# Advies
# ISA UPV verpakkingsafval

## Voorontwerp van decreet tot instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over de wijziging van het Interregionaal Samenwerkingsakkoord Verpakkingsafval

| | |
|---|---|
| Datum van goedkeuring | 9/02/2026 |
| Volgnummer | 26\| 005 |
| Coördinator + e-mailadres | Ine Baetens, ine.baetens@minaraad.be |
| Co-auteur + e-mailadres | Annick Lamote, alamote@serv.be |

# Inhoudstafel

Inhoudstafel ..... 2
Krachtlijnen ..... 3
Procesbeschrijving ..... 4
1 Situering ..... 5
2 Algemene beschouwing ..... 5
3 Procedure voor producentenregistratie en goedkeuring ..... 6
4 De Interregionale Commissie voor UPV ..... 6
5 Juridisch kader voor statiegeldsystemen ..... 7
6 Financiële bijdragen, toezicht, handhaving en sancties ..... 8
7 Doelstellingen voor de daling van verpakkingsafval ..... 9

## Krachtlijnen

De raden drukken een positieve waardering uit voor harmonisatie, maar vragen ook aandacht voor het bewaken van de harmonisatie in de uitvoeringsfase en suggereren om daartoe controlemechanismen in te bouwen in het ISA zelf.

De raden vragen om op Europees niveau te ijveren voor coherente en duidelijke regelgeving en om te ijveren voor duidelijkheid over de implementatie alsook het behoud van de ambities door de PPWR te vrijwaren van eventuele wijzigingen binnen de milieu-omnibus.

De raden vragen om stakeholders (middenveld, milieuorganisaties, bedrijfsfederaties) vroeger en betekenisvol in het proces te betrekken en de resultaten transparant te motiveren en terug te koppelen.

De raden vragen aandacht om lokale producenten en tewerkstelling te beschermen tegen oneerlijke concurrentie door nalatigheid van buitenlandse producenten. Ook een goede handhaving is nodig om concurrentievervalsing te vermijden.

De raden vragen dat de Interregionale commissie voor UPV een duidelijke rol opneemt in het bewaken van de totale en reële kosten van inzamel- en sorteeractiviteiten. De raden vragen ook om toe te zien op een transparante besteding van de middelen voor toezicht en handhaving.

De raden waarderen het juridisch kader voor statiegeld, dat gericht is op harmonisatie, maar vragen aandacht voor het betrekken van stakeholders, een duidelijke tijdlijn, een duidelijke impactinschatting van het probleem en om te verduidelijken hoe de doelstellingen van 80% en 90% zo efficiënt mogelijk bereikt kunnen worden.

De raden stellen voor om de middelen die voortkomen uit heffingen te laten terugvloeien naar systemen en projecten die rechtstreeks bijdragen aan de doelstellingen van de PPWR inzake verpakkingspreventie.

De raden vragen om een plan van aanpak voor het bereiken van de doelstellingen voor het dalen van het verpakkingsafval, samen met de betrokken stakeholders, waarin de rolverdeling helder wordt uitgewerkt. De raden vragen om deze doelstellingen af te stemmen met de doelstellingen voor restafval en zwerfvuil.

De raden vragen aandacht om te zorgen dat nieuwe systemen voor preventie en inzameling de werkdruk voor bedrijven niet disproportioneel verhogen zonder gepaste ondersteuning.

## Procesbeschrijving

| | |
|---|---|
| Datum adviesvraag | **16 december 2025** |
| Naam adviesvrager + functie | **Minister Jo Brouns, Vlaams minister van Omgeving en Landbouw** |
| Rechtsgrond van de adviesvraag | **Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen van het Milieubeleid, artikel 11.2.1.** |
| Adviestermijn | **30 dagen** |
| Samenwerking | **SERV** |
| Overlegcommissie | **Circulariteit en materialen** |
| Betrokken experten | **//** |
| Vergaderingen: soort + datum | **18 december Hoorzitting ISA Verpakkingsafval**<br>**15 januari werkgroepvergadering**<br>**29 januari werkgroepvergadering**<br>**Schriftelijke procedure** |

Op 16 december 2025 vroeg u de Minaraad en de SERV om te adviseren over het voorontwerp van decreet tot instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de wijziging van het Interregionaal Samenwerkingsakkoord Verpakkingsafval.

## 1 Situering

[1] **Voorwerp van deze adviesvraag: een instemmingsdecreet**. De adviesvraag heeft formeel gesproken enkel betrekking op het Vlaams decreet tot instemming met het Samenwerkingsakkoord. Dit (instemmings)decreet heeft als doel in te stemmen met een aangepast interregionaal samenwerkingsakkoord voor verpakkingsafval, dat wordt afgestemd op de Europese Verordening 2025/40 betreffende verpakkingen en verpakkingsafval (PPWR). Deze verordening beoogt een geharmoniseerd regelgevend kader voor de hele Europese markt, met als centrale doelstellingen het beperken van de milieueffecten van verpakkingen en het bevorderen van een circulaire economie.

Minaraad en SERV gaan in dit briefadvies ook in op de inhoud van het samenwerkingsakkoord zelf:

- Het gaat met name om de invoering van o.m. een procedure voor producentenregistratie en goedkeuring. De Interregionale Commissie voor UPV krijgt hiervoor een uitgebreid takenpakket en eigen personeel. De goede elementen van het bestaande UPV-systeem inzake verpakkingen blijven behouden.
- Het samenwerkingsakkoord voorziet ook in een minimaal juridisch kader voor statiegeldsystemen, zonder voorafname op de invoering van statiegeld. Deze bepalingen dienen tot het voorkomen van ongecoördineerde initiatieven.
- Verder worden bestaande regels rond financiële bijdragen, toezicht en sancties vereenvoudigd en geactualiseerd. Bij het niet-behalen van de doelstellingen worden sanctieheffingen ingevoerd.
- Handhaving gebeurt via administratieve geldboetes, ten voordele van het personeelsbudget van de Interregionale Commissie voor de UPV.
- Verder worden nieuwe ambitieuze verplichtingen inzake preventiedoelstellingen ten laste van de producenten ingevoerd.

## 2 Algemene beschouwing

[2] **Interregionale harmonisatie positieve zaak en te bewaken**. Het ISA verschaft de basis voor het instellen van interregionaal geharmoniseerde UPV-systemen in België, t.t.z. onderling gelijkgeschakeld tussen de regio's. De raden drukken hun algemene positieve appreciatie uit over deze inzet voor harmonisatie.

In het ISA wordt er evenwel niet uitgesloten dat een deel van de bevoegdheden behouden blijven op de andere niveaus. Hierbij ontstaat volgens de raden het beeld dat UPV-systemen onderhevig kunnen zijn aan uiteenlopende regelingen. In dat opzicht volstaat het niet om als voorwaarde te bepalen "*geen tegenstrijdige verplichtingen op te leggen*". Er moet over 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.

De raden vragen dan ook aandacht voor het bewaken van de harmonisatie in de uitvoeringsfase en suggereren om daartoe controlemechanismen in te bouwen in het ISA zelf.

[3] **Duidelijkheid en continuïteit nodig op het Europese niveau**. Het ISA vormt de basis van de implementatie van de Europese verordening "verpakkingen en verpakkingsafval" (*Packaging and Packaging Waste Regulation* (PPWR)). Deze verordening is formeel vastgesteld, maar inhoudelijk nog onderhevig aan veranderingen. Een aantal elementen van interpretatie en implementatie moeten nog verder verduidelijkt worden. Daarnaast plant de Europese Commissie een milieu-'omnibus', een geclusterd voorstel van wijzigingen aan reeds goedgekeurde milieuwetgeving. De Europese verordening voor verpakkingen en verpakkingsafval kan daardoor aangepast worden. Dit kan vervolgens een impact hebben op het ISA en de implementatie binnen Vlaanderen. Ook de zogenaamde 'afgeleide regelgeving' kan een grote impact hebben op Vlaamse beleidskeuzes en regelgeving. Onzekerheid over Europese regels, zoals de PPWR en de milieu-omnibus, heeft invloed op bedrijven, op werkgelegenheid en de organisatie van het werk.

De raden verzoeken om voldoende duidelijkheid en zekerheid bij de toepassing in het Vlaamse Gewest, zodat bedrijven en hun medewerkers rechtszekerheid krijgen en genoeg tijd en ondersteuning hebben om aan de eisen te voldoen. De raden vragen om te waken dat deze rechtsonzekerheid niet leidt tot onvoorziene kostenstijgingen die de competitiviteit van de bedrijven in gedrang zouden kunnen brengen en die, in bepaalde gevallen, door de consument gedragen zullen worden. De raden vragen om op Europees niveau te ijveren voor coherente en duidelijke regelgeving en om te ijveren voor duidelijkheid over de implementatie alsook het behoud van de ambities door de PPWR te vrijwaren van eventuele wijzigingen binnen de milieu-omnibus.

[4] **Vroeger in de beleidsvorming betrokkenheid nodig**. De raden stellen vast dat de stakeholders in dit proces pas laat betrokken worden en vragen om stakeholders (middenveld, milieuorganisaties, bedrijfsfederaties) vroeger en betekenisvol in het proces te betrekken en de resultaten transparant te motiveren en terug te koppelen.

## 3 Procedure voor producentenregistratie en goedkeuring

[5] **Concurrentievervalsing door buitenlandse producenten te vermijden**. De definitie van 'producenten' wijzigt. Voor buitenlandse producenten moet een geautoriseerde vertegenwoordiger aangeduid worden. Indien buitenlandse producenten zich niet houden aan de verplichtingen, is het echter moeilijk om hen te sanctioneren. De raden vragen aandacht om lokale producenten en tewerkstelling te beschermen tegen oneerlijke concurrentie door nalatigheid van buitenlandse producenten. Ook een goede handhaving is nodig om concurrentievervalsing te vermijden.

## 4 De Interregionale Commissie voor UPV

[6] **Voldoende personeel nodig om concurrentievervalsing tegen te gaan**. De Verordening creëert nieuwe verplichtingen voor de lidstaten inzake het beheer van verpakkingsafval. Die belangrijke taken worden middels de wijziging van dit samenwerkingsakkoord toevertrouwd aan de Interregionale Commissie voor de UPV. Gelet op de uitbreiding van haar takenpakket, krijgt deze een eigen personeelsbestand met bijkomende VTE's. Ook de

interne structuur en werking van de Interregionale Commissie voor de UPV worden met de wijziging van het samenwerkingsakkoord verder afgestemd op het nieuwe takkenpakket.

De raden vinden het positief dat er eigen personeel komt, maar wil het belang benadrukken dat er voldoende personeel is voor de uitvoering van de taken om concurrentievervalsing door bedrijven die zich niet houden aan de verplichtingen tegen te gaan.

De raden vragen dat de Interregionale commissie voor UPV een duidelijke rol opneemt in de controle en het bewaken van de totale en reële kosten van inzamel- en sorteeractiviteiten, opdat er geen bijkomende kosten worden verhaald op lokale besturen. De raden vragen ook om toe te zien op een transparante besteding van de middelen voor toezicht en handhaving.

## 5 Juridisch kader voor statiegeldsystemen

[7] **Wat nu voorligt: een basiskader**. De Europese Verordening verplicht lidstaten in principe om statiegeldsystemen in te voeren voor bepaalde verpakkingen, zoals plastieken drankflessen en metalen drankverpakkingen. Deze verplichting geldt echter niet absoluut: lidstaten kunnen een vrijstelling aanvragen als zij aantonen dat in 2026 minstens 80% van deze verpakkingen via andere systemen gescheiden wordt ingezameld, én er uiterlijk op 1 januari 2028 een uitvoeringsplan wordt ingediend met strategie en tijdschema om 90 % gescheiden inzameling te halen.

Voor de implementatie van statiegeldsystemen in België, moeten op dit moment nog verschillende aspecten in kaart worden gebracht. De nodige investeringen zullen pas kunnen gebeuren nadat het wettelijk kader op definitieve wijze is vastgelegd. Het samenwerkingsakkoord voorziet in een (minimaal) juridisch kader dat de invoering van een statiegeldsysteem mogelijk maakt, als daartoe wordt beslist. Dit kader legt de voorwaarden vast voor erkenning van een systeembeheerder en voorkomt zo dat ongecoördineerde of niet-erkende initiatieven (zogenoemde “wilde statiegeldsystemen”) ontstaan. Zo wordt rechtszekerheid geboden en interregionale afstemming gewaarborgd, zonder dat de invoering van statiegeld op dit moment wordt beslist of hier een voorafname op gemaakt wordt.

Het Vlaamse Gewest wenst de beleidsruimte te behouden om, bij het behalen van minstens 80% gescheiden inzameling voor 2026, te kiezen voor alternatieve inzamelmodellen. Statiegeld kan slechts en pas ingevoerd worden wanneer de Vlaamse Regering instemt met een daartoe dienend uitvoerend samenwerkingsakkoord met de andere gewesten. Dergelijk uitvoerend samenwerkingsakkoord ligt vandaag niet voor.

[8] **‘Openbare netheid’ formuleren als een positieve doelstelling**. Het statiegeldsysteem is onder andere bedoeld om de openbare netheid te verbeteren. De raden bevelen aan om in de minimale vereisten van het systeem de zin “*Het statiegeldsysteem mag geen negatieve invloed hebben op de openbare netheid*” te vervangen door een positievere formulering: “*Het statiegeldsysteem moet een positieve impact hebben op de openbare netheid, minstens in lijn met de doelstellingen die in Vlaanderen zijn vastgelegd in het Lokaal Materialenplan*”.

[9] **Voorwaarden en stappen voor het bereiken van de doelstellingen**. De raden waarderen het juridisch kader dat gericht is op harmonisatie. Tevens verzoeken ze:

- Om verder in te zetten op voorbereiding en evaluatie van het gebeurde onderzoek en proefprojecten voor een plan van aanpak met het oog op het halen van de doelstellingen;
- Om te zorgen voor effectieve en efficiënte betrokkenheid van alle relevante stakeholders met expertise ter zake voor regelmatige terugkoppeling;
- Om meer duidelijkheid te geven over een tijdlijn voor de voorbereiding en finalisering van het uitvoerend ISA, als dit nodig zou blijken. Dit kan onafhankelijk gebeuren van de vraag of een statiegeldsysteem effectief wordt ingevoerd;
- Om een duidelijke impactinschatting van het probleem en een geïntegreerde en omvattende aanpak;
- Om te verduidelijken hoe de doelstellingen van 80% en 90% zo efficiënt mogelijk bereikt kunnen worden.

## 6 Financiële bijdragen, toezicht, handhaving en sancties

[10] **Wat nu voorligt: een veralgemeende retributie**. Het ISA voorziet een retributie van 1.500 euro voor de producent of de gemachtigd vertegenwoordiger en een retributie van 175 euro per lid aangesloten bij de organisatie voor producentenverantwoordelijkheid. Deze retributie wordt betaald bij de aanvraag tot registratie en bij de vijfjaarlijkse vernieuwing van de registratie. Deze retributie heeft als doel het dekken van administratieve kosten, kosten van verwerking en monitoring van gegevens, kosten voor softwareontwikkeling en inspectiekosten.

De concrete bestemming van de middelen wordt door het Gewest bepaald, in overleg met de organisaties voor producentenverantwoordelijkheid (PRO's). Deze heffingen bieden het Vlaamse Gewest een stabiele basis voor de uitvoering van het verpakkingsbeleid en maken het mogelijk om beleidsmatig te sturen op effectiviteit, innovatie en samenwerking met de sector.

In het huidige systeem zijn bedrijven die minder dan 300 kg verpakkingen op de markt brengen vrijgesteld van alle verplichtingen. In het nieuwe systeem zal dit niet meer het geval zijn. Zij moeten nu ook 175 euro betalen. De raden wijzen erop dat de combinatie van de retributie (175 euro) en de nieuwe administratieve verplichtingen een te grote impact hebben op kleine ondernemingen, éénmalige gebruikers en landbouwers.

[11] **Breder onderzoek nodig naar de plaats van UPV's in het materialenbeleid**. De raden vragen om bijkomend empirisch onderzoek naar effectieve tariefstructuren en de gevolgen voor totale maatschappelijke kosten. In zijn advies over het Lokaal Materialenplan 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?
- Hoe kan verzekerd worden dat alle spelers in het veld bijdragen aan de doelstellingen (problemen met free riders, samenwerking in de keten enz.)?
- Hoe kan vermeden worden dat de UPV-systemen ten koste zouden gaan van de competitiviteit van de bedrijven ten opzichte van de buurlanden, met mogelijke delokalisatie of banenverlies tot gevolg?

De raden vinden deze vragen nog steeds pertinent bij de onderbouwing en de verdere ontwikkeling van het UPV-beleid.

[12] **Middelen uit heffingen benutten voor projecten die bijdragen tot de doelstellingen**. De raden stellen voor om de middelen die voortkomen uit heffingen - wanneer preventiedoelstellingen niet worden behaald - te laten terugvloeien naar systemen en projecten die rechtstreeks bijdragen aan de doelstellingen van de PPWR inzake verpakkingspreventie, onder andere hervulsystemen en herbruikbare verpakkingen.

## 7 Doelstellingen voor de daling van verpakkingsafval

[13] **Wat nu voorligt: reductiedoelstellingen tegen 2040**. Lidstaten moeten verpakkingsafval per hoofd van de bevolking verminderen: –5% tegen 2030, –10% tegen 2035 en –15% tegen 2040. Deze doelstellingen worden vervolgens opgelegd aan producenten op niveau van de hoeveelheden die ze op de markt brengen, per verpakkingsmateriaal.

De raden vragen om na te gaan waar we vandaag staan, welke lessen werden getrokken uit de talrijke experimenten van het recente verleden en waar bijsturing en prioritaire inzet nodig zijn om deze doelstellingen te behalen.

De raden vragen om deze doelstellingen af te stemmen op de doelstellingen voor restafval en de doelstellingen voor zwerfvuil.

[14] **Onbedoelde effecten voorkomen**. De raden stellen voor om bij de uitwerking van doelstellingen en monitoring aandacht te besteden aan evoluties per materiaalsoort en/of per verpakkingstype om onbedoelde verschuivingen naar andere materialen te vermijden en om na te gaan welke types verpakkingen het meeste potentieel hebben om de beoogde reductie- en preventiedoelstellingen effectief te realiseren. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor gewestelijke invulling van beleidsprioriteiten zoals preventie en hergebruik, zodat Vlaanderen eigen accenten kan leggen in functie van lokale context, ambities en bestaande beleidsinstrumenten.

[15] **Bijdrage van alle actoren in beeld brengen**. De Green Deal 'anders verpakt' toont aan dat alle stakeholders een rol kunnen en moeten spelen in de transitie naar duurzamere verpakkingen. Tegelijk focust het ISA in belangrijke mate op de rol van producenten en

andere actoren die verpakkingen op de markt brengen, aangezien de preventiedoelstellingen in het kader van de PPWR vooral bronmaatregelen vereisen.

Daarom vragen de raden vragen om bij het formuleren van beleidsinitiatieven de bijdrage van alle betrokken actoren in beeld te brengen, zonder dat dit leidt tot een verschuiving van verantwoordelijkheid naar lokale besturen. Zij vragen om een plan van aanpak, samen met de betrokken stakeholders, waarin de rolverdeling helder wordt uitgewerkt.

De raden vragen dat 'preventie' als trap in de materialencyclus zo goed mogelijk moet ingebracht worden in de UPV-systemen.

De goede resultaten op vlak van recyclage-resultaten met hoge kwaliteit en traceerbaarheid moeten behouden blijven. Het is belangrijk om te weten waar momenteel de belangrijkste lacunes zijn die het meest vooruitgang kunnen opleveren.

De raden vragen aandacht om te zorgen dat nieuwe systemen voor preventie en inzameling de werkdruk voor bedrijven, in het bijzonder supermarkten en horeca niet disproportioneel verhogen zonder gepaste ondersteuning.

De raden vragen om meer informatie te voorzien over de scope van het verbod op bepaalde formaten van verpakkingen.

[16] **Aangrenzend doelstellingenkader in verband met voedselverlies**. De EU legt lidstaten bindende doelstellingen op voor de preventie van voedselverlies: tegen 31 december 2030 moet het verlies in de verwerkende en producerende voedingsindustrie (processing & manufacturing) met 10% dalen, en is een –30% per capita reductie vereist voor de schakels retail, horeca/food services en huishoudens.

Beleid rond het voorkomen van verpakkingsafval en beleid rond het voorkomen van voedselverlies t.e.m. de consument dient in elk geval zo goed mogelijk op elkaar afgestemd te worden.

De raden vragen om de resultaten op het terrein van het onderzoek Voedselverlies en verpakkingen (2015) te evalueren en het verband tussen voorkomen van voedselverlies en verpakkingen opnieuw te onderzoeken in het licht van nieuwe inzichten en de nieuwe opgelegde doelstellingen m.b.t. het verminderen van verpakkingsafval en voorkomen van voedselverlies.