totaliteit van de afvalstroom en om, in verband met preventie, andere mogelijke vormen van terugkoppeling omtrent gestelde doelen in overweging te nemen evenwaardig aan deze voor inzamelings- en verwerkingsdoelstellingen.

³⁹ ISA, artikel 18.

- [25] **Bijkomende verduidelijking nodig bij de heffing in verband met 'te hoge reserve'.** Inzake de met artikel 14 vooropgestelde heffing die verband houdt met het feit dat het beheerorganisme een te hoge reserve zou aanhouden, vraagt de Minaraad op welke basis deze heffing geconstrueerd is:
- De aangehouden reserves mogen niet hoger zijn dan 12 maanden werkingskosten, maar wat verstaat men onder deze 'werkingskosten'? In de memorie wordt er verwezen naar de bepalingen van artikel 12. Wil dit zeggen dat de concrete bepaling van 'werkingskosten' afhangt van de vaststelling van het 'budget', zijnde een deel van het door het 'Beslissingsorgaan UPV' goed te keuren 'financieel plan'?
 - Hoe en op welke gronden is de heffingsvoet van 10% op het surplus aan reserves bepaald geworden?
- [26] **Verhouding van deze heffingen in relatie tot het volledige veld van heffingen en bijdragen.** De Minaraad vraagt of, bij de instelling van deze sanctionerende heffingen, de oefening is gemaakt hoe deze heffingen zich verhouden tegenover de Europese plastic bijdrage van 800 euro per ton niet gerecycleerd plastic.⁴⁰

4 Boek III – de aanpak van het zwerfvuilprobleem

4.1 Beschrijving: aanpak van 4 zwerfvuilstromen met keuzemogelijkheden

- [27] **Boek III – UPV voor zwerfvuil.** Boek III betreft de invoering van een geharmoniseerde systematiek voor een UPV inzake zwerfvuil. Met dit deel van de ISA beoogt men een adequate omzetting van de Europese *Single Use Products* richtlijn – omzetting waarvan de deadline wat dit betreft deels reeds bij de jaarwisseling verstreken is.⁴¹ Met Boek III geeft de Vlaamse Regering bovendien ook uitvoering aan het Materialendecreet, waarin onder andere wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de producten of afvalstoffen moet aanwijzen die een relevant aandeel van de totale zwerfvuilkosten en milieudruk uitmaken en de nadere regels kan vaststellen om hun aandeel in de zwerfvuilkosten te bepalen.⁴²

De met Boek III in te voeren regeling slaat op de afvalstromen 'tabaksproducten', 'kauwgom', 'vochtige doekjes' en 'ballonnen'. De afvalstroom 'kauwgom' is niet vervat in de SUP-richtlijn en heeft dus, wat het Vlaamse Gewest betreft, zijn rechtsgrondslag in de voormelde bepaling van het Materialendecreet. Deze stromen zouden, samen met zwerfvuil afkomstig van verpakkingsafval, 70% van het zwerfvuil uitmaken.⁴³

Het boekdeel heeft als uitgangspunt dat de zwerfvuilkosten die overheidsinstanties maken in verband met deze stromen (o.a. opruiming van zwerfvuil, lediging van

⁴⁰ Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom, artikel 2, §1, c).

⁴¹ Zie SUP-richtlijn, artikel 17.1., tweede lid, met als omzettingstermijn voor artikel 8: "uiterlijk op 31 december 2024, maar wat betreft de vóór 4 juli 2018 vastgestelde regelingen voor uit- gebreide producentenverantwoordelijkheid en wat betreft de in deel E, afdeling III van de bijlage opgenomen kunst- stofproducten voor eenmalig gebruik, uiterlijk op 5 januari 2023".

⁴² Materialendecreet, artikel 21, §2/1, eerste lid.

⁴³ Toelichting 16 januari 2023.

publieke vuilnisbakken, sensibiliseringsbeleid, algemene beleidskosten) moeten worden gedragen door de relevante producenten.

- Een eerste tweeledigheid: de producent kan zijn verplichtingen voldoen op individuele basis of op collectieve basis.⁴⁴
- Vervolgens, bij de collectieve benadering, liggen er twee mogelijkheden voor: een zuivere financiële optie of een organisatorische/financiële optie.
 - In de eerste (*default*-)optie behouden de overheidsinstanties volledige verantwoordelijkheid voor het concrete zwerfvuilbeleid op hun grondgebied, en staan de betrokken sectoren in voor de volledige vergoeding hiervan.
 - In de tweede optie ontstaat er inspraak voor de producenten over de wijze waarop de financiële middelen worden aangewend, doordat ze zelf een deel van de concrete afvalbeheermaatregelen organiseren en uitvoeren.⁴⁵

4.2 Relevantie van de problematiek

[28] **Algemene impact zwerfvuil wordt in het dossier niet beschreven.** In het dossier ligt geen algemene beschrijving voor van de impact van zwerfvuil op het milieu en de natuur, laat staan een economische waardering hiervan.⁴⁶

Voor landbouwactiviteiten heeft de aanwezigheid van zwerfvuil alleszins een aantoonbare impact. De concrete opruimkosten van zwerfafval op landbouwgronden zijn voor de boer, die immers ook vaak contractuele verplichtingen heeft op controleren aanwezigheid vreemde voorwerpen in oogsten. Zwerfafval leidt bovendien ook tot dode en gekwetste dieren.⁴⁷

Wat wel als uitgangspunt gediend heeft bij de opmaak van dit akkoord, is de directe financiële impact, in de zin van kosten die ontstaan bij de verantwoordelijke overheden. In het voorliggende dossier wordt hierover evenwel geen informatie verschaft. Voor 2019 werden deze beleidskosten ingeschat op 161,4 miljoen €.⁴⁸

[29] **De aanpak van zwerfvuil hoort geïntegreerd en omvattend te zijn.** De Minaraad gaat ervan uit dat de zwerfvuilproblematiek een kwestie is met vele oorzaken en verbanden: het is een systemische kwestie. De producenten zijn een belangrijke aandrijver en schakel in dit systeem – in die zin is de instelling van een UPV terecht – maar ze zijn niet de enige factor. Ook consumenten, recreanten, verenigingen, buurtbewoners, enz. zijn medespelers, naast de lokale overheden die reeds vermeld

⁴⁴ ISA, artikel 21.

⁴⁵ ISA, artikel 26 e.v.

⁴⁶ Voor het Vlaamse Gewest kan gekeken worden naar OVAM (2019) en OVAM (2022-b); het eerste rapport bevat zowel hoeveelheden-inschatting als een kosteninschatting; het tweede alleen een hoeveelheden-inschatting. De kosteninschatting is beperkt tot de kosten voor de overheid.

⁴⁷ In een studie van de Universiteit van Wageningen werd onderzocht hoeveel koeien in Vlaanderen ziek worden door zwerfafval en welke kosten zwerfafval met zich meebrengen voor de Vlaamse land- en tuinbouw. Zie VAN DER BLES, R. (2018).

⁴⁸ OVAM (2019), tabel B, p. 8. Omgerekend levert dit, bij een Vlaams inwoneraantal van 6.589.000, een gemiddelde kost van €24,89 op.

zijn in dit ISA. Aldus is, vanuit het beeld van een gedeelde verantwoordelijkheid, een systemische en geïntegreerde aanpak vereist:

- Blijvend moet door de overheden worden ingezet op handhaving.⁴⁹ Feit is dat het deponeren van afval als zwerfvuil nog steeds een onrechtmatige manier is om zich van een voorwerp te ontdoen, wat maakt dat de schade die het gevolg is van deze handeling in principe zou moeten toegerekend worden aan diegene die de wet niet respecteert.
- Om die laakbare handelingen te voorkomen moet ook blijvend worden ingezet op sensibilisering, wat ten andere ook voorzien wordt in dit ISA, mede op basis van de Europese richtlijnen.⁵⁰
- Bovendien is blijvende aandacht nodig voor participatie: er is niet enkel nood aan campagnes zoals bv. een “week van het zwerfvuil”, maar vooral aan meer structurele en gestructureerde betrokkenheid, op het niveau van buurten en verenigingen en door middel van bv. peter- en meterschappen. Dergelijke structurering vereist niet enkel praktische ondersteuning maar ook correcte engagementen en/of vergoedingen.
- Voldoende aandacht voor de omgevingskwaliteit van het platteland blijft nodig – naast de focus die nu vaak wordt gelegd op stedelijke omgeving, toeristische bestemmingen en de omgeving van transportinfrastructuur. Er zijn immers ook zwerfvuilproblemen bij landelijke verbindingswegen (trage wegen, schoolroutes, recreatieve routes), in landbouwgebieden en in recreatie-, bos- en natuurgebieden.
- Sensibilisering alleen volstaat niet. Een doortastendere aanpak is noodzakelijk: invoeren van statiegeld op drankverpakkingen kan hier mee een antwoord bieden om deze problematiek aan te pakken, binnen de context van een integrale aanpak.

4.3 Hoe omgaan met de keuzemogelijkheden?

[30] **Kan een hybride systeem werken?** In dit ISA wordt meerdere malen voorzien in een keuzemogelijkheid voor de producentzijde:

- “De producent [...] kan aan zijn UPV voldoen: 1^o op individuele basis [en] 2^o op collectieve basis.”⁵¹ Bij die laatste optie dient de producent “aan te sluiten bij een collectief organisme”.⁵²
- Dit collectief staat vervolgens voor een tweede keuzemogelijkheid: zuivere financiële optie (de basisoptie) of (de variant) een organisatorische/financiële optie (dit laatste op basis van een erkenningsaanvraag).⁵³

⁴⁹ Zie ook artikel 36 van de Kaderrichtlijn Afval: “De lidstaten nemen alle noodzakelijke maatregelen om het achter- laten, dumpen en ongecontroleerd beheren van afvalstoffen, met in- begrip van zwerfafval, te verbieden. De lidstaten stellen voorwaarden voor de sancties vast die van toepassing zijn op overtreding van de bepalingen van deze richtlijn en nemen alle maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat deze sancties worden uitgevoerd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.”. vergelijkbaars in artikel 14 van de SUP-richtlijn.

⁵⁰ ISA, artikel 33 – een taak voor de Gewestelijke administraties.

⁵¹ ISA, artikel 21.

⁵² ISA, artikel 26.

⁵³ ISA, artikel 27. Voor het gegeven dat de erkenningsaanvraag betrekking heeft op het gemengde organisatorisch/financiële systeem, zie artikel 27, §1, zevende lid en volgende.

- Bij de financiële optie – dit is “*de vergoeding van de in artikel 19, §2 genoemde kosten die gedragen worden door de overheidsinstanties ten gevolge van zwerfvuil*” enz. – kan bovendien “*de gekozen optie [...] verschillend zijn per betrokken overheidsinstantie*”.
- In principe kan er voor elke afvalstroom een andere keuze worden gemaakt, en binnen elke afvalstroom kan het zijn dat er, bij het zich aandienen van meerdere (individuele of collectieve spelers) nog meer uiteenlopende keuzen worden gemaakt.

Aldus kan of zal er, voor het geheel van de UPV-systematiek en voor de diverse zwerfvuilstromen samen, een hybride structuur ontstaan. De Minaraad vraagt hoe dan ook af of en hoe dit hybride systeem, indien het zich volledig ontplooit in alle mogelijke keuzerichtingen, beleidsmatig gemanaged gaat kunnen worden. Het systeem zal wellicht leiden tot een grote administratieve complexiteit, zowel bij de inning van de bijdragen, de opvolging, de controle als bij de communicatie en sensibilisering. Uiteindelijk is er ook een impact op de evaluatie van de effectiviteit: bij een gediversifieerde uitwerking van het systeem wordt effectiviteitsbeoordeling bemoeilijkt, doordat de aanpak van de onderscheiden zwerfvuilstromen onderling niet vergelijkbaar is.

Wel wordt, voor het geval er zich diverse collectieve spelers aandienen voor één stroom, bepaald: “*[dan] hebben de collectieve organismen de verplichting om een coördinatie-organisme op te richten met het oog op de billijke verdeling van de financiële verplichting over de verschillende collectieve organismen.*”⁵⁴ ... Maar dit is slechts één instrument om meer lijn te krijgen in het geheel.

- [31] **Keuzevrijheid voor de producenten – maar wat met de lokale overheden?** Bij de handelingsalternatieven die aan de orde zijn, ligt de keuze, volgens de letter van de ISA, bij de producenten of hun collectieven. In de regeringsnota staat: “*De keuze tussen beide opties wordt gemaakt door de producenten in samenspraak met de betrokken overheidsinstanties. Het moet duidelijk zijn dat elke overheidsinstantie hierbij onafhankelijk en autonoom kan beslissen.*”⁵⁵

Alleszins is het goed dat er in verband met dit hybride systeem enige garanties worden ingebouwd voor de betrokken overheden, via het instellen van een erkenningssysteem voor “*collectieve organismen*” en via de voorwaarden dat “*het toepassen van de organisatorische en financiële terugname van het zwerfvuil*” er “*in geen geval toe [mag] leiden dat de producenten of hun vertegenwoordigers het zwerfvuilbeleid van de overheid bepalen [en dat] het beleid van de overheid om het gebruik van eenmalige verpakkingen te ontmoedigen, wordt tegengewerkt*”⁵⁶.

Op het lokale niveau wil men in eerste orde een verbetering van de situatie op het terrein en neemt men geen vrede met het huidige niveau van netheid – de financiering

⁵⁴ ISA, artikel 27, §1, vijfde lid.

⁵⁵ Regeringsnota, p. 5.

⁵⁶ ISA, artikel 27, §1, twaalfde lid.

van zwerfvuilkosten is vanuit dat oogpunt een tweede-orde-oplossing. Voor het individuele lokaal bestuur is het dan ook nodig om zelf ook impact te kunnen hebben op de keuze tussen de financiële en de financieel/organisatorische optie. De lokale besturen moeten, in voorkomend geval, immers zo goed mogelijk vergoed kunnen worden voor de (volledige of rest-)kosten die ze oplopen aan concrete zwerfvuilstromen.

- [32] **Duidelijkheid nodig over het financiële aspect van de gemengde optie.** Uit de tekst van het ISA is niet duidelijk welk bedrag in mindering zou gebracht worden van de resterende middelen indien gekozen wordt voor de financieel/organisatorische optie. De Minaraad is van oordeel dat wanneer een instantie kiest voor de financieel/organisatorische optie, dit er niet toe mag leiden dat er een negatieve impact ontstaat op de vergoeding van de andere instanties.
- [33] **Wijze van totstandkoming van modelcontracten.** Volgens het ontwerp ISA moeten de modelcontracten na consultatie van het Beslissingsorgaan Verpakkingen goedgekeurd worden door het Beslissingsorgaan UPV. Het zou nuttig zijn hieraan toe te voegen dat deze modelcontracten tot stand komen in samenwerking met de lokale besturen zelf of hun koepelorganisaties.

4.4 De kostendekkende heffing voor zwerfvuilbeleid

- [34] **Beschrijving.** Het ISA stelt, in de context van de UPV voor zwerfvuil, ten laste van “het collectief organisme” een viertal heffingen in voor de financiering van de “*totale en reële kosten van [het geheel van] de betrokken overheidsinstanties*”.⁵⁷ Een analoge heffing wordt ingesteld in verband met zwerfvuil uit huishoudelijk verpakkingen.⁵⁸

Tabel: kostendekkende vergoeding die op grond van art. 27 verschuldigd is in geval gekozen wordt voor de financiële optie				
	Brussels Gewest	Waals Gewest	Vlaams Gewest	Totaal
Voor zwerfvuil van tabaksproducten	17.906.623 €	17.873.971 €	25.421.854 €	61.202.448 €
Voor zwerfvuil van kauwgom	6.956.612 €	7.819.862 €	9.876.232 €	24.652.706 €
Voor zwerfvuil van vochtige doekjes	776.857 €	670.274 €	1.102.896 €	2.550.027 €
Voor zwerfvuil van ballonnen	49.195 €	44.685 €	69.842 €	163.722 €
<i>totaal op grond van art. 27 voor Vlaamse Gewest:</i>			36.470.824 €	
Tabel: kostendekkende vergoeding die, via wijzigingsartikel 36, §3, op grond van art. 13, §1, 14° van het ISA Verpakkingsafval, verschuldigd is in geval "er geen contract van toepassing is"				
	Brussels Gewest	Waals Gewest	Vlaams Gewest	Totaal
Voor zwerfvuil van verpakkingsafval	55.084.920 €	55.856.158 €	78.203.513 €	189.144.591 €
<i>totaal voor Vlaamse Gewest op grond van art. 27 + art. 36, §3:</i>			114.674.337 €	

⁵⁷ ISA, artikel 27, in het bijzonder §1.

⁵⁸ ISA, artikel 36.

De opbrengst die voor het Vlaamse Gewest (als maximum) verwacht kan worden, van 114,7 miljoen € op jaarbasis, zou voor 86% (ong. 98,5 miljoen €) doorgeschoven worden naar het lokale beleidsniveau (gemeenten, steden, intercommunales, provincies). 14% (ong. 16,2 miljoen €) zou verdeeld worden over diverse agentschappen, maar zou voor het overgrote deel doorgeschoven worden naar Mooimakers.

- [35] **Heffingen in de context van UPV zwerfvuil: relevantie.** Dat er in een kader voor UPV inzake zwerfvuil in principe ook een zwerfvuilvergoeding begrepen is vloeit voort uit de SUP-richtlijn. De zwerfvuilvergoeding is erop gericht om producenten verantwoordelijk te maken voor de kosten die verbonden zijn aan de afvalfase van hun producten, met name voor producten die vaak terug te vinden zijn in het zwerfvuil. Deze kostentoerekening moet er onder andere voor zorgen dat producenten zelf meer zullen investeren in afvalpreventie. Aldus leidt de UPV zwerfvuil ertoe dat de zwerfvuilkosten verschuiven van de sector ‘overheid’ naar de sector ‘producenten’, die deze kosten op hun beurt in de mate van het mogelijke zullen doorrekenen aan de consumenten.

De Europese regelgeving geeft lijsten op van de kosten die die ten laste van de producenten gelegd kunnen worden.⁵⁹ De Minaraad stelt vast dat in het kader van de UPV zwerfvuil ook de algemene kosten van het zwerfvuilbeleid van de overheid, met inbegrip van de controle en handhaving, worden meegenomen. De Raad gaat er vanuit dat handhaving in principe een taak van de overheid is en de bekostiging hiervan buiten het domein van de verantwoordelijkheden van de producenten valt.⁶⁰

- [36] **Sturend karakter heffingen zeer rudimentair – overigens een financierend karakter.** In de context van milieubeleid valt een heffing met een sturend karakter in het algemeen te verkiezen valt boven een heffing met een financierend karakter. De Europese regelgeving vat UPV evenwel – en onder meer – op als een manier om kosten door te rekenen, wat maakt dat het financierende aspect in deze problematiek centraal staat. Het enige sturende karakter dat er van dit heffingssysteem inzake zwerfvuil uitgaat, is dat de producenten ervoor kunnen kiezen het simpelweg te houden bij die financierende optie, of ervoor kunnen kiezen – ertoe aangemoedigd kunnen zijn – om zelf het heft in handen te nemen via de gemengde optie.

Enmaal men zich evenwel bevindt in het financierende stelsel, gaat er van deze heffing geen echte prikkel meer van uit:

⁵⁹ In de SUP-richtlijn, artikel 8.2. wordt in de eerste plaats verwezen naar de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Deze Kaderrichtlijn, artikel 8bis.4., instigeert kostentoerekening voor gescheiden inzameling, vervoer, verwerking in functie van afvalbeheer en voor acties in functie van andere doelstellingen in verband met dit afval; bovendien de kosten voor het verstrekken van afvalstoffenhouders en voor het verzamelen en rapporteren van gegevens. Deze doorgerekende kosten “*mogen niet meer bedragen dan de kosten die nodig zijn om de afvalbeheerdiensten op kostenefficiënte wijze te verrichten*”. In de SUP-richtlijn wordt, bovendien, gewag gemaakt van kosten voor “*bewustmakingsmaatregelen*”, voor inzameling en voor de daartoe benodigde infrastructuur evenals voor het opruimen van zwerfvuil. In het Materialendecreet, art. 21, §2/1 staat evenwel: “*De zwerfvuilkosten omvatten de kosten voor: 1° bewustmakingsmaatregelen; 2° het verzamelen van afval van die producten, dat in openbare inzamelsystemen wordt afgedankt, inclusief de kosten voor de infrastructuur en de exploitatie ervan en voor het daaropvolgende vervoer en de verwerking van dat afval; 3° het opruimen van het zwerfafval van de voormelde producten, en voor het daaropvolgende vervoer en de verwerking van dat zwerfafval; 4° het verzamelen en rapporteren van gegevens over de hoeveelheden die op de markt gebracht zijn; 5° andere algemene kosten van het beleid tegen zwerfvuil*”. De Minaraad was op dit punt verdeeld, zie MINARAAD, Advies 2020/012, §6.

⁶⁰ Zie ook het eerder geciteerde artikel 36 van de Kaderrichtlijn Afval.

- Noch voor de producenten, omdat die heffing de verantwoordelijkheid van de bedrijven reduceert tot een louter financiële transactie, zodat die heffing bij de bedrijven het animo wegneemt om samen constructieve en innovatieve bijdragen te leveren en om (nieuwe) uitdagingen aan te pakken.
- Noch bij lokale besturen, omdat die in dit heffings- en doorsluissysteem niet vergoed worden in functie van de efficiëntie en het effect van hun inspanningen, maar feitelijk een forfaitaire vergoeding zullen krijgen.

De Minaraad vraagt dan ook om de doelstellingen en acties uit het Lokaal Materialenplan mede als referentiekader te gebruiken, om, op basis van een visie van gedeelde verantwoordelijkheid, een beleid te bekomen dat *incentives* kan bieden voor preventie van zwerfvuil.

[37] **Inschatting van kosten te verbeteren.** In artikel 27 worden voor de drie gewesten totaalbedragen vastgelegd aan verwachte opbrengsten in verband met de onderscheiden afvalstromen (zie tabel hierboven). Het is de bedoeling dat het collectief organisme, bij het lichten van de financiële optie, aldus volledig zou instaan voor de dekking van de totale en reële kosten van lokale overheden voor die onderscheiden stromen.

Over de hoogte van die vernoemde totaalbedragen wordt gesteld: “*Deze bedragen zijn afkomstig van de door de gewesten uitgevoerde studies naar de zwerfvuilkosten*”.⁶¹ Over de gemaakte inschatting zijn de meningen in de Minaraad verdeeld:

- Enerzijds wordt er op gewezen dat er voor het Vlaamse Gewest sprake is van een OVAM-rapport van 2019⁶² – een rapport dat wellicht gedateerd is vanwege de inmiddels betekenisvol gestegen loon- en energiekosten. Vanuit dat oogpunt is er nood aan bedragen die minstens geïndexeerd hadden moeten zijn in relatie tot de grootheden van 2019.
- Anderzijds wordt er op gewezen dat de ingeschatte zwerfvuilkosten disproportioneel hoog zijn ten opzichte van de economische realiteit en vergeleken met vergelijkbare kosteninventarisaties in onze buurlanden.⁶³

In het voorliggende adviesdossier worden de onderliggende studies niet ter beschikking gesteld. Er is aldus geen duidelijk en actueel overzicht beschikbaar van de totale en reële kosten voor de diverse overheidsinstanties, waaronder de lokale besturen, zodat er een consensus-inschatting zou kunnen worden gegeven van de zinnigheid van de gemaakte inschattingen.

[38] **Hanteer een formule voor de vaststelling van de totale en reële kosten.** Bij de in het ISA vermelde concrete totaalbedragen is het uitgangspunt dat deze overeenkomen

⁶¹ Artikelsgewijze toelichting, p. 13.

⁶² OVAM (2019).

⁶³ De kosten in Nederland bedragen € 304 mln., dit komt overeen met € 17,40 per inwoner, zie TAUW i.o.v. RWS (2022), o.m. p. 3. In vergelijking daarmee zijn de ingeschatte kosten in Vlaanderen (24,00 euro/inwoner) beduidend hoger, zonder enige verklaring.

met de totale en reële kosten van de betreffende overheidsinstanties, en dat een jaarlijkse indexatie volstaat om hierin enige dynamiek te brengen.

Dit schema brengt mee dat de beleidsmakers, in de komende jaren en bij veranderde omstandigheden of bij ingrijpende beleidsontwikkelingen, er niet toe in staat dreigen te zullen zijn om snel te reageren, om bv. een vermindering (of een vermeerdering) van de kostentoerekening te genereren. Zo kan de voorgenomen her-begroting van de gemaakte zwerfvuilkosten of de in het vooruitzicht gestelde invoering van een statiegeldsysteem ertoe nopen dat de vooropgestelde bedragen sterk moeten bijgesteld worden. De interregionale overlegsituatie zal dan telkens opnieuw vereisen dat er hierover een consensus wordt bereikt, wat niet evident is.

De Minaraad suggereert daarom dat men zou afstappen van met name vernoemde totaalbedragen, en zou werken met een formule, die in hoofdzaak gebaseerd zou moeten zijn op het product van de factoren 'fractietellingen' en 'gemaakte kosten'. Bijstellingen van de op basis van deze formule bekomen totaalbedragen zouden dan kunnen voortvloeien uit concrete ontwikkelingen in de fractietelling en/of uit concrete wijzigingen in de inschatting van eenheidskosten.

[39] **Verdeling bijdrage-opbrengst te verbeteren.** De totale opbrengst van de heffingen zou, bij volledige lichte van de financiële opties, 114.674.337 euro bedragen. In de nota aan de Vlaamse Regering staat dat de lokale besturen en provincies, op basis van hun procentueel aandeel in de totale zwerfvuilinspanning, (85,87%) recht zouden hebben op 98,5 miljoen euro.⁶⁴ Op basis van eerder gecommuniceerde nota's van OVAM werd dat procentueel aandeel van de gemeenten en afvalintercommunales ingeschat op 88,09%, wat zou overeenstemmen met een aandeel van 101.016.623 euro. Navraag bij de OVAM op 22 december 2022 leerde dat, binnen opbrengst die bestemd is voor alle overheidsinstanties in het Vlaams Gewest, de totale kost voor de werking van Mooimakers en de zwerfvuilhandhavers eerst opzij is gezet, en dat vervolgens de resterende middelen verdeeld werden:

De Minaraad wijst erop dat, op basis van de fractietelling⁶⁵, blijkt dat maar een deel van de totale zwerfvuilkosten van lokale besturen worden vergoed [zie §28: inschatting van 161 miljoen kosten]. Binnen het geheel van de totale zwerfvuilkost draagt de Vlaamse overheid maar een beperkt aandeel, i.e. Mooimakers en de zwerfvuilhandhavers. Maar toch zorgt men ervoor dat deze kosten van de Vlaamse overheid volledig worden vergoed. Bovendien richten de activiteiten van Mooimakers en de Vlaamse zwerfvuilhandhavers zich ook op andere fracties dan alleen maar de fracties die voorwerp uitmaken van dit ISA, wat oplevert dat de opbrengsten van de zwerfvuilheffing ingezet worden voor andere doeleinden. De Minaraad vraagt dan ook om wijze van verdeling van de opbrengsten te herbekijken en, binnen een gelijkblijvende globale kost voor de producenten, te streven naar een proportionele verdeling die consequent is voor alle overheidsniveaus.

⁶⁴ Nota aan de Vlaamse Regering, p. 11.

⁶⁵ OVAM (2022-a).

5 Organisatorische aspecten

[40] **Omvorming tot een Interregionale Commissie voor UPV goede zaak.** Een organisatorische wijziging bestaat erin dat de bestaande Interregionale Verpakkingscommissie (IVC) wordt hervormd en uitgebreid tot een Interregionale Commissie voor de UPV, waarbij het bestaande Beslissingsorgaan evolueert naar 2 afdelingen: een Beslissingsorgaan Verpakkingen en een Beslissingsorgaan UPV en zwerfvuil. Het bestaande permanent secretariaat zal beide beslissingsorganen ondersteunen, en bovendien de beleidsvoorbereidende rol opnemen voor verpakkingsbeleid. De bevoegde gewestelijke administraties zullen instaan voor de beleidsvoorbereiding inzake UPV.

De Minaraad staat erachter dat er nu twee beslissingsorganen zullen zijn, waarbij de ene zich focust op verpakkingen en de ander op UPV en zwerfvuil. Hoofdzaak is dat er efficiënte overlegorganen ontstaan, waarin men beladen thema's kan aanpakken zonder dat daarom de rest van de beleidsontwikkeling geremd wordt. Met name moet er ruimte zijn voor discussies die voor de diverse afvalstromen leiden tot beslissingen richting meer circulaire economie.

Bibliografie

- EURATEX (2020), [Extended Producer Responsibility \(EPR\) in Textile Products – position paper](#), Oktober 2020.
- EUCIRCULARTALKS, [Exploring EPR for Textiles: Taking Responsibility for Europe's Textile Waste](#), September 2021.
- EUMONIA (2022), [Driving a Circular Economy for Textiles through EPR – study commissioned by Changing Markets and the European Environmental Bureau](#) Brussel, 2022.
- EUROPESE COMMISSIE (2022), [EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles, COM \(2022\) 141 final](#), Brussel, 30 maart 2022
- MINARAAD, [Advies 2020|012](#) over de Wijziging van het Materialendecreet, Brussel 8 september 2020
- MINARAAD, [Advies 2022|011](#) over het Lokaal Materialenplan 2023-2030, Brussel, 15 juli 2022.
- MINARAAD, [Advies 2022|032](#) over VLAREMA 9, Brussel, 14 december 2022.
- OVAM (2019), [Zwerfvuil en Sluikstort 2019 – Bevraging Hoeveelheid en Beleidskosten – Eindrapport](#), Mechelen 31 december 2020.
- OVAM (2022-a), [Fractietelling Zwerfvuil 2019-2021](#), Eindrapport, Mechelen, 24 februari 2022.
- OVAM (2022-b), [Zwerfvuil en Sluikstort 2021](#), Bevraging Hoeveelheid – Eindrapport, Mechelen, 14 oktober 2022.
- TAUW (2022), [Kostenonderzoek Zwerfafval – peiljaar 2021](#), onderzoek in opdracht van NL RWS, Deventer, 23 december 2022.
- VAN DER BLES, R., (2018) *Als blikken konden doden – een schatting van de economische gevolgen van zwerfafval voor de veehouderij in Nederland en Vlaanderen*, Universiteit Wageningen, 20 februari 2018.