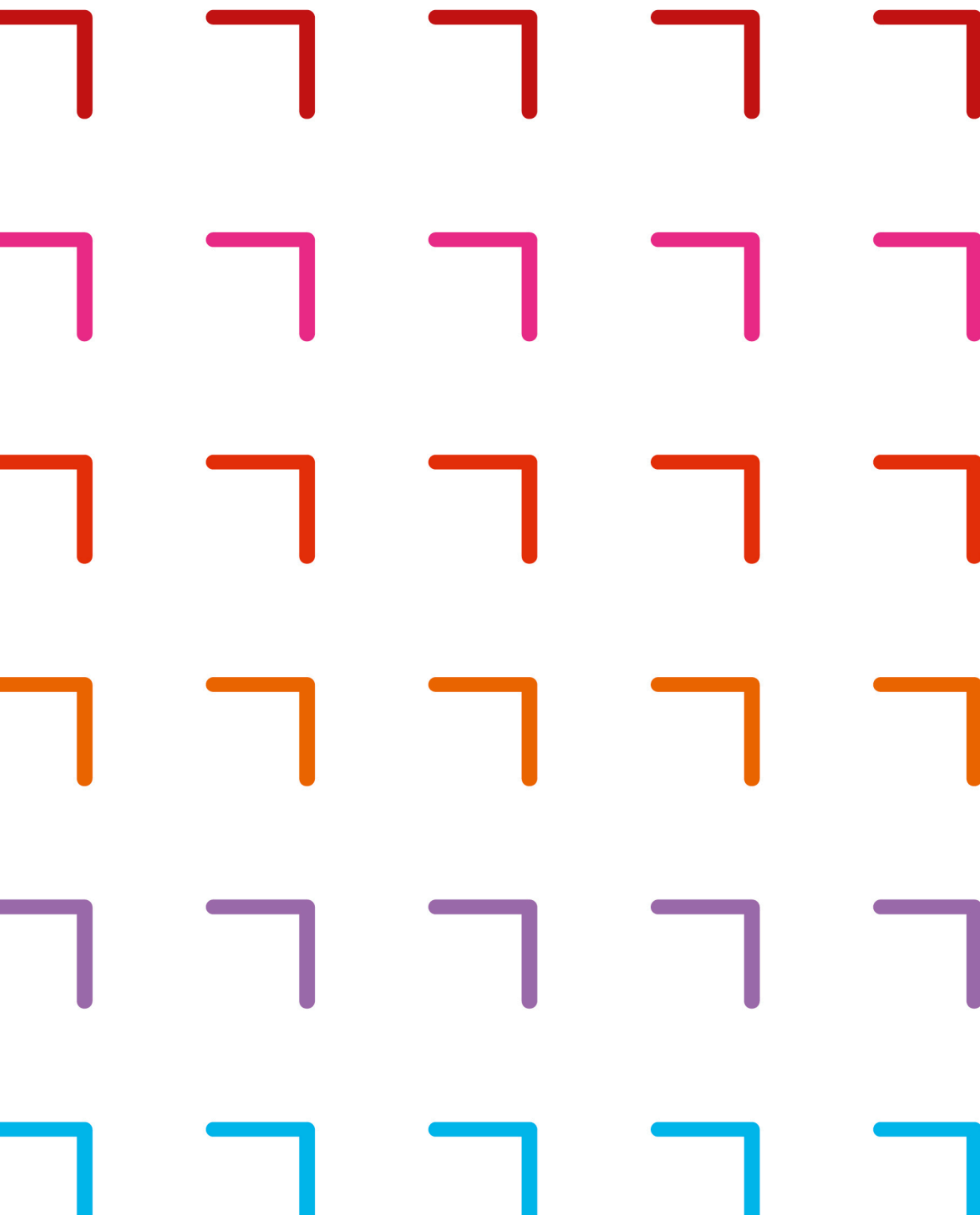


ADVIES 154
DUURZAAM BEHEER VAN
MATERIAALKRINGLOPEN
EN AFVALSTOFFEN
24 FEBRUARI 2011



ADVIES 154
DUURZAAM BEHEER VAN
MATERIAALKRINGLOPEN
EN AFVALSTOFFEN
24 FEBRUARI 2011

INHOUD

SITUERING

VOORONTWERP VAN DECREET

ADVIES

1. ALGEMEEN

- 1.1. Positief onthaald
- 1.2. Afstemming nodig
- 1.3. Continuïteit
- 1.4. Haalbaarheid voor kleinschalige bedrijven

2. DECREET ALS STIMULANS VOOR INNOVATIE

- 2.1. Decreet mag geen belemmering vormen, maar moet innovatieprikkel zijn
- 2.2. Kans voor Vlaanderen om nichespeler te worden
- 2.3. Import en export

3. ANDERE AANDACHTSPUNTEN

- 3.1. Plan C
- 3.2. Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid
- 3.3. Afval volgt weg van het geld
- 3.4. Omvang van de heffingen en retributies
- 3.5. Verdere invulling via uitvoeringsbesluiten
- 3.6. Installaties en infrastructuur voor verwerking van afval

SITUERING

Op 3 januari 2011 werd de Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie (VRWI) door Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. Zij verzoekt de VRWI daarbij ook aandacht te hebben voor de wijze van verzelfstandiging van Plan C.

Het VRWI-advies werd voorbereid in de commissie Innovatiebeleid - voor de gelegenheid uitgebreid met experts terzake. John Wante, diensthoofd beleidsinnovatie, Afdeling Afval- en Materialenbeheer bij OVAM, heeft er op 10 februari 2011 het ontwerpdecreet toegelicht.

De VRWI heeft het voorontwerp van decreet vooral gelezen vanuit het oogpunt van zijn werkterrein, nl. wetenschap en innovatie.

De raad keurde voorliggend advies goed in zijn vergadering van 24 februari 2011.

VOORONTWERP VAN DECREET

Het voorontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen vervangt het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, het zgn. 'afvalstoffendecreet'.

De memorie van toelichting legt uit dat de redenen voor het opstellen van dit nieuwe decreet tweeledig zijn.

Eenzijds wordt de rechtsgrond gecreëerd voor een correcte omzetting van de nieuwe Europese kaderrichtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen naar nationale wetgeving. De nieuwe kaderrichtlijn legt een aantal nieuwe accenten die moesten worden meegenomen in de omzetting. Zo moet meer aandacht worden besteed aan afvalpreventie, waarvoor speciale preventieprogramma's moeten worden opgesteld. Een strengere afvalverwerkinghiërarchie plaatst hergebruik uitdrukkelijk boven recyclage en plaatst recyclage boven energietoepassingen. Wel kan worden afgeweken van deze hiërarchie als dit onderbouwd wordt vanuit een levenscyclusbenadering. De richtlijn creëert verder een duidelijker kader voor het maken van het onderscheid tussen wat afvalstoffen zijn en wat geen afvalstoffen (meer) zijn.

Tegelijk wordt een basis gecreëerd voor het vormgeven van een Vlaams beleid gericht op het duurzaam beheer van materiaalkringlopen. Dit speelt in op de evolutie van een klassiek afvalbeleid naar een geïntegreerd materiaalkringlopenbeleid met meer aandacht voor een duurzaam hulpbronnegebruik, duurzame productie en consumptie en ook op de invoering van de Europese productwetgeving REACH. Het voorkomen van afvalstoffen wordt gezien als een onderdeel van duurzaam beheer van materiaalkringlopen.

Het ontwerpdecreet bevat negen hoofdstukken:

1. Inleidende bepalingen (rechtsgrondslag, definities en doelstellingen);
2. Algemene bepalingen rond het beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. Deze bepalingen creëren de rechtsgrond voor de belangrijkste beleidsinstrumenten (regulerende, stimulerende en planningsinstrumenten) die zullen worden ingezet om een duurzaam materialenbeleid waar te maken;
3. Bepalingen rond het beheer van specifieke afvalstoffen en materiaalkringlopen;
4. Afbakening van de afvalfase;
5. Milieubijdragen, heffingen en retributies;
6. Oprichting Eigen Vermogen Plan C;
7. Toezicht en strafbepalingen;
8. Wijzigingsbepalingen;
9. Opheffingsbepalingen.

ADVIES

1. ALGEMEEN

1.1. Positief onthaald

- De VRWI stelt het op prijs dat minister Joke Schauvliege de raad consulteert in verband met dit voorontwerp van decreet. Dit toont aan dat de minister duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen ruimer bekijkt dan enkel het milieuaspect en ook de link legt met innovatie en wetenschappelijk onderzoek.
- Voorliggend voorontwerp van decreet is zondermeer waardevol omdat het ten volle inspeelt op het inperken van de uitputting van hulpbronnen en van de schadelijke gevolgen van materiaalgebruik in het algemeen. De VRWI staat volledig achter de transitie van afvalbeheerproblematiek naar kringloopdenken. Het feit dat de ganse cyclus (*cradle to cradle*) wordt bekeken, is een zeer gunstige evolutie. De raad wijst verder op het belang van een duurzaam materialenbeleid voor het stimuleren van een groene economie in Vlaanderen, inclusief de creatie van 'groene jobs' in deze sectoren. Heel belangrijk is ook het feit dat het ontwerpdecreet voorziet in een 'opwaardering' van afvalstof naar grondstof/product.

Het ontwerpdecreet voorziet hiertoe in een systeem van uitvoeringsplannen, preventieprogramma's en een relatief ingewikkeld systeem van retributies en heffingen die moeten leiden tot materiaalcringlopen ie. re-introductie van gebruikte grondstoffen in het productieproces om aldus de milieudruk van een product, gerekend over zijn ganse levenscyclus zo laag mogelijk te houden.

De omvorming van het wettelijke kader in deze zin, kan alleen maar positief worden onthaald.

1.2. Afstemming nodig

- De VRWI vraagt er over te waken dat de implementatie van de Europese regelgeving niet tot concurrentievervalsing leidt tussen de verschillende Europese lidstaten en zeker niet ten nadele gaat van de Vlaamse concurrentiepositie. Daarvoor is voldoende afstemming op Europees niveau hoogstnoodzakelijk, vindt de raad.

- Ook het Vlaamse en het federale beleid moeten op elkaar worden afgestemd. Zo is de federale overheid bevoegd voor productnormen en zijn de Gewesten bevoegd voor afvalstoffen. Het beleid op de verschillende niveaus moet bewaakt worden, en waar nodig, op elkaar afgestemd worden.
- Maar ook binnen Vlaanderen mogen de verschillende beleidsdomeinen die aan deze thematiek raken elkaar niet tegenspreken en moet er afstemming zijn.

1.3. Continuïteit

- Rond afvalbeperking en -verwerking lopen er momenteel initiatieven met een duur van vijf jaar of drie jaar ... Nieuwe beleidsvoering moet die initiatieven 'inschuiven', niet plots afbreken en/of heropstarten.

1.4. Haalbaarheid voor kleinschalige bedrijven

- Vlaanderen is een KMO-land. Er zou daarom bij de regelgeving voldoende aandacht moeten zijn voor kleinschaliger ondernemingen, die bijv. geen milieuableider in dienst hebben en waarvoor de administratieve lasten zwaarder doorwegen ... Ook voor hen moet deze transitie haalbaar blijven.

Ook vanuit onderzoeks- en innovatieperspectief moeten we er over waken dat we niet enkel focussen op oplossingen voor grote bedrijven, op grote schaal, en moeten we op zoek naar oplossingen op 'kleinschalig' niveau.

2. DECREET ALS STIMULANS VOOR INNOVATIE

2.1. Decreet mag geen belemmering vormen, maar moet innovatieprikkel zijn

- Regelgeving kan zowel stimulerend als remmend werken. Nieuwe, strengere regelgeving noopt soms tot nieuwe innovatieve oplossingen. De VRWI pleit er dan ook voor dat dit nieuwe decreet een gunstige invloed zou hebben op innovatiemogelijkheden, zowel op mogelijke technologische innovaties (zowel nieuwe processen als nieuwe producten), op nieuwe businessmodellen, als op sociale/culturele innovatie. Vlaanderen is bijv. wereldkampioen in sorteren van huisvuil; dit is een vorm van sociale innovatie die kan tellen.

De raad benadrukt dat dit decreet en de verdere uitwerking ervan in geen geval een belemmering mogen vormen, maar wel een innovatieprikkel tot gevolg moet hebben.

2.2. Kans voor Vlaanderen om nichespeler te worden

- Vlaanderen heeft een sterk uitgebouwde materialenindustrie, gelinkt met een grote groep van verwerkende bedrijven. Daarnaast beschikt Vlaanderen over excellent materiaalonderzoek aan universiteiten en via initiatieven zoals SIM, Flamac. Het ontwikkelen en vermarkten van duurzame oplossingen met hoge toegevoegde waarde staat hierin centraal. Dit speelt immers in op een aantal strategische factoren en tendensen op lange termijn:

- Steeds schaarser wordende grondstoffen; Vlaanderen heeft zelf weinig natuurlijke grondstoffen;
- De roep en tendens om wereldwijd zoveel mogelijk alle kosten te internaliseren, ook die met betrekking tot de milieueffecten; hierdoor zullen oplossingen met een lage milieu-impact steeds interessanter en competitiever worden;
- Een (traag) groeiende gedragsverandering bij klanten (consumenten zowel als bedrijven) die steeds meer rekening houden met duurzaamheidargumenten bij hun aankopen.

Dit kwam ook uitgebreid aan bod in het VRWI-advies 139 bij het Mina-plan 4.

- Ook de Vlaamse chemie-industrie beschikt over belangrijke troeven om ook op lange termijn in Vlaanderen verankerd te blijven: een concentratie van hoogwaardige bedrijven in een wereldcluster met sterke en gedifferentieerde waardeketens, en een zeer geïntegreerde en gediversifieerde industrie. De VRWI definieerde duurzame chemie als één van de speerpunten voor technologie en innovatie in Vlaanderen. Vertrekkende van zijn sterke uitgangspositie moet een toekomstgerichte strategie worden opgezet die er op gericht moet zijn de transitie voor en met de chemische sector naar een duurzame chemie te realiseren. De Innovatieregiegroep chemie heeft eind 2010 zeven aanbevelingen geformuleerd om deze transitie mogelijk te maken. Daarbij heeft de iRG Chemie het FISCH-platform (Flanders strategic Initiative for Sustainable Chemistry), waarvan de idee ontstaan is binnen Plan C, beoordeeld als een concrete invulling van degelijke overkoepelende transitiestrategie.

- Het voorontwerp van decreet moet er mee op gericht zijn om, samen met deze sectoren en de bestaande kennisinstellingen, dit transitieproces optimaal door te voeren. De innovatie die hiervoor vereist is, is een kans voor de Vlaamse bedrijven, Vlaamse kennisinstellingen en de Vlaamse regio om zich te onderscheiden en een nichespeler te worden.

2.3. Import en export

- Het decreet gaat volgens de VRWI voorbij aan de geopolitieke context van het internationaal grondstoffenbeheer, die nochtans bijzonder belangrijk is.

Vlaanderen is erg klein. Bedrijven willen best 'afvalstoffen' of 'bijproducten' inbrengen in het productieproces van andere bedrijven, indien dit met een minimale administratieve belasting gepaard gaat en op voorwaarde dat er alternatieve 'producenten' en 'gebruikers' zijn. Dit kan slechts wanneer er een 'industrie' of 'sector' is die stoffen kan aanleveren aan een 'industrie' of 'sector' die de stoffen kan hergebruiken. We hebben misschien een industrie die problematische afvalstoffen voortbrengt, maar we kunnen er niet mee weg omdat er binnen de gewestgrenzen geen industrie is die de stof kan hergebruiken.

- Omgekeerd is ook waar. Onder het mom van tweedehandstoestellen komen waardevolle grondstoffen voor recyclage vaak terecht in derde landen waar ze, vaak in zeer erbarmelijke omstandigheden, slechts gedeeltelijk gerecycleerd of zelfs compleet gedumpt worden. Niet alleen is de impact daarvan op leefmilieu en gezondheid catastrofaal, maar bovendien mist Vlaanderen - die wél de vooruitstrevende technologieën heeft om hieruit de kostbare zuivere metalen te recycleren - opportuniteiten om zich hierin te profileren.

Het decreet zou ervoor moeten zorgen dat Vlaamse bedrijven (maar ook onze maatschappij) maximaal kunnen beschikken over afval waaruit ze grondstoffen kunnen (terug) winnen. Dat veronderstelt:

- een maximale verhindering van illegale uitvoer van waardevol afval en het herstellen van een 'level playing field' voor recyclage;
- maximale verzekering van de mogelijkheden om waardevol afval in te voeren.

Dit vereist volgens de raad het zoeken naar een evenwicht tussen voldoende flexibiliteit (cf. minder administratieve verplichtingen) en voldoende controle op afvaltransporten, om misbruik zo veel mogelijk te beperken.

Een mogelijke oplossing om de illegale praktijken van afvalverwerkers aan te pakken ziet de VRWI ook in een internationaal/Europees certificatiesysteem voor recyclage. Een erkende externe partij zou normen voor recyclage-efficiëntie en voor de bescherming van leefmilieu en gezondheid moeten ontwikkelen en certificeren. Bedrijven die niet aan die normen voldoen, kunnen dan in de toekomst worden uitgesloten van grondstoffen voor recyclage. Bedrijven die er wel aan voldoen, moeten beloond worden met minder administratieve verplichtingen om deze materialen te verkrijgen.

3. ANDERE AANDACHTSPUNTEN

Daarnaast wenst de VRWI volgende aandachtspunten aan te brengen.

3.1. Plan C

- De VRWI beaamt het belang van Plan C, als een netwerk/platform, waarin de overheid, kennisinstellingen en bedrijven vertegenwoordigd zijn en waar de leden onafhankelijk en los van eigen belangen nadenken over mogelijke vernieuwing en innovatie. In het kader van Plan C worden interessante experimenten ontwikkeld, die zeker gesteund moeten worden. Zo lag Plan C mee aan de basis van FISCH-concept (zie eerder).

3.2. Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

- In opvolging van de Kaderrichtlijn neemt het decreet de 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' over. Dit betekent een verantwoordelijkheid van de producent van een product die verder reikt dan alleen maar een verantwoordelijkheid ten aanzien van de directe klant. Cf. de memorie van toelichting kan dit bijvoorbeeld bestaan uit een operationele of financiële verantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen die zijn ontstaan uit de producten die zij hebben op de markt gebracht. Dit kan ook slaan op een verantwoordelijkheid voor het ontwerpen van producten op zo een wijze dat ze gemakkelijker kunnen worden gerecycleerd of dat ze, gezien over de hele levenscyclus van het product, een zo laag mogelijke milieu-impact veroorzaken.

De VRWI vindt dit een heel belangrijk en waardevol principe en staat hier dan ook volledig achter. Met de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid stappen we af van het principe 'de vervuiler betaalt', wat een fundamentele omslag betekent. Verder past dit volgens de

VRWI niet alleen in eco-design en *design for recycling*, maar kan het ook innovatie en *cradle tot cradle* denken stimuleren.

Tegelijk wijst de raad er op dat we momenteel waarschijnlijk nog niet voldoende zicht hebben op alle/mogelijke gevolgen van deze omslag, en daar voldoende alert moeten voor blijven. In elk geval waarschuwt de VRWI er nogmaals voor dat deze implementatie van de Europese regelgeving niet tot concurrentievervalsing mag leiden tussen de verschillende Europese lidstaten en dus geen nadelige gevolgen mag hebben voor de Vlaamse concurrentiepositie.

- In dit kader is het ook belangrijk om van bij de aanvang aandacht te hebben voor de productiecycli en recyclageprocedures. De VRWI beveelt aan dat voldoende aandacht zou gaan naar stoffen die van nature uit erg moeilijk terug kunnen opgenomen worden in de productiecycli (te ingewikkeld recyclageprocedé of vooralsnog energetisch niet rendabel). Zulks moet bij voorkeur aan de bron/producent worden aangepakt.

Volgens de VRWI is er een taak voor de overheid weggelegd om het gebruik van deze stoffen, waar mogelijk, te ontraden of aan te sturen op het gebruik van grondstoffen die wel gemakkelijk in het productieproces kunnen gerecupereerd worden. De preventieprogramma's die OVAM moet opmaken, en waarvan sprake in het decreet, zouden zich ook hierop moeten richten tot deze stoffen. Eventueel kan men de retributies die verschuldigd zijn voor de finale verwijdering van het afval in die zin differentiëren.

3.3. Afval volgt weg van het geld

- Een basisbeginsel van dit voorontwerp van decreet is het volgen van een bepaalde hiërarchie in het afval- en materialenbeleid, zoals uitgestippeld in de ladder van Lansink, startend bij de meest milieuvriendelijke en eindigend bij de meest milieubelastende manier van 'verwerken'.

De VRWI vindt dit een heel waardevol principe, maar merkt op dat de praktijk nog vaak anders is: afval volgt niet noodzakelijk de te volgen hiërarchie, maar vaak de weg waarlangs het meest geld te verdienen valt. Dit decreet moet voldoende (nog meer) waarborgen bieden dat de weg van de hiërarchie ook effectief wordt gevolgd.

3.4. Omvang van de heffingen en retributies

- Heffingen en retributies kunnen sturend werken en ervoor zorgen dat 'gebruikt' materiaal terug zijn weg vindt naar het productieproces indien:

- De kost om zich van een gebruikte stof te ontdoen als afvalstof groter is dan de kosten voor hergebruik in het productieproces.
- Het systeem van heffingen en retributies moet rekening houden met de omgevingscondities, zoals de aanwezigheid van een competitief netwerk van infrastructuur voor hergebruik en conditionering van materialen, actuele energiekost.

Houdt men geen rekening met deze parameters zal het systeem van financiering van de kringloop door heffingen vervallen in een fiscaal instrument.

Ook hier verwijst de VRWI naar zijn eerdere, algemene opmerking in verband met de concurrentiepositie van Vlaanderen.

3.5. Verdere invulling via uitvoeringsbesluiten

- Een kaderdecreet, zoals voorliggend ontwerpdecreet, beperkt zich tot formuleren van een visie en het voorzien van 'kapstukken', waaraan de latere concrete invulling kan/moet opgehangen worden, merkt de VRWI op. Over deze praktische implementatie en realia kan voorlopig weinig gezegd worden. Het is vooral in de fase van concrete invulling, via de uitvoeringsbesluiten (VLAMAB) en uitvoeringsplannen dat het verschil in kwaliteit en haalbaarheid van de regelgeving kan en moet gemaakt worden.

Bij die verdere invulling moet er volgens de VRWI voldoende aandacht gaan naar:

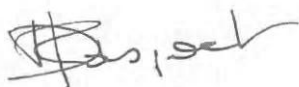
- Administratieve vereenvoudiging en afslanking waar mogelijk voor alle in de keten betrokken actoren;
- Maatwerk naar sectoren waar nodig;
- Voldoende duidelijkheid omtrent de criteria voor bijproduct, en einde-afval en een duidelijke en eenvoudige manier om het gewenste statuut te bekomen voor nieuwe stromen/nieuwe toepassingen.

De in art. 19 voorziene overlegplatformen kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen.

3.6. Installaties en infrastructuur voor verwerking van afval

- Installaties voor de opslag, conditionering en verwerking van afval zijn onderworpen aan het milieuvergunningdecreet. Aan de vergunning en de melding van deze inrichtingen (in Vlarem I ingedeeld) worden exploitatievoorwaarden gekoppeld (Vlarem II).

Voorliggend decreet zal noodzakelijkerwijze gevolgd moeten worden door een doordacht systeem van vergunning en vergunningsvoorwaarden voor verwerkings - recyclage en conditioneringscentra (allicht opgesplitst per materiaalsoort en/of per sector) en zal dus wellicht een aanpassing van Vlarem vergen.



Danielle Raspoet
Secretaris



Dirk Boogmans
Voorzitter

VLAAMSE RAAD
VOOR WETENSCHAP
EN INNOVATIE

FLEMISH COUNCIL
FOR SCIENCE
AND INNOVATION

KOLONIËNSTRAT 56
B-1000 BRUSSEL
WWW.VRWI.BE

T +32 2 212 94 10
F +32 2 212 94 11
INFO@VRWI.BE

D. BOOGMANS | VOORZITTER
D. RASPOET | SECRETARIS

