



Advies SERV en Minaraad

Advies op hoofdlijnen
over het ontwerp van Uitvoeringsplan
Milieuverantwoord Beheer van Huishoudelijke
Afvalstoffen

Contactpersonen Minaraad: Francis Noyen, Tim Blockx
Contactpersoon SERV: Annick Lamote

SERV, 07 11 2007
Minaraad, 25 10 2007

Krachtlijnen

De Raden erkennen dat het planningsproces voor de opmaak van het *ontwerp uitvoeringsplan milieuverantwoord beheer van huishoudelijke afvalstoffen* goed verliep, niettemin zijn er verbeteringen mogelijk. Zo worden de raakvlakken met ander beleid zoals het klimaatplan en het energiebeleid onvoldoende weergegeven. De taal van het ontwerpplan is soms ontoegankelijk en abstract voor de burger, wat een oorzaak kan zijn van een geringe reactie bij de bevolking.

Op het vlak van plankwaliteit zijn de meeste doelstellingen duidelijk geformuleerd en waar mogelijk gekwantificeerd. Toch zien de Raden mogelijkheden tot verbetering. Het ontwerpplan geeft onvoldoende weer welke beleidsopties en –acties mee afhankelijk zijn van beslissingen van de andere bevoegdheidsniveaus. In het ontwerpplan worden acties uit vorige afvalstoffenplannen herhaald zonder vermelding van de redenen waarom deze niet of onvoldoende werden uitgevoerd. De Raden vragen dat in het ontwerpplan rekening gehouden wordt met een aantal niet-vermelde of onderschatte kosten.

De Raden appreciëren het beleid van de laatste jaren dat, in vergelijking met andere Europese landen, vrij succesvol is gebleken. De Vlaming is Europees kampioen in selectief inzamelen en recyclage en de hoeveelheid nog te verwijderen restafval daalt langzaam. De Raden benadrukken dat het huidige afvalbeheer niet op zichzelf mag blijven bestaan, maar zich moet verruimen naar een duurzaam materialenbeheer.

De Minaraad en de SERV beamen het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ in het afvalbeleid. Niettemin zijn in welbepaalde gevallen sociale correcties en maatregelen aanvaardbaar. Deze correcties en maatregelen kunnen ontwijkgedrag verminderen en ze versterken het draagvlak bij gezinnen met een laag inkomen. De correcties en maatregelen mogen er evenwel niet toe leiden dat de milieudoelstellingen in gevaar dreigen te komen. Eveneens pleiten de Raden voor een zo eenvoudig mogelijke sorteerboodschap en op maat gesneden informatie.

De Minaraad en de SERV onderschrijven de uitgangspunten inzake milieuverantwoorde consumptie, maar merken op dat er in het ontwerpplan noch kwantitatieve doelstellingen noch methoden om de voortgang te meten worden vermeld. Ook zijn zij van mening dat samenwerking en overleg met de distributiesector, de producenten en de erkende organismen nodig is voor het creëren van een draagvlak.

Het ontwerpplan mikt op een verdere uitbouw van de kringloopcentra en een hogere verkoop van herbruikbare goederen. Daartoe worden een inzamel- en verkoopdoelstelling opgelegd. De Raden vragen zich af of enkel een verkoopdoelstelling voor de verdere uitbouw van de kringloopcentra niet volstaat.

De Raden benadrukken dat de selectieve inzameling op zich geen doelstelling kan zijn. De uiteindelijke bedoeling is om het niet te voorkomen afval maximaal te recycleren. Containerparken vormen een belangrijke schakel bij de selectieve inzameling van afvalstoffen. De Raden zijn voorstander voor een betere afstemming van de containerparken binnen eenzelfde gebied en voor meer klantvriendelijke openingstijden. Ook is het onverantwoord dat bepaalde grotere gemeenten nog steeds geen containerpark hebben op hun grondgebied.

De verantwoordelijkheid voor de verwijdering van afvalstoffen ligt meestal bij de houder van de afvalstoffen (de consument), maar ook de producent en de overheid hebben verantwoordelijkheden op het vlak van afval. De Raden zijn voorstander van een internalisering van de afvalkosten en menen dat de maatschappelijke kost zoveel mogelijk doorgerekend moet worden aan de consument. Idealiter gebeurt dit via de verkoopprijs. De Raden vragen het onverkort toepassen van het besluit dat de financiële vergoeding regelt van de gemeenten indien in het kader van de aanvaardingsplichten beroep gedaan wordt op gemeentelijke inzamelsystemen. Bovendien dient de communicatie over het inzamelsysteem maximaal via en in samenspraak met de lokale besturen te gebeuren. Ten slotte is er bijkomende handhaving nodig tegen vrijbuiters die hun aanvaardingsplicht ontlopen.

Sommige beheersorganisaties vragen voor de producten die vallen onder de terugnameplicht en de aanvaardingsplicht een bijdrage aan de consument. Deze bijdrage overschrijdt bij sommige beheersorganisaties de kosten voor inzameling en verwerking. Dit surplus wordt doorgaans als reserve aangelegd. In een aantal gevallen is dit zelfs wettelijk verplicht en/of kadert dit binnen goed bestuur. De Raden pleiten voor financiële transparantie over de hoogte van de tarieven en op het vlak van de opbouw en de bestemming van de reserves.

De Raden zijn voorstander van de invoering van een meer geïndividualiseerde producentenverantwoordelijkheid binnen de huidige aanvaardingsplichten. Producenten en invoerders die aandacht besteden aan milieuvriendelijk ontwerpen, zouden een verlaging moeten kunnen bekomen van de bijdrage op hun product althans indien het product aan bepaalde milieucriteria voldoet.

De Raden vragen dat de inspanningen voor het voorkomen en het beheer van zwerfvuil verder opgedreven worden. Enerzijds pleiten zij voor het uitwerken en toepassen van een sanctie-instrument voor diegenen die zwerfvuil achterlaten en anderzijds dat onderzocht wordt hoe de kosten best verder geïnternaliseerd worden. Voor een aantal fracties daarvan werden reeds belangrijke stappen gezet.

Het ontwerpplan gaat ervan uit dat in 2015 slechts 50 % van de bodemassen die ontstaat bij afvalverbranding een toepassing vindt als secundaire grondstof. De Raden vragen dat de Vlaamse Regering dringend werk maakt van het verbeteren en vergroten van de afzet van recyclagematerialen. Bovendien moet er voor gezorgd worden dat in de eerste plaats 'hoogwaardige' toepassingen en afzet gestimuleerd worden.

De huidige milieuheffing op het verbranden van afvalstoffen werkt niet meer sturend. De Minaraad en de SERV vragen dat een alternatief gezocht wordt.

Inhoudsopgave

Krachtlijnen.....	2
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding van het advies op hoofdlijnen	5
2. Situering	6
2.1 Inhoud van de adviesvraag.....	6
3. Aanbevelingen	8
3.1 Planningsproces.....	8
3.2 Plankwaliteit	9
3.2.1 Motiveer met reeds geleverde inspanningen de keuze voor het planscenario.....	9
3.2.2 Verduidelijk de taakstellingen van de bevoegdheidsverdeling inzake preventie- en productbeleid	10
3.2.3 Verklaar waarom onsuccesvolle acties uit het vorige plan behouden blijven	10
3.2.4 Onderschat de kosten niet.....	10
3.3 Planinhoud	11
3.3.1 Algemeen.....	11
3.3.2 Doelstelling 1. De milieuverantwoorde consumptie neemt toe in absolute en relatieve termen.....	13
3.3.3 Doelstelling 2. De totale hoeveelheid geproduceerd afval wordt ontkoppeld van de consumptie en blijft hoogstens gelijk aan of vermindert t.o.v. 2000	14
3.3.4 Doelstelling 3. De hoeveelheid definitief verwijderd huishoudelijk afval vermindert tot gemiddeld 150 kg per inwoner.....	15
3.3.5 Doelstelling 4. Het te verwijderen afval wordt volgens de afvalverwerkingshiërarchie verwijderd	19

1. Inleiding van het advies op hoofdlijnen

Op 12 september 2007 ontvingen de Minaraad en de SERV van de Vlaamse minister van Leefmilieu de vraag om een advies uit te brengen over het ontwerp van Uitvoeringsplan Milieuverantwoord Beheer van Huishoudelijke Afvalstoffen. De adviestermijn bedraagt twee maanden.

In uitvoering van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, gewijzigd bij decreet van 20 april 1994, werd een ontwerpplan zoals bedoeld in artikel 35 van het decreet opgesteld.

De procedure voor de totstandkoming van een uitvoeringsplan is vastgesteld in artikel 36 van het Afvalstoffendecreet. Op basis van deze procedure werd het door de OVAM opgemaakte ontwerp door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurd op 7 september 2007 en bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 31 juli 2002. Dit ontwerpplan wordt voor een termijn van twee maanden, van 11 september 2007 tot en met 10 november 2007, ter inzage gelegd bij de gemeenten en bij de OVAM. Gedurende deze termijn kan iedereen schriftelijk bezwaren of opmerkingen overmaken aan de OVAM.

Tegelijkertijd met de bekendmaking wordt, overeenkomstig artikel 36, § 3, het ontwerp van uitvoeringsplan bezorgd aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, die een met redenen omkleed advies uitbrengen binnen een vervaltermijn van twee maanden na ontvangst van het ontwerp. De Minaraad en de SERV dienen binnen een vervaltermijn van twee maanden na ontvangst van het ontwerp, een met redenen omkleed advies uit te brengen.

De Raden hebben gekozen om het ontwerpplan te toetsen op zijn algemene lijnen. Het advies gaat enkel dieper in op individuele acties indien deze de algemene opmerkingen staven of verduidelijken.

2. Situering

2.1 Inhoud van de adviesvraag

Het ontwerp van **Uitvoeringsplan Milieuverantwoord Beheer van Huishoudelijke Afvalstoffen** (verder 'ontwerpplan' genoemd) behandelt de planning inzake preventie, selectieve inzameling, recyclage en verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen. Het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 werd gedeeltelijk als basis gebruikt voor het nieuwe uitvoeringsplan. Naast de optimalisatie van de vroegere acties en doelstellingen wil het nieuwe uitvoeringsplan de problemen al aanpakken in de vroegste fases van de productie van materialen en goederen. Het ontwerpplan bevat in deel 1 het algemeen kader, een afbakening van de afvalstromen en de geldigheidsduur van het ontwerpplan. Deel 2 beschrijft het juridisch kader waarbinnen dit ontwerpplan is uitgewerkt. In deel 3 worden de doelstellingen besproken met hun achtergrond en hoe deze worden gerealiseerd. Deel 4 gaat dieper in op hoe we de plandoelstellingen willen realiseren onder de vorm van programma's waaronder verschillende acties vallen. In deel 5 ten slotte wordt ingegaan op de financiële effecten van het voorgestelde afvalbeleid, de sociaaleconomische gevolgen en de werkgelegenheid en de milieueffecten van de programmering van het ontwerpplan.

Volgens het ontwerpplan mag de afvalproductie niet meer stijgen (op dit ogenblik bedraagt die 560 kg/inwoner per jaar). De demografische groei (0,3% per jaar) en de gezinsverdunding (kleinere gezinnen) enerzijds en een ander consumptiepatroon anderzijds zorgen echter voor een steeds hogere afvalproductie. Daarom is er nood aan bijkomende preventie. Dit moet leiden tot een reductie van 2% per jaar door middel van volgende maatregelen:

- Het aankoopgedrag wordt milieuvriendelijker. Het aanbod aan milieuvriendelijke producten is nog te laag en te weinig gekend bij de consument. Overleg met de distributiesector wordt voorzien om het aanbod en de zichtbaarheid op de rekken te verhogen. Om de burger te stimuleren tot milieuvriendelijker aankoopgedrag worden verschillende initiatieven genomen zoals bv. actief stimuleren van ontwerpers rond milieuvriendelijke productontwikkeling, samenwerkingsovereenkomsten met de industrie, spaar- en beloningssystemen voor de consumenten, labels en keurmerken.
- Op dit ogenblik composteren 900.000 gezinnen thuis. Er is potentieel voor 150.000 extra gezinnen. In 2015 zou 42% van de Vlamingen thuis moeten composteren. In stedelijke gebieden kan dit via wijkcompostering. Meer dan 1 miljoen gezinnen zorgen er zo voor dat 125.000 ton organisch – biologisch afval niet op de afvalberg terecht komt.
- Het ontwerpplan wil het aandeel producthergebruik substantieel verhogen van 3 kg tot 5 kg per inwoner per jaar. Hierbij spelen de kringloopcentra en andere sociale projecten (bv. fietsherstelateliers) een belangrijke rol. De burger wordt aangespoord om oude spullen naar een kringloopcentrum te brengen in plaats van het als afval mee te geven. De overeenkomst tussen de Koepel van Vlaamse Kringloopcentra en Recupel zorgt ervoor dat afgedankte elektrische en elektronische apparaten maximaal in het hergebruikcircuit kunnen komen.

De graad van selectieve inzameling moet tegen 2010 verhogen van 70% naar 75% (of 410 kg per inwoner per jaar). De containerparken blijven een belangrijke rol spelen om deze doelstelling te halen. Ze moeten dus laagdrempelig blijven. De huidige scheidingsregels blijven van toepassing. Voorstellen tot wijziging van de scheidingsregels aan de bron zullen slechts doorgevoerd worden indien uit een grondige evaluatie blijkt dat dit zowel ecologisch als economisch verantwoord is. Nieuwe aanvaardingsplichten worden op korte termijn niet voorzien. In de eerste plaats worden de bestaande aanvaardingsplichten geoptimaliseerd en wordt er voor geopteerd dat de aanvaar-

dingsplichten beter ingeburgerd zijn bij de mensen. Op langere termijn zijn nieuwe aanvaardingsplichten mogelijk, indien deze ecologisch en economisch zinvol zijn.

Ook mag volgens het ontwerpplan het Vlaamse gemiddelde aan restafval in 2010 niet hoger zijn dan 150 kg per inwoner. Deze doelstelling is dezelfde als de doelstelling voor 2007 van het bestaande plan. In 2005 bedroeg de hoeveelheid restafval in Vlaanderen 161 kg per inwoner. Elke gemeente mag in 2010 hoogstens 180 kg restafval per inwoner produceren. Dit is een verstrenging van de bestaande doelstelling (200 kg/inwoner). In 2005 zaten nog 52 gemeenten boven het gemiddelde van 180 kg/inwoner. De bedoeling is ook dat vanaf 2015 geen brandbaar huishoudelijk of vergelijkbaar bedrijfsafval meer gestort mag worden.

Als laatste wordt de strijd tegen het illegaal ontwijkgedrag (zwerfvuil, sluikestorten) opgedreven. Zwerfvuil is een gedeelde verantwoordelijkheid van burgers, overheid en producenten. De aanpak is gebaseerd op herkenbare sensibiliseringscampagnes, de juiste infrastructuur en toezicht gekoppeld aan een eenvoudig boetesysteem. Vanuit een stuurgroep werken de overheden, zowel de gemeentelijke als de gewestelijke, samen met de producenten van de producten die we in het zwerfvuil terugvinden. Vanaf 2008 wordt aan alle gemeenten de mogelijkheid geboden om de jaarlijkse hoeveelheid zwerfvuil en de kostprijs te meten, zodat kan gemeten worden wat het resultaat is van de ontwikkelde acties.

Het nieuwe uitvoeringsplan is dus niet langer gericht op de laatste fases van de keten. Het voorziet een globale aanpak vanaf de productie van materialen en goederen tot de eindverwerking van het huishoudelijk afval. Het ontwerpplan werkt, naast een verdere selectieve inzameling van afvalstoffen, aan een verbetering van het aanbod aan milieuvriendelijke producten zodat ook de consumptie hiervan zal toenemen. Inzake de planning van de verwijderingscapaciteit wordt ook het vergelijkbare bedrijfsafval in beschouwing genomen.

3. Aanbevelingen

3.1 Planningsproces

De Raden vinden dat het planningsproces op goede wijze werd gevoerd. Positieve elementen zijn bijvoorbeeld:

- Het voorafgaandelijk overleg met de doelgroepen in het overlegplatform Huishoudelijke Afvalstoffen. In tegenstelling tot het vorige plan hadden de leden van het platform voldoende tijd om hun achterban te raadplegen en opmerkingen te maken. Uitgebreid overleg verhoogt de kans op een gedragen plan, waardoor de uitvoering van het ontwerpplan positief beïnvloed wordt.
- Voorafgaand aan het ontwerpplan werd een uitgebreide evaluatie van het bestaande uitvoeringsplan opgemaakt. Deze evaluatie werd besproken op het overlegplatform.
- De inspanningen om het ontwerpplan toegankelijk te maken voor de burger. Voorbeelden zijn de toegankelijke en begrijpelijke brochure en de videopresentatie tijdens de provinciale toelichtingsdagen.
- Niettegenstaande het ontwerpplan begin juli zo goed als voltooid was, heeft de overheid er voor geopteerd om het openbaar onderzoek na de vakantie aan te vangen. De Raden waarderen deze logische beslissing. Een openbaar onderzoek is immers voor een thema als huishoudelijke afvalstoffen van bijzonder groot belang. De burger wordt namelijk dagelijks geconfronteerd met deze problematiek. De verdere organisatie van het openbaar onderzoek is wel voor verbetering vatbaar: de gemeenten ontvingen de informatie pas dagen nadat het openbaar onderzoek officieel gestart was.

Volgens de Raden zijn er nog enkele belangrijke verbeterpunten in verband met het planningsproces:

- Zo is de bespreking van raakvlakken met ander beleid zeer summier en onvolledig. Er wordt geen link gelegd met het klimaatplan, het energiebeleid en andere beleidsopties, zoals het versneld vervangen van oude elektronische apparatuur omwille van energierekenen.
- Het doelgroepenoverleg wordt gevoerd in het daartoe opgerichte overlegplatform. Daarin zetelen vertegenwoordigers van de OVAM, de lokale overheden, een aantal sectoren en de adviesraden. De vraag is ook of het overlegplatform niet uitgebreid moet worden met vertegenwoordigers van consumenten en de milieubeweging.
- Het ontwerpplan bevat, in tegenstelling tot het vorige plan, geen afzonderlijke analyse van de resultaten van de voorbije jaren. Om de begrijpelijkheid van het ontwerpplan te verhogen is een beknopte samenvatting van de evaluatierapportage van het vorige uitvoeringsplan aangewezen. Zo'n samenvatting kan de grote lijnen aangeven op basis waarvan een aantal knelpunten en conclusies worden geformuleerd.
- Het gebruik van tabellen en figuren moet het ontwerpplan toegankelijker maken. De OVAM benut deze mogelijkheid onvoldoende.
- Ondanks de inspanningen van de OVAM is het waarschijnlijk dat het ontwerpplan slechts een geringe reactie bij de bevolking teweegbrengt. Mogelijk is de taal van dit ontwerpplan nog steeds ontoegankelijk en abstract voor de 'gewone' burger. Het is bijgevolg voor de burger dan ook moeilijk om in openbaar onderzoek suggesties te formu-

leren. Enkele voorbeelden die voor verduidelijking vatbaar zijn staan onder de punten: 2.2.2.3. Duurzaam materialenbeheer¹, 3.1. Scenarioanalyse², 3.3.1. Uitgangspunten³ en onder actieprogramma 5: Optimaliseren van het kringloopbeheer van organisch-biologisch afval⁴.

3.2 Plankwaliteit

Volgens de Raden voldoet het ontwerpplan in voldoende mate aan de vormeisen van een goed plan: de meeste doelstellingen zijn duidelijk geformuleerd en waar mogelijk gekwantificeerd. Om de plandoelstellingen te realiseren worden vier programma's voorzien. Deze programma's bestaan uit een aantal acties waarbij meestal de initiatiefnemer, de betrokkenen en de timing wordt aangegeven. Toch vinden de Raden dat er nog verbeteringen mogelijk zijn.

3.2.1 Motiveer met reeds geleverde inspanningen de keuze voor het planscenario

In het ontwerpplan wordt geopteerd voor het planscenario. In het planscenario worden de inspanningen voor preventie en de selectieve inzameling verder geïntensifieerd, uitgebouwd en geoptimaliseerd. Het ontwerpplan trekt de lijn van de lange termijn van het duurzaamheidsscenario van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 2003-2007 door. De Raden stellen echter vast dat er weinig gegevens worden verstrekt ter verantwoording voor de keuze van het planscenario. De Raden merken op dat in het voorliggende ontwerpplan onvoldoende rekening wordt gehouden met de reeds gerealiseerde inspanningen en de tekortkomingen uit de voorafgaande periode 2003-2007 als basis voor de motivatie van het planscenario.

¹ "Organisch afval wordt al jaren vanuit een integraal perspectief bekeken, waarbij de toegevoegde waarde in het principe van de koolstofkringloop schuilt. Deze toegevoegde waarde wordt gehaald uit de complementariteit van het kringlooptuiniëren thuis en de integrale ketenbewaking voor de vergisting en compostering van het selectief ingezameld GFT- en groenafval tot compost met keuringsattest.": pag. 17.

² "Het Planscenario is opgesteld vanuit het basisjaar 2005. De theoretische afvalproductie of de hoeveelheid geproduceerd afval omvat het afval dat door preventie niet vrijkomt of door producthergebruik wordt hergebruikt, het selectief ingezameld afval en het afval bestemd voor eindverwerking. Het reële afvalaanbod is de som van de selectieve inzameling met het oog op recyclage en de afvalstoffen die worden aangeboden voor eindverwerking. De totale productie van het huishoudelijk afval is berekend door het aanbod vanaf 2005 te laten toenemen met de autonome groei, die per fractie wordt ingevuld. Voor het organisch afval wordt de autonome groei gelijkgesteld met een bevolkingsgroei van 0,3 %. De andere fracties in het huishoudelijk afval groeien met een autonome groei van gemiddeld 2 %, in functie van bevolkingsgroei en economische groei. Er wordt gerekend met 6.078.600 inwoners voor 2005.": pag. 24.

³ "Mogelijkheden creëren en deze ook aanbieden

Externe contextuele factoren (faciliterende condities, situationele condities) spelen een zeer grote rol bij gedragverandering. Een integrale aanpak houdt rekening met deze vertrekpunten en stemt haar initiatieven zo af dat ingrijpen in deze elementen mogelijk is.": pag. 35.

⁴ "Er moet gestreefd worden naar een nieuw evenwicht na de invoering van diftar op GFT- en groenafval. Het effect van diftar op enerzijds groenafval en anderzijds GFT-afval is verschillend. Voor groenafval wordt ervan uitgegaan dat de hoeveelheid die minder wordt ingezameld door diftar volledig naar preventie gaat. Diftar op GFT-afval daarentegen zal leiden tot een verhoging van de selectief ingezamelde hoeveelheid groenafval, maar moet ook leiden tot een verhoging van preventie. Uit onderzoek blijkt dat 60 % van de hoeveelheid GFT-afval die niet voor de selectieve inzameling wordt aangeboden werkelijk naar preventie gaat en dat de overige 40 % terug te vinden is in de selectieve inzameling van groenafval.": pag. 65.

3.2.2 Verduidelijk de taakstellingen van de bevoegdheidsverdeling inzake preventie- en productbeleid

Vlaanderen wil zich profileren als een voorloper op het vlak van milieuverantwoorde innovatie, gericht op het sluiten van de materialenkringloop. Dit gebeurt via de toename van het aandeel milieuverantwoorde producten en diensten in de totale consumptie. Om die milieubeleidsdoelstellingen te realiseren maakt de overheid gebruik van instrumenten om het gedrag van een individu, een bedrijf, een maatschappelijke groep of een economische sector te beïnvloeden. Deze instrumenten zijn gekoppeld aan het Vlaams, federaal (ecotaks, productnormen, etc.) en Europees niveau. Het ontwerpplan geeft evenwel onvoldoende weer welke beleidsopties en -acties mee afhankelijk zijn van beslissingen van andere bevoegdheidsniveaus en wat de knelpunten zijn op dit vlak. De Raden pleiten er dan ook voor dat het ontwerpplan een opsomming maakt van de acties waarbij Vlaanderen afhankelijk is van hogere bevoegdheidsniveaus.

3.2.3 Verklaar waarom onsuccesvolle acties uit het vorige plan behouden blijven

Vele voornemens uit het ontwerpplan zijn een vervolg op of een herhaling van acties uit vorige afvalstoffenplannen. Deze continuïteit en herkenbaarheid zijn belangrijke waarden. Maar eerder dan vast te stellen dat de acties niet of onvoldoende werden uitgevoerd en ze opnieuw te bevestigen, zouden de redenen moeten worden vermeld waarom dit zo is en wat er moet veranderen om te waarborgen dat de uitvoering nu wel succesvol zou verlopen, bv. standaardbestekken⁵.

3.2.4 Onderschat de kosten niet

Niettegenstaande een ministerieel besluit uit 2005⁶ worden de gemeenten nog niet volledig vergoed voor hun inspanningen voor de afvalstoffen waarvoor de producentenverantwoordelijkheid geldt. Deze toestand is vooral een gevolg van het niet veralgemeend toepassen van het ministerieel besluit. Deze niet-vergoede kosten zijn niet opgenomen in het ontwerpplan. De Raden vragen dat er in de berekening rekening gehouden wordt met deze kosten.

Zowat alle in het ontwerpplan voorgestelde wijzigingen houden een kostprijsverhoging in voor de gemeenten (en derhalve de burgers): overschakeling naar GFT, overschakeling van zakken naar containers, hogere frequentie grof vuil, gratis inzameling van asbestafval, stimulering gewichtsdif-tar, etc. De economische component van het afvalbeleid op lokaal niveau wordt onderbelicht in dit deel van de tekst.

De Raden vrezen ook voor een onderschatting van de kosten bij selectieve inzameling. Voor de verschillende inzamelstromen worden nieuwe selectieve inzamelgraden vastgelegd die een verhoging in 2010 inhouden ten opzichte van de selectieve inzamelgraad van 2005. In het actieprogramma⁷ wordt te weinig rekening gehouden met de impact daarvan op de maatschappelijke kostprijs.

⁵ Actieprogramma 10: Bevorderen afzet van gerecycleerde materialen. De algemene actie omvat het aanpassen van standaardbestekken en uitwerken van traceringsystemen van afvalstoffen. Pag. 95.

⁶ Ministerieel besluit 18/07/2005 voor de aanrekening van de inzamelkosten op containerparken door producenten in het kader van de aanvaardingsplicht.

⁷ Actieprogramma 7: optimaliseren van de selectieve inzameling bij burgers en bedrijven. Pag. 79.

De Raden vrezen ook dat de kosten onderschat worden door enkele onjuiste hypothesen. Zo wordt verondersteld dat in 2015 10% van het glasafval huis aan huis opgehaald wordt. Dit lijkt een onderschatting (20% is realistischer). Bovendien moet de kost voor het inzamelen van het glas aangevuld worden met de niet-vergoede kosten voor de opkuis van de glasbolsites.⁸

Het ontwerpplan bevat weinig tot geen cijfergegevens over de geraamde kosten van de verschillende acties voor de doelgroepen, noch van de sociaaleconomische effecten. Dergelijke informatie is, in combinatie met een prognose van de te verwachte milieu- en andere baten, essentieel voor de inschatting van de efficiëntie en haalbaarheid van de acties. Een beschrijving van de sociaal-economische aspecten moet meer inhouden dan een bespreking van de tewerkstelling.

3.3 Planinhoud

3.3.1 Algemeen

3.3.1.1 Appreciatie

Het beleid van de laatste jaren op het vlak van huishoudelijk afval is op verschillende domeinen vrij succesvol gebleken, zeker in vergelijking met andere Europese landen. De Vlaming is Europees kampioen in selectief inzamelen en recyclage, de hoeveelheid nog te verwijderen restafval daalt lichtjes en alle verwerkingsinstallaties voldoen aan de geldende emissienormen. De Raden vinden de bereikte resultaten zeer goed en appreciëren dan ook het gevoerde beleid en de geleverde inspanningen.

Het ontwerpplan wijst er terecht op dat de consolidatie van de huidige resultaten op zich al een belangrijke uitdaging is. Naar het einde van de huidige planperiode blijkt overduidelijk hoe moeilijk het is om de hoeveelheid niet-vermijdbaar huishoudelijk restafval en vooral de totale hoeveelheid huishoudelijk afval verder terug te dringen. Zo wordt vastgesteld dat de totale hoeveelheid huishoudelijk afval in Vlaanderen niet afneemt. Volgens het geactualiseerde Pact van Vilvoorde⁹ moet Vlaanderen tegen 2010 een verregaande ontkoppeling realiseren tussen de economische groei enerzijds en de milieu-impact en het materiaal- en energiegebruik anderzijds. Vlaanderen verbetert in substantiële mate zijn positie ten opzichte van de top van de buurlanden. De Raden stellen vast dat er stappen in de goede richting werden gezet. Volgens de Raden dient op termijn de ontkoppeling absoluut te zijn.

Het ontwerpplan stelt terecht dat het huidige afvalbeheerssysteem vooral een oplossing biedt voor het afval dat ontstaat aan het einde van de keten. Een integrale kijk op de materiaalketen is onontbeerlijk om een blijvende oplossing te vinden voor het afvalvraagstuk. Het huidige afvalbeheer grijpt grotendeels in op het einde van de keten, wanneer het materiaal afval geworden is. Het is echter veel logischer en vollediger om de materiaalketen als één geheel te beschouwen, ook wel 'van wieg tot graf' genoemd. Het huidige afvalbeheer mag dus niet op zichzelf blijven bestaan,

⁸ Deze kosten zijn in kaart gebracht tijdens het recent onderzoek door Belconsulting. Belconsulting, *Vergelijkende studie van de glaszameling*, 2007.

⁹ Het Pact van Vilvoorde werd op 22 november 2001 ondertekend door de toenmalige Vlaamse Regering, de Vlaamse sociale partners en de natuur- en milieuverenigingen. Op 30 september 2005 werden binnen VESOC de doelstellingen geactualiseerd.

maar moet zich verruimen naar een duurzaam materialenbeheer. Er moet als het ware een kringlooeconomie gecreëerd worden. De Raden benadrukken dat dit de voornaamste uitdaging is. Het bereiken van een structurele samenwerking en het uitwerken van (gedeeltelijke) gezamenlijke doelstellingen met de andere beleidsniveaus zijn cruciale uitdagingen die het verdere succes van het materialenbeheer zullen bepalen.

3.3.1.2 Organiseer de uitvoering van het afvalbeleid op lokaal niveau

Preventie en selectieve inzameling vereisen maximale deelname door de bevolking. Dit bereiken we alleen door lokaal maatwerk te leveren in functie van de omstandigheden en de behoeften. De Vlaamse gemeenten en intercommunales hebben de afgelopen jaren aangetoond dat ze zo een grote rol spelen in de realisatie van de doelstellingen inzake afvalpreventie, -inzameling en – verwerking. Het ontwerpplan erkent dit. Het is van belang de ingeslagen weg verder te bewandelen: lokale organisatie van het afvalbeleid, weliswaar binnen een Vlaams kader, is één van de succesfactoren van het afvalbeleid. Het zijn trouwens de gemeenten die het snelst geconfronteerd worden met de gevolgen van een ontoereikend beleid. Ontevredenheid over de dienstverlening komt op gemeentelijk niveau snel naar boven. De politieke aanspreekbaarheid van lokale mandatarissen over het afvalbeleid moet blijven. De Raden zijn van oordeel dat het ontwerpplan voldoende beleidsruimte moet bieden aan de lokale besturen om de nodige keuzes te kunnen maken, mits de doelstellingen worden bereikt. Het ontwerpplan voorziet onvoldoende flexibiliteit om dat te kunnen garanderen, zoals bijvoorbeeld bij de minimale criteria voor selectieve inzameling. Meer aandacht voor diversiteit is aangewezen.

3.3.1.3 Hou rekening met specifieke sociale aandachtspunten

De Raden beamen het beginsel 'de vervuiler betaalt'¹⁰ in het afvalbeleid. Dit impliceert dat iedere vervuiler de kosten betaalt voor het verwerken van zijn afval. Veelal wordt dit in Vlaanderen concreetiseerd door een gedifferentieerde tarifiering. Niettemin zijn in welbepaalde gevallen sociale correcties en maatregelen te verantwoorden. Deze correcties en maatregelen (bv. goedkopere restafvalzakken voor bepaalde bevolkingsgroepen) kunnen ontwijkgedrag verminderen en versterken het draagvlak bij deze bevolkingsgroep. Sociale correcties en maatregelen moeten gebaseerd zijn op eenvoudige criteria (cf. OMNIO-statuut). Dit verhoogt de voorspelbaarheid en de toepasbaarheid. Evenwel mogen deze correcties en maatregelen de milieudoelstellingen niet in gevaar brengen.

De samenleving wordt geconfronteerd met een aantal evoluties zoals een toenemende vergrijzing en een steeds grotere groep mensen met een beperkte mobiliteit. Voor deze mensen is een verplaatsing naar het containerpark niet zo evident. De Raden vragen dat de overheid onderzoekt hoe ze gaat inspelen op die maatschappelijke evoluties zonder de recyclagedoelstellingen uit het oog te verliezen.

De sorteerboodschappen voor het op een correcte manier sorteren van afval en/of het op een correcte manier aanbieden voor verwerking van sommige afvalfracties (bv. PMD) worden soms niet goed begrepen. De Raden pleiten voor een zo eenvoudig mogelijke sorteerboodschap en op maat gesneden informatie.

¹⁰ Het beginsel 'de vervuiler betaalt' werd voor het eerst geformuleerd door de O.E.S.O. in 1972 en figureert sinds de Europese Akte in art. 174, lid 2 EG. Het werd ook overgenomen in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Het is een economisch beginsel. Het gaat er vanuit dat iedere vervuiler verantwoordelijk is voor het verwijderen of ongedaan maken van de door hem veroorzaakte verontreiniging. De kosten die daarmee gepaard gaan, komen voor zijn rekening. Wanneer dit niet het geval zou zijn, zouden deze kosten afgewenteld worden op de gemeenschap als geheel en uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd.

3.3.1.4 Verduidelijk de onderbouwing van de doelstellingen

De Raden vinden de verantwoording en de onderbouwing van de cijfers van sommige doelstellingen niet terug in het ontwerpplan. Enkele voorbeelden:

- Het ontwerpplan vermeldt niet waarop de doelstelling van gemiddeld 2% preventie per jaar voor de droge fractie (verpakkingen, luiers, afgedankte elektrische - en elektronische apparatuur, batterijen, etc.) gebaseerd is.
- Het is ook onduidelijk waarop de maximale verontreinigingsgraad van 3% voor fracties GFT (groenten-, fruit- en tuinafval) en groenafval gestoeld is (doelstellingen vermeld in tabel 8 pag. 83).
- Ook voor de reductiedoelstelling van de te verwijderen hoeveelheid bedrijfsafval met 15% in 2015 ten opzichte van 2005 ontbreekt de verantwoording.

3.3.2 Doelstelling 1: de milieuverantwoorde consumptie neemt toe in absolute en relatieve termen

3.3.2.1 Taakstellingen van het ontwerpplan

Vlaanderen wil zich profileren als een voorloper op het vlak van milieuverantwoorde innovatie, gericht op het sluiten van de materialenkringloop. Belangrijke elementen hierbij zijn:

- innovatieve materialen, producten en systemen vinden toegang tot de Vlaamse markt en zijn gekend bij de consument;
- de distributiesector heeft tegen 2015 een groeiend aanbod aan milieuverantwoorde producten t.o.v. 2008 en verkoopt ook meer milieuverantwoorde producten t.o.v. 2008;
- meer milieuverantwoorde producten en diensten in de totale consumptie in 2015 t.o.v. 2008;
- de overheid neemt een voorbeeldfunctie waar.

De Raden onderschrijven de uitgangspunten inzake milieuverantwoorde consumptie. Om tot een daling van de milieu-impact van onze consumptie te komen, moeten in de eerste plaats zoveel mogelijk afvalstoffen voorkomen worden. Naast preventie moeten milieuverantwoorde materialen en producten, producten met een zo laag mogelijke milieu-impact, gestimuleerd worden. Ook productgebruik is een belangrijke factor bij milieuverantwoorde consumptie. De Raden menen dat de uitdaging op dit vlak bijzonder groot is, onder meer omdat Vlaanderen niet de bevoegdheden heeft over de mogelijk inzetbare instrumenten (productnormering, ecotaksen, etc. op federaal niveau) en de Europese context. Daarnaast merken de Raden op dat in het ontwerpplan noch kwantitatieve doelstellingen, noch methoden om de vooruitgang te meten worden vermeld.

Om deze taakstellingen te kunnen realiseren rekent het ontwerpplan op de samenwerking met de distributiesector, de producenten en de erkende organismen. De Raden leggen de nadruk op het feit dat de producenten van alle producten waarvoor acties voorzien zijn een belangrijke rol spelen in dit verhaal. Zonder draagvlak bij de producenten zullen de doelstellingen zeker niet gehaald worden. De Raden pleiten voor een betere samenwerking en overleg, maar erkennen de rol van de overheid om op te treden indien dit noodzakelijk zou zijn om de milieudoelstellingen te realiseren.

3.3.2.2 Besteed ook aandacht aan productnormering

Recent wordt veel aandacht besteed aan composteerbare verpakkingen. Er is echter een hele waaier aan composteerbare verpakkingen. Er is ook verwarring over de verschillende labels en kenmerken van deze verpakkingen: zijn ze biodegradeerbaar, thuiscomposteerbaar of enkel composteerbaar in een professionele installatie? Bestaan ze volledig uit hernieuwbare grondstoffen of gaat het om een mix van klassieke polymeren en hernieuwbare? De Raden dringen aan op een duidelijke productnormering die het zowel voor de consument als voor de afvalverwerker eenvoudig maakt hiermee om te gaan. Zolang niet duidelijk is welke verpakkingen bijvoorbeeld geschikt zijn om te composteren, kunnen ze niet toegelaten worden in de GFT-bak.

3.3.2.3 Meer aandacht voor afvalarm tuinieren

In het ontwerpplan wordt heel wat aandacht besteed aan thuiscomposteren, wijkcomposteren en GFT-/groeninzameling. Afvalarm tuinieren komt in het ontwerpplan onvoldoende aan bod, hoewel de GFT-fractie toch een groot deel uitmaakt van de totale afvalproductie. De Raden vragen dat in het ontwerpplan rekening gehouden wordt met deze actie.

3.3.3 Doelstelling 2: De totale hoeveelheid geproduceerd afval wordt ontkoppeld van de consumptie en blijft hoogstens gelijk aan of vermindert t.o.v. 2000

3.3.3.1 Taakstellingen van het ontwerpplan

De ontkoppelingsindicator moet aangeven dat de productie van huishoudelijke afvalstoffen per consumptie-eenheid daalt. Bovendien wordt gestreefd naar evenveel of minder afval dan 560 kg per inwoner. De volgende taakstellingen worden nagestreefd in 2010:

- gemiddeld 2% preventie per jaar voor de droge fractie (verpakkingen, luiers, AEEA, batterijen, etc.);
- per intergemeentelijke vereniging zijn er 6 actieve compostmeesters per 10.000 inwoners;
- 25% vakkundige thuiscomposteerders in Vlaanderen die meer dan de helft van hun organisch afval via thuiscomposteren en afvalarm tuinieren uit de grote kringloop houden;
- per inwoner worden 5 kg herbruikbare producten ingezameld en opnieuw verkocht. Om 5 kg per inwoner herbruikbare goederen te bereiken worden hiertoe minstens 10 kg per inwoner selectief ingezameld;
- het aantal burgers dat deelneemt aan de selectieve inzameling blijft minstens op hetzelfde niveau als in 2005, het aantal bedrijven dat deelneemt aan de selectieve inzameling verhoogt.

3.3.3.2 Een onderbouwde kwantitatieve doelstelling voor bedrijfsafval is nodig

Een beperkt deel van het bedrijfsafval wordt mee in rekening gebracht in dit ontwerpplan. Het betreft hier het bedrijfsafval dat qua aard en samenstelling vergelijkbaar is met huishoudelijke afval-

stoffen. Deze fractie is opgenomen in het ontwerpplan voor de planning van de verwijderingscapaciteit. Het andere bedrijfsafval kan teruggevonden worden in andere uitvoeringsplannen over gescheiden inzameling van bedrijfsafval van KMO's. Betreffende het bedrijfsafval vergelijkbaar met huishoudelijk afval zijn er weinig concrete cijfergegevens beschikbaar. Hierdoor kunnen de doelstellingen onvoldoende onderbouwd worden.

3.3.3.3 Versterk de samenwerking tussen kringloopcentra en lokale besturen

Het ontwerpplan mikt op een verdere uitbouw van de kringloopcentra en een hogere verkoop van herbruikbare goederen. Het ontwerpplan voorziet twee doelstellingen: een inzamelgraad van 10 kg per inwoner per jaar en een verkoopcijfer van 5 kg goederen per inwoner per jaar. Van de goederen die op dit moment in het kringloopcentrum terechtkomen, wordt bijna 50 tot 70% hergebruikt¹¹. De Raden vragen zich af of enkel een verkoopsdoelstelling niet volstaat. Immers het uiteindelijke doel is om zoveel mogelijk goederen een tweede leven te geven. De Raden stellen wel dat dit moet kaderen binnen de basisdoelstellingen van de kringloopcentra, namelijk het inzamelen bij de consumenten van herbruikbare en herstelbare goederen, en zorgen voor sociale tewerkstelling en opleiding. Een belangrijk instrument om de doelstelling te halen is volgens de Raden de versterking van de onderlinge samenwerking tussen de lokale besturen en de kringloopcentra in de komende planperiode. Om dit op langere termijn te garanderen, is op regionale schaal meer overleg met de lokale besturen en de intercommunales wenselijk. Zo pleiten de Raden ervoor dat minstens tweemaal per jaar in elke gemeente of intercommunale overleg plaatsvindt, met alle kringloopcentra die actief zijn binnen het werkingsgebied van de lokale besturen. Zo kunnen praktische afspraken gemaakt worden over het beleid en over onderlinge doorverwijzingen.

3.3.4 Doelstelling 3. De hoeveelheid definitief verwijderd huishoudelijk afval vermindert tot gemiddeld 150 kg per inwoner

3.3.4.1 Taakstelling van het ontwerpplan

Het Vlaamse gemiddelde mag niet hoger zijn dan 150 kg per inwoner. Om dit doel te realiseren worden volgende taakstellingen vooropgezet:

- 75% van het huishoudelijk afval wordt selectief ingezameld vanaf 2010;
- elke gemeente bereikt een gemiddelde van maximum 180 kg restafval per inwoner vanaf 2010.

De Raden pleiten met betrekking tot de selectieve inzameling voor een betere handhaving via het Vlarea.

3.3.4.2 Optimaliseer de selectieve inzameling

De doelstelling voor selectieve inzameling wordt verhoogd van 70% in 2007 tot 75% in 2010. Dit niveau wordt gedurende de rest van de planperiode aangehouden. Tabel 1 en tabel 6 van het ont-

¹¹ OVAM, De kringloopcentra in het Vlaamse Gewest; Opvolgingsverslag 2004 p. 38, tabel 4.3 a. Evolutie van hergebruikpercentage.

werpplan geven een overzicht van de vooropgestelde percentages selectieve inzameling en de behaalde percentages in 2005.

De Raden benadrukken dat inzamelen op zich geen doelstelling kan zijn. De uiteindelijke bedoeling is om afval dat niet voorkomen kan worden maximaal te recyclen. Een verbetering van de kwaliteit van de selectief ingezamelde materialen draagt tevens bij tot het behalen en het bestendigen van deze taakstellingen. Zowel naar kwantiteit als kwaliteit worden doelstellingen opgenomen. Voor sommige van de doelstellingen inzake selectieve inzameling ontbreekt de onderbouwing. Voor kunststofverpakkingsafval werd in 2005 slechts 28% selectief ingezameld via het huisvuil, terwijl de doelstelling in 2007 38% is. Deze doelstelling wordt in 2010 nog verder opgetrokken tot 40%. Een onderbouwing van deze hoge doelstelling ontbreekt. Hetzelfde geldt voor drankkartons. De doelstellingen zijn over de jaren heen niet volledig vergelijkbaar omdat de metalen uit de biologische voorbehandelingsinstallaties en uit de verbrandingsassen van huisvuilverbrandingsinstallaties nu mee opgenomen worden.

De selectieve inzameling van organisch-biologisch afval is in tabel 6 opgesplitst in 2 stromen: GFT-afval enerzijds en groenafval anderzijds. Wat GFT betreft, stellen de Raden zich de vraag hoe de doelstelling over meer selectieve inzameling zich verhoudt tot de doelstelling over meer thuiscomposteren. De Raden vinden het ook eigenaardig dat thuiscomposteren wel als preventie wordt bekeken en wijkcomposteren niet, terwijl het de bedoeling moet zijn om de compost op de plaats van productie te hergebruiken. Verder wordt in het ontwerpplan geopperd dat per intercommunale voor één systeem gekozen moet worden. Het is nochtans belangrijk dat de inzameling per (deel)gemeente moet kunnen afgestemd worden op de productie, hetgeen de overstap naar groenregio kan vergemakkelijken. Deze kan immers grondig verschillen tussen en binnen de verscheidene gemeenten van een intercommunaal gebied. De Raden zijn van mening dat, vanuit het principe van de Ladder van Lansinck, voorrang moet gegeven worden aan thuis- en wijkcomposteren.

Om na te gaan of de selectieve inzameling optimaal verloopt, zijn in actieprogramma 7 een aantal outputindicatoren vermeld, zoals het aantal gemeenten met diftar via een container met chip. De Raden hebben vragen bij deze indicator. Deze inzamelwijze is immers slechts één vorm van diftar (naast andere vormen zoals volumefrequentie, dure zak, etc.). Bovendien is het opmerkelijk dat de hoeveelheid selectief ingezamelde afvalstoffen geen indicator is, terwijl dit toch duidelijk een doelstelling is.

De Raden vinden het positief dat een zaterdagregeling voor de openingsuren van de containerparken voorzien wordt in het ontwerpplan. Op die manier krijgen gezinnen waar mensen die met twee gaan werken en werkende éénoudergezinnen betere toegangsmogelijkheden. De Raden vragen zich af of het voor de burger niet een extra stimulans zou zijn om afval gescheiden aan te bieden bij een verdere uitbouw van de goede dienstverlening van de containerparken door een herziening van de openingsuren van de containerparken. Tijdens perioden waarin veel tuinafval geproduceerd wordt (bv. april tot oktober) zou het containerpark één avond in de week open kunnen blijven. Dit kan de toegankelijkheid voor deze burgers op het containerpark verhogen. Eveneens kan er nagedacht worden over een betere afstemming van de verschillende containerparken binnen hetzelfde gebied van een afvalintercommunale, waardoor de burger in de verschillende aangesloten gemeenten terecht kan. Tot slot vinden de Raden het onverantwoord dat er nog altijd grotere gemeenten zijn die nog niet over een containerpark beschikken op hun grondgebied.

3.3.4.3 Een betere duiding van de producentenverantwoordelijkheid is aangewezen

De Raden onderschrijven de stelling van de Europese Commissie inzake producentenverantwoordelijkheid.¹² In de meeste gevallen ligt de verantwoordelijkheid voor de verwijdering van afvalstoffen bij de houder van de afvalstoffen (de consument), maar ook de producent en de overheid hebben verantwoordelijkheden op het vlak van afval. De Raden zijn voorstander van een internalisering van de afvalkost en menen dat de maatschappelijke kost zoveel mogelijk doorgerekend moet worden aan de consument. Idealiter gebeurt dit via de verkoopprijs. Bovendien heeft dit als voordeel dat de producent stilstaat bij de gevolgen van zijn product in de afvalfase.

Via de invoering van de terugnameplicht en de aanvaardingsplicht wordt de producentenverantwoordelijkheid in Vlaanderen geconcretiseerd. Dit systeem is echter voor verbetering vatbaar:

- De Raden menen dat sectoren die geen eigen inzamelsysteem wensen op te zetten en dus beroep doen op containerparken, de volledige kost van de inzameling van de afvalstoffen moeten vergoeden. De kost van de inzameling op lokaal niveau omvat directe en indirecte toewijsbare kosten. Het betreft hier minstens de kosten van infrastructuur, materieel, personeel, onderhoud, communicatie en opvolging op gemeentelijk en op intercommunaal niveau. De vergoeding van deze kosten wordt geregeld via het ministerieel besluit van 18 juli 2005. De Raden vragen dat dit besluit onverkort wordt toegepast.
- De communicatie naar de burger hangt nauw samen met het inzamelsysteem. Een goede communicatie over de inzameling van de afvalstromen is onontbeerlijk. Tegenstrijdige en onduidelijke berichten aan de burger moeten vermeden worden. Indien beroep gedaan wordt op gemeentelijke inzamelsystemen dient de communicatie maximaal via en in samspraak met de lokale besturen te gebeuren.
- De praktijk toont aan dat, voor de meeste aanvaardings(terugname)plichten, de grote meerderheid van de producenten participeert aan het systeem. In alle gevallen moeten we echter ook vaststellen dat een significant deel van de producenten-importeurs aan het systeem ontsnapt. De Raden pleiten voor een verhoogde en intensieve controle van deze vrijbuiters.

Het ontwerpplan voorziet op korte termijn geen nieuwe aanvaardingsplichten. De Raden gaan akkoord dat de aanvaardingsplichten geen doel op zich zijn. Aanvaardingsplichten kunnen eventueel geschrapt worden, bijvoorbeeld in die gevallen waar de afvalmarkt een afdoend onafhankelijk werkend systeem voor inzameling en verwerking heeft, of bijvoorbeeld voor afvalstromen waar financiering via milieubijdragen zinloos is geworden of waarbij de administratieve kosten excessief hoog zijn.

Aanvaardings- en terugnameplichten hebben als grote verdienste dat ze de betrokkenheid van de producenten verhogen bij het afval van hun producten. Uit de praktijk blijkt dat de milieubeleids-overeenkomst, het meest courante instrument om deze aanvaardingsplichten in te vullen, in sommige gevallen te laat of onvolledig uitgevoerd wordt. Het pijnpunt blijft het preventieel binnen de

¹² COM(96) 399 def: "Producenten ontwerpen een product, bepalen de specificaties ervan en kiezen de materialen. De fabrikant is degene die met betrekking tot zijn product cruciale beslissingen neemt betreffende, bijvoorbeeld, het ontwerp, het model, het gebruik van specifieke materialen, de samenstelling en de manier waarop het op de markt wordt gebracht. De fabrikant beschikt zo niet alleen over de mogelijkheid om het ontstaan van afval te voorkomen door een oordeelkundig gebruik van natuurlijke hulpmiddelen, hernieuwbare grondstoffen en ongevaarlijke materialen, maar ook om zijn producten zo te ontwerpen dat passend hergebruik en terugwinning daardoor worden bevorderd. Door producenten verantwoordelijk te stellen voor het beheer van afgedankte producten, wordt een beter productontwerp gestimuleerd dat de recycling en verwijdering van producten die het einde van hun nuttige levensduur hebben bereikt, moet vergemakkelijken".

milieubeleidsvereenkomsten. De Raden menen dan ook dat dit instrument regelmatig geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd moet worden.

De Raden zijn ook voorstander dat bij het afsluiten van MBO's aandacht besteed wordt aan de wijze waarop contracten gegund worden. Dit met het oog op de garantie van een voldoende marktwerking.

3.3.4.4 Verhoog de transparantie

Door de terugnameplicht en aanvaardingsplicht wordt een belangrijk deel van de kosten door de producenten/invoerders gedragen, die dit eventueel verder doorrekenen aan de consument. Deze bijdrage overschrijdt bij sommige beheersorganisaties de kosten voor inzameling en verwerking. Dit surplus wordt doorgaans als reserve aangelegd. In een aantal gevallen is dit zelfs wettelijk verplicht en/of kadert dit binnen goed bestuur. De Raden pleiten voor financiële transparantie over de hoogte van de tarieven en op het vlak van de opbouw en de bestemming van de reserves.

3.3.4.5 Evolueer naar een geïndividualiseerde producentenverantwoordelijkheid

De Raden zijn voorstander van een meer geïndividualiseerde producentenverantwoordelijkheid. Dit principe is ook een eis van de Europese Richtlijn inzake afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Het bestaande financieringssysteem binnen Recupel moet hierdoor tegen uiterlijk 2012 worden aangepast. De Raden zijn er zich van bewust dat het opzetten van een geïndividualiseerd systeem niet eenvoudig is maar wil hiertoe toch een aanzet geven. Producenten en invoerders die aandacht besteden aan milieuvriendelijk ontwerpen, zouden een verlaging moeten kunnen bekomen van de bijdrage op hun product althans indien het product aan een aantal vooraf bepaalde milieucriteria voldoet. Deze criteria moeten nauw samenhangen met de milieu-impact van het product in de afvalfase. Voorbeelden van dergelijke criteria zijn: mogelijkheden tot herstelling of upgradering, demonteerbaarheid (soorten klik-, las- en andere verbindingen, etc), mogelijkheid tot materiaalhergebruik, mogelijkheden tot recyclage en milieuvriendelijke verwijderingsmogelijkheden (afwezigheid van bepaalde stoffen, zoals bv. zware metalen). Deze criteria moeten in samenspraak met de sector vastgelegd worden.

3.3.4.6 Drijf de inspanningen voor het voorkomen van illegaal ontwijkgedrag op

Zwerfvuil is nog steeds één van de grootste ergernissen van de bevolking. Zwerfvuil is een gedeelde verantwoordelijkheid van de consument, de producent en de overheid¹³. Meer dan 60% van het zwerfvuil bestaat uit verpakkingsafval. Sigarettenpeuken en kauwgom maken in aantallen een zeer groot deel uit van het zwerfvuil. De Raden stellen vast dat het beleid inzake zwerfvuil moeilijk uit de startblokken komt. De Raden vragen dat de inspanningen voor het voorkomen en het beheer van zwerfvuil verder opgedreven worden zodat snel vooruitgang kan gemaakt worden. Enerzijds pleiten de Raden voor het uitwerken en toepassen van een sanctie-instrument voor diegenen die zwerfvuil achterlaten en anderzijds dat onderzocht wordt hoe de kosten best verder geïnternaliseerd worden. Voor een aantal fracties daarvan werden reeds belangrijke stappen gezet¹⁴ bv. door

¹³ Het ontwerpplan hanteert verschillende termen voor degene die (mede)verantwoordelijk is voor het zwerfvuil: burgers, bevolking, inwoners, etc. Volgens de Raden ligt de (mede)verantwoordelijkheid voor de verwijdering van de afvalstoffen bij de houder van de afvalstoffen. Bij zwerfvuil is dit de consument.

¹⁴ In september 2006 sloot de Vlaamse minister van Leefmilieu een akkoord met de verpakkingsindustrie om tot 2008 5 miljoen euro te investeren in de strijd tegen zwerfvuil en meer bepaald voor de bewustmakingscampagnes, meer controles en ook opruiming.

financieel bij te dragen aan de strijd tegen het zwerfvuil. Voor een aantal producten is dit nog niet het geval.

Volgens artikel 119bis van de Gemeentewet kan de gemeenteraad straffen of administratieve sancties bepalen voor overtredingen van reglementen of verordeningen, tenzij wetten of decreten al voorzien in dergelijke sancties. De Raden hebben begrip voor het feit dat de gemeenten zoveel mogelijk kleine overlastfenomenen willen aanpakken via een systeem van gemeentelijke administratieve sancties. De huidige wetgeving laat nauwelijks het gebruik van gemeentelijke administratieve sancties toe in het afvalbeleid. De Raden vragen met aandrang dat een regeling wordt uitgewerkt waarbij ook gezorgd wordt dat er geen 'gaten' ontstaan in de regelgeving die bestraffing onmogelijk maken en die er tegelijkertijd voor zorgt dat dubbele bestraffing uitgesloten is¹⁵. Het bestraffen van illegaal ontwijkgedrag gebeurt bij voorkeur op het gemeentelijk niveau. Wel moet er over gewaakt worden dat het systeem eenvoudig en duidelijk is.

Het terugdringen van zwerfvuil kan in dit ontwerpplan ook opgenomen worden als preventiemaatregel.

3.3.5 Doelstelling 4: Het te verwijderen afval wordt volgens de afvalverwerkingshiërarchie verwijderd

3.3.5.1 Taakstelling van het ontwerpplan

Bij het niet te vermijden te verwijderen afval wordt thermische eindverwerking volgens de BBT-principes vooropgesteld. Voor brandbaar huishoudelijk restafval geldt sinds begin 2006 een absoluut stortverbod. De voornaamste taakstelling in dit ontwerpplan is dat er geen brandbaar, niet-recycleerbaar bedrijfsafval meer gestort mag worden vanaf 2015.

3.3.5.2 Verbeter de onderbouwing van de eindverwerkingscapaciteit

De Raden steunen het uitgangspunt van het ontwerpplan om te komen tot een situatie waarbij vanaf 2015 geen brandbaar afval meer gestort wordt in Vlaanderen. De Raden zijn voorstander van een krappe verbrandingscapaciteit, doch indien geen brandbaar afval gestort mag worden, moet een redundante capaciteit voorzien worden.¹⁶ Het aanbod aan huishoudelijk afval is immers geen constante, maar fluctueert in de tijd. Indien het brandbaar afval het hele jaar door van de stortplaatsen weggehouden moet worden, dan moet de beschikbare verbrandingscapaciteit voldoende groot zijn om de pieken in de aanvoer op te vangen. Dit vereist echter een beperkte overcapaciteit die de rentabiliteit van de installaties negatief beïnvloedt. Voor de Raden moet deze afweging zeer grondig gebeuren. Niet meer storten wil inderdaad zeggen dat voldoende eindverwerkingscapaciteit aanwezig moet zijn, maar mag geen afbreuk doen aan de preventiedoelstellingen. Bij uitbreiding van de capaciteit moet rekening gehouden worden met een gezonde regionale spreiding in Vlaanderen en met de beperkingen inzake transport. De Raden vragen dus een goede onderbouwing van de geplande bijkomende capaciteit. Hierbij moet rekening gehouden worden met het uitwerken van verschillende scenario's gaande van meest positieve tot het worst-casescenario, rekening houdend met het fluctuerend aanbod, afbouw storten brandbaar afval, so-

¹⁵ Minaraad, advies van 6 juli 2006 over het voorontwerp van decreet handhaving milieurecht.

¹⁶ De redundante capaciteit: is het verschil tussen het fluctuerende aanbod en de bestaande capaciteit.

ciale en economische factoren, preventiedoelstellingen, etc. De Raden zijn van mening dat erover gewaakt moet worden dat de eenheidsprijs voor storten altijd hoger blijft dan de prijs voor verbranden.¹⁷ De nodige stimulansen moeten gecreëerd worden om energie en warmte uit de verbranding te maximaliseren.

3.3.5.3 Stimuleer de afzetmarkt voor secundaire grondstoffen

Het ontwerpplan stelt terecht dat de afzetmarkt voor gerecycleerde materialen en producten vergroot moet worden via de opname in overheidsbestekken en opdrachten. De afzetmarkt kan ook vergroot worden met een degelijk productbeleid (ook op Europees niveau) dat gericht is op een betere inzet van, of een minimumnorm voor het aandeel gerecycleerde materialen en producten in nieuwe producten. Waar nodig kan het verbeteren van het imago van gerecycleerde materialen en producten door een kwaliteitsverbetering over de hele keten een oplossing bieden. Door het opstellen van financiële stimuli en met het informeren en sensibiliseren van de belangengroepen kan een beter imago van de recyclagebedrijven en van gerecycleerde producten bekomen worden.

Het bevorderen van afzetmarkten voor secundaire grondstoffen is reeds lang een beleidskeuze van de Vlaamse overheid. De Raden stellen echter vast dat de resultaten op het terrein vrij beperkt zijn. Dit is niet alleen te wijten aan het feit dat veel maatregelen ook onder federale en Europese bevoegdheden vallen¹⁸. Ook reeds lang aangekondigde Vlaamse maatregelen, zoals het aanpassen van standaardbestekken, laten al jaren op zich wachten. Het standaardbestek over bouw- en sloopafval bij wegeniswerken is op dat vlak geslaagd en kan dus als voorbeeld genomen worden.

De Raden stellen dan ook vragen bij de doelstelling uit actieprogramma 10: 'bevorderen afzet van gerecycleerde materialen'. Het ontwerpplan gaat er van uit dat in 2015 50% van de bodemassen die ontstaan bij de afvalverbranding, een toepassing zullen vinden als secundaire grondstof. Uit de besprekingen omtrent het onderzoek naar de BBT voor bodemasbehandeling, blijkt echter dat de meeste in Vlaanderen geproduceerde secundaire grondstoffen uit bodemassen alsnog op stortplaatsen terecht komen.

De Raden vragen dat de Vlaamse Regering dringend werkt maakt van het verbeteren en vergroten van de afzet van recyclagematerialen. Bovendien moet er over gewaakt worden dat in de eerste plaats 'hoogwaardige' toepassingen en afzet gestimuleerd worden. Uit LCA's (levenscyclusanalyses) blijkt immers dat bv. het gebruik van kunststofrecycalaat ter vervanging van houten of betonnen toepassingen (zitbanken, paaltjes, geluidsmuren, etc.) gevoelig minder milieuwinst oplevert en dat beter primaire kunststof wordt gesubstitueerd.

3.3.5.4 Pas correctiefactoren toe

Het ontwerpplan voorziet een formule ter berekening van een correctiefactor die toelaat de prestaties van elke individuele gemeente onderling vergelijkbaar te maken. Het ontwerpplan stelt dat deze formule ingezet zal worden voor het toetsen van de gemeenten, vanaf het moment dat de formule een mogelijke verhoging aantoont van 10% of meer. De Raden menen dat voor een algemene toetsing aan het ontwerpplan misschien wel een dergelijke benadering kan gehanteerd wor-

¹⁷ Vlaamse Regering, Regeerakkoord 2004: Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. De ontplooiing van Vlamingen en Vlaanderen duurzaam bevorderen. Een zorgzame, lerende samenleving. Goed en doelmatig bestuur.

¹⁸ Het federale niveau is aangewezen voor het opleggen van productnormen die leiden tot het creëren van een markt voor gerecycleerde producten (bv. door het opleggen van een minimumaandeel recycalaat in bepaalde nieuwe producten of in onderdelen daarvan).

den, maar niet voor een toetsing in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst of andere instrumenten waar een stuk financiering aan gekoppeld is. Een individuele formule is uitgewerkt met als doel om individuele analyses mogelijk te maken. De Raden pleiten er daarom voor om de correctiefactor in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst of andere financiële instrumenten altijd toe te passen.

3.3.5.5 Herbekijk de heffing

In de toelichting bij het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007 kondigt de Vlaamse Regering een algemene emissieheffing aan. De Raden zijn van mening dat de inzet van financieel-economische instrumenten om de milieu-impact van afval aan te pakken zo integraal mogelijk moet worden bekeken. Dit betekent dat er gewaakt moet worden over het regulerende karakter van de ingezette instrumenten.

Het beleid moet er dus voor zorgen dat minder belastende verwerkingstechnieken bevoordeeld worden. Het storten van afvalstoffen moet voor de Raden altijd duurder blijven dan andere technieken van afvalverwijdering of -verwerking in het geval van afvalstoffen die anders verwerkt kunnen worden. Verder moet voor de verbranding van afvalstoffen afgestapt worden van de huidige regeling, die niet meer sturend werkt. Hiervoor moet een alternatief gezocht worden.