

Sterk door overleg



SERV

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Advies

MATERIALENDECREET

Minaraad, 28 januari 2010 (nr. 2010|08)
SERV, 29 januari 2010

Contactpersoon Minaraad: Francis Noyen
Contactpersoon SERV: Annick Lamote

Krachtlijnen van het advies

Eind 2008 keurden het Europees Parlement en de Raad van Europa de kaderrichtlijn Afvalstoffen goed. Tegen eind 2010 moet de richtlijn omgezet zijn in de Vlaamse regelgeving. De Vlaamse overheid maakt momenteel werk van een Materialendecreet en een aanpassing van Vlarea. De SAR Minaraad en de SERV hebben daarom, op grond van de beschikbare voorontwerpteksten, besloten om hun visie in een vroeg stadium kenbaar te maken, zodat de administratie en de politiek al van bij het begin van het traject op de hoogte zouden zijn van de wensen van het maatschappelijk middenveld.

De raden scharen zich achter het uitgangspunt van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen dat het komende Materialendecreet moet uitgaan van de hele levenscyclus van materialen. Het toepassingsgebied van een dergelijk decreet moet dus evolueren van het zo milieuvriendelijk mogelijk beheren van afvalstoffen, naar het tegengaan van de uitputting van hulpbronnen en van de schadelijke gevolgen van materiaalgebruik.

SERV en SAR Minaraad gaan uit van een duidelijke afvalhiërarchie. In de eerste plaats moet de preventie van afvalstoffen bevorderd worden, op de tweede plaats het hergebruik, daarna recyclage van afvalstoffen en het inzetten van materialen in gesloten materiaalkringlopen. Op de vierde plaats komen andere vormen van nuttige toepassing van afvalstoffen. De verwijdering van afvalstoffen - waarbij storten de laatste optie is – sluit de hiërarchie af.

De raden stellen vast dat er van de hiërarchie kan afgeweken worden indien dit op grond van het levenscyclusdenken gerechtvaardigd is. De Vlaamse Regering verleent deze afwijking op advies van de OVAM die zich laat bijstaan door een overlegplatform. De uitwerking van een toetsingskader en de samenstelling van het overlegplatform zijn heel belangrijk voor de SERV en de SAR Minaraad. Om verspilling van geld, tijd en middelen te vermijden, is het volgens de raden aangewezen dat er, voor de start van een concrete analyse van een afwijkingsvraag, nagegaan wordt of er voldoende maatschappelijk draagvlak is voor de uitgangspunten van analyse.

De SAR Minaraad en de SERV wijzen op een mogelijk bevoegdheidsvraagstuk in de relatie tussen de federale overheid en de gewesten. De federale overheid is immers bevoegd voor de normering van de eigenschappen van de producten die op de markt gebracht worden, terwijl de gewesten dat zijn voor de normering van het gebruik en verbruik van producten. Bij het opstellen van de uitvoeringsbesluiten zal de Vlaamse overheid heel goed rekening moeten houden met deze bevoegdheidsverdeling. Het materialenbeheer heeft ook een impact op verwante beleidsdomeinen zoals energie en economie. Daarom pleiten de raden ook voor de nodige afstemming met de betrokken administraties van die beleidsdomeinen op de verschillende bevoegdheidsniveaus.

Om afvaltoerisme tegen te gaan, vragen de raden om een passage op te nemen in het Materialendecreet die de harmonisatie van de gemeentelijke afvalbelasting aanmoedigt.

Inhoud

Krachtlijnen van het advies.....	1
1. Inleiding	3
1.1 Situering van het advies	3
1.2 Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008/98/EG).....	3
1.3 Werktekst OVAM (versie 17/12/2009)	5
2. Beoordeling en aanbevelingen	7
2.1 Algemeen.....	7
2.1.1 Goede aanpak van de implementatie	7
2.1.2 Ontwerptekst is stap vooruit	7
2.1.3 Algemene opmerkingen.....	8
2.1.3.1 Materialenkringloop moet ingebed worden in een vergroening van de economie	8
2.1.3.2 Materialenbeheer overstijgt Vlaams afvalbeleid.....	8
2.1.3.3 Onderzoek de impact van REACH op de valorisatie van waterzuiverings-slib in de landbouw.....	9
2.1.3.4 Wederzijds erkenningsysteem mits invoering controle- en handhavingssysteem	9
2.2 Artikelgewijze bespreking	10
2.2.1 Definities	10
2.2.2 Afvalbeheershiërarchie	10
2.2.3 Kringloopcentra.....	11
2.2.4 De vervuiler betaalt.....	11
2.2.5 Programma's, plannen en overlegplatform.....	12
2.2.6 Producentenverantwoordelijkheid.....	13
2.2.7 Bedrijfsafvalstoffen en huishoudelijke afvalstoffen	13
2.2.8 Afbakening van de afvalfase.....	13
2.2.9 Milieubijdragen.....	14
2.2.10 Memorie van toelichting	14
Referentielijst.....	15

1. Inleiding

1.1 Situering van het advies

Op 19 november 2008 werd een nieuwe Europese Richtlijn betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen goedgekeurd¹. Deze richtlijn, kaderrichtlijn Afvalstoffen genoemd, is een herziening van de bestaande richtlijn rond afvalstoffen (75/442/EEG). De kaderrichtlijn vormt de basis van het Europese afvalstoffenbeleid. Ze legt definities en basisbeginselen vast. Daarmee heeft ze ook een rechtstreekse impact op de Vlaamse afvalwetgeving. De kaderrichtlijn moet tegen eind 2010 zijn omgezet in Vlaamse wetgeving. De OVAM is daarom gestart met de voorbereiding van een nieuw Materialendecreet ter vervanging van het bestaande Afvalstoffendecreet en een aanpassing van Vlarea. Het is de bedoeling dat in april 2010 de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet een eerste keer principieel goedkeurt.

De Minaraad en de SERV wensen hun visie op de implementatie van de Europese kaderrichtlijn in een zo vroeg mogelijk stadium kenbaar te maken. Dit heeft als voordeel dat de administratie en de politiek bij het begin van het traject reeds op de hoogte zijn van de wensen van het maatschappelijk middenveld.

Voor hun advies baseren de raden zich op de laatst beschikbare werkteksten van OVAM. Bij de vaststelling van dit advies is dit de versie van 17/12/2009.

1.2 Kaderrichtlijn Afvalstoffen (2008/98/EG)

Het definitieve akkoord over een nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen zette een punt achter een herzieningsproces dat 5 jaar geleden begon. De kaderrichtlijn laat nog veel ruimte voor eigen invulling door de lidstaten en voorziet dat men tot meer gedetailleerde afspraken kan komen binnen Technische Adaptatiecomités.

De richtlijn ondersteunt in grote lijnen de aanpak die tot hertoe in Vlaanderen is gevolgd. Toch legt ze een aantal nieuwe accenten waar we rekening moeten mee houden.

Het toepassingsgebied van de richtlijn wordt ingeperkt. Uitgesloten worden: onuitgegraven bodem, ongevaarlijke baggerspecie die onder water blijft, de energieproductie uit biomassa rechtstreeks afkomstig van bos- of landbouw (als die productie onschadelijk is voor milieu en gezondheid). De afvaldefinitie blijft ongewijzigd.

De afvalverwerkingshiërarchie wordt als een duidelijk basisbeginsel naar voren geschoven. Preventie en hergebruik krijgen voorrang op recyclage. Recyclage heeft voorrang op energietoepassingen met hoog rendement. Deze laatste hebben dan weer voorrang op verbranding met lage energie-efficiëntie of storten. Om de hiërarchie in praktijk te brengen, moeten waar technisch en economisch mogelijk en ecologisch verantwoord, afvalstoffen gescheiden ingezameld worden. Afwijkingen van de hiërarchie moeten onderbouwd worden met sociale,

¹ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen.

economische en ecologische argumenten. Daarbij moet rekening gehouden worden met de effecten die optreden over de hele levenscyclus.

Voor het eerst worden alle treden van de ladder gedefinieerd. Recyclage is een nuttige toepassing waarbij afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten voor gebruik als materiaal. Een omzetting van een afvalstof naar een brandstof wordt niet beschouwd als recyclage. Ook het gebruik van afvalstoffen als opvulmateriaal, zoals het gebruik van afval in oude mijnschachten, wordt uitgesloten van de recyclagedefinitie.

Ook het begrip “nuttige toepassing” wordt gedefinieerd. Een nuttige toepassing moet als voornaamste resultaat leiden tot de vervanging van andere materialen, ongeacht of deze vervanging in de installatie zelf gebeurt of ergens anders. Het begrip “voornaamste resultaat” werd niet omschreven en zal dus geval per geval moeten ingevuld worden. De bijlagen met de R- en D-codes zijn herleid tot niet-limitatieve lijsten. Dus ook activiteiten die niet duidelijk onder een R- of D-code zijn onder te brengen, kunnen een nuttige toepassing of verwijdering zijn.

Lidstaten kunnen de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid concretiseren via aanvaardingsplichten, het toewijzen van financiële verantwoordelijkheid aan de originele producent of het opleggen van eisen op vlak van ecodesign.

Lidstaten moeten verplicht afvalpreventieprogramma's opstellen en daaraan doelstellingen of benchmarks verbinden. Preventieprogramma's mogen geïntegreerd worden in afvalbeheerplannen of als afzonderlijke programma's worden opgesteld.

De verbranding van vast stedelijk afval valt onder “nuttige toepassing van afvalstoffen” als dit gebeurt bij een voldoende hoog energierendement. Dit rendement moet worden berekend aan de hand van een formule die in een bijlage is opgenomen. De technische invulling van deze formule is niet altijd even duidelijk. De kaderrichtlijn voorziet de mogelijkheid om via een Technisch Adaptatiecomité de formule te versoepelen in functie van lokale klimaatomstandigheden². De formule geldt enkel voor installaties voor verbranding van vast stedelijk afval. De term “vast stedelijk afval” is echter niet gedefinieerd.

Het zelfvoorzienings- en nabijheidsprincipe is uitgebreid. Lidstaten moeten nu streven naar een netwerk van installaties dat niet enkel instaat voor de verwijdering van alle binnenlands afval, maar ook voor de nuttige toepassing van binnenlands gemengd stedelijk afval. Bovendien mogen lidstaten voortaan bezwaren maken tegen inkomende afvaltransporten die voor verbranding als nuttige toepassing zijn bestemd, indien vaststaat dat die overbrengingen ertoe zouden leiden dat in het eigen land ontstaan afval moet worden verwijderd of dat afval moet worden verwerkt op een wijze die niet consistent is met hun afvalbeheerplannen.

De nieuwe kaderrichtlijn creëert de mogelijkheid om Europese normen vast te leggen voor gerecycleerde materialen. Deze “end of waste” of “einde van afval” criteria geven aan wanneer een afvalstof voldoende is opgewaardeerd om terug als grondstof door het leven te gaan. Deze criteria zullen enkel worden opgesteld voor stromen die een zekere afzetmarkt hebben, aan alle technische en milieunormen voldoen en geen schade opleveren voor milieu en gezondheid. De eerste afvalstromen die aan bod zullen komen zijn papier- en glasafval en schroot van ijzer,

² Vooral de zuiderse lidstaten hopen het vereiste energierendement voor hun installaties te verlagen met het argument dat er minder vraag is naar warmte in een mediterraan klimaat.

aluminium en koper. De criteria kunnen slaan op herkomst, verwerkingswijze en samenstelling. Criteria worden uitgewerkt in een Technisch Adaptatiecomité. Lidstaten behouden het recht om geval per geval zelf criteria voor het einde van afval vast te stellen, daar waar Europese afspraken ontbreken.

Er komen minimale criteria waaraan materialen moeten voldoen om ze als bijproducten te mogen beschouwen. Ze moeten uit een productieproces komen en daar integraal mee verbonden zijn, hun verder gebruik moet zeker zijn, ze moeten rechtstreeks zonder enige speciale voorbehandeling worden ingezet in een volgend productieproces en hun verder gebruik moet rechtmatig zijn en mag geen schade opleveren aan milieu en gezondheid. In een Technisch Adaptatiecomité kunnen hierover meer gedetailleerde afspraken worden gemaakt. Materialen die als een bijproduct op de markt komen, vallen onder de productwetgeving.

1.3 Werktekst OVAM (versie 17/12/2009)

De OVAM is gestart met de voorbereiding van de omzetting van de nieuwe kaderrichtlijn. Het tekstvoorstel van 17 december 2009 bestaat uit 7 hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk "inleidende bepalingen" behandelt o.m. de definities van een aantal elementaire begrippen. De meeste definities zijn overgenomen uit de kaderrichtlijn of uit het vroegere afvalstoffendecreet. Een aantal nieuwe begrippen zoals "materiaal" en "materiaalkringloop" zijn ingevoerd omdat ze essentieel zijn binnen een duurzaam materialenbeleid. In dit hoofdstuk zijn de algemene doelstellingen van het decreet weergegeven. Ook de hiërarchie in het materialenbeleid wordt vermeld in het eerste hoofdstuk.

Het tweede hoofdstuk bevat de algemene bepalingen die gelden voor het beheer van afvalstoffen en materiaalkringlopen. Deze bepalingen creëren de rechtsbasis voor de belangrijkste beleidsinstrumenten die zullen worden ingezet om een duurzaam materialenbeleid te kunnen waar maken. Deze instrumenten zijn van diverse aard: regulerende, stimulerende en planningsinstrumenten.

De Vlaamse Regering krijgt het mandaat om de nodige regulerende maatregelen te nemen om de hiërarchie in de praktijk waar te maken (o.a. inzamelplicht) en om verantwoordelijkheden met betrekking tot het beheer van afvalstoffen toe te wijzen aan de verschillende actoren die betrokken zijn binnen een materiaalkringloop. Het instrument "aanvaardingsplicht" uit het vroegere Afvalstoffendecreet blijft bestaan, maar wordt geïntegreerd in een breder kader rond uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, overeenkomstig de kaderrichtlijn.

Hoofdstuk 2 bevat een bepaling die het mogelijk maakt dat het gebruik van bepaalde materialen, ongeacht of deze afvalstoffen zijn of niet, aan voorwaarden wordt onderworpen. Daarmee kunnen o.m. materialen die hun einde-afvalfase hebben bereikt aan gebruiksvoorwaarden worden onderworpen zoals voorzien was in het vroegere afvalstoffendecreet voor secundaire grondstoffen. Het onderscheid tussen afval of niet wordt geregeld in hoofdstuk 4 dat specifiek aan deze materie is gewijd.

Er wordt geen algemene erkenningsplicht meer opgelegd voor overbrengers van afvalstoffen. De mogelijkheid wordt gecreëerd om meer gerichte regelingen en procedures uit te werken naar specifieke stromen toe.

Ook wordt voorzien in de opmaak van preventieprogramma's en uitvoeringsplannen (of afvalbeheerplannen zoals voorzien in de kaderrichtlijn). Hiermee wordt beklemtoond dat deze plannen ook maatregelen kunnen omvatten die betrekking hebben op de hele levenscyclus van een materiaal en niet enkel op de strikte afvalfase, voor zover die onder de gewestelijke bevoegdheid vallen.

Hoofdstuk 2 bevat verder de rechtsbasis voor de invoering van stimulerende instrumenten: het verstrekken van subsidies en het aanmoedigen van een groen aankoopbeleid.

Hoofdstuk 3 bevat bepalingen rond het beheer van specifieke afvalstoffen en materiaalkringlopen. De bepalingen rond huishoudelijke afvalstoffen, gevaarlijke afvalstoffen, dierlijk afval en bijzondere afvalstoffen zijn nagenoeg ongewijzigd ten opzichte van het vroegere Afvalstoffendecreet. Ook de bepalingen rond bedrijfsafvalstoffen komen voor het grootste deel overeen met het vroegere Afvalstoffendecreet.

Hoofdstuk 4 is specifiek aan de afbakening van de afvalfase gewijd. De term "secundaire grondstof" wordt evenwel verlaten. Duurzaam materialenbeleid gaat ervan uit dat zoveel mogelijk materialen (her)ingezet moeten worden in een kringloop en dit op een milieuveilige manier. Onafhankelijk van de status van een materiaal (primair of secundair materiaal, afvalstof of grondstof/product) moet deze beoordeling op een zelfde leest worden geschoeid.

Hoofdstuk 4 verduidelijkt ook het omslagpunt van afvalstof naar grondstof/product. Een afvalstof kan zijn afvalstatuut verliezen als aan de vastgestelde voorwaarden is voldaan en voldoende zekerheid bestaat dat het op een rechtmatige manier zal worden toegepast. Dit betekent dat een afvalstof zijn afvalstatuut kan verliezen nog voor het effectief wordt toegepast. Dit betekent ook dat eventuele gebruiksvoorwaarden die verbonden zijn aan de eigenlijke toepassing niet noodzakelijk voorwaarden zijn die enkel gelden voor afvalstoffen. Het zijn voorwaarden die algemeen geldig zijn voor alle materialen van vergelijkbare aard en samenstelling.

Hoofdstuk 5 slaat op de heffingen en is nagenoeg volledig overgenomen uit het vroegere afvalstoffendecreet.

Hoofdstuk 6 bevat de toezicht- en strafbepalingen.

Hoofdstuk 7 regelt de overgangs- en opheffingsbepalingen.

2. Beoordeling en aanbevelingen

2.1 Algemeen

2.1.1 Goede aanpak van de implementatie

De nieuwe Europese kaderrichtlijn Afvalstoffen werd goedgekeurd op 19 november 2008 en moet tegen eind 2010 zijn omgezet in Vlaamse wetgeving. De OVAM startte ruim op voorhand met een implementatietraject dat ervoor moet zorgen dat de kaderrichtlijn op tijd wordt omgezet. De OVAM voorziet ook op geregelde tijdstippen overleg met de betrokken actoren waardoor de voorstellen afgetoetst kunnen worden. De raden appreciëren deze werkwijze ten zeerste.

2.1.2 Ontwerptekst is stap vooruit

Het Vlaamse afvalbeleid is op vele vlakken toonaangevend voor Europa. De uitdaging is de sterke punten van het Vlaamse afvalbeleid in te passen in het nieuwe Europese kader en zo de continuïteit te garanderen. De voorliggende ontwerptekst is een vrij nauwgezette omzetting van de nieuwe Europese kaderrichtlijn. Tegelijk zijn de belangrijkste krachtlijnen behouden van het huidige afvalstoffendecreet.

De raden vinden het positief dat uitgegaan wordt van de hele levenscyclus van materialen waardoor het toepassingsgebied verbreedt van het zo milieuvriendelijk mogelijk beheren van afvalstoffen naar het tegengaan van de uitputting van hulpbronnen en van de schadelijke gevolgen van materiaalgebruik. In die zin is het decreet een belangrijke stap op weg naar duurzaam omgaan met stoffen, materialen, bij- en restproducten. Verder in het advies wijzen de raden wel op een aantal juridische en economische randvoorwaarden.

De ontwerptekst formuleert een duidelijke afvalbeheershiërarchie die gebaseerd is op artikel 4 van de kaderrichtlijn. De raden ondersteunen de hiërarchie. In de eerste plaats dient de preventie van afvalstoffen te worden bevorderd. Op de tweede plaats komt (het voorbereiden van afvalstoffen voor) hergebruik. Daarna volgt recyclage van afvalstoffen en het inzetten van materialen in gesloten materiaalkringlopen. In de vierde plaats worden andere vormen van nuttige toepassing van afvalstoffen aangemoedigd. In de praktijk komt dit vaak neer op energietoepassingen. Op de vijfde plaats komt de verwijdering van afvalstoffen waarbij storten de laatste optie is. Verbranding met lage energierecuperatie kan in vele gevallen immers beter zijn dan storten, maar wordt toch nog ingedeeld als een verwijderingshandeling. Bij het implementeren van deze hiërarchie moet steeds gestreefd worden naar het beste resultaat voor milieu en gezondheid, rekening houdend met de effecten die optreden over de hele levenscyclus. Er kan van de hiërarchie worden afgeweken indien dit op grond van het levenscyclusdenken gerechtvaardigd is, rekening houdend met ondermeer de algemene effecten voor milieu en gezondheid, de economische haalbaarheid, de bescherming van hulpbronnen etc.

Andere positieve elementen zijn:

- Het gelijke beoordelingskader voor afvalstoffen die ophouden afval te zijn enerzijds, en materialen die in aanmerking komen om als bijproduct te worden bestempeld anderzijds.

- Een verduidelijking van een aantal definities (nuttige toepassing, verwijdering, hergebruik, maar nu ook: bijproduct, statuut van einde van afvalstoffen) om zo meer rechtzekerheid te geven aan de betrokken instanties.
- Een gelijkvormig beleid en beschermingskader voor materialen en de manier waarop ze worden behandeld, gebruikt of verbruikt, ongeacht hun afval- of productstatus.

2.1.3 Algemene opmerkingen

2.1.3.1 Materialenkringloop moet ingebed worden in een vergroening van de economie

De raden zijn voorstander van een vergroening van de economie. Om dit te bereiken zijn nog heel wat inspanningen nodig. Het sluiten van materiaalkringlopen (cradle-to-cradle) is een aspect maar ook andere elementen moeten aangepakt worden om te komen tot een zo laag mogelijk grondstof-, energie-, materiaal-, en ruimtegebruik waardoor de impact op milieu en natuur zoveel als mogelijk beperkt wordt. Zo moet ook gestreefd worden naar eco-efficiënte processen, een milieuverantwoorde consumptie, een koolstofarm energiesysteem, een duurzame mobiliteit, etc.

2.1.3.2 Materialenbeheer overstijgt Vlaams afvalbeleid

In Artikel 4, §1 wordt het mandaat gegeven aan de Vlaamse Regering om voorwaarden te stellen aan het gebruik of verbruik van bepaalde materialen in specifieke toepassingen. Men kan dus gebruiksvoorwaarden stellen aan bepaalde materialen die niet langer als een afvalstof moeten worden beschouwd of aan vergelijkbare materialen die als een bijproduct worden beschouwd en niet als een afvalstof.

Bij de afbakening van de bevoegdheden van de federale overheid inzake productnormen versus de bevoegdheden van de gewesten inzake afvalstoffen, moet het onderscheid worden gemaakt tussen normering voor het op de markt brengen van producten enerzijds en normering die ingrijpt nadat de producten op de markt zijn gebracht (onder meer inzake gebruik/verbruik) anderzijds. Enkel het eerste type normering valt onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake productnormen. Voor zover de ontwerptekst het beheer en gebruik/verbruik van afvalstoffen en materialen regelt, los van specifieke voorschriften betreffende het op de markt brengen van deze stoffen/materialen, behoort dit tot de gewestelijke bevoegdheid inzake afvalstoffen en de bescherming van het leefmilieu. Eén en ander zal in de toekomst (ook) afhangen van de concrete invulling van het materialenbeleid in de uitvoeringsbesluiten bij het beoogde decreet. Artikel 4, § 1 van het ontwerptekst delegeert een aantal bevoegdheden aan de Vlaamse Regering. Uiteraard zal de Vlaamse Regering hierbij de bevoegdheidsverdeling moeten respecteren: de voorwaarden die de Vlaamse Regering zal vaststellen mogen geen betrekking hebben op het op de markt brengen van producten.

De raden wijzen erop dat bij het toepassingsgebied en de redactie van de uitvoeringsbesluiten heel goed over de bovenstaande bevoegdheidsverdeling zal moeten worden gewaakt.

De raden wijzen er ook op dat het Materialendecreet het afvalbeleid overstijgt en ook impact heeft op aanpalende beleidsdomeinen. Afvalstoffen die ophouden afval te zijn, bij- en restproducten en sommige primaire producten (oppervlakedelfstoffen, brandstoffen, etc.) worden op een gelijkaardige manier benaderd. Dit betekent dat dit decreet ook van belang is voor andere beleidsdomeinen (economie, energie, etc.). De raden pleiten dan ook voor de nodige afstemming met de andere relevante beleidsdomeinen en overleg met de betrokken administraties bij het ontwikkelen en implementeren van het materialenbeleid.

De raden wijzen er ook op dat classificatie als bijproduct of einde-afval ertoe kan leiden dat het materiaal in kwestie zal worden verbrand in plaats van te worden gerecycleerd. Vooral voor het sturen van stromen zoals papier- en houtafval kan zo'n classificatie belangrijke gevolgen hebben.

De komende jaren zijn er inspanningen nodig om niet alleen het bestaande afvalbeleid maar ook ander productgerelateerd beleid te sturen naar een materialenkringloop. In de tussentijdse periode kan er een soort van tweespalt ontstaan tussen intenties die in het decreet zijn opgenomen, en concrete bestaande (uitvoerings)plannen die nog achterop lopen. Gestaa consistent bijwerken van de bestaande plannen is daarom de komende jaren fundamenteel om dit decreet relevant te krijgen in de praktijk.

2.1.3.3 Onderzoek de impact van REACH op de valorisatie van waterzuiveringsslib in de landbouw

Het Materialendecreet gaat uit van een gelijk beoordelingskader voor afvalstoffen die ophouden afval te zijn enerzijds, en materialen die in aanmerking komen om als bijproduct te worden bestempeld anderzijds. Men wil vermijden dat er een ongelijk speelveld ontstaat doordat materialen die uit een afvalfase komen aan andere criteria zouden moeten voldoen dan materialen die het juridische statuut "afval" (nog) niet hebben gekregen, maar die qua aard en samenstelling vergelijkbaar zijn. De raden gaan akkoord met het principe maar wijzen op enkele ongewenste gevolgen: conform de ontwerp tekst zal in Vlaanderen waterzuiveringsslib dat als grondverbeteraar in de landbouw wordt afgezet niet als afval worden beschouwd. Het is evenwel niet duidelijk of het Vlaams waterzuiveringsslib dat niet langer als afval beschouwd wordt, al dan niet onder REACH valt. Omwille van rechtszekerheid zou dit op korte termijn uitgeklaard moeten worden. Mocht REACH van toepassing zijn dan zou dat het gebruik van slib in de landbouw in Vlaanderen sterk bemoeilijken, gezien de complexe en veranderlijke samenstelling van deze stromen. In dat geval vragen de raden om te onderzoeken of de REACH-wetgeving niet aangepast kan worden zodat dergelijk slib uitgesloten wordt. Dezelfde redenering gaat waarschijnlijk ook op voor andere stromen die in de landbouw worden afgezet, bijvoorbeeld digestaat van vergistingsinstallaties.

2.1.3.4 Wederzijds erkenningsysteem mits invoering controle- en handhavingssysteem

In de recyclage- en recuperatiesector worden materialen wereldwijd verhandeld, vaak ex-works. Dit betekent dat de Belgische recuperant zijn materialen op zijn eigen werf ter beschikking stelt van zijn klant die zelf de eindbestemming bepaalt. Voor de Europese verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA)³ wordt hij opdrachtgever en bij OVAM moet hij erkend zijn als overbrenger. Indien hij een buitenlandse transportfirma aanspreekt die de goederen in Vlaanderen komt ophalen, moet deze transportfirma als vervoerder geregistreerd staan bij OVAM. Volgens de combinatie van de huidige erkenningsregeling en de EVOA moeten potentieel alle recuperanten, smelters, fabrieken, handelaren en transportbedrijven, in Europa en zelfs buiten Europa erkend of geregistreerd zijn in Vlaanderen. Dit is in de praktijk onhaalbaar mede omdat de regelgeving en aanvraagd documenten niet beschikbaar zijn in meerdere talen. De raden zijn eerder voorstander van een internationale erkenning (in eerste instantie Europees) of een wederzijdse erkenning van andere gewesten/landen op voorwaarde dat een effectief controle- en handhavingssysteem opgezet wordt.

³ VERORDENING (EG) Nr. 1013/2006 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

2.2 Artikelsgewijze bespreking

2.2.1 Definities

Artikel 2: 8° en 9°: Deze nieuwe definities van ‘afvalstoffenhandelaar’ en ‘afvalstoffenmakelaar’ werden letterlijk overgenomen uit artikel 3 van Richtlijn 2008/98/EG. Deze termen komen echter niet meer voor in de rest van de ontwerptekst. De raden hebben vragen bij het nut van deze definities tenzij men deze aparte definities nog nodig kan hebben bij de verdere detailuitwerking in Vlarea.

Artikel 2: 12°: Deze nieuwe definitie van hergebruik “*elke handeling waarbij voorwerpen of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld*” werd overgenomen uit artikel 3 van richtlijn 2008/98/EG. Het woord ‘producten’ werd vervangen door ‘voorwerpen’ om beter in overeenstemming te zijn met de afvalstoffendefinitie. De raden stellen vast dat de zinsnede “voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij bedoeld waren” het concept hergebruik enigszins beperkt. Dit heeft ongewenste gevolgen voor de sector van kringloopcentra (zie artikel 9).

Artikel 2: 22°: De ontwerptekst definieert gemengd stedelijk afval als ‘*de afvalstoffen die niet gescheiden zijn ingezameld met het oog op hergebruik en recyclage en die ontstaan door de normale werking van een particuliere huishouding, evenals afvalstoffen die daarmee gelijkgesteld worden bij besluit van de Vlaamse Regering*’. Het gelijkgesteld afval slaat enkel op straat- en veegvuil. Artikel 3 van de Europese verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen verwijst voor gemengd stedelijk afval echter naar de euralcode 20 03 01. Onder deze code valt ook vergelijkbaar bedrijfsafval dat samen met huishoudelijk afval wordt ingezameld en is dus ruimer dan de definitie in de ontwerptekst. De raden vragen dat de definitie in de ontwerptekst afgestemd wordt met deze van de verordening.

2.2.2 Afvalbeheershiërarchie

Artikel 8: Bij het implementeren van de afvalbeheershiërarchie moet volgens de ontwerptekst steeds gestreefd worden naar het beste resultaat voor milieu en gezondheid, rekening houdend met de effecten die optreden over de hele levenscyclus. Dit betekent dat de overheid voor specifieke materialen onder bepaalde omstandigheden moet kunnen afwijken van de vooropgestelde hiërarchie. Artikel 8 regelt de voorwaarden waaronder een dergelijke afwijking van de hiërarchie kan worden toegestaan. De raden ondersteunen het levenscyclusdenken en zijn er zich van bewust dat deze term niet mag worden verward met meer specifieke wetenschappelijke methodieken, zoals levenscyclusanalyses.

De Vlaamse Regering moet eventuele afwijkingen van de hiërarchie rechtvaardigen. Hierbij moet rekening gehouden worden met verschillende overwegingen (toetsingskader), zoals het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, bescherming van hulpbronnen, de algemene effecten op milieu en gezondheid en op economisch en maatschappelijk gebied, het beginsel dat de vervuiler betaalt, technische uitvoerbaarheid en economische haalbaarheid, de doelstellingen van het decreet en de geldende Europese voorschriften. De Vlaamse Regering verleent een rechtvaardiging op advies van de OVAM. De OVAM laat zich bijstaan door een overlegplatform.

De verdere uitwerking van dit toetsingskader en de werking en samenstelling van dat overlegplatform is van bijzonder belang volgens de raden. Momenteel hebben de raden nog geen

zicht op deze elementen maar vragen alvast aandacht voor het maatschappelijke aspect bij het vaststellen van de initiële (subjectieve) randvoorwaarden en systeemgrenzen van dit toetsingskader. Dit geldt in het bijzonder voor wetenschappelijke levenscyclusanalyses die een rol spelen bij het inschatten van de effecten op milieu en gezondheid. De kosten die gepaard gaan met het verkrijgen van eventuele afwijkingen van de hiërarchie dienen door de vragende partij gedragen te worden. Om verspilling van geld, tijd en middelen te vermijden, is het volgens de raden aangewezen dat voor de start van de analyse nagegaan wordt of de randvoorwaarden gedragen worden door een breed maatschappelijk representatief stakeholderoverleg. Mocht in een later stadium blijken dat er geen maatschappelijke consensus is rond de randvoorwaarden dan zou de analyse een maat voor niets kunnen zijn. Het stakeholderoverleg bij de start van de analyse is volgens de raden ook een taak van het overlegplatform. Voor verdere algemene opmerkingen rond overlegplatformen wordt verwezen naar artikel 19.

De raden gaan er ook van uit dat een afwijking van de hiërarchie vastgesteld kan worden voor een gehele afvalstroom. Dit zal leiden tot een administratieve vereenvoudiging bij zowel de producenten/verwerkers als bij de overheid.

De raden wijzen er ook op dat het al dan niet geven van een afwijking invloed kan hebben op andere materiaalstromen (bv. biobrandstoffen). Afstemming met andere beleidsdomeinen is dan ook aangewezen.

2.2.3 Kringloopcentra

Artikel 9: Artikel 9 §4 voert een erkenning in voor rechtspersonen die een kringloopcentrum uitbaten waar afgedankte goederen die in aanmerking komen voor producthergebruik worden ingezameld. De raden wijzen er op dat de activiteit hierdoor beperkt wordt tot hergebruik van producten. De vraag is of het niet aangewezen is om de activiteiten ruimer te formuleren, om zo ook de kringloopcentra toe te laten hun activiteiten en businessmodellen eventueel te verruimen. Hergebruik van componenten en zelfs materialen (bv. textiel en hout) dient tot de potentiële activiteiten van een kringloopcentrum te behoren. Wel moet er over gewaakt worden dat de gesubsidieerde activiteiten niet interfereren met activiteiten van de reguliere markt.

2.2.4 De vervuiler betaalt

Artikel 10: Artikel 10 voert het beginsel “de vervuiler betaalt” in. Dit beginsel gaat er vanuit dat iedere vervuiler verantwoordelijk is voor het verwijderen of ongedaan maken van de door hem veroorzaakte verontreiniging. De kosten die daarmee gepaard gaan, komen voor zijn rekening. Wanneer dit niet het geval zou zijn, zouden deze kosten afgewenteld worden op de gemeenschap als geheel en uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd. De ontwerptekst voorziet dat de kosten van het afvalstoffenbeheer gedragen worden door de eerste afvalstoffenproducent, de huidige of de vorige houders van afvalstoffen en de Vlaamse Regering het mandaat krijgt om regels vast te stellen om de kosten voor het afvalstoffenbeheer geheel of gedeeltelijk te laten dragen door de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen of de distributeurs van dat product. De raden ondersteunen dit principe maar:

- wijzen op het spanningsveld tussen enerzijds de gemeentelijke zorgplicht inzake huishoudelijke afvalstoffen en de producentenverantwoordelijkheid.
- vragen dat een hefboom ontwikkeld wordt om “producenten/distributeurs/invoerders (bv. free-riders of vrijbuiters) of gemeenten die hun wettelijke plicht niet vervullen, aan te pakken. In dit kader wijzen de raden erop dat sommige zelfstandigen en zeer kleine ondernemingen free-riders zijn uit onwetendheid en door onaangepaste wetgeving.

- benadrukken dat naast producenten en distributeurs ook de invoerders opgenomen moeten worden.

Artikel 10 §3: De herziening van het afvalstoffendecreet is voor de raden een aangrijpingspunt om te wijzen op de problematiek van het afvaltoerisme. In sommige gevallen leiden te grote tariefverschillen tussen gemeenten er toe dat burgers hun afvalstoffen afzetten in andere gemeenten. In de totaliteit betreft het wellicht een beperkt probleem; toch blijft het aan de bevolking moeilijk uit te leggen dat een vuilniszak in één gemeente tot twee keer zo duur kan zijn in vergelijking met een andere, naburige gemeente. Juridisch ligt de beslissingsbevoegdheid over de contantbelastingen voor huishoudelijk afval duidelijk bij de gemeenten, wat op zich goed is omdat dat lokale responsabilisering in de hand werkt. Dat betekent echter niet dat de Vlaamse overheid nu niet zou kunnen nagaan op welke manier ze meer harmonisering in de hand kan werken, bijvoorbeeld door het inbouwen van een decretaal kader waarbinnen de gemeenten hun tariefbepaling vervolgens moeten uitvoeren. De raden wensen een passage op te nemen met het oog op de harmonisering van de gemeentelijke afvalbelastingen:

“§3 Voor huishoudelijk afval rekenen de gemeenten de volledige beheerskost door aan de gezinnen, rekening houdend met vergoedingen die ze bekomen in het kader van art. 10 §2. Gemeenten moeten bij de kostentoe rekening de sociale situatie van de gezinnen in acht nemen. De Vlaamse Regering kan verdere bepalingen vastleggen over de wijze waarop de gemeenten de kosten van het beheer van huishoudelijk afval berekenen en verhalen op de bevolking. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen basisdienstverlening, op gelijke wijze te bekostigen door de individuele gezinnen, en variabel aan te rekenen individuele dienstverlening. De gemeente kan haar verzelfstandigde entiteiten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden machtigen tot het innen van de door haar bepaalde kosten, die niet gelieerd zijn aan de basisdienstverlening. De OVAM kan bij de gemeenten informatie opvragen over de door hen toegepaste berekeningswijze van de kosten en de genomen maatregelen om deze kosten te verhalen.”

2.2.5 Programma's, plannen en overlegplatform

Artikel 17 en 18: Artikel 17 en 18 leggen de basis voor de opmaak van preventieprogramma's en uitvoeringsplannen. De bestaande uitvoeringsplannen worden in de toekomst opgesplitst in preventieplannen en uitvoeringsplannen (afvalbeheerplannen). De raden vragen dat ook voorzien wordt dat deze instrumenten ook geïntegreerd kunnen worden zodat overlappingsen en tegenstrijdigheden vermeden worden.

Artikel 19: In Artikel 19 krijgt de OVAM het mandaat om overlegplatformen op te richten. De overlegplatformen hebben als doel te komen tot meer afstemming en informatie-uitwisseling tussen alle betrokkenen. Zij worden ook gebruikt voor de opvolging en evaluatie van maatregelen die worden genomen in het kader van preventieprogramma's en uitvoeringsplannen. De Vlaamse Regering krijgt het mandaat om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de oprichting en de werking van de overlegplatformen. De raden vinden dat alle relevante organisaties deel moeten kunnen uitmaken van deze overlegplatformen en dat de samenstelling evenwichtig – en dus zonder overwicht van ene of gene partij - dient te zijn. Momenteel wordt de samenstelling van bestaande overlegplatformen mede geregeld via de uitvoeringsplannen en dus de facto goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Het huidig voorstel voorziet dat OVAM de betrokkenen aanduidt. De raden menen dat de samenstelling van een overlegplatform onder het mandaat valt van de Vlaamse Regering met betrekking tot de oprichting en de werking van de overlegplatformen.

2.2.6 Producentenverantwoordelijkheid

Artikel 21: Artikel 21 §5 voorziet dat natuurlijke personen of rechtspersonen in kader van de producentenverantwoordelijkheid een beroep kunnen doen op derden. Voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen is de samenwerking met de gemeenten verplicht. Tegelijk wordt voorzien dat de Vlaamse Regering van deze verplichting kan afwijken als andere kanalen efficiënter en effectiever zijn. De raden wijzen er op dat de afwijking het risico inhoudt dat bepaalde fracties van een afvalstroom waarvoor de producentenverantwoordelijkheid geldt geen prioriteit meer krijgen. Dit risico is het grootst voor fracties waarvoor de inzameling en verwerking veel geld kost. Dit moet vermeden worden.

2.2.7 Bedrijfsafvalstoffen en huishoudelijke afvalstoffen

Artikel 22: Gemeenten zien zich geconfronteerd met een opeenvolging van verschillende vrachtwagens die door dorpskernen rijden om allemaal dezelfde afvalstoffen op te halen. Dat is weinig efficiënt en niet gewenst voor het milieu. De raden vragen onderzoek en initiatieven voor een kostenefficiënter systeem voor de ophaling van huishoudelijk en (vergelijkbaar) bedrijfsafval. Indien nodig moet in het toekomstige Materialendecreet hiervoor al de nodige wettelijke grondslag voorzien worden.

Artikel 23: Artikel 23 geeft de Vlaamse Regering een mandaat om nadere regels vast te stellen met betrekking tot het afvalstoffenregister en de meldingsplicht. Sinds het productiejaar 2004 wordt via een steekproef bepaald welke kleine bedrijven in het kader van het IMJV hun afvalstof moeten melden. Ten opzichte van een algemene meldingsplicht zoals die voordien werd gehanteerd, is het belangrijkste voordeel dat de administratieve overlast voor de producenten aanzienlijk wordt verminderd. De raden vinden dit een stap vooruit en gaan er van uit dat deze werkwijze behouden blijft.

Artikel 29: Art. 16 §6 tot en met §8 van het bestaande afvalstoffendecreet handelt over de rol van de provincies. Deze artikels worden niet overgenomen in de werktekst van het Materialendecreet. Dit beantwoordt aan de realiteit op het terrein voor wat de coördinatie van de uitvoering van het afvalstoffenplan en de organisatie van de eindverwerking betreft.

De raden zijn echter van oordeel dat sommige initiatieven die de provincies nemen de realisatie van het huishoudelijk afvalstoffenbeleid op het terrein kunnen ondersteunen. Zie in dat verband ook wat in het thema "Afvalstoffen" in de lopende samenwerkingsovereenkomst milieu met de provincies wordt bepaald m.b.t. de ondersteuning van de gemeenten. Daarom stellen de raden voor in het toekomstige decreet een artikel op te nemen op basis waarvan de provincies (binnen het kader van het Vlaams afvalstoffenbeleid) ondersteunende initiatieven inzake afvalstoffenbeleid aan bedrijven, gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen aanbieden, gericht op concrete realisaties op het terrein. Dat artikel kan als volgt luiden: *"De provincies kunnen, binnen het kader van het Vlaams afvalstoffenbeleid, ondersteunende initiatieven en acties aanbieden, gericht op concrete realisaties op het terrein."*

2.2.8 Afbakening van de afvalfase

Artikel 42, 43 en 44. Artikel 42 en 43 geven aan wanneer sprake is van "einde afval" of "bijproduct. Deze artikelen bepalen aan welke criteria een stof of voorwerp moet voldoen om als

“einde afvalfase” of “bijproduct” te kunnen worden beschouwd. De raden hebben vernomen dat de Europese Commissie de komende jaren zal nagaan of zulke criteria kunnen worden ingevoerd o.m. voor granulaten, papier, glas, metaal, banden en textielafval. De criteria worden uitgewerkt in een Technisch Adaptatiecomité. De Lidstaten behouden het recht om ‘geval per geval’ zelf criteria voor het einde van afval vast te stellen, daar waar Europese afspraken ontbreken. De artikelen 42 en 43 hernemen nu in algemene termen de toepasselijke bepalingen van de kaderrichtlijn. In artikel 44 wordt o.a. opgesomd waarop de criteria van de Vlaamse Regering betrekking kunnen hebben. Wel is het momenteel nog niet duidelijk welke procedures van toepassing zullen zijn: Moet men het statuut vooraf aanvragen? Kan de producent zelf beslissen of hij voldoet aan de criteria? Is een beslissing geval per geval nodig?

De raden zijn voorstander om te voorzien dat indien een grondstofverklaring nodig is een bedrijfssector of een groep van producenten die stoffen of voorwerpen produceren met zeer vergelijkbare eigenschappen (en die voldoen aan de criteria van bijproducten of einde afvalfase) hun aanvraag gezamenlijk mogen indienen. Dit impliceert ook dat een ‘stroom per stroom’ benadering gevolgd wordt. Dit zal leiden tot een administratieve vereenvoudiging bij zowel de producenten als bij de overheid. De raden menen dat de producent voor welbepaalde stromen zelf mag beslissen indien voldaan is aan de criteria. De overheid moet wel vastleggen welke stromen hiervoor in aanmerking komen en onder welke voorwaarden. De raden vragen wel een steekproefsgewijze controle en een efficiënt en effectief handavingskader.

2.2.9 Milieubijdragen

Artikel 48. Artikel 48 handelt over milieuheffingen. De raden wijzen er op dat heffing voor het storten van inerte afvalstoffen op een daartoe vergunde stortplaats (11 euro per ton) niet is aangepast aan het programmadecreet (decreet tot begeleiding van de begroting 2010).

2.2.10 Memorie van toelichting

De raden steunen het principe dat men bij de eindverwijdering veel belang hecht aan energie-efficiëntie doch vragen dat men dit bekijkt over het geheel van de keten. Een installatie kan misschien hogere rendementen halen omdat ze alleen maar voorbehandeld afval accepteert. Als de voorbehandeling echter meer energie eist dan dat de verbranding extra oplevert, is de efficiëntie zoek.

Referentielijst

SERV en Minaraad *Advies op hoofdlijnen over het ontwerp van Uitvoeringsplan Milieuverantwoord Beheer van Huishoudelijke Afvalstoffen*, 7 november 2007.