

Ontwerp U.P. Huishoudelijk en Gelijkaardig Bedrijfsafval

Ontwerp uitvoeringsplan voor Huishoudelijk Afval en Gelijkaardig Bedrijfsafval

Datum van goedkeuring	17 maart 2016
Volgnummer	2016 006
Coördinator + e-mailadres	Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Pieter Noens, pieter.noens@minaraad.be

Inhoud	
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	5
Dossierbeschrijving	6
Aanbevelingen	7
1	Uitdaging circulaire economie / Klassieke afvalaanpak 7
2	Verband met andere beleidsvelden 9
3	Scope van het plan..... 9
4	Preventie en hergebruik 11
5	Circulaire economie vraagt verdere afname van storten en verbranden 14
6	Balans beschikbaar aanbod en beschikbare capaciteit voor verbranding 15
7	Werken op maat van de lokale besturen 18
8	Zwerfvuil en sluikstorten 20
9	Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)..... 22
10	Algemene strategie verpakkingen..... 27
11	Taakverdeling publiek en privaat 30
12	Analyse van de sociaal-economische effecten..... 32
Lijst van tabellen	32
Referentielijst	33

Krachtlijnen

Parallel met de procedure van het openbaar onderzoek brengt de Minaraad advies uit over het ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke afvalstoffen en Gelijkaardige bedrijfsafvalstoffen. De Raad brengt zijn advies in twaalf afzonderlijke hoofdstukken.

De Raad onderstreept dat de circulaire economie de invalshoek is voor het uitvoeringsplan, maar tegelijk is het plan beperkt in het perspectief van die invalshoek. De Raad pleit voor een geïntegreerd Vlaams beleidsinitiatief dat concrete stappen zet in de richting van de circulaire economie. De visie is dat op de lange termijn, tegen 2050, gestreefd wordt naar een hoeveelheid restafval dicht bij nul. Met deze visie moet rekening gehouden worden bij het vaststellen van de doelstellingen voor de planperiode, rekening houdende met de principes van het gelijk speelveld in een Europees kader.

Het plan legt ook verbanden met andere beleidsvelden, maar de Raad vindt dat dit zou kunnen verbreden. Hij wenst meer aangrijpingspunten in het plan naar andere beleidsvelden en acht het wenselijk te onderzoeken of de planperiode gebruikt kan worden om het verband met de gerealiseerde CO₂-reductie meer zichtbaar te maken, zodat ook op dat vlak gericht beleid mogelijk is.

De Raad is het eens met de scope van het plan, m.n. gericht op huishoudelijke afvalstoffen en gelijkaardige bedrijfsafvalstoffen. Hij onderschrijft de filosofie die verwoord is in het ontwerpplan omtrent de inzameling van bedrijfsafval. Dit houdt in dat de producent van bedrijfsafval kan kiezen tussen een privaatrechtelijke operator of een lokaal bestuur om het afval in te zamelen en aan te bieden voor verwerking en dat een openbaar bestuur er voor kan kiezen om de diensten al dan niet aan te bieden.

Ook inzake preventie en hergebruik kiest de Raad voor de uitgangspunten van het plan. Hij vraagt wel dat naast de doelstellingen aangaande huishoudelijk restafval voor de gemeenten ook een Vlaamse doelstelling wordt opgenomen. Inzake bedrijfsafval vraagt hij verduidelijking van de Vlaamse doelstelling en maakt hij een kanttekening bij het instrument barometer 'selectieve inzameling'.

Unanimiteit is er ook over de insteek dat in een circulaire economie storten en verbranden verder afnemen. De Raad vraagt om na te gaan of de Vlaamse afvalwetgeving wel aangepast is voor alle nieuwe technologieën die op de markt komen en hij vraagt ook om recyclage te stimuleren.

Aangaande het evenwicht tussen aanbod en capaciteit van eindverwerking zijn de raadsorganisaties niet tot unanimiteit gekomen en zijn standpunten opgenomen in het advies.

De Raad is akkoord met de indeling van de gemeenten in clusters en met de wijze waarop de doelstelling aangaande huishoudelijk restafval voor de gemeenten in de clusters bepaald worden. Hij wijst er echter op dat het model nieuw is voor de toepassing in het licht van de restafvaldoelstellingen en dat kan tot kinderziekten leiden. Dus is een tussentijdse evaluatie van het model noodzakelijk.

Omtrent zwerfvuil en sluikstorten onderschrijft de Raad het plan dat nieuwe indicatoren vraagt mits die het beleid sterker kunnen opvolgen en meer nauwgezet kunnen evalueren.

De Raad bereikte geen unanimiteit inzake de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en omtrent de algemene strategie verpakkingen. De standpunten werden in het advies verwerkt.

Omtrent de taakverdeling publiek en privaat zitten de organisaties nog niet op dezelfde lijn, maar ze waren het er wel over eens dat een evaluatie van de taakverdeling moet gebaseerd worden op het criterium “doelstellingen van het materialenbeleid”. De planperiode dient ook gebruikt te worden om de fundamentele discussie te voeren over de (nog) bestaande afwijkende meningen over het begrip “regie”.

Ten slotte geeft de Raad aan de analyse van de sociaal-economische effecten te ondersteunen en er potentieel in te zien om de circulaire economie van meer draagvlak te voorzien.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	8 januari 2016
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
Rechtsgrond van de adviesvraag	Materialendecreet, art. 17, § 8
Adviestermijn	Twee maanden na ontvangst
Samenwerking	Geen
Overlegcommissie	Werkcommissie Milieuhygiëne
Vergaderingen: soort + datum	11 en 25 februari, 3 en 10 maart 2016

De Minaraad ontving de adviesvraag op 12 januari 2016. Een verlenging van de decretaal vastgelegde termijn van twee maanden werd toegestaan tot 17 januari 2016. Op 14 januari 2016 werd het ontwerp uitvoeringsplan door de OVAM toegelicht tijdens de zitting van de werkcommissie. Het advies werd vastgesteld tijdens de reguliere zitting van de Minaraad op 17 januari 2016.

Het advies gaat in twaalf hoofdstukken in op aspecten van het ontwerp plan. Ieder hoofdstuk wordt ingeleid met een aantal beschrijvende paragrafen die de toedracht van de opmerkingen kaderen. Daarop volgen de opmerkingen die telkens beginnen met een titeltje in vet-lettertype.

Bij de standpunten wordt vermeld door welke organisaties ze onderschreven worden. Organisaties in de Raad die niet vermeld zijn bij een vork van standpunten onthouden zich of worden verondersteld zich te onthouden.

Dossierbeschrijving

Het dossier bestond uit het 'Ontwerp Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval' en een samenvattende brochure met dezelfde naam. De adviesprocedure verliep gelijktijdig met het openbaar onderzoek dat liep van 11 januari tot en met 10 maart 2016.

Dit plan is het vervolg op twee uitvoeringsplannen: het plan 'Milieuverantwoord beheer van huishoudelijke afvalstoffen' en het plan 'Gescheiden inzameling bedrijfsafval van kleine ondernemingen'. Die twee uitvoeringsplannen zijn nu samengebracht in één plan. Het plan loopt in principe door tot 2022.

Het nieuwe uitvoeringsplan past in de evolutie die het afvalbeleid in Vlaanderen gekend heeft. Met de goedkeuring van het Materialendecreet in 2012 heeft het beleid de focus verruimd van een klassiek afvalbeheer naar een veel bredere kijk op materialen doorheen de volledige keten.

Het uitvoeringsplan is van toepassing op de huishoudelijke afvalstoffen en op de gelijkaardige bedrijfsafvalstoffen en omvat alle acties die het materialenbeleid op lokaal niveau ondersteunen, door het stimuleren van preventie, hergebruik en selectieve inzameling, zowel bij gezinnen als bedrijven.

Het uitvoeringsplan is een beleidsinstrument dat het Vlaamse afval- en materialenbeleid voor de komende jaren vertaalt naar concrete acties op het terrein, met een focus op het lokale niveau. Het moet zowel zorgen voor continuïteit in het Vlaamse afval- en materialenbeleid, voor samenhang in het beleid, voor uniformiteit in het lokale beleid en voor een doorkijk naar de middellange termijn. Ten slotte moet het plan voor alle betrokken partijen zekerheid bieden over het beleid van de komende jaren.

Aanbevelingen

1 Uitdaging circulaire economie / Klassieke afvalaanpak

- [1] Het ontwerp Uitvoeringsplan en het daarmee beoogde afvalbeleid kaderen in de circulaire economie. Op diverse punten besteedt het Uitvoeringsplan aandacht aan de circulaire economie of legt het er verbanden mee. Dat is bijvoorbeeld het geval bij:
- 2. Maatschappelijke context waarin we werken (p.10/128);
 - 7.2 Hergebruik (p.44);
 - 7.3 Duurzaam aankoopbeleid (p.47, 48);
 - 12.4 Economische effecten (p.102);
 - Bijlage 2: De circulaire economie naar de Ellen MacArthur Foundation.

Op 2 december 2015 nam de Europese Commissie een Circulair Economie Pakket (*Circular Economy Package*, CEP) aan, met het oog op de Europese transitie naar een circulaire economie die de evolutie naar een duurzame, koolstofarme, hulpbronnenefficiënte en concurrerende economie moet ondersteunen en tot nieuwe werkgelegenheid moet leiden. Het Pakket bestaat uit een omkaderend actieplan (met bijlage)¹ en een set van zes voorstellen tot wijziging van afvalrichtlijnen².

Gelet op de timing van het Pakket en van het ontwerp van Uitvoeringsplan, kon dit laatste nog niet afgestemd worden met het Pakket. Bovendien is het CEP ook nog niet definitief vastgesteld.

- [2] **Circulaire economie als invalshoek.** Naast de hiervoor vermelde verwijzingen bevat het plan meerdere initiatieven die passen binnen een context van een circulaire economie (bv. het stimuleren van de markt voor recyclaten in 8.3.4, 8.6.3, actie 39, 9.1.6 enz en het inzetten op de deeleconomie in 7.1, actie 14). De doelstelling om de hoeveelheid huishoudelijk afval niet

¹ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Maak de cirkel rond - Een EU-actieplan voor de circulaire economie, Brussel, 2 december 2015, COM(2015) 614 final

² Voorstellen tot wijziging van:

- Kaderrichtlijn 2008/98/EU inzake afval;
- Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval;
- Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen;
- Richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken;
- Richtlijn 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's;
- Richtlijn 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA)

te laten groeien, ondanks de geanticipeerde bevolkingsgroei (4.1.3, p.21), wijst eveneens op een belangrijke stap naar een circulaire economie. De Raad onderschrijft deze invalshoek voor het plan.

Na de definitieve vaststelling van het CEP en de daarin vervatte bijstelling van afvalrichtlijnen zouden deze moeten kunnen doorwerken in het Uitvoeringsplan.

[3] **Het plan is beperkt in het perspectief van de circulaire economie.**

De preventie van afvalstoffen en een duurzamer materialengebruik is maar beperkt regelbaar binnen de bevoegdheden van de OVAM. Die bevoegdheden kunnen zich op het Europese (bv. CEP), het federale (bv. productbeleid) of bij andere overheden op het Vlaamse niveau situeren (bv. economisch beleid). Concrete beleidsingrepen die zich toespitsen op productie en consumptie, nog voordat materialen afval worden, zijn wel degelijk relevant, maar ze passen niet in dit afvalplan. Het plan legt wel de relatie tussen het Vlaamse en het lokale beleid.

Daarom vraagt de Raad een geïntegreerd Vlaams beleidsinitiatief dat concrete stappen zet in de richting van de circulaire economie. Dit kan passen in de transitie naar 2050³. Daarbij moet ook ruimte zijn om het klassieke afvalbeleid te laten evolueren naar circulaire industriële businessmodellen waarbij binnen de productie- en toeleveringsketen, op basis van een hechte(re) samenwerking, verder initiatief wordt opgenomen om zo duurzaam mogelijk met grondstoffen om te gaan.

[4] **De circulaire economie streeft naar een hoeveelheid restafval dicht bij nul tegen 2050.** De Visienota 2050 legt zeven transitieprioriteiten vast voor Vlaanderen, waaronder 'De transitie naar de circulaire economie doorzetten'. In 2011 poneerde de Europese Commissie⁴ de stelling: *"Tegen 2050 is de economie van de EU geëvolueerd op een manier die de beperkingen van hulpbronnen en de grenzen van de mogelijkheden van onze planeet respecteert, waardoor zij bijdraagt tot een wereldwijde economische transformatie."*, en bij de toelichting: *"Dit betekent eveneens dat afvalstoffen zo goed als onbestaand zijn ..."* In het 7^{de} Milieuactieprogramma⁵ stelt de Commissie *"... teneinde te komen tot een levenscyclusgerichte „kringlooeconomie“, met een stroomafwaarts gebruik van hulpbronnen en een hoeveelheid restafval die dicht bij nul ligt."* Op basis hiervan gaat de

³ Conceptnota: "Visie 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen", Vlaamse Regering, 2015

⁴ Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa, COM(2011) 571 definitief, Commissie Brussel, 20 september 2011

⁵ Besluit Nr. 1386/2013/EU van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 „Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet“, het Europees Parlement en de Raad, Straatsburg, 20 november 2013.

Minaraad ervan uit dat tegen 2050 ook in Vlaanderen moet gestreefd worden naar een hoeveelheid restafval die dicht bij nul ligt. De Minaraad meent dat het voorliggende ontwerpplan met deze visie rekening moet houden bij het vaststellen van de doelstellingen voor de planperiode, rekening houdende met de principes van het *gelijk speelveld* in een Europees kader.

2 Verband met andere beleidsvelden

- [5] Het actieplan legt geregeld koppelingen met andere beleidsvelden, zoals met het mobiliteitsbeleid (bv. actie 43) of het energie- en klimaatbeleid (actie 44).
- [6] **Koppeling met andere beleidsvelden verbreden.** De Minaraad vindt de koppeling te beperkt. De koppeling van het ontwerpplan met het internationale klimaatbeleid is beperkt. Nochtans kan duurzaam afvalbeheer een belangrijke bijdrage leveren tot de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. De in het plan voorgestelde beleidsmaatregelen worden niet vertaald in een gerealiseerde CO₂-reductie. Het is volgens de Raad wenselijk te onderzoeken of de planperiode gebruikt kan worden om dit verband meer zichtbaar te maken. Aan de hand daarvan kunnen de beleidsmaatregelen gericht afgestemd worden op het potentieel voor CO₂-reductie.

Idealiter wordt de globale milieu-impact van het beleid beoordeeld en wordt ook rekening gehouden met logistiek en emissies van transport (NO_x, fijn stof ...).

- [7] **Meer aangrijpingspunten opnemen.** De Raad stelt ook voor dat in het plan voldoende aangrijpingspunten zouden opgenomen worden voor mobiliteitsbeleid, ruimtelijke ordening, binnenlandsbeleid, tewerkstellingsbeleid, ... De transities in het kader van een langetermijnstrategie "Visie 2050" voor Vlaanderen vormen het forum waar die verbanden kunnen gelegd worden.

3 Scope van het plan

- [8] Het uitvoeringsplan is van toepassing op de huishoudelijke afvalstoffen⁶ en op de gelijkaardige bedrijfsafvalstoffen⁷.

⁶ Volgens definitie uit het Materialendecreet is 'huishoudelijk afval': het selectief ingezamelde afval, het huisvuil en het grofvuil van burgers. Aanvullend wordt ook het straat- en veegvuil, het zwerfvuil en het afval uit straatvuilbakjes dat door of in opdracht van de lokale besturen wordt ingezameld tot het huishoudelijk afval gerekend.

⁷ Het "gelijkaardig" bedrijfsafval dat onder het uitvoeringsplan valt, is afval dat naar aard en samenstelling vergelijkbaar is met huishoudelijk afval. Dit omvat enerzijds de 'vergelijkbare bedrijfsafval-

Het uitvoeringsplan omvat alle acties die het materialenbeleid op lokaal niveau ondersteunen, zowel bij gezinnen als bedrijven. Op bovenlokaal niveau worden de acties vermeld die noodzakelijk zijn om acties op lokaal niveau vlot te krijgen (bv. het voorzien van voldoende verwerkingscapaciteit), maar ze worden niet in detail uitgewerkt in dit plan.

- [9] De afbakening tussen de begrippen “vergelijkbare afvalstoffen” en “gelijkaardige afvalstoffen” en de regels voor de inzameling van die fracties, zijn gevat door de paragraaf 3.5.2.1 van het ontwerpplan. De grens, om “vergelijkbaar afval” door gemeenten te laten ophalen, ligt bijvoorbeeld voor restafval op een hoeveelheid die overeenstemt met 240 liter per tweewekelijkse ophaling. De lokale besturen zijn daartoe niet verplicht, maar het plan stimuleert de lokale besturen tot die dienstverlening. Dit kan zonder contract en aan dezelfde prijs als het huishoudelijk restafval.

Voor de overige “gelijkaardige bedrijfsafvalstoffen” kan de ophaling zowel door de lokale besturen als door privaatrechtelijke operatoren gebeuren mits de doorrekening van de werkelijke kost van de inzameling en verwerking, mits het opmaken van een contract en mits garanties op controleerbaarheid.

- [10] **Instemming met de scope.** De Minaraad gaat akkoord met de uitbreiding van de scope van het plan naar “gelijkaardig bedrijfsafval”. De Minaraad onderschrijft de filosofie die verwoord is in paragraaf 3.5.2.1 van het ontwerpplan omtrent de inzameling van bedrijfsafval. Dit houdt in dat de producent van bedrijfsafval kan kiezen tussen een privaatrechtelijke operator of een lokaal bestuur om het afval in te zamelen en aan te bieden voor verwerking en dat een openbaar bestuur er voor kan kiezen om de diensten al dan niet aan te bieden.

De Raad vraagt het ontwerpplan nogmaals grondig nagezien zou worden op het consequente gebruik van de termen “vergelijkbare afvalstoffen” en “gelijkaardige afvalstoffen”.

- [11] **De meest recente cijfers gebruiken.** De Raad stelt vast dat het ontwerpplan uitgaat van cijfers aangaande de verschillende fracties die dateren van enkele jaren geleden (bv. voor bedrijfsrestafval van 2013, voor de berekening van het beschikbare aanbod voor eindverwerking via verbranding van 2014). De Raad stelt voor om bij het definitieve plan de meest recente cijfers toe te passen.

stoffen’ (VLAREMA, art. 1.2.1,54°) (met hoeveelheidsbeperking), die hoofdzakelijk worden ingezameld via het gemeentelijke circuit. Anderzijds gaat het ook om de bedrijfsafvalstoffen die naar aard en samenstelling vergelijkbaar zijn met huishoudelijk afval, maar in grotere hoeveelheden vrijkomen en voornamelijk worden ingezameld door privaatrechtelijke operatoren.

- [12] **Alle sectoren betrekken.** De Minaraad stelt vast dat niet alle belanghebbende sectoren betrokken werden of in gelijke mate betrokken werden bij de voorbereiding van het plan. De Raad vraagt om in het verder verloop de belanghebbenden te betrekken.

4 Preventie en hergebruik

- [13] Het uitvoeringsplan wordt als gecombineerd afvalbeheerplan en preventieprogramma overgemaakt aan de Europese Commissie om uitvoering te geven aan de verplichtingen uit de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen. Met dit uitvoeringsplan wordt naar een verdere ontkoppeling van de totale productie van de hoeveelheid huishoudelijke en vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen en het consumptieniveau gestreefd.

- [14] Het ontwerp plan stelt dat afvalstoffen maximaal voorkomen en hergebruiken de prioritaire doelstelling is, vóór het selectief inzamelen om ze te recyclen of te verwerken. Het plan besteedt aandacht aan hergebruik door de gezinnen, door de bedrijven, door organisaties en door de lokale besturen. Het potentieel voor al deze groepen is groot, dat blijkt uit de groei van de hergebruiksector maar ook uit sorteeranalyses. De doelstelling van het plan is een hergebruik van 7 kg per inwoner met een hergebruikpercentage van minimaal 50%. Het plan vermeldt onder hoofdstuk 7.2 een aantal acties om hergebruik te bevorderen.

Tegelijk merkt het ontwerp plan op dat hergebruik binnen een circulaire economie onder druk kan komen te staan. Daarin gaat de aandacht immers naar het sluiten van materiaalkringlopen en treedt producthergebruik in competitie met recyclage.

- [15] Uit de inventarisatie van de huishoudelijke afvalstoffen in 2014⁸ blijkt het te gaan over een totale hoeveelheid van 3.167.010 ton, waarvan 938.944 ton restafval.

Huishoudelijke afvalstoffen	Totale hoeveelheid (ton)	Procentueel aandeel	Verwerkingswijze
Selectief ingezameld	2.228.092	70,35%	Hergebruik, recyclage, composteren
Restafval	857.574	27,08%	Verbranden met energie-recuperatie (R1)

⁸ Inventarisatie Huishoudelijke afvalstoffen 2014, OVAM, november 2015.

	738	0,02%	Andere afvalverbranding (D10)
	65.065	2,05%	Drogen-scheiden
	15.567	0,49%	Storten
Totaal	3.167.010	100 %	

Tabel 1: Ingezelde hoeveelheid huishoudelijke afvalstoffen in 2014 in functie van inzel- en verwerkingswijze.

- [16] De totale jaarlijkse hoeveelheid huishoudelijk afval wordt bevroren op het huidige niveau, ondanks de verwachte bevolkingsgroei. Dit komt er concreet op neer dat de gemiddelde totale afvalberg voor de opeenvolgende jaren 2012, 2013 en 2014 van 522 kg huishoudelijk afval per inwoner zou moeten dalen tot 502 kg per inwoner in 2022, dat is een daling van 3,8%. Deze doelstelling wordt nagestreefd met de clusteraanpak (zie [34]). Deze houdt in dat de helft van de Vlaamse gemeenten, met een afvalproductie boven de mediaan van hun cluster, inspanningen zullen moeten leveren om te dalen tot de mediaanwaarde. Van de gemeenten die al beter presteerden wordt verwacht dat zij hun resultaat behouden of verbeteren. Als alle lokale besturen de vooropgestelde doelstellingen realiseren, dan wordt op Vlaams niveau in 2022 gemiddeld 141 kg restafval per inwoner ingezameld, ten opzichte van 157 kg per inwoner in 2014 (huishoudelijk en vergelijkbaar bedrijfsafval).
- [17] Ook bedrijfsrestafval bevat nog hoeveelheden van afvalstromen die selectief ingezameld kunnen worden. Zo bleek uit het 'Monitoringsprogramma gemengd bedrijfsafval'⁹ in 2013 dat het bedrijfsrestafval nog steeds voor 20 procent bestaat uit materialen die 'in theorie'¹⁰ gerecycleerd kunnen worden. Voor bedrijfsrestafval is als doelstelling een afname voorzien van 15% t.o.v. 2013. Die doelstelling moet gerealiseerd worden via preventie en een betere sortering aan de bron (p.21).

Een globale preventiedoelstelling voor Vlaanderen is niet voorzien voor gelijkaardig bedrijfsafval. Die is er wel voor de voedingsketen. Het uitvoe-

⁹ Monitoringsprogramma gemengd bedrijfsafval, OVAM, 2013, 136 p..

¹⁰ De hiervoor vermelde studie 'Monitoringsprogramma gemengd bedrijfsafval' (p.9) vermeldt de draagwijdte van het begrip 'recycleerbaar':
Recycleerbaar: economisch én technisch haalbaar om hoogwaardig te recyclen (bv. materialen zonder of slechts met een zeer lichte contaminatie).
Economisch niet recycleerbaar: technisch haalbare, maar laagwaardige recyclage, dus economisch niet haalbaar vanwege de logistieke en handlingkosten (bv. materialen met een lichte contaminatie).
Technisch niet recycleerbaar: o.b.v. de huidige beschikbare technieken niet recycleerbaar (door sterke contaminatie, of door de samenstelling van de materialen, die onverenigbaar zijn voor recyclage).

ringsplan ondersteunt de doelstelling¹¹ die de Vlaamse overheid en de actoren zich hebben opgelegd om het probleem van voedselverlies aan te pakken: het voedselverlies in Vlaanderen tegen 2020 met 15% doen dalen. Het plan voorziet ook de ondersteuning van bedrijven voor een beter materialenbeheer. Dat gaat onder andere over de optimalisatie en inzet van bestaande instrumenten, zoals de materialenscan. Dit geeft bedrijven inzicht in de materiaalstromen die hun bedrijf in- en uitgaan.

Voor 2013 bedraagt de nulmeting 881.616 ton bedrijfsrestafval¹².

Omtrent de opvolging van selectieve stromen van bedrijfsafval (4.3.4) stelt OVAM voor om in 2016 te onderzoeken of het mogelijk is een barometer 'selectieve inzameling' te ontwikkelen. De barometer zou gebaseerd worden op het aantal containers voor selectieve inzameling van de verschillende stromen bij de bedrijven. Op die manier kan opgevolgd worden of bedrijven een selectieve inzameling opstarten of uitbreiden.

[18] **Instemming met beleid inzake preventie en hergebruik.** De Mineraad onderschrijft de doelstelling om via preventie en hergebruik de hoeveelheid restafval verder in te perken.

De Raad stemt ook in met de elementen van hoofdstuk 7.2 inzake hergebruik. Het valt de Raad op dat het thema beperkt wordt tot een focus op hergebruik als een manier om te voorkomen dat gebruikte producten in de afvalfase terechtkomen. De Raad wijst er op dat er nog een ander perspectief is waarbij de herbruikbaarheid van producten door ontwerp, introductie en verbreiding wordt gestimuleerd, in plaats van wegwerpproducten. In eerste orde behoort dit tot de Europese en federale bevoegdheden, maar de Raad vindt het bevreemdend dat het aanbod van acties vanuit dit perspectief zo beperkt is. De problematiek komt aan bod in hoofdstuk 8.2 Verpakkingen (cf. 8.2.3.2 Preventie en ecodesign) maar krijgt geen concrete actie in de planperiode.

[19] **Voorzie ook een globale Vlaamse doelstelling voor huishoudelijk en vergelijkbaar restafval.** De Raad onderschrijft de stelling (Bijlage 4, p.115) dat iedere gemeente in staat zal zijn om de restafvalhoeveelheid terug te dringen tot op de mediaan van de cluster. Als dat gebeurt en als de overige gemeenten, die beter scoorden dan de mediaan, hun restafval op het zelfde peil houden, is het resultaat een verbetering van 10,2% minder huishoudelijk en vergelijkbaar bedrijfsafval voor Vlaanderen ten opzichte van 2014. Dat verwachte resultaat wordt in het ontwerpplan vermeld, maar niet als doelstelling. De Raad verwacht dat de meeste gemeenten

¹¹ Ketenroadmap Voedselverlies 2015-2020

¹² Ter vergelijking met huishoudelijke afvalstoffen in 2013: totaal 3.222.823 ton en 946.913 ton restafval. (cf. Inventarisatie Huishoudelijke afvalstoffen 2013, OVAM, 2014)

zelfs beter zullen scoren dan de individuele doelstellingen vastgelegd in het plan. De Raad pleit daarom voor een globale Vlaamse doelstelling die Vlaanderen zichzelf oplegt. Deze doelstelling mag ook ambitieuzer zijn dan het resultaat van de berekening op basis van de gemeentelijke doelstellingen.

[20] **Overleg doelstellingen voor bedrijfsrestafval met de bedrijfssectoren.** Voor bedrijfsrestafval vermeldt het plan een doelstelling van 15% afname tegenover 2013. De Minaraad vraagt verduidelijking over de bepaling van deze doelstelling. Hij stelt vast dat het niet duidelijk is hoe is omgegaan met het gegeven dat bedrijfsrestafval gemiddeld 20% materiaal bevat dat *'in theorie'*¹³ gerecycleerd kan worden (zie [17]), hoe daarbij rekening is gehouden met preventieacties in het plan inzake specifieke stromen (cf. voedselverlies) en inzake de ter beschikking gestelde instrumenten om bedrijven bij te staan om grondstoffen te sparen en/of hoe de economische groei tot 2022¹⁴ is meegenomen.

[21] **Barometer 'selectieve inzameling'.** De barometer 'selectieve inzameling' is volgens de Raad niet de meest geschikte parameter voor afweging van het sorteergedrag van bedrijven. Hij houdt o.a. geen rekening met selectieve inzameling via het gemeentelijke circuit. De Raad gaat ervan uit dat de hoeveelheid afval ingezameld door ophalers een betere parameter kan zijn.

5 Circulaire economie vraagt verdere afname van storten en verbranden

[22] In de Inleiding van het plan wordt reeds gewezen op het doel van het plan: *zo weinig mogelijk restafval van gezinnen én bedrijven verbranden of storten* (p.6). Onder '4 Doelstellingen' (p.17) wordt dit nog scherper gesteld: *"In het kader van een duurzaam materialenbeleid is het belangrijk om materialen efficiënt te gebruiken en maximaal in de kringloop te houden. Materialen storten of verbranden gaat lijnrecht tegen die doelstelling in: het materiaal wordt vernietigd en/of definitief uit de kringloop verwijderd."*

[23] **Storten en verbranden verminderen.** De Minaraad is het eens met het uitgangspunt dat storten en verbranden ingaat tegen het beleidsprincipe van het materialenbeleid. Dit neemt niet weg dat als er voor bepaalde afvalstromen geen alternatieve, hoger in afvalverwerkingshiërarchie gesitueerde, verwerkingsmethoden beschikbaar zijn waarvan de baten opwegen

¹³ Zie ook voetnoot 10.

¹⁴ 15% van de nulmeting in 2013 ten belope van 881.616 ton bedrijfsrestafval levert in 2022 een afname met 132 242 ton op van de hoeveelheid bedrijfsrestafval.

tegen de technische en economische haalbaarheid van storten of verbranden. Voor die afvalstromen is er nog steeds een eindverwerking die bestaat uit storten en verbranden.

De Raad stelt vast dat bepaalde nieuwe technologieën in de afvalverwerking met potentieel voor de circulaire economie in Vlaanderen naar voor geschoven worden. De interesse om nieuwe technologie in Vlaanderen te ontwikkelen is positief. De Raad wijst er op dat wil Vlaanderen een rol spelen in de circulaire economie, dan zal innovatieve technologie daarbij van groot belang zijn. Het moet daarom ook een algemene zorg zijn dat Vlaanderen die gunstige positie verder kan ontwikkelen.

Een aantal van die nieuwe technologieën is gebaseerd op thermische procédés. De consequenties van die nieuwe thermische procédés zijn echter nog niet allemaal gekend. Maar het is bijvoorbeeld wel al duidelijk dat sommige technologieën niet naadloos aansluiten op de afvalverwerkingshiërarchie. Zo kunnen de producten van deze nieuwe technologieën ofwel ingezet worden als grondstof, maar ook als brandstof. Daarom suggereert de Minaraad dat onderzocht zou worden of de huidige materialen- en afvalreggeving wel het meest geschikte kader biedt voor dergelijke nieuwe technologie.

- [24] **Recyclage stimuleren.** Het plan schuift een voldoende prijsverschil tussen recyclage en verbranding naar voor om recyclage te stimuleren (9.1.6). Het prijsverschil kan op verschillende manieren gerealiseerd worden, bijvoorbeeld door een grotere afzetmarkt voor recyclaten (Wat leidt tot verdere sortering en minder restafval.), door heffingen bij te sturen, door GSC af te bouwen of door energie-eisen te verstrengen. De Raad benadrukt dat recycling moet gestimuleerd worden. De Raad vraagt ook om eerst de impact, de kosteneffectiviteit, het effect op het gelijk speelveld enz. van de geplande maatregelen te onderzoeken.

6 Balans beschikbaar aanbod en beschikbare capaciteit voor verbranding

- [25] In het Regeerakkoord 2014-2019 wordt aan de OVAM de overkoepelende regie toegekend om op Vlaams niveau de verbrandingscapaciteit af te stemmen op de resterende hoeveelheid restafval. In de Beleidsnota Omgeving 2014-2019 werd het uitvoeringsplan hiervoor bevestigd als het in te zetten instrument.
- [26] Het beschikbaar aanbod van brandbaar afval (1.941 kton) en de verbrandingscapaciteit (2.021 kton) in Vlaanderen zijn in evenwicht. Gelet op de doelstelling om de hoeveelheid restafval in de planperiode verder te laten afnemen, kan dit evenwicht verstoord worden (p.77).

Het plan stelt daarom de mogelijke afbouw van de bestaande capaciteit in het vooruitzicht. Daartoe wordt in samenwerking met de verbrandingssector een instrument ontwikkeld om de afbouw van de capaciteit te stimuleren. Een ander principe is dat nieuwe capaciteit, of uitbreiding van bestaande capaciteit, alleen vergund kan worden bij afbouw van de bestaande capaciteit (p.77-78).

- [27] De beginselen van zelfvoorziening en nabijheid zijn van toepassing op basis van artikel 16 van de Afvalrichtlijn (RL 2008/98/EG), maar worden met betrekking tot afvalverbranding niet meer vermeld. Het balansprincipe, om de beschikbare verbrandingscapaciteit en het aanbod op elkaar af te stemmen, evenals het zelfvoorzieningsprincipe voor stortplaatsen, in dit ontwerpplan, zijn daarop geënt. Voor storten wordt wel expliciet vermeld dat de zelfvoorzieningsprincipe van toepassing is. Op 1 oktober 2014 was de capaciteitsgrens voor categorie 1-stortplaatsen 3,7 miljoen ton (beschikbaarheid >10 jaar) en voor categorie 2-stortplaatsen 9,4 ton (beschikbaarheid >10 jaar). De OVAM actualiseert de capaciteitsgrens jaarlijks en publiceert ze op 1 oktober (of de eerste maandag na 1 oktober) op haar website¹⁵.
- [28] Het ontwerp plan stelt de hinder door eindverwerkingscapaciteit verder moet beperkt worden. Bij een hervergunning van een bestaande (verbrandings-)installatie streeft de Vlaamse overheid in de planperiode naar een verhoging van de energie-efficiëntie. Tegen het einde van de planperiode is er in Vlaanderen geen plaats meer voor laag-energetische afvalverbrandingsinstallaties. Om een aanvraag tot (her-)vergunning van eindverwerkingscapaciteit te beoordelen, benadrukt het ontwerp plan het belang van de criteria 'milieuperformantie' (9.1.5.1) en 'energieperformantie' (9.1.5.2). Voor beide stelt het ontwerp plan dat alle installaties bij een vergunnings- of hervergunningsaanvraag (minstens) moeten voldoen aan de voorwaarden van het BREF '*Waste Incineration*'. Deze BREF is in een herzieningsprocedure (Kick-off meeting Sevilla, 19-22 januari 2015). Krachtens art. 14 van de IPPC-RL 2010/75/EU zullen de conclusies van de herziene '*Waste Incineration*'-BREF de referentie zijn voor het vastleggen van vergunningsvoorwaarden voor de betreffende activiteiten.
- [29] **Voorzie een methodologie om overcapaciteit in de eindverwerking te voorkomen.** Met het oog op de circulaire economie is het een globaal uitgangspunt dat de hoeveelheid restafval (per jaar) verder moet dalen door preventie en afvoer naar recyclage van grondstoffen. Afvoer naar eindverwerking via verbranden en storten zal deze tendens ook ondergaan en verder inkrimpen. Deze evolutie zal zich niet enkel in Vlaanderen maar

¹⁵ OVAM, Overlegplatform huishoudelijk afval en KMO-afval, Ontwerp Lokaal afval- en materialenplan, Uitvoeringsplan voor huishoudelijk en gelijkaardig bedrijfsafval, 28 oktober 2015.

in heel de EU doorzetten (zie CEP). Indien deze evolutie leidt tot overcapaciteit in de eindverwerking via verbranden en storten, dan is dat potentieel nadelig voor de uitbouw van de circulaire economie, leidt het tot hoge kosten en zet het de hele sector onder druk. Daarom vraagt de Minaraad dat in overleg met de betrokken sectoren een methodologie wordt uitgewerkt om de overcapaciteit te voorkomen.

Het ontwerpplan voorziet een actie (41) aangaande de ondersteuning van de afbouw van overcapaciteit van de afvalverbranding via de ontwikkeling van een instrument in overleg met de sector. Het resultaat van deze actie kan deel uitmaken van die methodologie. De afbouw kan getrapt verlopen, waarbij in eerste instantie kan onderzocht worden of een bepaald deel van de capaciteit, conform het zelfvoorzieningsprincipe en het nabijheidsbeginsel, met regionaal afval (ook van over de grens) kan ingevuld worden, ... tot de beslissing omtrent de definitieve afbouw moet genomen worden. De methodologie zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit een *call*-systeem, georganiseerd door de Vlaamse overheid, voor de uitbouw of de afbouw van de beschikbare capaciteit naargelang de nood.

[30] **Ingevoerde biomassa niet in het ontwerpplan.** De beschikbare of geplande capaciteit houdt enkel rekening met de verwerking van afvalstoffen. Grondstoffen die niet als afval worden beschouwd, worden daarom ook niet meegenomen in het plan. Zodoende wordt de capaciteit van biomassa-energiecentrales die werken op basis van (ingevoerde) biomassa niet meegenomen in het plan. Indien voor dergelijke installaties de intentie zou ontstaan voor een omschakeling naar andere brandstoffen uit het aanbod van afvalstoffen, dan dient voor die installatie een nieuwe vergunningsaanvraag ingediend te worden volgens VLAREM. De capaciteitsplanning dient daarbij een overwegingscriterium te zijn van de vergunningsprocedure. De Minaraad vraagt dat dit element meegenomen wordt in het ontwerpplan.

Standpunt Voka, UNIZO en Boerenbond

Voka, UNIZO en Boerenbond wensen aan te geven dat de sector voorstander blijft van een vrij initiatiefrecht om vergunningsaanvragen in te dienen voor afvalverbranding- en verwerkingsinstallaties waarbij vertrokken wordt van het principe van een vrije markt economie waarbij de privaatrechtelijke afvalsector in Vlaanderen zelf op een oordeelkundige wijze zal beslissen over de opportuniteit van investeringen en daarvoor zelf de verantwoordelijkheid zal dragen. Uiteraard kan dit niet losgekoppeld worden van de vraag of Vlaanderen bereid is/zal zijn buitenlands afval aan te trekken voor de diverse verwerkingsvormen.

[31] **(Her-)vergunning van verbrandingsinstallaties.** Zowel inzake milieu-performantie (9.1.5.1) als inzake energieperformantie (9.1.5.2) *moeten al-*

le installaties bij een vergunnings- of hervergunningsaanvraag minstens voldoen aan de voorwaarden van het BREF over 'Waste Incineration'. Bij energieprestatie is toegevoegd: "voor nieuwe installaties".

Standpunt BBL, Natuurpunt en ACV

BBL, Natuurpunt en ACV zijn van mening dat er zowel bij een vergunningsaanvraag als een hervergunningsaanvraag voldaan moet worden aan de vereisten die worden gesteld in de BREF voor nieuwe verbrandingsinstallaties, zowel wat betreft milieuprestatie (9.1.5.1) als energieprestatie (9.1.5.2). Het ontbreekt Vlaanderen momenteel aan een geloofwaardig instrument om de afbouw van verbrandingsinstallaties te organiseren, terwijl het de verwachting is dat het restafval zal dalen in de planperiode. Uitfasering op basis van milieu- en energieprestatie is de meest logische aanpak. In Vlaanderen moet er geen plek zijn voor installaties die niet kunnen voldoen aan de BREF. Door aan de hand van de BREF duidelijke grenzen te stellen, ontstaat er bovendien een positieve dynamiek in de markt om de prestatie van de bestaande installaties te verbeteren.

Standpunt Voka, UNIZO, Boerenbond en VVSG

Voka, UNIZO, Boerenbond en VVSG stellen vast dat de BREF voor nieuwe verbrandingsinstallaties nog niet definitief goedgekeurd is. Wij vragen dan ook dit te schrappen aangezien er vooruitgelopen wordt op de finale BREF en dit m.a.w. te voorbarig is.

Het uitgangspunt moet een 1 op 1 vertaling zijn van de BBT-conclusies. De organisaties gaan ook niet akkoord met de voorgestelde toevoeging om ook bij een hervergunningsaanvraag de bestaande installaties te laten voldoen aan de BREF. Deze bestaande installaties maken geen deel uit van de scope van de BREF. De BREF toepasbaar verklaren op de bestaande installaties is dan ook een "vergulde maatregel" waarmee het gelijk speelveld wordt verstoord.

- [32] De Raad vraagt ook om de procentuele samenstelling aan biogene en niet-biogene fractie te vermelden (9.1.6.1 De stimulerende instrumenten aanpakken) m.b.t. de eindverwerking van huishoudelijke en bedrijfsafvalstoffen om een correcter beeld tot stand te brengen.

7 Werken op maat van de lokale besturen

- [33] In voorgaande uitvoeringsplannen werd voor alle gemeenten éénzelfde doel gesteld m.b.t. de te bereiken hoeveelheid restafval en werd een correctiefactor gebruikt om de gemeenten te kunnen vergelijken. Het voorlig-

gende plan deelt de Vlaamse gemeenten, op basis van een sociaal-economische typologie, op in zestien clusters van vergelijkbare gemeenten. Iedere cluster krijgt een eigen doelstelling voor het restafval tegen 2022 in kg/inwoner. Voor de sociaal-economische typologie van gemeenten, gaat het plan uit van de indeling ontwikkeld door de Belfius Bank.

De restafval-doelstelling voor een cluster is bepaald door de mediaan van het huishoudelijk restafval per inwoner over drie opeenvolgende jaren (2012, 2013 en 2014) van de gemeenten die deel uitmaken van de cluster.

[34] De clustering van de gemeenten past binnen de doelstelling van het uitvoeringsplan om meer in te zetten op maatwerk. Dat maatwerk is er voor en door de lokale besturen, afhankelijk van hun specifieke situatie. Bijvoorbeeld via proefprojecten kunnen lokale besturen innovatieve vormen van inzameling uittesten. Uit de studies 'Innovatieve inzamelsystemen in een veranderende ruimtelijke context' en 'Invloed van demografische ontwikkelingen op het afvalbeheer' blijkt dat meer maatwerk nodig zal zijn om de goede resultaten op het vlak van inzameling in Vlaanderen te behouden en verder te verbeteren.

[35] **Akkoord met indeling en met de bepaling van de doelstelling.** De Minaraad steunt de aanpak om de gemeenten in te delen in clusters met vergelijkbare gemeenten en daarvoor één specifieke doelstelling voor het restafval in 2022 te voorzien. Hij gaat ook akkoord met de berekening van de mediaanwaarde als de doelstelling voor die cluster.

Deze aanpak creëert meer maatwerk voor en door de lokale besturen, mikt op de achterblijvers en stelt een doel voorop dat haalbaar zou moeten zijn. Het plan start zelf vanuit het uitgangspunt dat elke gemeente die de doelstelling momenteel niet haalt, haar restafvalhoeveelheid moet kunnen terugdringen tot op de mediaan van de cluster waartoe ze behoort. De Raad wijst hierbij op het potentieel van het Belfius-model als de basis voor een benchmarkinstrument. De publicatie van de voorlopers en achterblijvers kan een bijkomende aansporing vormen.

De Raad wijst er ook op dat de helft van de gemeenten de doelstelling wel reeds haalt vanaf het in voege treden van het plan. Hij wijst er tenslotte ook op dat de resultaten op Vlaams niveau niet enkel gehaald worden door het bijbenen van de achterblijvers, maar ook door de verdere vooruitgang van de voorlopers. Daarom is er niet alleen beleid nodig voor de achterblijvers, maar is er ook beleid op maat nodig voor voorlopers.

[36] **Tussentijdse evaluatie van het model.** De Raad wijst er echter op dat de aanpak via het model in het afvalbeleid nieuw is en enkele kinderziekten zou kunnen vertonen. De Raad suggereert om het systeem te evalueren en dat zeker te doen vooraleer het model zelf gebruikt wordt om de gemeenten te evalueren (met consequenties, bv. m.b.t. het toekennen van subsi-

dies). Bij een dergelijke aangekondigde evaluatie kunnen verfijningen en verbeteringen aan het model en aan de doelstellingen worden aangebracht. Hierbij moet ook voldoende aandacht zijn voor de controleerbaarheid en duidelijkheid van het systeem. De Raad suggereert om voor dat onderzoek ondermeer gebruik te maken van de visitaties die gepland zijn het kader van actie 4 (slecht scorende lokale besturen actief begeleiden).

- [37] **Deelgemeenten met verschillende socio-economische typologie.** De clusterindeling van gemeenten volgens een socio-economische typologie is een nuttig instrument voor maatwerk en voor benchmarking tussen de gemeenten van dezelfde cluster (zie ook [35]). Grote gemeenten (en inter-communales) passen niet onmiddellijk in dat beeld. Indien een grote gemeente bestaat uit deelgemeenten die elk apart tot verschillende clusters zouden behoren, dan leidt dat tot een uitvlakking van de indicatoren op niveau van de gemeente. Dat kan zowel het maatwerk binnen de gemeente als de benchmark tussen de gemeenten van de cluster ontregelen. De Raad vraagt om met deze afweging rekening te houden.

8 Zwerfvuil en sluikestorten

- [38] Het plan formuleert de intentie om het zwerfvuil 'doortastend' aan te pakken. Gezien de verwevenheid worden zwerfvuil en sluikestorten samen behandeld. Ze krijgen ook heel veel aandacht in het ontwerpplan (p.83-92). In de praktijk is veel meer informatie beschikbaar over zwerfvuil. Dit vertaalt zich in andere doelstellingen¹⁶:

- De score van de netheidsindex voor autostradeparkings, openbare vervoerplaatsen en afvalverzamel punten moet met 10% stijgen tegenover 2013, terwijl op de andere doelplaatsen geen verslechtering mag optreden;
- De totale hoeveelheid zwerfvuil op de grond daalt met 20% t.o.v. 2013 (van 17.500 ton naar 14.000 ton in 2022).

Het plan schuift vier indicatoren naar voor om het Vlaamse zwerfvuilbeleid te evalueren. Het gaat op de Vlaamse netheidsindex, de hoeveelheid en kostprijs van zwerfvuil en sluikestorten, de fractietelling van zwerfvuil en de sorteeraanlyse van sluikestorten en de effectmeting van de doelplaatsen-campagne. Tegelijk suggereert het plan bijkomende indicatoren mits deze het beleid nog sterker kunnen opvolgen en nauwgezet evalueren (p.85). Van zodra bijkomende indicatoren beschikbaar zijn (zie actie 10.1.3.1 Monitoring), wordt hiervoor een nulmeting doorgevoerd en zal de evolutie

¹⁶ Het plan verwijst foutief naar 2014 voor de doelstellingen. Dat moet 2013 zijn. OVAM, persoonlijke mededeling.

worden opgevolgd. Dat leidt tot een evaluatie van de algemene doelstelling in 2018. Indien de afname van het zwerfvuil een onvoldoende positieve trend toont, wordt het beleid bijgestuurd. Er wordt bekeken in welke mate bestaande instrumenten krachtiger moeten worden ingezet of dat bijkomende instrumenten, zoals statiegeld, moeten worden aangesproken.

Voor sluikstorten wordt een studie uitgevoerd om de nulmeting voor verder beleid op te enten.

[39] **Indicatoren op het vlak van monitoring.** De Minaraad stelt vast dat de planmakers zelf vinden dat ze uitgaan van een beperkt aantal indicatoren en dat ze tegelijk de ontwikkeling of de overname van bijkomende indicatoren vooropstellen, die het beleid sterker kunnen opvolgen en meer nauwgezet kunnen evalueren. De Raad treedt die vaststelling bij en steunt de intentie om bijkomende indicatoren te ontwikkelen of over te nemen (bv. uit het buitenland). Hij vraagt zich bovendien af of de indicatoren waarvoor doelstellingen zijn vastgelegd, m.n. de netheidsindex en de totale hoeveelheid zwerfvuil op de grond, voldoende pertinent en de betrouwbaar zijn. Zoals het ontwerp plan zelf aangeeft (voetnoot 28) is er uit de evolutie van de netheidsindex geen direct verband af te leiden voor het zwerfvuil. Maar in de huidige situatie is de netheidsindex nuttig en de Raad steunt de verbetering ervan in het kader van een algemeen netheidsbeleid. De indicator 'gewicht van het zwerfvuil' kan beïnvloed worden door aantal stuks zwerfvuil, gewicht per stuk, nat of droog, ... Deze indicator heeft bijgevolg ook zijn beperking. Mogelijke bijkomende parameters om het beleid te evalueren zijn effectieve en herhaalbare tellingen van het aantal stuks op een selectie van een statistisch relevant aantal doelplaatsen en onderzoek (bv. via enquêtes) naar (de evolutie van) het wegwerpgedrag van de bevolking.

[40] **Evaluatiebasis voor de doelstellingen.** De doelstellingen voor zwerfvuil in 2022 zijn geënt op metingen in 2013¹⁷, m.n. score voor de netheidsindex minimaal +10% en totale hoeveelheid zwerfvuil op de grond -20% (t.t.z. van 17.500 naar maximaal 14.000 ton). Het doel van de studie was enerzijds een realistische inschatting te maken van de hoeveelheid opgeruimd zwerfvuil op het openbaar domein in Vlaanderen gedurende een jaar en anderzijds het in kaart brengen van de totale kostprijs van het Vlaamse zwerfvuilbeleid. Deze basis lijkt niet de meest optimale situatie om er een nauwgezette evaluatie van het beleid op te baseren. Een 'basis voor evaluatie' zat niet in de doelstelling van de studie en de meegenomen criteria waren ook niet sluitend, bijvoorbeeld op de relatie tussen aantal stuks zwerfvuil en gewicht. De studie hield ook geen rekening met de invloed van de seizoenen op het wegwerpgedrag (meer in lente, zomer). De Raad stelt

¹⁷ Studie kostprijs en hoeveelheid zwerfvuil in 2013, OVAM

voor om in overleg met de belanghebbenden en met experts een degelijke methode voor een evaluatie-instrument op te maken.

In afwachting kan de voorgestelde methodologie toegepast worden. In dat verband vraagt de Raad echter duidelijkheid omtrent het (niet) behalen van de doelstellingen. Zo meent de Raad dat “een voldoende positieve trend”, zoals vermeld in actie 48, te vaag is (Wat is voldoende?).

9 Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)

[41] In het ontwerp plan komt de UPV aan bod als mogelijk instrument voor een aantal stromen zoals meubelen en matrassen, om inzet van recyclaten te bevorderen of inzake de financiering.

[42] Het concept UPV¹⁸ wordt toegeschreven aan de Zweedse professor Thomas Lindqvist. Begin jaren '90 omschreef hij de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid als een strategie die de producent verantwoordelijk stelt voor de volledige levenscyclus van een product met speciale aandacht voor de terugname, recyclage en eindverwerking. Volgens de OESO streeft de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid volgende doelstellingen na:

- de verantwoordelijkheid (en dus ook de kosten) doorschuiven van de gemeenschap naar de producenten;
- de producenten aansporen om hun producten te herontwikkelen met oog op ecodesign, design-for-recycling, levensduurverlenging.

[43] In Vlaanderen gebeurt de implementatie van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid steeds aan de hand van een van drie instrumenten, namelijk de het collectief plan, de aanvaardingsplicht en de terugnameplicht. Het collectief plan wordt aanzien als een 'light' instrument omdat het minder voorschriften en procedures kent dan de aanvaardingsplicht. Het is een instrument dat sterk steunt op de bereidwilligheid van de sector¹⁹.

[44] Het voorstel tot wijziging van de Afvalrichtlijn²⁰ in het kader van het CEP beoogt een Europese harmonisering van de UPV met daarbij horende minimale operationele voorwaarden voor UPV om de verschillen tussen de lidstaten op vlak van doeltreffendheid en prestaties weg te werken. Onder

¹⁸ OVAM, <http://www.ovam.be/producentenverantwoordelijkheid-samen-besturen>

¹⁹ Reguleringsimpactanalyse over de afschaffing van het collectief plan voor gebruikte frituurvetten en -oliën (GFVO), OVAM, p.3/15

²⁰ Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, Brussel 2 december 2015, COM (2015) 595 final

meer moeten daarbij de verantwoordelijkheden van producenten en andere actoren duidelijk worden vastgelegd, meetbare afvaldoelstellingen worden geformuleerd, een rapportagesysteem worden gerealiseerd en een gelijke behandeling worden gegarandeerd tussen de producenten.

- [45] Het betreffende voorstel beschrijft ook dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat *de financiële bijdragen die de producent betaalt om aan zijn verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te voldoen:*
- a) *alle kosten van afvalbeheer dekken voor de producten die hij in de Unie in de handel brengt, met inbegrip van:*
 - *de kosten van de gescheiden inzameling, sortering en verwerking die nodig zijn om te voldoen aan de doelstellingen voor afvalbeheer [...], rekening houdend met de inkomsten uit het hergebruik of de verkoop van secundaire grondstoffen van hun producten;*
 - *de kosten van het verstrekken van passende informatie aan afvalstofhouders [...];*
 - *de kosten van het verzamelen en rapporteren van gegevens [...].*
 - b) *worden gedifferentieerd op basis van de werkelijke kosten aan het einde van de levensduur van afzonderlijke afgedankte producten of groepen van soortgelijke producten, met name door rekening te houden met herbruikbaarheid en recycleerbaarheid;*
 - c) *zijn gebaseerd op de geoptimaliseerde kosten van de geleverde diensten in gevallen waarin publieke afvalbeheerders verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van operationele taken uit hoofde van de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.*

Standpunt BBL, Natuurpunt, ACV, OECO en VVSG

Bij geen van de Belgische instrumenten is het zo dat de producenten verantwoordelijk worden gesteld voor de volledige levenscyclus van hun producten, zoals het principe van UPV voorschrijft. Ook wanneer het enkel gaat over de terugname, recyclage en eindverwerking van de producten, worden producenten niet volledig verantwoordelijk gesteld. De inzamel- en verwerkingskosten van verpakkingen in het restafval zijn bijvoorbeeld voor rekening van de gemeentes en intercommunales. De kosten van verpakkingen in het zwerfvuil worden eveneens voor 90% betaald door gemeentes. Alle beheersorganisaties die vallen onder UPV zijn in België enkel verplicht om de kosten te betalen voor de producten die ze selectief inzamelen en verwerken.

Doordat onder UPV-vallende producenten geen kosten hoeven te betalen voor de producten die ze niet selectief inzamelen, ontbreekt een prikkel om de selectieve inzameling en recyclage te verbeteren. Extra inzameling leidt dan immers tot extra kosten. Tussen 2009 en 2014 is

de recyclage van huishoudelijke plastic verpakkingen slechts gestegen van 37,6% naar 38,3%. Volgens dit tijdspad wordt in het jaar 2455 pas 100% recyclage van de betreffende verpakkingen gerealiseerd. We steunen daarom een uitwerking van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid waarbij producenten ook alle kosten moeten betalen voor het afvalmanagement van de fracties waarvoor ze verantwoordelijk zijn, maar op dit moment niet selectief inzamelen en recycleren.

De Belgische beheersorganismen werken via een systeem van collectieve producentenverantwoordelijkheid waarbij ze collectief een deel van de kosten van het afval van apparaten en verpakkingen op zich nemen. Het systeem stimuleert echter maar zeer beperkt innovaties op het vlak van design. Een groot deel van de bijdragen wordt gebruikt om de logistieke kost te financieren, wat leidt tot lichtere producten. Dat heeft gemiddeld gezien een nuttig effect, maar is tegelijkertijd ook zeer beperkt. Verdere innovaties, bijvoorbeeld beter recycleerbare, demonteerbare of repareerbare producten, worden niet of amper gestimuleerd binnen het systeem van UPV. Wij vragen daarom dat het afvalplan een actie opzet om individuele producentenverantwoordelijk te versterken, waarbij de bijdragen van de producenten beter productontwerp stimuleren.

Het systeem van UPV is een concrete invulling van een maatschappelijke rol die producenten op zich nemen. Door de inzameling en verwerking van producten te organiseren, ontstaat er bovendien ook een concentratie van kennis bij het beheersorganisme en controle over de markt. Het is belangrijk dat deze kennis in dienst staat van de maatschappelijke rol die UPV vervult en niet enkel in dienst van de directe belangen van de achterliggende bedrijven.

Bij het aanpassen van de Vlaamse invulling van UPV dient er daarom aandacht te zijn voor transparantie richting de burgers over de inzamel- en recyclagecijfers, de methodieken volgens welke de cijfers worden bepaald en de reële verliezen die optreden in het proces. Om de transparantie te verhogen en de maatschappelijke rol beter in te vullen, kunnen de Raden van Bestuur van de beheersorganisaties worden aangevuld met andere stakeholders, zoals vertegenwoordigers van de recyclagesector en van de natuur- en milieubeweging.

De organisaties vragen om met bovenstaande elementen rekening te houden bij het (her)onderhandelen van milieubeleidsovereenkomsten en het Interregionaal Samenwerkingsakkoord Verpakkingsafval.

Standpunt Voka, UNIZO en Boerenbond

De ontwerpverordening afval stelt dat de UPV alle kosten van afvalbeheer moet dekken, met inbegrip van *de kosten van de gescheiden inzameling, sortering en verwerking die nodig zijn om te voldoen aan de doelstellingen voor afvalbeheer [...], rekening houdend met de inkomsten uit hergebruik of de verkoop van secundaire grondstoffen van hun producten*. Hierbij wordt duidelijk verwezen naar de Europese kwantitatieve doelstellingen. Het is volgens Voka, UNIZO en Boerenbond dan ook niet de bedoeling van de Europese Commissie om de producenten meer te laten betalen dan noodzakelijk is om zulke doelstellingen te bereiken. De producenten dragen reeds alle kosten van de selectieve inzameling en verwerking van de door hen ontwikkelde systemen (inzameling, transport en verwerking i.s.m. door hen gekozen contractanten) die nodig zijn om minstens de doelstellingen te behalen. Bovendien heeft elke afvalstroom zijn specifieke eisen en eigen historiek zodat specifieke systemen per afvalstroom nodig zijn. Volgens de organisaties kan het in geen geval de bedoeling zijn dat de producenten de volledige kosten moeten dragen om maatschappelijk onverantwoord foutief gedrag van de consument te bekostigen. Het zwerfvuilprobleem is in eerste instantie een gedragsprobleem en kan niet herleid worden tot een productprobleem. Producenten dragen momenteel ongeveer 17 miljoen euro bij per jaar om het Belgisch beleid inzake zwerfvuilpreventie mee te helpen financieren. De onderhandelingen op Europees niveau zijn lopende. Hierop vooruitlopen heeft geen zin.

Voka, UNIZO en Boerenbond gaan bovendien niet akkoord met de stelling dat onder UPV - vallende producenten niet moeten betalen voor de producten die ze niet selectief inzamelen waardoor elke prikkel om meer selectief en te zamelen en te recyclen ontbreekt. Voor huishoudelijk verpakkingsafval betalen de producenten immers al voor het deel van de niet-selectief ingezamelde verpakkingen die toch gerecycleerd zijn en die in de recyclagecijfers van Fost-Plus zijn inbegrepen. Vele beheersorganismen doen bovendien heel wat inspanningen (door grote communicatiebudgetten vrij te maken) om de consument te sensibiliseren zodat hij aangemoedigd wordt om het afval in het collectief systeem te brengen en dus selectieve inzameling en recyclage te verbeteren.

Voka, UNIZO en Boerenbond willen eveneens benadrukken dat verschillende beheersorganismen verder gaan dan wat nodig is volgens de doelstellingen. Ter illustratie:

- Recytyre haalde in 2014 een hoger materiaalvalorisatie dan nodig waardoor er minder beroep werd gedaan op energetische valorisatie

(doelstelling: 45% materiaal, 55% energievervalsing – resultaat 2014: materiaal 80%, energie 20%). Daarnaast haalde Recytyre een ophaalpercentage van 115% berekend op basis van het gewicht van nieuwe banden. Indien rekening wordt gehouden met de slijtage tijdens het gebruik van banden, is dit zelfs 125%.

- Vlarema voorziet een inzamelpercentage voor afgedankte batterijen en accu's van 45%. BEBAT behaalde in Vlaanderen een inzamelpercentage van 61,5%.
- In 2014 werden in Vlaanderen 11,5 kg huishoudelijke AEEA per inwoner ingezameld terwijl het inzamelobjectief tot 2015 11 kg per inwoner bedroeg.

De organisaties vinden het positief dat ook het Europees pakket aandacht besteedt aan ecodesign en productontwerp. Omwille van vrij verkeer van goederen binnen Europa is het belangrijk dat dit dan ook op Europees niveau geregeld wordt. Het merendeel van producten wordt bovendien niet in Vlaanderen/België geproduceerd. Bovendien is dit een Federale bevoegdheid en geen Vlaamse. Niettegenstaande het voorgaande, houden de bijdragen die de producenten aan Fost Plus moeten betalen om hun verpakkingen te laten verzamelen en verwerken niet enkel rekening met het gewicht maar ook met de recycleerbaarheid van de verpakkingen die zij op de markt brengen. Voor matrassen wordt momenteel een UPV uitgewerkt waarbij er wel degelijk aandacht zal zijn voor eco-innovatie en ecodesign. Productontwerp wordt waar mogelijk wel al gestimuleerd.

De organisaties benadrukken dat België en in casu Vlaanderen tot de koplopers van de wereld behoort wat inzameling en recycling van afval betreft. De knowhow van de Belgische beheersorganismen wordt over heel Europa aangeprezen en als voorbeeld aangehaald. Meermalen ontvangen deze beheersorganismen buitenlandse afgevaardigden om hun knowhow te delen. Daarnaast nemen de organismen deel aan allerlei platformen om hun knowhow te delen. Bovendien zijn op de website van de beheersorganismen jaarverslagen te vinden die inzamel- en recyclingcijfers bevatten. De beheersorganismen rapporteren ook aan de OVAM en deze brengt regelmatig verslag uit aan het Vlaams Parlement.

De UPV legt de verantwoordelijkheid bij de producenten voor het behalen van de doelstellingen. Het is bijgevolg alleen aan de producenten om zich te organiseren en beheersorganismen op te richten en de nodige beslissingen te nemen voor de operationele activiteiten die nodig zijn. Belangenconflicten moeten te allen tijde vermeden worden binnen de beslissingsorganen.

10 Algemene strategie verpakkingen

- [46] Het ontwerp plan bevat een hoofdstuk 8.2 Verpakkingen. Onder 'Selectieve inzameling en recyclage van verpakkingsafval' worden de geldende doelstellingen voor recyclage en nuttige toepassing (voor Vlaanderen en voor België) opgenomen. Verder gaat het over acties in verband met de nieuwe erkenningen van VAL-I-PAC en Fost Plus.

Als concrete actie voor de vermindering van het verpakkingsafval stelt het plan dat de Richtlijn over de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen tijdig (tegen 27 november 2016) zal worden geïmplementeerd. Deze richtlijn beoogt het verbruik van lichte plastic draagtassen te beperken tot 90 draagtassen per persoon per jaar en/of gratis lichte plastic draagtassen te verbieden (tegen 31 december 2018).

- [47] Het wetgevende deel van het CEP bevat een voorstel tot wijziging van de Richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval²¹. Het op het eerste zicht meest ingrijpende deel van dit voorstel betreft de bijstelling van de doelstellingen voor hergebruik en recyclage van alle verpakkingsafval. De meest nabije doelstellingen zouden bereikt moeten worden op 31 december 2025. Ze worden uitgedrukt in gewichtsprocent voorbereid voor hergebruik en recycling:

- Ten minste 65% van alle verpakkingsafval;
- Minimaal 55% van het kunststof in verpakkingsafval;
- Minimaal 60% van het hout in verpakkingsafval;
- Minimaal 75% van elk van de fracties ferrometalen, aluminium, glas en papier en karton in verpakkingsafval.

Standpunt BBL, Natuurpunt, ACV, ACLVB, OECO en VVSG

Uit de sorteeranalyses van de OVAM blijkt dat er nog heel wat verpakkingen in het restafval terecht komen. De afgelopen tien jaar is de evolutie van de selectieve inzameling van verpakkingen quasi tot stilstand gekomen. Een nieuwe impuls dringt zich op, zowel voor meer selectieve inzameling als voor maatregelen aan de bron. De organisaties vragen dat de Vlaamse overheid tijdens de planperiode zal aansturen op een wijziging van het Interregionaal Samenwerkingsakkoord verpakkingsafval. Hierbij moet aandacht zijn voor een betrouwbare rapportage van recyclagecijfers en het verhogen van de recyclagedoelstellingen, mede in functie van de geanticipeerde verhoging van de doelstellingen in het voorstel voor de wijziging van de Europese verpakkingsrichtlijn. Daarnaast vragen de organisaties om

²¹ Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, Brussel 2 december 2015, COM(2015) 596 final

aan de definitie van terugnameplicht toe te voegen dat de verpakingsverantwoordelijke instaat voor de financiering van de totale en reële kost van inzameling, recyclage, nuttige toepassing en verwijdering van alle verpakkingsafval waarvoor hij of zij verantwoordelijk is. Voor kunststoffen wordt er daarnaast beter ook gedifferentieerd naar doelstellingen voor deelstromen (bijvoorbeeld EPS, folies, harde kunststoffen).

In het afvalplan staat dat de Europese Richtlijn betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen door Vlaanderen zal worden geïmplementeerd. Deze richtlijn richt zich specifiek op lichte plastic draagtassen met een dikte tussen de 15 en 50 micron. De plastic draagtassen die we aantreffen bij veel modeketens blijven buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor de zeer dunne plastic zakjes die we vinden bij de groenten- en fruitafdeling van supermarkten. De richtlijn beperkt zich bovendien enkel tot lichte plastic tassen, terwijl zeker ook eenmalige papieren draagtassen een zeer significante milieu-impact hebben die vergelijkbaar is met die van plastic.

In het afvalplan ontbreekt een overkoepelend perspectief om de verduurzaming van verpakkingen te realiseren. Wij zijn vragende partij voor een actie in het afvalplan die hier invulling aan geeft. Elementen hierbij zijn:

- het terugdringen van het onnodige gebruik van verpakkingen. We denken dan onder meer aan het recente voorbeeld van de geschilde sinaasappel in een plastic container die een Britse supermarktketen aanbood of de appelpartjes in een plastic zakje die Albert Heijn aanbiedt;
- het voorzien van initiatieven om herbruikbare verpakkingen te stimuleren;
- de scope van het plan voor het terugdringen van draagtassen verruimen. Het afvalplan spreekt enkel over de opvolging van de Europese richtlijn over plastic draagtassen, maar wij pleiten voor een bredere aanpak die eenmalige draagtassen zoveel mogelijk ontmoedigt;
- het terugdringen van het aandeel verpakkingen in het zwerfvuil;
- het stimuleren van kunststoffen op basis van hernieuwbare bronnen. We verwijzen daarvoor ook naar de recente studie *"The New Plastics Economy"* van de Ellen MacArthur Foundation.

Standpunt Voka, UNIZO en Boerenbond

Voka, UNIZO en Boerenbond benadrukken dat de doelstellingen in het huidige ISA (Interregionaal Samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval) al hoger zijn dan het Europese wettelijke kader. De hoge resultaten die België en Vlaanderen behalen worden ook jaarlijks door de IVC (interregionale verpakkingscommissie) goedgekeurd. Voor huishoudelijke verpakkingen is Fost Plus met pilootprojecten bezig met de bedoeling om een eventuele uitbreiding van de blauwe zak te bestuderen. Val-I-Pac is continu op zoek naar nieuwe stimulansen voor het sorteren aan de bron. Het is dan ook niet correct te stellen dat er de laatste 10 jaar geen initiatieven worden ondernomen of dat er geen vooruitgang wordt geboekt.

Alvorens doelstellingen te verhogen of gedifferentieerde doelstellingen vast te leggen, pleiten de organisaties er alleszins voor om te wachten tot het Europees pakket 'circulaire economie' definitief is goedgekeurd. Opnieuw onderstrepen de organisaties dat de producenten niet verantwoordelijk gesteld kunnen worden om de volledige kosten te dragen van maatschappelijk foutief gedrag van de burger.

Om de recyclage van kunststoffen te verhogen is het niet voldoende om enkel de selectieve inzameling van zulke kunststoffen te verhogen. De nodige technologie moet ook bestaan om al de verschillende types van kunststoffen, inclusief folies en plastic zakjes, te kunnen sorteren en om hen dan ook te kunnen recyclen in nuttige materialen. Fost Plus is momenteel bezig met test-projecten in 6 Belgische gemeenten om dit soort voorwaarden grondig te kunnen evalueren en om te bepalen welke extra verpakkingstypes in de komende jaren zullen gerecycleerd kunnen worden. Vooruitlopen op de resultaten van dergelijke testprojecten, heeft dan ook geen zin. Daarnaast is ook de aanwezigheid van een afzetmarkt van belang.

Het gebruik van (plastiek) tassen in winkels hebben altijd een duidelijk nut (o.a. inzake hygiëne en voedselveiligheid) en kunnen niet zonder meer verwijderd worden. De detailhandel heeft de laatste jaren ook veel inspanningen geleverd om overbodige verpakkingen te reduceren en het gebruik van herbruikbare zakken aan te moedigen. Zo heeft de sector op eigen initiatief sinds 2003 de totale stapel plastic tasjes met 80% verminderd. Voor flinterdunne zakjes die gebruikt worden voor versvoeding zoals groenten en fruit die in bulk gekocht worden, bestaan geen waardige alternatieven. Papierzakken kosten meer (gemiddeld 3,6 keer duurder) en ze bieden onvoldoende bescherming. Het vocht van vlees of vis wordt door het papier opgezogen en afgegeven, verse groenten en fruit maken het papier ook nat waardoor het scheurt. En de vrachtwagens kunnen vijf keer minder

papierzakken vervoeren dan die rollen fijne plasticzakjes. Daardoor zullen supermarkten overstappen op meer voorverpakte groeten en fruit of dus nog meer verpakkingen in circuit brengen, terwijl iedereen zich net inspant om die afvalberg te verminderen. Ten slotte wordt innovatie hiermee meteen stopgezet: de zoektocht naar honderd procent afbreekbare plasticzakjes heeft geen zin meer wanneer ze sowieso worden verboden. De maatregel heeft dus een pervers effect. De sector is bereid om verdere inspanningen te doen om de doelstellingen van de Europese richtlijn na te leven. Anderzijds wenst Voka dat Vlaamse bedrijven met gelijke wapens concurreren tegenover hun buitenlandse concurrenten.

Bovendien kan vanuit wetenschappelijk oogpunt niet standaard gesteld worden dat herbruikbare verpakkingen altijd beter zijn dan wegwerpproducten. Dit is product- en situatie-gebonden. Soms zijn eenmalige verpakkingen beter vanuit hygiëne –en/of milieuoogpunt. Het opleggen van herbruikbare verpakkingen kan dan ook niet standaard geëist worden.

11 Taakverdeling publiek en privaat

- [48] Artikel 26 van het Materialendecreet (Afdeling 3 Huishoudelijke Afvalstoffen) luidt als volgt: *“Elke gemeente draagt er, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten, zorg voor dat de huishoudelijke afvalstoffen zo veel mogelijk worden voorkomen of hergebruikt, op regelmatige tijdstippen worden opgehaald of op een andere wijze worden ingezameld, en nuttig worden toegepast of verwijderd, overeenkomstig artikel 11, 12 en 13, § 2.*

De gemeenten verhalen, overeenkomstig artikel 10, de kosten van het beheer van huishoudelijk afval op de afvalproducenten. ... Met behoud van de toepassing van de bepalingen van dit decreet worden de ophaling en inzameling van huishoudelijke afvalstoffen bij gemeentelijk reglement geregeld. ...”

Deze passage uit het Materialendecreet is voor het ontwerpplan de basis voor het uitgangspunt dat luidt: *“Lokale besturen houden de regie in handen voor het beheer van de huishoudelijke afvalstoffen”*.

- [49] Het ontwerp plan (3.5 Taakverdeling publieke en private actoren, p.13) verduidelijkt dat dit artikel aan de gemeenten het recht geeft *om via de opmaak van een gemeentelijk reglement de ophaling en inzameling van huishoudelijke afvalstoffen te regelen. Voor de bedrijfsafvalstoffen moet de afvalstoffenproducent beroep doen op private actoren (of van lokale besturen die onder dezelfde voorwaarden werken als een private speler). Om de*

beleidsdoelstellingen van het uitvoeringsplan te realiseren, zijn uitzonderingen mogelijk en wordt samenwerking aangemoedigd.

De regierol van de lokale besturen behelst: gezinnen sensibiliseren, erover waken dat ze hun afval correct selectief inzamelen, al dan niet toelaten dat bepaalde actoren specifieke afvalstoffen inzamelen, ingrijpen als de inzameling of dienstverlening niet correct gebeurt en zorgen voor netheid van het gemeentelijke grondgebied.

[50] Voor afvalstoffen die onder een aanvaardingsplicht vallen, ligt de regierol bij de producenten. De producenten *mogen zelf inzamelsystemen opzetten. Voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen zijn zij evenwel verplicht om samen te werken met de gemeenten, tenzij het anders bepaald is in het VLAREMA. Naast de inzameling met de gemeenten mogen zij ook nog andere inzamelsystemen opzetten.*

[51] Het plan wijst er op dat steeds meer materialenstromen een positieve waarde krijgen met als gevolg dat er steeds meer nieuwe initiatieven opduiken om deze stromen buiten de gemeentelijke inzamelkanalen in te zamelen. Soms zijn die initiatieven niet te registreren en te controleren. Het plan concludeert dat de regierol van de lokale besturen hierdoor onder druk wordt gezet.

Tevens worden steeds strengere eisen gesteld aan de gescheiden inzameling met het oog op hergebruik en recyclage en door de complexiteit van de producten en diensten die op de markt komen. Tenslotte kent deze markt ook grote prijsschommelingen. Het ziet er ook naar uit dat deze evolutie nog verder zal versterken.

Om de invloed van dergelijke nieuwe initiatieven op het afval- en materialenbeleid te bepalen wordt in de planperiode onderzoek en overleg opgezet. Elementen die daarbij aan bod zullen komen zijn: de regierol, de leefbaarheid van de afvalinzameling, transparantie, controleerbaarheid, de verantwoordelijkheid van de verschillende actoren, ...

[52] **“Doelstellingen van het materialenbeleid” moet het cruciale criterium zijn voor de taakverdeling.** De Raad bevestigt dat de traditionele taakverdeling tussen de publieke en private actoren in het afval- en materialenbeleid onder druk komt. Wijzigingen van de tot dusverre gehanteerde taakverdeling moeten in de eerste plaats gericht zijn op de doelstellingen van het materialenbeleid (Materialendecreet, ar. 4, §2): minder afval, meer hergebruik, kwalitatief hoogwaardige en meer recyclage, ... minder verbranding en storten. De afspraken over de taakverdeling moeten helder, controleerbaar en handhaafbaar zijn. Een ander criterium is kostenefficiëntie (tegenover een gelijkwaardige milieuwinst), De beoordelingscriteria dienen juridisch verankerd te worden.

De Raad vraagt ook aandacht voor de impact op de dienstverlening aan de burger (verhoging van het comfort om afvalstoffen aan te bieden), en op de leefbaarheid voor de inzameling van de totale hoeveelheid huishoudelijke afvalstoffen, ...

Bij eventuele discussies over de taakverdeling moet de arbitrage gebeuren door het gewest op basis van de vooraf gedefinieerde criteria.

- [53] **Over de invulling van het begrip regie bestaan (nog) afwijkende meningen.** Het plan bevat een vrij uitgebreide omschrijving van de taakverdeling (zie paragrafen [49] tot [51]). De Minaraad stelt vast dat er unanimiteit is bij de partners in de Raad omtrent de toewijzing van de regie inzake huishoudelijk afval voor de gemeenten, maar dat er geen eensgezindheid is over de invulling van dat begrip.

De Minaraad stelt voor om de planperiode te gebruiken om de fundamentele discussie te voeren over de rol van de overheid en van de private operatoren inzake het afvalbeleid in Vlaanderen.

12 Analyse van de sociaal-economische effecten

- [54] Hoofdstuk 12 maakt een analyse van sociaal-economische effecten. Zowel de micro- (12.2 en 12.3) als macro economische gevolgen (12.4) van het plan worden beschreven.
- [55] De Minaraad ondersteunt deze analyse. Het lijkt voor de Raad echter nuttig dat de macro-analyse ook een blik vooruit zou werpen indien de LT-doelstellingen van het plan in rekening genomen worden. Daarbij dient aandacht te zijn voor de betekenis van een meer ambitieuze omschakeling naar een circulaire economie voor de economische sectoren en de tewerkstelling in Vlaanderen. De Raad verwachten dat dit effect positief zal zijn. Bijgevolg kan deze analyse een bijkomende ondersteuning / draagvlak bieden voor het beleid.

Lijst van tabellen

Tabel 1: Ingezelde hoeveelheid huishoudelijke afvalstoffen in 2014 in functie van inzamel- en verwerkingswijze.

Referentielijst

Besluit Nr. 1386/2013/EU van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 „Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet”, het Europees Parlement en de Raad, Straatsburg, 20 november 2013.

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Maak de cirkel rond - Een EU-actieplan voor de circulaire economie, Brussel, 2 december 2015, COM(2015) 614 final

Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, Brussel 2 december 2015, COM (2015) 595 final

Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, Brussel 2 december 2015, COM(2015) 596 final

Inventarisatie Huishoudelijke afvalstoffen 2014, OVAM, november 2015.

Ketenroadmap Voedselverlies 2015-2020

Monitoringsprogramma gemengd bedrijfsafval, OVAM, 2013, 136 p..

Ontwerp Lokaal afval- en materialenplan, Uitvoeringsplan voor huishoudelijk en gelijkaardig bedrijfsafval, 28 oktober 2015, OVAM, Overlegplatform huishoudelijk afval en KMO-afval

OVAM, <http://www.ovam.be/producentenverantwoordelijkheid-samenbesturen>

Reguleringsimpactanalyse over de afschaffing van het collectief plan voor gebruikte frituurvetten en -oliën (GFVO), OVAM, p.3/15

Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa, COM(2011) 571 definitief, Europese Commissie Brussel, 20 september 2011