

Advies

Wijziging 7 VLAREMA

Advies betreffende het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen

Datum van goedkeuring MINARAAD: 4/10/2018; SALV: 5/10/2018; SERV: 8/10/2018

Volgnummer MINARAAD 2018|22; SALV 2018|21

Coördinator + e-mailadres Pieter Noens, pieter.noens@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Annick Lamote, alamote@serv.be
Wouter Vanacker, wvanacker@serv.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Dossierbeschrijving	5
Aanbevelingen.....	6
1 Aanpassing terminologie	6
2 De aanvaardingsplichtconvenant en het individueel aanvaardingsplichtplan	7
3 Verplichte selectieve inzameling van organisch-biologische afvalstromen bij bedrijven	12
4 Aanpassing voorwaarden voor inzameling en aanvaarding van bedrijfsrestafval	13
5 Aanpassing van de stort- en verbrandingsverboden.....	14
5.1 Aanpassing stortverboden.....	14
5.2 Aanpassing verbrandingsverboden	15
6 Verpakkings- en zwerfvuilbeleidgerelateerde toevoegingen	17
6.1 Verbod op gratis uitdeling van plastic draagtassen voor eenmalig gebruik ..	17
6.2 Voorwaarden voor het gebruik van cateringmateriaal	19
6.3 Voorwaarden voor het gebruik van kunststoffen afvalzakken	20
6.4 Voorwaarden voor het gebruik van stickers op groenten en fruit.....	21
7 Overige.....	22
Bijlage 1: Tekstwijzigingen in bepalingen m.b.t. het beheersorganisme.....	23

Krachtlijnen

Met het voorgelegde ontwerpwijzigingsbesluit worden heel wat wijzigingen aangebracht, in hoofdzaak aan het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen (VLAREMA). De Raden gingen met dit advies in op ...

... enkele terminologische aanpassingen. Naar aanleiding van de bijstelling van de definitie van "bouwstof" wijzen de Raden op het verschil in behandeling hiervan in VLAREMA versus "uitgegraven bodem" in VLAREBO. Bij de definitie van "voormalige voedingsmiddelen" vragen de Raden om op een of andere manier te voorzien in een onderscheid tussen deze van dierlijke en deze van niet-dierlijke oorsprong.

... de invoering van de *aanvaardingsplichtconvenant* en het *individueel aanvaardingsplichtplan*, in plaats van het systeem van *milieugebruiksovereenkomsten*. Wat dit betreft gaan de Raden akkoord met de aldus bekomen lichtere procedure. Tegelijk (1) vragen ze een zekere borging van passende consultatie bij de voorbereiding van dergelijke convenanten, (2) pleiten ze voor terughoudendheid inzake het uitvaardigen van regelgeving over het voorwerp van een lopende convenant, (3) vragen ze om betere inter-gewestelijke beleidsafstemming, (4) wijzen ze op het belang van de bevordering van *ecodesign* via dergelijke convenanten, (5) pleiten ze voor een effectieve samenwerking tegen "free-riding", en (6) vragen ze een genuanceerde benadering van de plicht tot openbare bevraging analoog aan overheidsopdrachten.

... de *verplichte selectieve inzameling van organisch-biologische afvalstromen bij bedrijven*. De Raden situeerden hun discussie tegen de achtergrond van de Europeesrechtelijke verplichting die tegen 31 december 2023 voor alle bedrijven zou gelden. Momenteel worden alleen de grote en middelgrote producenten van organisch-biologisch afval gevat. De Raden vragen om een duidelijker en zinvolle afbakening.

... de *aanpassing van de voorwaarden voor inzameling en aanvaarding van bedrijfsrestafval*. Wat dit betreft steunen de Raden het voornemen om te komen tot een verbeterde selectieve inzameling van bedrijfsafvalstoffen, maar vragen ze om een code van goede praktijk.

... de *aanpassingen aan de stort- en verbrandingsverboden*. Wat de stortverboden aangaat vragen de Raden een bijkomende uitzondering, met name voor recyclageresidu's uit fysicochemische grondreiniging. Bij de verbrandingsverboden vragen de Raden verduidelijking resp. verbreding voor grofvuil en voor houtafval. Een code van goede praktijk is nodig en de congruentie tussen VLAREMA en VLAREM moet worden bewaakt.

... een reeks wijzigingen in verband met *verpakkings- en zwerfvuilbeleid*. Bij het verbod op de gratis uitdeling van draagtassen vragen de Raden om een relevante prijsdrempel. Inzake de nieuwe voorwaarden voor het gebruik van cateringmateriaal wordt er een gedifferentieerd, realistischer tijdspad gevraagd. Wat de nieuwe voorwaarden voor het gebruik van kunststoffen afvalzakken aangaat drukken de Raden de zorg uit dat er voldoende *postconsumer* kunststoffen voorhanden moeten zijn om te recyclen. Bij de nieuwe voorwaarden voor het gebruik van stickers op groenten en fruit vragen de Raden om de maatregel te heroverwegen en haalbare oplossingsrichtingen te bedenken.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	24 juli 2018
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
Rechtsgrond van de adviesvraag	D.A.B.M., art.112.1. §2, 2°
Adviestermijn	30 dagen na ontvangst
Samenwerking	Samenwerking met SERV en SALV
Overlegcommissie	WCMH
Vergaderingen: soort + datum	23 augustus (hoorzitting), 30 augustus, 6 september, ...

De Minaraad, SERV en SALV ontvingen de adviesvraag op 24 juli 2018. De adviestermijn bedraagt dertig dagen. Gelet op de timing van de adviesvraag, net voor het zomerreces, was deze termijn voor de Raden niet haalbaar.

Ter voorbereiding van dit advies werd er op 30 augustus 2018 een hoorzitting georganiseerd, waarin toelichting werd verschaft door experts van OVAM.

Op 5 september 2018 werd duidelijk dat de voor advies voorgelegde versies van het ontwerpbesluit tot wijziging van VLAREMA en het bijbehorende Verslag aan de Vlaamse Regering niet de juiste waren. Diezelfde dag ontvingen de Raden de versies die de Vlaamse Regering op 20 juli 2018 feitelijk had goedgekeurd. Omwille van de verwarring die hierdoor is ontstaan, hebben de Raden extra tijd genomen om het adviesproces te doorlopen.

Op de regeringszitting van vrijdag 20 juli 2018 hechtte de Vlaamse Regering niet alleen haar goedkeuring aan de voor advies voorgelegde wijzigingen aan VLAREMA, maar ook aan de in de conceptnota "*Verpakkingsbeleid en Zwerfvuilbeleid 2.0*" (VR 2018 2007 DOC 0970/1) principes van het verpakkingen- en zwerfvuilbeleid. De inhoud van deze conceptnota wordt, waar passend, meegenomen in de bespreking van de voorliggende VLAREMA-wijzigingen.

Dossierbeschrijving

Wat voorligt strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (VLAREM II) en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (VLAREMA). Ook bijlage VIII van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt vervangen.

Het dossier bestaat uit: (1) een beslissingsfiche (1 pagina), (2) een ontwerpbesluittekst (22 pagina's), (3) een bijlage 1 (15 pagina's), (4) een nota aan de leden van de Vlaamse Regering (3 pagina's) en (5) een verslag aan de Vlaamse Regering (16 pagina's).

De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op:

- de lijst met aanduiding van de milieu-inbreuken in het VLAREMA wordt geactualiseerd;
- het aanvullen en corrigeren van de definitielijst;
- het toevoegen van infraroodspectroscopie als testmethode voor PAK's in asfaltgranulaat;
- het vervangen van milieubeleidsvereenkomst en individueel afvalpreventie- en afvalbeheersplan door aanvaardingsplichtconvenant en individueel aanvaardingsplichtplan;
- het duidelijker afbakenen van de verplichte gratis ophaling van batterijen bij verschillende specifieke inrichtingen in het kader van de aanvaardingsplicht batterijen;
- het toevoegen van gevaarlijke eigenschap HP 14 ecotoxiciteit, uit Verordening 2017/1997;
- het invoeren van de verplichte selectieve inzameling van organisch-biologische afvalstromen bij bedrijven, met name “keukenafval en etensresten” en “voormalige voedingsresten”;
- het uitbreiden van de selectieve inzameling van gft-afval met keukenafval bij huishoudens;
- het aanpassen van de stort- en verbrandingsverboden;
- het toevoegen van een bijkomende voorwaarde voor de erkende centra voor het depollueren, ontmantelen en vernietigen van afgedankte voertuigen;
- het beter afbakenen van de uitzondering m.b.t. kleinschalige inrichtingen op de erkenningsplicht voor centra voor het ontmantelen van afgedankte voertuigen;
- het invoeren van een verbod op gratis ter beschikking stellen van lichte plastic draagtassen voor eenmalig gebruik;
- het toevoegen van voorwaarden voor het gebruik van cateringmateriaal;
- het toevoegen van voorwaarden voor het gebruik van kunststoffen afvalzakken;
- het toevoegen van voorwaarden voor het gebruik van stickers op groenten en fruit;
- het toevoegen van een uitzondering op het identificatieformulier voor afvalproducenten die eigen bedrijfsafvalstoffen afvoeren naar een collectief inzamelpunt op het bedrijventerrein;
- het toevoegen van een uitzondering op de registratie als inzamelaar, afvalstoffenhandelaar of -makelaar voor het kringloopcentrum en hergebruikscentrum dat een visuele voorselectie op AEEA heeft gedaan en dit afvoert het oog op de voorbereiding voor hergebruik ervan;
- het aanpassen van de bijkomende voorwaarden voor de inzamelaar, afvalstoffenhandelaar of -makelaar gecombineerd met een aanpassing in VLAREM II;
- het digitaliseren van de werkprocessen bij de OVAM, evenals de communicatie met de OVAM, voor kennisgevingen in het kader van EU Verordening 1013/2006.

Aanbevelingen

1 Aanpassing terminologie

[1] **Toelichting wijzigingen.** Wijzigingsartikel 3 bevat een elf aanpassingen en correcties van de definities opgenomen in VLAREMA, artikel 1.2.1, §2. Het betreft onder meer:

- Onder 2°, de aanpassing van de definitie van “12° bouwstof”. Deze definitie wordt met name: *“materiaal dat, naargelang de toepassing en voor zover beschikbaar, voldoet aan bouwtechnische geharmoniseerde Europese normen of standaarden, standaardbestekken, voorschriften van de Vlaamse overheid, gestandaardiseerde bouwtechnische specificaties of andere bouwtechnische voorschriften;”*.
- Onder 4°, de aanpassing van de definitie van “30° gft-afval”. Dit gebeurt in uitvoering van actie 32 van het Uitvoeringsplan Huishoudelijk Afval en Gelijkaardig Bedrijfsafval, waarbij gft-afval wordt uitgebreid met keukenafval.
- Onder 6°, 7° en 9°, de toevoeging van nieuwe definities voor resp. “44/1° keukenafval en etensresten”, “61/1° organisch-biologisch bedrijfsafval” en “87/1° voormalige voedingsmiddelen”. Wat dit laatste aangaat wordt volgende definitie voorgesteld: *“Levensmiddelen, met uitzondering van keukenafval en etensresten, die voor menselijke consumptie zijn geproduceerd, maar niet langer voor menselijke consumptie zijn bestemd, om praktische of logistieke redenen of wegens productieproblemen, verpakkingsgebreken of andere problemen.”*

[2] **Streef naar een gelijk speelveld VLAREMA/VLAREBO.** Naar aanleiding van de bijstelling van de definitie van “bouwstof” wijzen de Raden er op dat bouwstoffen vandaag verschillende toepassingsmogelijkheden krijgen naargelang men de stof keurt volgens het VLAREBO-kader als bouwkundig bodemgebruik, of volgens het VLAREMA-kader, als bouwstof.

Op grond van artikel 171 van VLAREBO bestaat er vandaag een duidelijke lijst van niet-vormvaste en vormvaste toepassingen voor het gebruik van uitgegraven bodem voor bouwkundig bodemgebruik. Voor het gebruik van bouwstoffen in de bodem of rechtstreeks op de bodem (VLAREMA) bestaat er daarentegen vandaag geen lijst van toepassingen. Deze potentiële grondstoffen treden in concurrentie met de uitgegraven bodem (VLAREBO). Een gelijk speelveld is noodzakelijk voor alle materialen die in dezelfde toepassingen worden gebruikt, ongeacht de vraag of de materialen onder de toepassing vallen van het Bodemdecreet of het Materialendecreet en hun uitvoeringsbesluiten.

Om een gelijk speelveld te creëren zouden de toepassingsmogelijkheden voor VLAREBO-stromen en VLAREMA-stromen op elkaar afgestemd moeten worden. Wel wordt vanuit het veld opgemerkt dat de VLAREBO-lijst tezelfdertijd herbekeken moet worden met de betrokken sectoren. Op die manier kan de regelgeving worden geactualiseerd, wordt een gelijk speelveld gecreëerd, en wordt duidelijkheid en rechtszekerheid geschapen.

- [3] **Vermijd onduidelijkheid m.b.t. de ophaling van voormalige voedingsmiddelen.** In verband met de voorgestelde definitie van “voormalige voedingsmiddelen” stellen de Raden vast dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen deze van plantaardige en deze van niet-plantaardige (en dus dierlijke) oorsprong. Voor de ophaling van beide types voormalige voedingsmiddelen geldt nochtans een onderscheiden regeling: voormalige voedingsmiddelen die dierlijke bijproducten bevatten moeten afzonderlijk worden opgehaald door een erkend ophaler dierlijke bijproducten en vergezeld gaan van een handelsdocument; voormalige voedingsmiddelen die enkel plantaardige producten bevatten (zakken sla, diepvrieserwten,...) zijn niet aan dit regime onderworpen.

Om onduidelijkheid om het terrein te voorkomen, vragen de Raden dan ook om twee definities te hanteren: één voor voormalige voedingsmiddelen van zuiver plantaardige oorsprong en één voor voormalige voedingsmiddelen die ook dierlijke bijproducten bevatten. Indien men ervoor kiest om met één definitie te werken, vragen de Raden om in deze definitie het onderscheid te maken tussen voormalige voedingsmiddelen die dierlijke bijproducten bevatten en deze die zuiver plantaardige stromen bevatten.

2 De aanvaardingsplichtconvenant en het individueel aanvaardingsplichtplan

- [4] **Algemene toelichting van de voorgestelde wijzigingen.** Met de wijzigingsartikelen 9 en volgende stelt de Vlaamse Regering voor om voor de uitvoering van de aanvaardingsplicht de milieubeleidsovereenkomst (MBO) en het individueel afvalpreventie- en afvalbeheersplan te vervangen door respectievelijk een aanvaardingsplichtconvenant en individueel aanvaardingsplichtplan. Een aanvaardingsplichtconvenant stelt de basisprincipes en de uitvoeringsmodaliteiten vast voor de verdere invulling van de aanvaardingsplicht door de producenten die voortvloeit uit de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). Volgens de Vlaamse Regering duurt de goedkeuringsprocedure om te komen tot een MBO te lang, waardoor men zich, voor een concrete afvalstroom, permanent in een onderhandelings situatie kan bevinden, en er overigens ook periodes zonder MBO kunnen optreden.
- [5] **Akkoord met een lichtere procedure.** De Raden onderschrijven het voorstel om via een convenant op een meer flexibele manier uitvoering te geven aan de door de Regering opgelegde maatregelen inzake UPV, onder meer ook omdat:
- de Vlaamse Regering de krijtlijnen voor de UPV-maatregelen reeds reglementair heeft uitgewerkt in het VLAREMA;
 - de wetgevingshiërarchie met zich meebrengt dat een aanvaardingsplicht-convenant niet op een minder strenge manier invulling kan geven aan de vastgelegde verplichtingen in het VLAREMA of aan nieuwe Europese wetgeving;
 - het Vlaamse Gewest nog steeds de mogelijkheid heeft om de wetgeving aan te passen om te vermijden dat men in een situatie zou komen waarbij de sector niet bereid zou zijn om een nieuwe convenant te onderhandelen.

[6] **Lichte consultatieprocedure is wenselijk, maar consultatie moet geborgd zijn.**

Wijzigingsartikel 15 strekt tot de invoering van art. 3.2.2.1/1. In §1 van dat nieuwe artikel worden de partijen benoemd waartussen een aanvaardingsplichtconvenant wordt afgesloten: enerzijds de OVAM en anderzijds een of meer organisaties van ondernemingen die producenten vertegenwoordigen waarop de aanvaardingsplicht van toepassing is. In §4 wordt er bepaald: *“Voor de ondertekening van de aanvaardingsplichtconvenant wordt een consultatie georganiseerd waarbij de belanghebbende partijen actief betrokken worden en de mogelijkheid krijgen om hun standpunt over de aanvaardingsplichtconvenant kenbaar te maken bij de partijen die de aanvaardingsplichtconvenant gaan ondertekenen”*. Hierbij maken de Raden de volgende overwegingen:

- Het is, zoals gezegd, positief van de relatief zware consultatieprocedure van de MBO opgegeven wordt, en dat er overgestapt wordt naar een relatief lichte procedure.
- De inhoud van de in een aanvaardingsplichtconvenant opgenomen UPV-maatregelen, wordt in belangrijke mate bepaald door het reglementair kader van VLAREMA, vermits op dat niveau gekomen wordt tot de vaststelling van de stromen die onder de aanvaardingplicht vallen en tot het bepalen van de doelstellingen. Wijzigingen aan VLAREMA zijn in principe het voorwerp van een brede consultatieprocedure, met inbegrip van consultatie van strategische adviesraden.
- Artikel 21, §4, tweede lid, van het Materialendecreet bepaalt dat bij de uitvoering van de producentenverantwoordelijkheid voor huishoudelijke afvalstoffen de samenwerking met de gemeenten verplicht is. Deze verplichte samenwerking leidt, voor de afzonderlijke afvalstromen, vandaag weliswaar tot het afsluiten van de nodige inzamelingscontracten tussen het beheersorganisme en de lokale besturen (i.c. de gemeentelijke recyclageparken), maar biedt, in de context van een aanvaardingsplichtconvenant, geen waarborg dat de lokale besturen tijdig worden betrokken bij de totstandkoming ervan als kader voor deze samenwerking.

De Raden vragen dat er – met behoud van de flexibiliteit die nu gecreëerd wordt door tot stand brengen van aanvaardingsplichtconvenanten – nagegaan wordt hoe geborgd kan worden dat er telkens een afdoende en tijdige consultatie zal gebeuren. Bij een consultatieronde vlak voor de ondertekening van de convenant ontstaat immers het risico dat er geen tijd overblijft om alsnog de onderhandelde convenant op belangrijke punten te wijzigen, ook als dat nuttig zou kunnen zijn. In het bijzonder voor de lokale besturen is het belangrijk dat deze tijdig betrokken kunnen worden bij het ontwerpen van systemen die hen aanbelangen. De Raden pleiten er dan ook voor om het doelgroepenoverleg dat OVAM voert dusdanig in te zetten dat te betrekken partijen op een passende wijze in het denkproces betrokken kunnen worden.

- [7] **Aanvaardingsplichtconvenant en continuïteit van de regelgeving.** Een ander aspect van de overstap van het systeem van milieubeleidsvereenkomsten naar dat van de aanvaardingsplichtconvenanten betreft het gegeven dat de overheid in het eerste systeem een vorm van zelfbinding aangaat wat betreft het uitvaardigen van regelgeving. Voor MBO's is immers bepaald: *“Het Gewest zal gedurende de geldingstermijn van de*

milieubeleidsvereenkomst geen reglementering uitvaardigen door middel van een uitvoeringsbesluit dat, met betrekking tot de door de milieubeleidsvereenkomst behandelde punten, strengere eisen stelt dan de milieubeleidsvereenkomst zelf.”¹.

De Raden begrijpen dat het deze vorm van zelfbinding is die de relatief zware totstandkomingsprocedure van MBO's rechtvaardigt: een vergelijkbare vorm van zelfbinding zou aldus in principe een vergelijkbare procedure vereisen voor de aanvaardingsplichtconvenant – wat overigens niet via VLAREMA zou geregeld kunnen worden, omdat dit een uitvoeringsbesluit is.

Niettemin vragen de Raden, vanuit de optiek van behoorlijk bestuur, dat de Vlaamse Overheid, eenmaal een concrete aanvaardingsplichtconvenant voor een materialenstroom is afgesloten, een vergelijkbare terughoudendheid aan de dag zou leggen als bij de MBO's. Die terughoudendheid houdt in dat er slechts nieuwe regelgeving uitgevaardigd zal worden in verband met de in de convenant behandelde materialenstroom (1) na overleg met de medecontractant, en (2) omwille van dringende noodzaak of (3) om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard.

[8] **Intergewestelijke beleidsafstemming is nodig.** Volgens de Raden kunnen er twee onderling samenhangende problemen optreden met de uitvoering van de UPV in het Vlaamse Gewest. Ten eerste is de overheid erg afhankelijk van de mate waarin een bepaalde bedrijfssector zich wilt engageren. Ten tweede lijkt het er steeds meer op dat de drie gewesten niet op dezelfde golflengte zitten wat betreft de invulling van de UPV. Het tweede – beleidsafstemming tussen de verschillende gewesten – blijkt een bepalende factor te zijn voor het eerste – de mate waarin sectoren zich kunnen of willen engageren (zie bv. de problematiek van de aanvaardingsplicht voor matrassen).

Inzake de kwestie van intergewestelijke beleidsafstemming, sloten de Raden zich eerder al aan bij de vraag van de producenten om de onderhandeling over een nieuwe MBO bij voorkeur op het niveau van de drie gewesten gezamenlijk aan te vatten, omdat een identieke aanpak leidt tot een gelijk speelveld en tot operationele voordelen. Dezelfde aanbeveling geldt voor de aanvaardingsplichtconvenant. Ook gaven de Raden aan dat het Vlaamse Gewest volgens de eigen krachtlijnen beleid moet kunnen blijven voeren, indien het vinden van een voldoende overeenstemming met de andere gewesten binnen een redelijke termijn niet mogelijk blijkt².

Om te vermijden dat men in een situatie zou komen waarbij een sector niet bereid zou zijn om een nieuwe convenant te onderhandelen, vinden de raden het dan ook positief dat het verslag aan de Vlaamse Regering aangeeft dat het Gewest steeds de

¹ Decreet houdende Algemene Bepalingen, art. 6.1.3., §1. Er zijn wel wat modaliteiten: “Het Gewest blijft evenwel bevoegd om verordenend op te treden, hetzij in geval van dringende noodzaak, hetzij om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard. Voor het gebruikmaakt van die bevoegdheid, pleegt het Gewest overleg met de andere partijen bij de milieubeleidsvereenkomst. Het Gewest is bevoegd om de inhoud van de milieubeleidsvereenkomst, ook gedurende de geldingstermijn ervan, geheel of gedeeltelijk in reglementering om te zetten.”.

² Vergelijkbare uitspraak in Minaraad, advies 2017|16 over de Startnota MBO afvalbanden, 29 juni 2017, §19.

mogelijkheid heeft om de wetgeving aan te passen³. Maar voor het overige wordt er geen oplossing geboden voor de geschetste problematiek. Uit de toelichting van de OVAM tijdens de hoorzitting op 23 augustus 2018 blijkt er vooralsnog een visie te ontbreken over hoe men daar in de toekomst mee zal omgaan.

De Raden zien twee oplossingsrichtingen. Enerzijds is het nodig het overleg te organiseren tussen verschillende bevoegde ministers om een meer overeenstemmend beleid te bekomen. Anderzijds wijzen de Raden op de noodzaak om de afzonderlijke UPV-plichtige afvalstromen op een meer systematische en beleids-coherente manier te behandelen tussen de drie gewesten op basis van een goed verankerde structurele samenwerking.

- [9] **Steun voor extra maatregelen voor *ecodesign* en het hoogwaardig sluiten van de kringloop.** Wijzigingsartikel 10 strekt tot wijziging van art. 3.2.1.2., §2, van VLAREMA, i.e. de inhoudelijke vereisten voor de aanvaardingsplicht-convenant en het individueel aanvaardingsplichtplan. Met 4° stelt de Vlaamse Regering voor om ook maatregelen voor *ecodesign* en voor het hoogwaardig sluiten van de kringloop – bovenop de vastgelegde inzamel- en verwerkingsdoelstellingen – toe te voegen. De Raden ondersteunen principieel de opname van deze “*bijkomende*”⁴ maatregelen, omdat deze volgens haar getuigen van een versterkte toepassing, in het kader van de UPV, van de materialenhierarchie, ter ondersteuning van de overgang naar een meer circulaire economie.

Niettegenstaande de unieke positie van een beheersorganisme als intermediaire organisatie tussen de producenten en de recycleurs (bv. aangeven van producteigenschappen die de recyclage bemoeilijken), wijzen de Raden evenwel op de eerder beperkte mogelijkheden van beheersorganismen om een belangrijke impact uit te oefenen op de productontwikkeling *an sich*. De Raden vragen dan ook om bij de totstandkoming van een convenant (stroom per stroom) in overleg te bekijken wat binnen de mogelijkheden ligt ter ondersteuning van *ecodesign* en het hoogwaardig sluiten van materiaalkringlopen.

- [10] **Leden van vs. deelnemers aan het beheersorganisme.** In de wijzigingsartikelen 10, 14 en 15 (met ingrepen in artikel 3.2.1.2., §1/1, 2°, artikel 3.2.2.1., §1, artikel 3.2.2.1., §2 en artikel 3.2.2.1/1 van VLAREMA) wordt er telkens verwezen naar “*de leden*” van het beheersorganisme. Sommige beheersorganismen hebben echter meer deelnemers dan leden, die rechtsreeks of onrechtstreeks vertegenwoordigd worden door hun representatieve organisaties. Daarom wordt in bijlage bij dit advies een aantal concrete tekstwijzigingen aan deze respectievelijke artikelen voorgesteld.

- [11] **Samenwerking in de strijd tegen “*free riding*”.** Wijzigingsartikel 14 vervangt artikel 3.2.2.1 van VLAREMA, en legt de modaliteiten vast voor het afsluiten van de aanvaardingsplichtconvenant. Het aldus geïntroduceerde §4 van dit artikel bevat een

³ Verslag aan de Vlaamse Regering, p. 6.

⁴ In de huidige wetgeving staat reeds de verplichting om maatregelen rond kwalitatieve preventie te nemen, waaronder men ook *ecodesign* kan begrijpen.

opsomming van wat minstens moet worden opgenomen in het financieel plan. Een nieuwe bepaling in vergelijking met het bestaande is punt 5° dat oplegt dat het beheersorganisme in het financieel plan moet vastleggen hoe afgedankte producten gefinancierd zullen worden waarvan de producent niet meer actief is of geïdentificeerd kan worden. Indien dit laatste betekent dat het beheersorganisme (en dus de producenten die daarbij aangesloten zijn) de kosten moeten dragen voor de afgedankte producten van producenten die zich niet aangesloten hebben bij het beheersorganisme (de zgn. “free riders”, die dus hun UPV niet opnemen), dan vinden de Raden dit niet correct. De Raden vragen om de reikwijdte van deze bepaling te verduidelijken en hierbij rekening te houden met deze bezorgdheid. Hierbij aansluitend pleiten de Raden voor samenwerking tussen de overheid en het beheersorganisme (bv. via een versterkte handhaving) om *free riding* tegen te gaan.

[12] **Jaarlijkse advisering over het financieel plan.** Eveneens m.b.t. het financieel plan, stellen de Raden vast dat in de laatste alinea van het eerder vermelde §4 wordt bepaald dat een jaarlijks actualisatie van het financieel plan ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan OVAM. Omdat het beheersorganisme de financiële verantwoordelijkheid draagt, stellen de Raden voor dat de actualisatie van het financieel plan niet ter goedkeuring maar voor advies zou worden voorgelegd aan de overheid, zoals dit ook vandaag het geval is.

[13] **Openbare bevraging bij de toewijzing van inzameling en verwerking.** Met de door wijzigingsartikel 14 doorgevoerde wijziging van artikel 3.2.2.1 van VLAREMA, wordt er ook een nieuwe §5 toegevoegd, waarin bepaald wordt dat, als het beheersorganisme de inzameling en verwerking organiseert, dit moet gebeuren conform de principes van de wetgeving overheidsopdrachten⁵. In het Verslag aan de Vlaamse Regering wordt dit verantwoord door de zorg om een goede marktwerking te garanderen. Ook wordt er vastgesteld: *“In de meeste milieubeleidsovereenkomsten zijn dergelijke richtlijnen reeds opgenomen, maar voor de rechtszekerheid worden deze principes nu wettelijk verankerd.”*⁶.

De Raden delen de zorg dat een goede marktwerking gegarandeerd moet worden en dat daartoe een zekere conformiteit met de regelgeving op de overheidsopdrachten aan de orde is. Niettemin wijzen de Raden er op dat de beheersorganismen die verbonden zijn aan aanvaardingsplichtconvenanten feitelijk niet vallen onder de Europeesrechtelijk vastgelegde regelgeving inzake overheidsopdrachten. De Raden bevelen dan ook aan om in elke afzonderlijke conventant met zorg te onderhandelen en tot overeenstemming te komen in welke mate de principes van de regeling van overheidsopdrachten overgenomen worden en welke afwijkingen hiervan er vastgelegd worden.

⁵ Concreet gaat het om de verplichting een lastenboek vooraf te laten goedkeuren door OVAM, de plicht om het lastenboek ruim te verspreiden en de plicht om de gunningsbeslissing te baseren op de in het lastenboek vastgelegde criteria. Er wordt voorzien in een mogelijkheid om hiervan af te wijken in een aanvaardingsplichtconvenant, bv. bij opdrachten met een beperkte marktwaarde of opdrachten waarvoor het aantal aanbieders dermate beperkt is dat een goede marktwerking hoe dan ook niet gegarandeerd is.

⁶ Verslag aan de Vlaamse Regering, p. 5.

3 Verplichte selectieve inzameling van organisch-biologische afvalstromen bij bedrijven

- [14] **Toelichting bij deze verplichting tot selectieve inzameling.** Wijzigingsartikel 35 betreft artikel 4.3.2. van het VLAREMA, dat de bedrijfsafvalstoffen opsomt die gescheiden moeten worden aangeboden door de afvalstoffenproducent en afzonderlijk worden gehouden bij ophaling of inzameling. In uitvoering van actie 34 van het Uitvoeringsplan Huishoudelijk Afval en Gelijkaardig Bedrijfsafval⁷ (hierna: HAGBA) worden er hier een punt 23° “keukenafval en etensresten” en een punt 24° “voormalige voedingsmiddelen” toegevoegd, als verplicht selectief in te zamelen bedrijfsafvalstoffen voor grote en middelgrote OBA-producenten. Deze toevoeging zorgt ervoor dat deze afvalstromen van het organisch-biologisch afval (OBA) dat door deze bedrijven geproduceerd wordt, apart gehouden moeten worden en ook apart aangeboden moeten worden voor inzameling.

De inwerkingtreding voor deze bijkomende verplichting tot het selectief verzamelen wordt voorzien op 1 januari 2021, om de betrokken bedrijven de mogelijkheid te bieden om zich hierop voor te bereiden. In uitvoering van actie 35 van het Uitvoeringsplan HAGBA wordt voor de kleinere OBA-producenten eveneens de haalbaarheid van een selectieve inzameling onderzocht. Indien na afloop en evaluatie van de proefprojecten zou blijken dat een selectieve inzameling ook haalbaar is voor de kleinere producenten, dan zou dit ook voor hen worden verplicht vanaf 2021. De resultaten van de eerste proefprojecten (met focus op kleine horeca) waren naar verluidt positief⁸.

- [15] **Europeesrechtelijke achtergrond is belangrijk.** De voorliggende uitbreiding van het bereik van verplichte selectieve inzameling moet gezien worden in het licht van het recent herziene artikel 22 van de Kaderrichtlijn Afval. In uitvoering hiervan moeten Lidstaten ervoor zorgen dat bioafval⁹, in overeenstemming met artikel 10, leden 2 en 3, ofwel aan de bron wordt gescheiden en gerecycleerd, ofwel gescheiden wordt ingezameld en niet gemengd wordt met andere soorten afval. Aan deze verplichting moeten de Lidstaten uiterlijk op 31 december 2023 voldoen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen grote/middelgrote/kleine OBA-producenten voor het vastleggen van het toepassingsgebied. Bij de herziening van de Kaderrichtlijn werd, wat die verplichting betreft, bovendien ook de algemene uitzonderingsgrond geschrapt die er in bestond aan te tonen dat de gescheiden inzameling niet “*Technically, Environmentally and Economically Practicable*” was. Afwijkingen op de verplichte selectieve inzameling blijven nu nog wel mogelijk, maar alleen indien aan één of meerdere van volgende specifieke(re) voorwaarden is voldaan: (i) gemengde inzameling hypothekeert de kwaliteitsvolle recyclage niet en gaat niet in tegen de afvalhiërarchie; (ii) gescheiden inzameling biedt niet de beste milieu-uitkomst; (iii) gescheiden inzameling is technisch

⁷ Dit Uitvoeringsplan werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 16 september 2016.

⁸ IVVO (2018) met coaching door de OVAM, Synthesenota resultaten onderzoeksproject ‘reductie van voedselverliezen in het restafval bij kleine producenten’, Ieper, 12 maart 2018.

⁹ De Kaderrichtlijn Afval, art. 2, punt 4, definieert bioafval heel ruim als “*biologisch afbreekbaar tuin- en plantsoenafval, levensmiddelen- en keukenafval van huishoudens, kantoren, restaurants, groothandel, kantines, cateringfaciliteiten en winkels en vergelijkbare afvalstoffen van de levensmiddelenindustrie*”.

niet mogelijk; of (iv) gescheiden inzameling brengt disproportionele economische kosten mee.

[16] **Diverse bezorgdheden bij het toepassingsgebied van de verplichting.** In de wijzigingsbepaling wordt het toepassingsgebied, zoals hierboven reeds kort aangeduid, als volgt omschreven: *“Het eerste lid, 23° en 24°, geldt voor grote en middelgrote OBA-producenten zoals gedefinieerd in het Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 16 september 2016.”* Volgens de Raden biedt deze lijst, zoals opgenomen als bijlage 6 bij het HAGBA¹⁰, evenwel op een aantal punten onvoldoende houvast om tot een eenduidige en/of wenselijke afbakening te komen. Hierbij enkele voorbeelden:

- Vanaf welke hoeveelheid spreekt men van een “kleine OBA-producent”?
- Vallen bedrijven zonder eigen bedrijfsrestaurant, waarbij slechts kleine hoeveelheden van *“keukenafval en etensresten”* (< 20 kg) vrijkomen, onder de inzamelplicht?
- Valt een superette daadwerkelijk onder het toepassingsgebied, ook indien er geen warme maaltijden geserveerd worden?
- Vallen bepaalde segmenten van de horeca (bv. brasserieën) waarvan sorteertanalyses uitwijzen dat er grote hoeveelheden van de geïsoleerde OBA-stromen in het restafval kunnen terechtkomen, níet onder deze inzamelplicht?

De Raden bevelen aan om werk te maken van een heldere en zinvolle afbakening na consultatie van de betrokken actoren. Voor het overige vragen de Raden om op een grondige manier het voorbereidingstraject te doorlopen dat is uitgestippeld met actie 35 van het Uitvoeringsplan HAGBA, zodat voor alle relevante bedrijven kan worden uitgemaakt hoe tegen 31 december 2023 aan de Europese verplichting tot selectieve inzameling van bioafval kan worden voldaan, dan wel dat de invoering van deze plicht geen meerwaarde oplevert, technisch niet mogelijk is of disproportioneel veel kost.

4 Aanpassing voorwaarden voor inzameling en aanvaarding van bedrijfsrestafval

[17] **Toelichting wijziging.** Met wijzigingsartikel 1 wordt art. 5.2.1.2, §5, tweede lid, van VLAREM II, gewijzigd, dat vereisten vastlegt ten aanzien van de exploitant van de inrichting voor de verwerking van afvalstoffen, voor de aanvaarding ervan. De wijziging houdt in dat de exploitant bij vaststelling van non-conformiteit op basis van een visuele

¹⁰ Als “grote OBA-producenten” gelden, volgens deze lijst, *“de volgende bedrijven en instellingen waar warme maaltijden worden geserveerd: (1) onderwijsinstellingen met meer dan 1000 leerlingen; (2) ziekenhuizen en psychiatrische ziekenhuizen met meer dan 200 erkende bedden; (3) Woonzorgcentra met een erkende capaciteit van meer dan 60 plaatsen; (4) Penitentiaire centra; (5) Kazernes van de strijdmachten; (6) Bedrijven en instellingen met meer dan 1000 werknemers; (7) Restaurants en hotels met meer dan 100 maaltijden per dag; (8) Feestzalen en polyvalente zalen met een capaciteit van meer dan 250 zitplaatsen; (9) Super- en hypermarkten en (10). Cateringbedrijven”*. Als “middelgrote OBA-producenten” gelden *“ook de volgende bedrijven en instellingen waar maaltijden worden geserveerd, andere dan in hierboven vermeld: (1) Onderwijsinstellingen: te bepalen tijdens planperiode; (2) Woonzorgcentra en rust- en verzorgingstehuizen: te bepalen tijdens planperiode; (3) Bedrijven en instellingen: te bepalen tijdens planperiode; en (4) Superettes”*.

inspectie van het aangeleverde afval, voortaan zal moeten handelen “*volgens een interne non-conformiteitsprocedure*”. Deze aanpassing moet samen worden gelezen met wijzigingsartikel 63 dat art. 6.1.1.4 van het VLAREMA wijzigt. Dit artikel bevat ten aanzien van de inzamelaars, afvalstoffenhandelaars of -makelaars de vereisten voor de acceptatie van restafval.

Beide aanpassingen vinden hun oorsprong in de resultaten van het project “*bron- en nasortering*” en het daarbij georganiseerde sectoroverleg¹¹. Het verslag aan de Vlaamse Regering stelt dat zowel de laatste sorteeraanlyse op bedrijfsrestafval als verschillende handhavingsacties hebben aangetoond dat inzamelaars van restafval nog veel afval meenemen dat eigenlijk onder de sorteerplicht voor bedrijven valt. Verderop in de keten komt dit afval terecht bij de verbrandingsinstallaties. Met het oog op een correcte inzameling worden dan ook de inzamel- en acceptatievereisten bijgesteld.

De Raden ondersteunen het voornemen om te komen tot een verbeterde selectieve inzameling van bedrijfsafvalstoffen – wat moet bijdragen tot de in het uitvoeringsplan opgenomen doelstelling om tegen 2022 het bedrijfsrestafval te verminderen met 15 procent ten opzichte van 2013. De Raden vinden het evenwel belangrijk dat er, vanuit een gedegen analyse van de oorzaken en in overleg met de betrokken actoren, werk wordt gemaakt van de code van goede praktijk¹² waarin de minimale wijze van uitsorteren en resultaatsvoorschriften worden vastgelegd, zodat voor alle betrokken partijen duidelijk wordt wat de zorgvuldigheidsnorm is en wanneer er sprake kan zijn van een contractuele wanprestatie.

5 Aanpassing van de stort- en verbrandingsverboden

5.1 Aanpassing stortverboden

- [18] **Toelichting wijziging.** Wijzigingsartikel 44 vervangt de stortverboden in artikel 4.5.1. van VLAREMA. In uitvoering van actie 53 van het Uitvoeringsplan Huishoudelijk Afval en Gelijkaardig Bedrijfsafval werden de bestaande stortverboden en de eraan gekoppelde verbrandingsverboden geëvalueerd. Voorliggende aanpassing bouwt hierop voort¹³. De Raden ondersteunen de voorgestelde herwerking van de stortverboden. Zij menen dat de Vlaamse Regering met dit voorstel de stortverboden duidelijker afbakt, hetgeen de handhaafbaarheid ervan ten goede moet komen.

De Raden stellen vast dat er een uitzondering op de stortverboden wordt voorzien voor brandbare recyclageresidu's waarvoor conform art. 46, §2, van het materialendecreet

¹¹ Zie <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/monitoringsprogramma-gemengd-bedrijfsafval>.

¹² Zie wijzigingsartikel 45, met als voorwerp artikel 4.5.2; bij een verbrandingsverbod met betrekking tot bedrijfsrestafval dat niet conform artikel 4.3.2 werd ingezameld, wordt bepaald: “*De minister kan hiervoor een code van goede praktijk opstellen waarin de minimale wijze van uitsorteren en resultaatsvoorschriften worden vastgelegd. Als de uitsortering gebeurt als vermeld in de code van goede praktijk, kunnen deze afvalstoffen alsnog verbrand worden*”. Voor de ontwerpcode van goede praktijk, zie https://go4circle.be/sites/default/files/bl_3698_2.pdf.

¹³ De nieuw voorgestelde stortverboden zullen van toepassing zijn op: “(1) afvalstoffen waarvoor conform artikel 4.5.2 van dit besluit een verbrandingsverbod geldt; (2) oude en vervallen geneesmiddelen; (3) andere brandbare afvalstoffen zoals wordt verstaan onder artikel 46, §1, van het Materialendecreet..”

een verlaagde heffing geldt voor het storten ervan. De Raden merken op dat hierbij de recyclageresidu's die ontstaan bij fysicochemische grondreiniging buiten beschouwing werden gelaten (cf. art. 46 paragraaf 1, 6°, 7° en 8° van Materialendecreet). De Raden vragen om deze uitzondering toe te voegen, aangezien er hiervoor in het andere geval steeds afwijkingen moeten aangevraagd, conform artikel 46.

5.2 Aanpassing verbrandingsverboden

[19] **Toelichting wijziging.** Wijzigingsartikel 45 leidt tot een vervanging van paragraaf 1 van artikel 4.5.2. – i.e. een de lijst van afvalstoffen waarvoor een verbrandingsverbod geldt – en voegt een paragraaf 3 toe aan dit artikel. De aanpassingen gebeuren met het oog op implementatie van de huidige beleidsvisie en met het oog op een duidelijkere formulering en betere handhaafbaarheid van de verbrandingsverboden.

Op grond van het voorstel wordt het verboden om de volgende afvalstoffen af te voeren voor verbranding:

- alle afvalstoffen die met het oog op de recyclage ervan afzonderlijk werden ingezameld;
- alle afvalstoffen die door hun aard, hoeveelheid of homogene samenstelling in aanmerking komen voor hergebruik of recyclage;
- het huishoudelijk restafval en het bedrijfsrestafval¹⁴ dat werd ingezameld zonder aan de verplichte selectieve inzameling te voldoen, waardoor het restafval nog afvalstoffen bevat die voor materiaalrecyclage in aanmerking komen;
- het grofvuil dat nog niet werd gesorteerd met als doel de recycleerbare materialen te valoriseren.

De nieuw toegevoegde paragraaf 3 bevat een aantal uitzonderingen op de verbrandingsverboden uit paragraaf 1, met name voor:

- onbehandeld houtafval afkomstig van de houtverwerkende industrie dat in de eigen onderneming nuttig wordt toegepast als energiebron;
- de houtige fractie afkomstig van het behandelen van plagsel en choppermateriaal;
- recyclageresidu's waarvoor conform art. 46, §1, van het Materialendecreet een verlaagde milieuheffing van toepassing is voor het verbranden of het meeverbranden ervan.

[20] **Verduidelijk de regeling inzake grofvuil.** In de huidige regeling is het zo dat er een verbrandingsverbod geldt voor “onbehandeld grofvuil”. Op grond van het voorstel zou het verbrandingsverbod van toepassing worden op “grofvuil dat nog niet werd gesorteerd met als doel de recycleerbare materialen te valoriseren”. Voor zover hiermee een goede (na)sortering van homogeen grofvuil (bv. niet-herbruikbare kasten, een

¹⁴ Voor het bedrijfsrestafval dat niet conform artikel 4.3.2 werd ingezameld, wordt volgens het voorstel aan de minister een delegatie gegeven om eventueel een code van goede praktijk op te stellen waarin een minimale wijze van uitsorteren en resultaatsvoorschriften worden vastgelegd waarbij na naleving deze afvalstoffen alsnog verbrand zouden kunnen worden.

gebroken plasticen tafel, ...) beoogd wordt en deze aanpassing niet de vereiste met zich meebrengt dat samengestelde afvalstoffen (bv. stoffen zetels) verder moeten worden ontmanteld in recupereerbare stromen (zoals wordt aangegeven in de synthese van de evaluatie van de stort- en verbrandingsverboden 2017-2018), kunnen de Raden zich in deze aanpassing vinden. Zij vragen evenwel om dit te verduidelijken in het Verslag aan de Vlaamse Regering.

[21] **Nood aan snelle uitwerking van een code van goede praktijk.** Voor bedrijfsrestafval dat niet conform art. 4.3.2 werd ingezameld, kan de minister volgens het voorstel een code van goede praktijk opstellen waarin de minimale wijze van uitsortering en resultaatsvoorschriften worden vastgelegd. Indien hieraan wordt voldaan, kunnen deze afvalstoffen alsnog verbrand worden. De Raden vrezen dat, zolang er geen code van goede praktijk is, het onduidelijk zal blijven hoe bepaald moet worden wanneer bedrijfsrestafval niet conform werd ingezameld (bv. van zodra er één blikje in het restafval zit?) en wat er dan precies met het niet-conforme bedrijfsrestafval moet gebeuren. Een zinvolle uitsortering zal op dat moment ook nog niet mogelijk zijn, aangezien er nog geen code van goede praktijk zal zijn die de voorwaarden voor uitsortering zal vastleggen. Om onduidelijkheid op het terrein te vermijden, vragen de Raden om snel de code van goede praktijk te finaliseren en deze bij voorkeur uit te brengen op het moment van de inwerkingtreding van de gewijzigde VLAREMA. De Raden vragen daarbij voldoende tijd voor overleg met de betrokken actoren.

[22] **Verbreed de mogelijke nuttige toepassing van onbehandeld houtafval als energiebron.** Op grond van het voorstel valt onbehandeld houtafval, dat in de houtverwerkende industrie wordt geproduceerd en dat door de producent in de eigen onderneming nuttig wordt toegepast als energiebron, niet onder het verbrandingsverbod. De Raden vragen om dit toepassingsgebied van de uitzondering op het verbrandingsverbod te verruimen met onbehandeld houtafval dat buiten de eigen onderneming kan worden toegepast als energiebron, omwille van de volgende redenen:

- Installaties zoeken continu naar alternatieve bronnen voor brandstof. Ook onbehandeld houtafval komt daarbij naar voor. Bij een concreet voorbeeld werden recent testen uitgevoerd in de centrale met houtstofpellets die aangeleverd werden door een afvalverwerker. Die stroom werd nergens anders meer ingezet en komt zo bij die installatie terecht. Het doorvoeren van die wijziging zoals ze nu geformuleerd is, zou ertoe leiden dat die reststroom gestort wordt.
- Goed bedrijfsmanagement zal er toe leiden dat stromen die geproduceerd worden in een bedrijf, ook prioritair in dat bedrijf zullen ingezet worden. Het is immers niet economisch om eerst een stroom aan houtafval te gaan verkopen aan bv. een energieproducent om nadien een gelijkaardige stroom opnieuw aan te kopen om in te zetten in het eigen bedrijf. Zelfs als het economisch rendabel zou zijn om die piste te volgen, dan zal het houtverwerkende bedrijf daar wel bij varen en zal de toepassing van het houtafval gelijk blijven.
- In art. 4.5.2., §1, is al bepaald dat de toepassing van afval als energiebron niet mogelijk is indien dit afval in aanmerking komt voor recyclage. Onbehandeld

afvalhout zal dus enkel verbrand worden indien het nergens anders een nuttige toepassing heeft.

- OVAM heeft ten slotte een adviserende rol in het kader van de groene stroom certificaten, en kan op die manier het respect voor de materialenhiërarchie ook bewaken.

De Raden formuleren om die redenen volgend tekstvoorstel: “§3. In afwijking van paragraaf 1 vallen de volgende afvalstoffen niet onder het verbrandingsverbod:

1° onbehandeld houtafval dat in de houtverwerkende industrie wordt geproduceerd en dat door de producent in de eigen onderneming nuttig wordt toegepast kan worden toegepast als energiebron; ...”.

Ondanks deze vraag om het mogelijke “*nuttige-toepassingsgebied*” voor onbehandeld houtafval te verbreden, dringen de Raden in het algemeen aan op het zoveel als mogelijk toepassen van de materialenhiërarchie (bv. door de OVAM bij het uitoefenen van zijn adviesfunctie in het kader van de groenstroomcertificaten) en dus waar mogelijk voorrang te geven aan materiaalvalorisatie boven energetische valorisatie.

- [23] **Bewaak de congruentie tussen VLAREM en VLAREMA wat betreft verbranding in open lucht.** De Raden stellen vast dat de nieuw voorgestelde lijst met verbrandingsverboden geen gewag maakt van de uitzonderingen die in artikel 6.11.1. van VLAREM II voorzien zijn met betrekking tot het verbod op verbranding in open lucht¹⁵. De Raden vragen om VLAREMA zo aan te passen dat het bepaalde in art. 6.11.1. van VLAREM II operationeel en uitvoerbaar blijft. De voorwaarden waaronder plantaardige afvalstoffen nog in open lucht verbrand mogen worden zijn reeds voldoende restrictief.

6 Verpakkings- en zwerfvuilbeleidgerelateerde toevoegingen

- [24] **Situering.** Een aantal van de voorgestelde wijzigingen aan VLAREMA houden verband met de op 20 juli goedgekeurde conceptnota “*Verpakkingsbeleid en Zwerfvuilbeleid 2.0*” (VR 2018 2007 DOC 0970/1) met principes voor het verpakkingen- en zwerfvuilbeleid. Hierna worden wat dat betreft enkele kwesties besproken.

6.1 Verbod op gratis uitdeling van plastic draagtassen voor eenmalig gebruik

- [25] **Toelichting wijziging.** Wijzigingsartikel 58 voegt een nieuwe onderafdeling 5.3.11. toe, met betrekking tot de voorwaarden voor het gratis ter beschikking stellen van lichte plastic draagtassen voor eenmalig gebruik. Tegen 27 november 2016 moest er immers een omzetting zijn gebeurd van de Europese Richtlijn 2015/720 van 29 april 2015 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende de vermindering van het verbruik van lichte

¹⁵ De VLAREM-bepaling luidt: “De verbranding in open lucht is verboden, behalve als het gaat om: [...] 2° de verbranding in open lucht van plantaardige afvalstoffen die afkomstig zijn van eigen bedrijfslandbouwkundige werkzaamheden, als afvoer of verwerking ter plaatse van het biomassa-afval niet mogelijk is; 3° de verbranding in open lucht van plantaardige afvalstoffen die afkomstig zijn van het onderhoud van landschapselementen, als afvoer of verwerking ter plaatse van het biomassa-afval niet mogelijk is; 4° de verbranding in open lucht van plantaardige afvalstoffen als dat vanuit fytoosanitair oogpunt noodzakelijk is;”.

plastic draagtassen¹⁶. De te behalen doelstellingen bestaan erin om het verbruik te beperken tot 90 draagtassen per persoon per jaar tegen 2019 en 40 draagtassen tegen 2025 en/of om gratis lichte plastic draagtassen te verbieden tegen 31 december 2018.

Er bestaan nog geen gevalideerde cijfers voor het gebruik van lichte plastic draagtassen in Vlaanderen, maar het verslag aan de Vlaamse Regering stelt dat voorlopige cijfers aangeven dat het huidige verbruik waarschijnlijk hoger ligt dan 90 draagtassen per persoon. Om de gestelde doelen te halen wil de Vlaamse Regering een totaalverbod introduceren op het gratis ter beschikking stellen van lichte plastic draagtassen in de distributie. Omdat men het belangrijk vindt dat er wordt gekozen voor alternatieven die vanuit ecologisch oogpunt wenselijk zijn kiest de Vlaamse Regering ervoor op om dit moment geen uitzonderingen op het verbod te voorzien, noch voor *biobased* of composteerbare zakjes, noch voor plastic zakjes met een aandeel gerecycleerde materialen: in beide gevallen blijven het immers plastic wegwerpzakjes die vallen onder het toepassingsgebied van voormelde Europese richtlijn. Het verslag aan de Vlaamse Regering geeft ook aan dat een “*shift*” naar duurdere papieren zakken eveneens beter wordt vermeden, aangezien het gebruik hiervan zelfs meer milieu-impact kan genereren.

- [26] **Positieve noodzakelijke stap.** De Raden ondersteunen dat uitvoering wordt gegeven aan bovenvermelde Europese Richtlijn 2015/720, en dat er aldus een stap wordt gezet om het verbruik van lichte plastic draagtassen te verminderen. Wel stellen de Raden vast dat de Vlaamse Regering ervoor kiest om dit doel te bereiken via het invoeren van *een verbod op het gratis uitdelen* van lichte plastic draagtassen voor eenmalig gebruik, en niet, zoals de Waalse en Brusselse regeringen, door het instellen van *een verbod op het gebruik ervan an sich*.

Daarnaast moet vastgesteld worden dat deze maatregel, indien ze daadwerkelijk leidt tot een wezenlijke vermindering van het gebruik van plastic draagtassen voor eenmalig gebruik, kan leiden tot substitutie hiervan door papieren draagtassen. Indien dit zou gebeuren, dan moet er nagegaan worden welke de verkieslijke maatregelen in dat verband zijn, ten einde de negatieve milieugevolgen van een dergelijke *shift* te neutraliseren, rekening houdende met een correcte LCA-benadering en het hernieuwbaar karakter van papier.

- [27] **Nood aan een relevante minimumprijs.** De gemaakte beleidskeuze leidt er toe dat eenmalig te gebruiken draagtassen die niet gratis zijn, niet onder het verbod zullen vallen. In dit verband vinden de Raden het belangrijk dat de prijs die voor de betreffende draagtassen wordt gevraagd een voldoende ontradend effect zou hebben. Zoals nu wordt voorgesteld, kan men zich als verkooppunt in principe in regel stellen door slechts 1 eurocent te vragen. Dit kan volgens de Raden niet de bedoeling zijn.

¹⁶ Specifiek ligt de focus op draagtassen met een wanddikte van minder dan 50 micron en meer dan 15 micron. Deze draagtassen vertegenwoordigen de overgrote meerderheid van het totaal aantal in de Unie verbruikte plastic draagtassen en worden ook minder vaak dan dikkere plastic draagtassen opnieuw gebruikt. Bijgevolg worden de lichte plastic draagtassen sneller afval en komen ze vanwege hun geringe gewicht vaker als zwerfvuil in het milieu terecht (Verslag aan de Vlaamse Regering, p. 10).

De Raden vragen dan ook om in VLAREMA een relevante prijsgrens in te stellen, waaronder het verboden is draagtassen voor eenmalige gebruik ter beschikking te stellen. Deze prijsgrens moet bijdragen aan uniformiteit tussen de verschillende verkooppunten onderling; de prijsgrens moet regelmatig worden bijgestuurd zodat de effectiviteit ervan niet wordt aangetast bv. o.i.v. inflatie; de prijs zelf moet aan de consument doorgerekend worden en moet op een duidelijke wijze aan de consument kenbaar gemaakt worden. Mocht blijken dat het Vlaamse Gewest er niet toe bevoegd is om een dergelijke prijsgrens te introduceren, vragen de Raden om hierover in overleg te treden met de federale overheid.

6.2 Voorwaarden voor het gebruik van cateringmateriaal

- [28] **Toelichting wijziging.** Wijzigingsartikel 59 voegt een nieuwe onderafdeling 5.3.12. toe met betrekking tot de voorwaarden voor het gebruik van cateringmateriaal.
- Met artikel 5.3.12.1 wordt er een verbod ingesteld om op evenementen drank te serveren in drankverpakkingen voor eenmalig gebruik, tenzij de eventorganisator een systeem opzet dat garandeert dat minstens 95% van deze drankverpakkingen op het event gescheiden worden ingezameld. Het verbod gaat in vanaf 1 januari 2020 zodat de overgangsfase ruim genoeg is om zich anders te organiseren.
 - Met artikel 5.3.12.2 wordt een verbod ingesteld voor het gebruik van cateringmateriaal voor eenmalig gebruik door Vlaamse overheden en lokale besturen in eigen werking of door hen georganiseerde evenementen vanaf 1 januari 2020.
 - Met artikel 5.3.12.3 wordt gestipuleerd dat de minister nadere bepalingen kan voorzien die toelaten dat er voor specifieke types cateringmateriaal in bepaalde gevallen wordt afgeweken van bovenstaande verbodsbepalingen, op voorwaarde dat kan worden gemotiveerd dat het betreffende verbod in het betreffende geval niet zou leiden tot milieuwinst.
- [29] **Verduidelijk het toepassingsgebied.** De Raden onderschrijven dat de Vlaamse overheden en lokale besturen een voorbeeldrol kunnen opnemen bij het vermijden van afval in de eigen werking en bij evenementen, inclusief het gebruik van cateringmateriaal voor eenmalig gebruik. Wat het wijzigingsvoorstel betreft vinden zij het echter nog onduidelijk welke soort evenementen hier precies onder vallen: zijn dit alle evenementen die men zelf organiseert, waar men financiële of organisatorische steun aan verleent, of alle evenementen die worden toegelaten op het grondgebied van de gemeente? De Raden vragen daarom om te verduidelijken welke evenementen onder het verbod vallen.
- [30] **Breid het toepassingsgebied uit bij een positieve evaluatie.** De Raden ondersteunen dat er voor de eigen werking van Vlaamse overheden en van lokale besturen en voor de door hen georganiseerde evenementen een verbod wordt ingesteld op het gebruik van cateringmateriaal voor eenmalig gebruik. Bij een positieve evaluatie van deze maatregel vragen de Raden om te overwegen om dit verbod uit te breiden naar alle evenementen (publiek en niet-publiek). De Raden vragen wel dat dit in lijn ligt met de werkzaamheden

die hierover plaatsvinden op Europees niveau¹⁷. Ook vragen de Raden om niet op deze evaluatie te wachten om met de organisatoren (andere dan de Vlaamse overheden en lokale besturen) samen te zitten om de uitvoeringsmogelijkheden en -moeilijkheden reeds te verkennen (in kaart brengen van obstakels, van mogelijk ondersteunende/stimulerende maatregelen, ...).

- [31] **Voorstel tot het hanteren van een gedifferentieerd en hierdoor realistischer tijdsplan.** De Raden wijzen er op dat de impact van de voorgestelde maatregel niet mag worden onderschat. Dit verbod gaat verder dan het loutere gebruik van herbruikbare bekertjes, en betreft bv. ook de puntzakjes voor frieten enz. Ter verhoging van de slaagkans van de maatregel vragen de Raden dan ook om het verbod voor het gebruik van cateringmateriaal voor eenmalig gebruik door Vlaamse overheden en lokale besturen in de eigen werking in te stellen vanaf 1 januari 2020 en voor de door hen georganiseerde evenementen vanaf 1 januari 2022.
- [32] **Begrip voor het toepassingsgebied van “cateringmateriaal”.** De Vlaamse Regering stelt voor om cateringmateriaal te definiëren als *“alles wat gebruikt wordt voor het aanbieden en het nuttigen van eten en drinken, met uitsluiting van voorverpakte dranken of etenswaren”*. De Raden begrijpen dat deze uitsluiting van het toepassingsgebied van *“voorverpakte dranken of etenswaren”* samenhangt met het gegeven dat een volledig verbod als ongewenst neveneffect kan hebben dat organisatoren van evenementen er toe zouden overgaan om net voor ogenblik van de consumptie de inhoud van voorverpakte dranken of etenswaren over te brengen naar herbruikbare recipiënten (bv. het overgieten van de inhoud van blikjes drank in herbruikbare bekertjes, of van zakjes chips in kommetjes) – een dergelijke praktijk kan mogelijk een grotere milieu-impact tot gevolg hebben (immers niet alleen de verpakkingen op zich, maar ook het transporteren en proper maken van herbruikbare recipiënten). Middels het nieuw toegevoegde artikel 5.3.12.1. van VLAREMA wordt overigens al een ver doorgedreven inzameling en recyclage van eenmalige drankverpakkingen opgelegd. Niettegenstaande de aldus doorgevoerde inperking van het toepassingsgebied, vragen de Raden om te onderzoeken hoe in de toekomst verdere stappen kunnen worden gezet om de totale hoeveelheid afval op evenementen te doen verminderen.

6.3 Voorwaarden voor het gebruik van kunststoffen afvalzakken

- [33] **Toelichting wijziging.** Wijzigingsartikel 60 voegt een nieuwe onderafdeling 5.3.13 toe met betrekking tot de voorwaarden voor het gebruik van kunststoffen afvalzakken. De Vlaamse Regering stelt voor om het gebruik van kunststoffen afvalzakken die niet worden geproduceerd op basis van gerecycleerde kunststoffen te verbieden vanaf 1 januari 2021. Bovendien legt de Vlaamse Regering een minimaal gehalte aan gerecycleerde kunststoffen in afvalzakken op: 80% vanaf 1 januari 2021 en 100% vanaf 1 januari 2025, waarvan telkens minstens de helft bestaat uit gerecycleerde postconsumer

¹⁷ Op 28 mei 2018 bracht de Europese Commissie een [ontwerprichtlijn](#) uit inzake de vermindering van de impact van bepaalde plastic producten op het milieu (cf. COM(2018) 340 final).

kunststoffen. De Vlaamse Regering voegt wel enkele uitzonderingen toe aan het verbod: voor biodegradeerbare afvalzakken voor gft-afval, voor afvalzakken bestemd voor (niet-) risicohoudend medisch afval, voor asbesthoudende materialen en voor bouwpuin.

In het Verslag aan de Vlaamse Regering staat: *“Er is een aanbod op de markt van afvalzakken die voor het grootste gedeelte uit gerecycleerd materiaal bestaan.”*¹⁸. De Raden vragen zich evenwel af of er, na volledige uitrol van de maatregel, voldoende gerecycleerde postconsumer kunststoffen voorhanden zullen zijn om invulling te kunnen geven aan de vooropgestelde doelen.

6.4 Voorwaarden voor het gebruik van stickers op groenten en fruit

[34] **Toelichting wijziging.** Met wijzigingsartikel 61 wordt er een nieuw artikel 5.3.14.1. toegevoegd, die betrekking heeft op de voorwaarden voor het gebruik van stickers op groenten en fruit: *“Het gebruik van stickers die rechtstreeks aangebracht worden op groenten en fruit, is verboden tenzij de informatie op de sticker functioneel of wettelijk verplicht is”*. Dit laatste kan, aldus het Verslag aan de Vlaamse Regering, bv. gebeuren om redenen van voedselveiligheid. In datzelfde Verslag wordt dit verbod verantwoord door er op te wijzen dat deze stickers uiteindelijk vaak in het GFT-afval terechtkomen en aldus het daaropvolgende composteringsproces verstoren. De stickers zelf zijn vaak niet of zeer traag afbreekbaar en ook de gebruikte lijmen geven aanleiding tot een vervuiling van de uiteindelijk bekomen compost¹⁹.

[35] **Adviesdeel (deels onbeslist: titel i.f.v. beslissing te kiezen).** De Raden onderkennen de gestelde problematiek, maar menen dat de voorgestelde omschakeling – die alleen zou gelden voor Vlaanderen en binnen een kort tijdsbestek door te voeren is – niet haalbaar is. De handel in fruit en groenten is immers sterk internationaal georganiseerd. Indien de maatregel enkel wordt ingevoerd in Vlaanderen valt hiervan een grote impact te verwachten op de logistieke keten, vanwege het benodigde beheer van gestickerde versus ongestickerde productstromen. Het stickeren gebeurt dikwijls voorafgaand aan het grensoverschrijdende transport.

- Bij binnenlands geproduceerde groenten of fruit weet men dikwijls niet vooraf welk product in Vlaanderen blijft.
- Bij import van overzee weet de buitenlandse leverancier of logistiek beheerder evenmin vooraf welke container in Vlaanderen blijft. Het is onwerkbaar om de stickers bij aankomst nog te verwijderen (vb. 1 container met 100.000 kiwi's).

De stickers zijn voor de sector ook een cruciaal instrument om onderscheid te maken tussen verschillende kwaliteiten en variëteiten en maken deel uit van een strategie met jarenlange investering in kwaliteit. Vaak zijn de stickers ook commercieel verplicht (boeteclausule). Dankzij de stickers is de sector er ook in geslaagd het aandeel

¹⁸ Verslag aan de Vlaamse Regering, p. 12.

¹⁹ Dit alles uit Verslag aan de Vlaamse Regering, p. 12?

voorverpakkingen te reduceren. Het kan niet de bedoeling zijn om via een verbod de bedrijven opnieuw te duwen in de richting van méér verpakking.

De Raden vragen dan ook om deze voorgestelde maatregel in te trekken en om samen met de betrokken sectoren oplossingsrichtingen te verkennen en een bijhorend tijdspad. Op eigen initiatief van het bedrijfsleven wordt er reeds gewerkt aan alternatieven voor de gewone stickers: zoals composteerbare labels, bio-afbreekbare lijmen en lasering. De Raden vragen de te verkennen oplossingsrichtingen te ondersteunen met bijkomend onderzoek (bv. duiding grootteorde van het probleem, marktgerelateerde overwegingen, onderscheid tussen import en binnenlandse productie, ...).

7 Overige

- [36] **Vraag voor verduidelijking m.b.t. de timing van de beschikbaarheid van het sloopopvolgingsplan (op aangeven van Voka).** Artikel 37 wijzigt artikel 4.3.3, §3, zodat het sloopopvolgingsplan niet noodzakelijk beschikbaar moet zijn bij het indienen van de omgevingsvergunning voor het slopen, maar wel aan de vergunningverlenende overheid moet bezorgd worden voor de start van de sloopwerken. De Raden gaan ervan uit dat de nieuw voorgestelde bepaling (4.3.3 §3 *“Het sloopopvolgingsplan moet voor de start van de sloopwerken bezorgd worden aan de vergunningverlenende overheid en maakt deel uit van de aanbestedingsdocumenten, de prijsvraag en de contractuele documenten.”*) inhoudt dat de omgevingsvergunning voor de sloopwerken (of het gedeelte van de omgevingsvergunning dat daar betrekking op heeft) slechts uitvoerbaar is als aan deze verplichting voldaan is. Graag kregen zij hierover een verduidelijking.

Tenslotte wijzen de Raden op het volgende. Als het sloop-opvolgingsplan volgens VLAREMA niet noodzakelijk beschikbaar moet zijn bij het indienen van de omgevingsvergunning, dan moet tegelijk ook in het omgevingsvergunningsbesluit het aanvraagformulier en de addenda-bibliotheek (vraag 2.5 met verwijzing naar addendum B30) aangepast worden. De bouwheer kan het sloop-opvolgingsplan dan nadien opladen in het omgevingsloket.

Bijlage 1: Tekstwijzigingen in bepalingen m.b.t. het beheersorganisme

Artikel 3.2.1.2., §1/1, 2°

2° ~~als lid~~ rechtstreeks of onrechtstreeks, via hun representatieve organisatie, door een toetredingsovereenkomst, aangesloten te zijn bij een beheersorganisme als vermeld in artikel 3.2.2.1, op voorwaarde dat het beheersorganisme voldoet aan de verplichtingen die het worden opgelegd in deze afdeling en in de aanvaardingsplichtconvenant.;

Artikel 3.2.2.1., §1

Een aanvaardingsplichtconvenant kan gesloten worden onder de voorwaarde dat door de representatieve organisaties van ondernemingen die producenten vertegenwoordigen, waarvoor de aanvaardingsplicht geldt, een of meer beheersorganismen worden aangewezen die de aanvaardingsplicht van ~~hun leden~~ de bij hen aangesloten producenten waarvoor de aanvaardingsplicht geldt op zich nemen.

artikel 3.2.2.1., §2

2° het beheersorganisme heeft als statutair doel het ten laste nemen van de aanvaardingsplicht voor rekening van de ~~leden~~ aangesloten producenten;

artikel 3.2.2.1/1,

§3. Een aanvaardingsplichtconvenant is verbindend voor de partijen. Naargelang van wat bepaald is in de aanvaardingsplichtconvenant, is ze ook verbindend voor al de leden van de representatieve organisaties die conform paragraaf 1, tweede lid, een mandaat hebben gegeven, tenzij een producent via een individueel aanvaardingsplichtplan of een andere aanvaardingsplichtconvenant aan zijn aanvaardingsplicht voldoet. Ze is tevens verbindend voor de andere producenten die aangesloten zijn bij het betrokken beheersorganisme en geen lid zijn van één of meerdere van de representatieve organisaties.