

de wijziging van het UMBHA

Wijziging van het sectoraal uitvoeringsplan "Milieuverantwoord beheer van huishoudelijke afvalstoffen"

Datum van goedkeuring **5 december 2013**

Volgnummer **2013 | 056**

Coördinator + e-mailadres **Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be**

Inhoud	
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	4
Dossierbeschrijving	5
Aanbevelingen	6
1 Algemene opmerkingen en aanbevelingen	6
2 Specifieke opmerkingen en aanbevelingen	6
Referentielijst	10

Krachtlijnen

In het licht van de gewijzigde context op Europees en Vlaams wetgevend vlak treedt de Mineraad het procesmatige aspect van de voorgestelde wijziging van het UMBHA (2007-2015) bij. Hij vraagt echter dat het opmaken en vaststellen van een opvolger van dit UMBHA zonder verder tijdverlies wordt afgehandeld. Die opvolger moet procedureel conform zijn met de actuele richtlijnen en in overeenstemming zijn met de inhoudelijke visie. De Raad betuigt overigens nogmaals zijn appreciatie voor de verantwoordelijkheid die Vlaanderen blijft opnemen voor de verwerking van het eigen restafval. Gelet op de overtollige verbrandingscapaciteit in de omringende landen is dat trouwens een noodzaak om preventie, hergebruik en recyclage in Vlaanderen niet verder in het gedrang te brengen.

Verder dringt de Raad aan voor een bijkomende actualisatie van het UMBHA inzake de besliste schrapping van de code van goede praktijk voor de organisatie van bron- en of nasortering van bedrijfsafvalstoffen en inzake de balans van het aanbod van niet-recycleerbaar huishoudelijk en bedrijfsafval. Hij pleit voor omzichtigheid omtrent de schrapping van een bepaling over de inzet van organisch-biologisch afval als biomassa. De Raad gaat ook akkoord met de schrapping van het subadvies van het Overlegplatform Huishoudelijke Afvalstoffen over milieuvergunningaanvragen in ruil voor informatie over de aanvraagdossiers en over de adviezen van OVAM.

Door de bestaande definitie in het UMBHA en door de invoering van een definitie van "*bedrijfsrestafval*" in het VLAREMA, zouden twee afwijkende definities voor hetzelfde begrip bestaan. Om juridische onduidelijkheid te voorkomen, spreekt de Raad zijn voorkeur uit voor één definitie, bij voorkeur in het VLAREMA.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	7 oktober 2013
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, Vlaams Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Rechtsgrond van de adviesvraag	Materialendecreet, art. 18, §8
Adviestermijn	2 maanden
Samenwerking	Niet van toepassing
Overlegcommissie	Werkcommissie Milieuhygiëne
Vergaderingen: soort + datum	7 november 2013, gevolgd door een schriftelijke procedure

De Minaraad ontving de adviesvraag op 9 oktober 2013. Het dossier bestond uit:

- De Beslissingsfiche (VR/2013 0410 DOC 1045).
- De Nota aan de leden van de Vlaamse Regering (VR 2013 0410 DOC 1045/1).
- Bijlage: Voorstel tot wijziging van het sectoraal uitvoeringsplan "Milieuverantwoord beheer van huishoudelijke afvalstoffen" (VR 2013 0410 DOC 1045/2).

Dossierbeschrijving

- [1] Het uitvoeringsplan "*Milieuverantwoord beheer van huishoudelijke afvalstoffen*" (verder *UMBHA*) behandelt de planning inzake preventie, selectieve inzameling, recyclage en verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen voor de periode 2008-2015, voor verwijdering tot 2020. Inzake de planning van de verwijderingscapaciteit is ook het vergelijkbare bedrijfsafval in beschouwing genomen. Het uitvoeringsplan werd door de Vlaamse Regering goedgekeurd op 14 december 2007 (Publicatie Belgisch Staatsblad 7 januari 2008).
- [2] De voorgestelde wijzigingen van het uitvoeringsplan hebben betrekking op de hoofdstukken "*1.1 Het beleidsobject: huishoudelijke afvalstoffen*" en "*4.4 Eindverwerking huishoudelijke en bedrijfsafvalstoffen*". Deze wijzigingen zijn het gevolg van:
- Het van kracht worden van nieuwe definities en bepalingen door invoering van het Materialendecreet¹ en het VLAREMA². Deze wijzigingen volgen uit de implementatie van de definitie van gemengd stedelijk afval en van de aangepaste invulling van het zelfvoorzieningsprincipe zoals vastgelegd in de Richtlijn 2008/98/EG³.
 - De uitgangspunten voor de invulling van principes inzake het "*zelfvoorzieningsprincipe*" en het aflijnen van het begrip "gemengd stedelijk afval". De juridische en praktische kenmerken van de toepassing van het zelfvoorzieningsprincipe in Vlaanderen werden beschreven in de nota 2012/03/29 "*Implementatie zelfvoorzieningsprincipe in Vlaanderen*". Deze nota werd opgesteld in samenspraak met de betrokken stakeholders (VVSG, FEBEM, Interafval, bedrijfsfederaties en overheden).
 - De opheffing van het uitvoeringsplan hoogcalorisch afval bij beslissing van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012.
 - De beleidskeuzes verwoord in de visienota "*De rol van stortplaatsen binnen het materialenbeleid*".

¹ Het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

² Het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

³ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (Kaderrichtlijn afvalstoffen).

Aanbevelingen

1 Algemene opmerkingen en aanbevelingen

- [3] Vanuit procesmatig oogpunt worden de voorliggende wijzigingen doorgevoerd omdat ze noodzakelijk zijn gezien de gewijzigde context op Europees en Vlaams wetgevend vlak (zie [2], 1^{ste} *bullet*). De Minaraad treedt het procesmatige aspect van de wijziging bij.
- [4] Volgens art. 18, §11, van het Materialendecreet wordt de geldigheidsduur van de uitvoeringsplannen in ieder plan afzonderlijk bepaald. Art. 84 van hetzelfde decreet bepaalt dat voor sectorale uitvoeringsplannen die vastgesteld werden overeenkomstig het opgeheven Afvalstoffendecreet⁴, de geldigheidsduur van toepassing blijft, die werd vastgesteld in het plan. Het Uitvoeringsplan Milieuverantwoord Beheer van Huishoudelijke Afvalstoffen (2007-2015) bepaalt: *"het uitvoeringsplan geldt minimum tot 2015 en blijft gelden zolang het niet wordt vervangen door een ander plan"*.

Uit het voorgaande blijkt dat de vervanging van het plan op het einde van de voorziene looptijd (eind 2015) niet juridisch verplicht wordt. Maar het sectoraal uitvoeringsplan is aan een volledige *"remake"* toe wegens de nieuwe kruitlijnen die in het Materialendecreet en het VLAREMA zijn uitgezet en wegens de gewijzigde economische en sociale context sinds 2007. Daarom vraagt de Minaraad dat zonder tijdverlies wordt aangevangen met het opmaken en vaststellen van een opvolger van het UMBHA (2007-2015), die procedureel conform is aan de actuele richtlijnen en in overeenstemming met de inhoudelijke visie.

- [5] Vanuit inhoudelijk oogpunt toont de Minaraad zijn appreciatie voor de verantwoordelijkheid die Vlaanderen blijft opnemen voor het verwerken van het eigen restafval d.m.v. toepassing van het zelfvoorzieningsprincipe en een nauwgezette opvolging van de beschikbare en nodige verbrandingscapaciteit. Dit is noodzakelijk, gezien de overcapaciteit voor verbranding in omliggende landen, die de preventie, hergebruik en recyclage in Vlaanderen niet verder in het gedrang mag brengen.

2 Specifieke opmerkingen en aanbevelingen

- [6] Omtrent de strategie voor eindverwerking, onder de eerste krachtlijn *"Alleen afval dat niet recycleerbaar en wel brandbaar is, kan naar thermische*

⁴ Het Materialendecreet stelt in art. 82.: *"Het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, het laatst gewijzigd bij het decreet van 23 december 2010, wordt opgeheven."*

eindverwerking" wordt "Voor organisch-biologisch afval (bijvoorbeeld snoeihout) wordt een kader uitgewerkt om te bepalen in welke omstandigheden dit afval kan ingezet worden als biomassa." geschrapt. Dit wordt gemotiveerd door de vaststelling dat deze problematiek niet tot het voorwerp van dit plan hoort. De Minaraad is het daarmee in principe eens.

De Minaraad heeft echter eerder al gewezen op de noodzaak van een gedeelde en gedragen visie over de toepassing van het materialenbeleid op groenafval. Maar hij heeft tegelijk ook aangedrongen op hoogdringende maatregelen om het tekort aan structuurmateriaal voor de compostsector aan te pakken in het VLAREMA⁵.

De Minaraad wenst bijgevolg te benadrukken dat de geschrapte overweging elders volwaardig moet hernomen en uitgewerkt worden. Volgens de OVAM zal dit meegenomen worden in een actieplan "Biomassastromen" dat ten vroegste eind 2014 door de Vlaamse Regering kan goedgekeurd worden⁶. De Raad stelt derhalve voor om de schrapping pas van kracht te laten worden van zodra deze maatregel gevat is door andere regelgeving.

- [7] *Onder het voorstel tot invoering van de krachtlijn "Vlaanderen hanteert het principe van zelfvoorziening voor verwijdering van afvalstoffen én voor nuttige toepassing van gemengd stedelijk afval (GSA), ingezameld bij particuliere huishoudens, ook indien die inzameling dergelijk afval van andere producenten omvat. enz." worden de gevallen opgesomd waarin het zelfvoorzieningsprincipe van kracht is indien nuttige toepassing door verbranding met energiewinning wordt beoogd. Het vijfde vermelde geval⁷ betreft "gemengd stedelijk afval van bedrijfsmatige oorsprong, dat volledig apart van afval van particuliere huishoudens wordt ingezameld en dat niet werd ingezameld volgens de code van goede praktijk betreffende de organisatie van bron- en/of nasortering van bedrijfsafvalstoffen. Voormelde code van goede praktijk wordt door OVAM in overleg met de stakeholders bepaald."*

Intussen heeft de OVAM besloten dat er geen code van goede praktijk komt maar dat duidelijkheid gecreëerd wordt in het VLAREMA zodat beleidsmatig wordt gekozen voor de sortering aan de bron en niet voor een nasortering⁸. De aankondiging van de code van goede praktijk is dus achterhaald. Bovendien leidt deze passage tot onzekerheid: is het zelfvoorzie-

⁵ Gezamenlijk advies van Minaraad en SERV van september 2011, Advies over het Ontwerp VLAREMA (2011|51).

⁶ De Picker Els, OVAM, persoonlijke mededeling via email van 31 oktober 2013.

⁷ Wijzigingsvoorstel p.7, r.283-288.

⁸ Overlegplatform uitvoeringsplan "Gescheiden inzameling van bedrijfsafval van kleine ondernemingen", ontwerp van vergaderverslag van 1 oktober 2013, agendapunt 4, 2^{de} alinea.

ningsprincipe van toepassing voor de vermelde stromen als er geen code bestaat?

- [8] De Minaraad is er verbaasd over dat de Tabel 10 omtrent de "*Balans van het aanbod niet-recycleerbaar huishoudelijk en bedrijfsafval – capaciteit van de voorbehandelings- en roosterverbrandingsinstallatie vanaf 2015*" en de conclusie "*Uit deze balans blijkt dat zelfs in de hypothese dat de calorische waarde van het afval niet wijzigt, er onvoldoende thermische eindverwerkingscapaciteit is voor brandbaar bedrijfsafval in Vlaanderen*" behouden blijven⁹. Uit de berekeningen die OVAM de laatste jaren uitvoert, blijkt dat er een evenwicht tot lichte overcapaciteit is. Derhalve lijkt het onlogisch dat de vermelde redenering (onvoldoende capaciteit) in het uitvoeringsplan behouden blijft. De Raad vraagt ook dat Tabel 10 bijgesteld wordt op grond van de meest actuele cijfers die beschikbaar zijn.
- [9] In de derde paragraaf onder dezelfde tabel 10 wordt "*Specifieke projecten in functie van de invulling van het thermische saldo zullen voorgelegd worden aan het Overlegplatform Huishoudelijke Afvalstoffen, dat een subadvies aan de OVAM uitbrengt met het oog op de formele advisering van de milieuvergunningaanvraag.*" geschrap¹⁰. Als motivatie wordt aangegeven dat het advies kracht mist door een gebrek aan juridische basis, dat het niet tot de doelen behoort van overlegplatformen (Materialendecreet, art. 19, §2, 2^{de} lid) en dat er een akkoord over bestond in het Overlegplatform Huishoudelijke Afvalstoffen (enkel VVSG was voorstander van het behoud van de advisering van individuele vergunningsdossiers).

In lijn met het voorgaande wordt ook in de voorgaande paragraaf "*Het Overlegplatform Huishoudelijke Afvalstoffen zal zijn subadvies over nieuwe projectvoorstellen baseren op de meest actuele momentopname m.b.t. de verwerkingscapaciteit, de regionale spreiding daarvan en de prognose inzake het afvalaanbod.*" geschrap¹¹.

De Minaraad onderschrijft de eerder vermelde motivatie. De Raad wijst er op dat er in deze conclusie ook gewezen werd op de nood aan een meer integrale aanpak van het reguleren van verbrandingscapaciteit en de energierecuperatie. Het is voor de Minaraad belangrijk dat dit deel van de conclusie niet verloren gaat.

Daarnaast hebben de stakeholders duidelijk gesteld dat ze via het Overlegplatform op de hoogte willen gehouden worden van vergunningsdossiers en

⁹ Uitvoeringsplan p.121, Wijzigingsvoorstel r.683-700, p.21.

¹⁰ Uitvoeringsplan p.122, Nota aan de Vlaamse Regering p.7.

¹¹ Uitvoeringsplan p.121, Nota aan de Vlaamse Regering p.7.

de adviezen die OVAM daarover uitbrengt¹². De Minaraad vraagt dat daarmee rekening wordt gehouden, maar dat procedurefouten daarbij moeten vermeden worden.

- [10] Van het begrip “bedrijfsrestafval” is een definitie opgenomen in het UMBHA (Bijlage 3 Definities, p.185) die luidt: “*bedrijfsrestafval: bedrijfsafval dat wordt aangeboden voor eindverwerking*”. De Raden stellen vast dat er momenteel een voorstel van definitie voor bedrijfsrestafval circuleert in voorbereiding van de vierde wijziging van VLAREMA: “*bedrijfsrestafval : de fractie van bedrijfsafvalstoffen die niet selectief wordt aangeboden of ingezameld*”. De Raden wijzen er op dat er door de invoering van de definitie in het VLAREMA twee afwijkende definities zouden zijn voor hetzelfde begrip. Dit is niet wenselijk. Daarom kiest de Raad er voor, om juridische onduidelijkheid te voorkomen, bij voorkeur via één definitie in het VLAREMA.

Voor de Minaraad is dit overigens een bijkomend argument om hoogdringend een nieuw uitvoeringsplan voor het milieuverantwoord beheer van huishoudelijke afvalstoffen op te maken en vast te stellen, met daarin een degelijke en sluitende capaciteitsplanning van alle afval dat naar eindverwerking gaat (zie ook [4]).

¹² Overlegplatform Huishoudelijke afvalstoffen

- Vergaderverslag van de vergadering van 19 september 2012, agendapunt “Wijzigingen aan het UMBHA in het kader van het zelfvoorzieningsprincipe en de bepalingen hieromtrent in het materialenbeleid”.
- Vergaderverslag van de vergadering van 15 oktober 2012.
- Vergaderverslag van de vergadering van 19 november 2012, vooraf ingebrachte opmerkingen.

Referentielijst

Gezamenlijk advies van Minaraad en SERV van september 2011, Advies over het Ontwerp VLAREMA (2011|51)

Overlegplatform uitvoeringsplan "Gescheiden inzameling van bedrijfsafval van kleine ondernemingen", ontwerp van vergaderverslag van 1 oktober 2013, agendapunt 4, 2de alinea.

Overlegplatform Huishoudelijke afvalstoffen,

- Vergaderverslag van de vergadering van 19 september 2012.
- Vergaderverslag van de vergadering van 15 oktober 2012.
- Vergaderverslag van de vergadering van 19 november 2012.