



Commentaren BBL op Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijk Afval en Gelijkaardig Bedrijfsafval

Algemene opmerking: uitdaging circulaire economie

Het Ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijk Afval en Gelijkaardig Bedrijfsafval (vanaf nu verkort tot 'afvalplan') is opgemaakt in de schoot van de OVAM. Het besef dat we moeten opschuiven van een beleid dat zich richt op de omgang met afvalstoffen naar een duurzame omgang met materialen komt tot uiting in het nieuwe afvalstoffenplan. De noodzaak om de totale afvalproductie te verminderen (en niet enkel de hoeveelheid restafval) wordt uitdrukkelijk vermeld in het plan:

“Naast een doelstelling voor de hoeveelheid restafval is het ook belangrijk om de totale hoeveelheid afval die elke inwoner jaarlijks produceert verder terug te dringen en op te volgen.”
(p. 17)

Het plan bevat meerdere initiatieven die passen binnen het perspectief van de circulaire economie. We denken dan bijvoorbeeld aan het stimuleren van de markt voor recyclaten en het inzetten op de deeleconomie. De doelstelling om de hoeveelheid huishoudelijk afval niet te laten groeien, ondanks de geanticiperde bevolkingsgroei, wijst eveneens op een belangrijke stap naar een circulaire economie.

Vanuit het perspectief van de circulaire economie worden de beperkingen van het plan echter ook duidelijk. De preventie van afvalstoffen en een duurzamer materialengebruik is namelijk maar beperkt regelbaar binnen de bevoegdheden van de OVAM. Concrete beleidsingrepen die zich toespitsen op productie en consumptie, nog voordat materialen afval worden, vinden we niet in dit afvalplan, maar zijn wel relevant.

Op dit moment is er geen geïntegreerd Vlaams-Federaal beleidsinitiatief dat concrete stappen zet richting de circulaire economie. Het Vlaams Materialenprogramma is een belangrijk instrument op weg naar de circulaire economie, maar kan niet als vervanging worden gezien van een gecoördineerd beleid. We hebben daar wel nood aan en we pleiten dan ook voor een overkoepelend beleidsinitiatief voor de circulaire economie dat complementair werkt aan het Circulair Economy Package (CEP) op Europees niveau.

4 Doelstellingen

*“In het kader van een duurzaam materialenbeleid is het belangrijk om materialen efficiënt te gebruiken en maximaal in de kringloop te houden. **Materialen storten of verbranden gaat lijnrecht tegen die doelstelling in: het materiaal wordt vernietigd en/of definitief uit de kringloop verwijderd. Daarom is het zinvol de hoeveelheid restafval zoveel mogelijk in te perken.** Vlaanderen formuleert die doelstelling enerzijds voor het huishoudelijk restafval en anderzijds voor het gelijkaardig bedrijfsrestafval. Naast een doelstelling voor de hoeveelheid restafval is het ook belangrijk om de totale hoeveelheid afval die elke inwoner jaarlijks produceert verder terug te dringen en op te volgen.”* (p 17, het oorspronkelijke fragment legt geen nadruk op specifieke passages).

We waarderen de stellingname in de dikgedrukte passages. Het geeft duidelijk aan wat de rol van

storten en verbranden is binnen een duurzaam materialenbeleid. Bovendien wordt ook erkend dat het belangrijk is om de totale afvalproductie van de inwoners terug te dringen, wat niet eenvoudig te realiseren is, maar absoluut cruciaal is voor een duurzaam materialenbeleid.

3.5.2.1 Vergelijkbare bedrijfsafvalstromen waarvoor een bestaande inzamellogistiek gebruikt kan worden (bijvoorbeeld huis aan huis of brengmethode op korte afstand)

De tekst in het kader 'Inzamelen van bedrijfsafval' (p 16) maakt een onderscheid tussen 'met huishoudelijke afvalstoffen vergelijkbaar bedrijfsafvalstoffen' en 'gelijkaardige bedrijfsafvalstoffen'. Wij begrijpen het verschil tussen de twee concepten, maar vinden dat de woordkeuze verwarrend werkt omdat de termen 'vergelijkbaar' en 'gelijkaardig' (vanuit een taalkundig perspectief) grofweg hetzelfde betekenen en allebei lijken te verwijzen naar de aard van de afvalstoffen. Bij 'gelijkaardige' afvalstoffen is de hoeveelheid ervan echter het maatgevende criterium. Een tweede punt is dat er een expliciete uitleg van het verschil tussen de twee begrippen ontbreekt. Gelieve het betreffende fragment helderder te formuleren en indien mogelijk ook de terminologie aan te passen.

4.1.1 Belfius-categorieën als basis voor een nieuwe doelstelling

Het afvalstoffenplan hanteert de Belfiusindeling om restafvaldoelstellingen te bepalen voor de gemeentes. We steunen de nieuwe aanpak waarbij de mediaan voor ieder Belfiuscluster de nieuwe doelstelling wordt voor de slechter presterende gemeentes. De beter presterend gemeentes moeten daarnaast hun huidige niveau behouden of zich verbeteren.

Deze aanpak betekent dat vooral de achterblijvende gemeentes extra stappen moeten zetten. Dat is logisch omdat daar de grootste winst is te boeken. Door uit te gaan van de mediaan wordt er bovendien een zeer realistische doelstelling opgelegd voor het gemeentelijke niveau. De helft van de vergelijkbare gemeentes binnen een Belfiuscluster presteert namelijk per definitie al beter dan de mediaan. De minder presterende gemeentes hebben daarom geen excuses om de doelstelling niet te halen.

4.1.2 Doelstelling voor het huishoudelijk restafval en vergelijkbaar bedrijfsafval

Wanneer de achterliggende gemeentes de hoeveelheid restafval weten terug te brengen tot de mediaan van hun respectievelijke clusters dan wordt er op Vlaams niveau in 2022 gemiddeld 141 kg restafval per inwoner ingezameld ten opzichte van 157 kg restafval in 2014. Voor deze doelstelling wordt ervan uitgegaan dat de gemeentes die beter presteren dan de mediaan (de helft van alle gemeentes) hun resultaten behouden. Voor heel Vlaanderen betekent dit een verbetering van 10,2% ten opzichte van 2014.

Hoewel wij de clusteraanpak inclusief de doelstellingen voor de achterliggende gemeentes steunen, vinden wij het ook belangrijk dat er een overkoepelende Vlaamse doelstelling is die verder gaat dan wat enkel volgt uit de verbeteringen van de achterblijvende gemeentes. Iedere achterliggende Vlaamse gemeente moet de nieuwe doelstelling kunnen halen: dat ligt besloten in de gehanteerde aanpak. Uit internationale voorbeelden weten verder we dat de absolute hoeveelheid afval al tot 50 kg/inwoner te realiseren is. En zelfs daar zijn nog verbeteringen mogelijk. Bij de beter presenterende helft van de Vlaamse gemeentes valt dan ook nog een wereld te winnen en ook de minder presterende gemeentes kunnen ruimschoots onder de mediaan van hun specifieke clusters duiken. Tel daarbij op dat het afvalplan ook meer werk maakt van preventie van afvalproductie (20 kg minder afval per inwoner tegen 2022) wat zich ook laat vertalen in een verminderde productie restafval: bij 70% recyclage gaat het dan om 6 kg minder restafval per inwoner.

We brengen daarbij in herinnering dat de Vlaamse Visienota zegt dat tegen 2050 *“De economie in Vlaanderen is geëvolueerd naar een circulaire economie, die haar natuurlijke hulpbronnen zo veel mogelijk hergebruikt.”* We verwijzen ook naar een quote van Michelangelo in dezelfde nota: *“Het grootste gevaar is niet dat we ons doel te hoog stellen en het missen maar dat we het te laag*

*stellen en het bereiken.*¹ Daarnaast heeft de directieraad van de OVAM voor 2050 als doelstelling geformuleerd om tegen die tijd geen afvalstoffen meer te storten of te verbranden.²

Een vermindering van 157 naar 141 kg over de periode 2014-2022 restafval is nuttig, maar is een te beperkte stap op weg naar de ambitie voor 2050. We pleiten daarom voor een overkoepelende Vlaamse doelstelling van 15% minder huishoudelijk restafval, oftewel 133 kg restafval per inwoner. Ook deze doelstelling helpt onvoldoende om de circulaire economie tegen 2050 te realiseren, maar het is alleszins een realistische verbetering ten opzichte van het huidige matige ambitieniveau.

4.1.3 Meer preventie

“Afvallstoffen maximaal voorkomen en hergebruiken is de prioritaire doelstelling, vóór het selectief inzamelen om ze te recyclen of te verwerken. Daarom wordt in de planperiode ook de totale hoeveelheid huishoudelijke afvalstoffen van nabij opgevolgd. Vlaanderen streeft met dit uitvoeringsplan naar een verdere ontkoppeling van de afvalproductie en het consumptieniveau: de evolutie van de consumptieve bestedingen van huishoudens moet losgekoppeld worden van de totale hoeveelheid huishoudelijke en vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen.” (p 20)

We zijn enthousiast over de uitdrukkelijke rol die preventie krijgt in dit plan, maar vragen nog wel om een tandje meer ambitie. Voor huishoudens wordt een daling van 522 naar 502 kg beoogd, wat zich laat vertalen in 3,8% minder afvalproductie. Een algemene doelstelling van 5% past wat ons betreft beter bij de globale ambities van Vlaanderen op het vlak van de circulaire economie.

4.2 Bedrijfsrestafval

“Tegen 2022 neemt het bedrijfsrestafval af met 15 procent ten opzichte van 2013.” (p 21)

De meetresultaten van het bedrijfsrestafval stammen uit de periode mei 2012 tot en met februari 2013. De doelstelling van 15% minder restafval tegen 2022 betreft dus een periode van een kleine tien jaar waarover de totale verbetering wordt gerealiseerd. In dezelfde periode als waarin de meetresultaten van het bedrijfsafval stammen, werd eveneens geconcludeerd dat er gemiddeld nog 20% recycleerbaar materiaal zit bij het bedrijfsrestafval.³

Het lijkt ons dan ook logisch dat er eveneens een doelstelling wordt gesteld van 20% minder bedrijfsrestafval, omdat ook rekening mag worden gehouden met innovatie die leidt tot meer mogelijkheden op het vlak van recycling. Bovendien past een doelstelling van 20% beter bij de ambitie van Vlaanderen om tegen 2050 een circulaire economie te realiseren waar ook geen restafval meer wordt gecreëerd.

In tegenstelling tot bij het huishoudelijke afval stelt het afvalplan geen preventiedoelstelling voor het bedrijfsrestafval, terwijl er in de praktijk wel wordt ingezet op preventie. Dat gebeurt bijvoorbeeld op het vlak van voedselverspilling (-15% tegen 2020 en -30% tegen 2025) en via diensten zoals de Materialenscan waardoor bedrijven beter inzicht krijgen in manieren waarop ze grondstoffen kunnen besparen.

Een ambitieuze preventiedoelstelling voor bedrijven ten opzichte van burgers is nodig, maar voor bedrijven kan dat niet net zoals bij burgers in ‘kg/inwoner’ worden geformuleerd. We stellen dan ook voor om een doelstelling van 5% minder afvalproductie te hanteren voor de totale hoeveelheid bedrijfsafval.

4.3.1 Opvolging doelstelling huishoudelijke afvalstoffen en vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen

“Bij de opvolging van de doelstelling brengt de OVAM de sorteeresidu's niet langer in rekening. Alleen het pmd-sorteeresidu kan immers op een betrouwbare manier in kaart worden gebracht.

¹ Visie 2050, Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.

² OVAM, 20 september 2013.

³ OVAM, Monitoringsprogramma Gemengd Bedrijfsrestafval, 2013.

Voor de andere sorteeresidu's zijn geen gegevens beschikbaar. Voor het huishoudelijk afval betekent dit concreet dat de hoeveelheid pmd-residu in de planperiode niet meer bij het restafvalcijfer van de gemeenten wordt gevoegd.” (p 22)

Het is vreemd dat het pmd-sorteeresidu dat wél nauwkeurig in kaart kan worden gebracht nu wordt genegeerd. Dit doet ook afbreuk aan de verdere ambitie van het afvalplan. Wij stellen voor dat het sorteeresidu alsnog in rekening wordt gebracht of dat een correctiefactor wordt gehanteerd.

5.1.2 Werken op maat van de lokale besturen

“Tijdens de planperiode onderzoekt de OVAM of een benchmarkinstrument voor de verschillende Belfius-clusters lokale besturen kan ondersteunen om van elkaar te leren. Via zo'n referentiekader kunnen lokale besturen elkaars best practices leren kennen.” (p 25)

Wij zijn akkoord met het gebruik van een benchmarkinstrument. We stellen bovendien voor dat de OVAM expliciet benoemt wie de voorlopers en wie de achterblijvers zijn binnen ieder cluster zodat er voor de gemeentes in de verschillende clusters een extra incentive wordt gecreëerd om bij de beter presterende gemeentes te horen. Een beleid op maat dat goed presterende gemeentes stimuleert om verdere stappen te zetten in de preventie en management van afval, is eveneens wenselijk.

7.2 Hergebruik

Hoewel wij akkoord zijn met de aanwezige elementen in hoofdstuk 7.2 die gaan over hergebruik, valt het op dat het thema 'hergebruik' zeer beperkt wordt ingevuld. Het hoofdstuk ziet hergebruik als een manier om te voorkomen dat reguliere gebruikte producten tot afval verworden. Er is echter ook nog het perspectief waarbij meer herbruikbare producten worden gestimuleerd in plaats van wegwerpproducten. We denken dan in het bijzonder (maar niet exclusief) aan verpakkingen zoals flessen, bekers, tassen en koffiecups. In hoofdstuk 8.2 dat specifiek ingaat op verpakkingen missen we deze dimensie eveneens.

We vragen dan ook om een concrete uitwerking van een strategie voor herbruikbare producten. Dat past eveneens bij de zeer belangrijke doelstelling om de totale productie van afval te verminderen.

7.4 Optimaliseren materiaalketen wegwerpluiers en incontinentiemateriaal

“Via ketensamenwerking zal de OVAM, samen met de ketenpartners de kansen en belemmeringen onderzoeken voor het sluiten van de materiaalketen van wegwerpluiers en incontinentiemateriaal. De focus ligt op ontwerp van het product in functie van betere scheiding en recyclage en minder gebruik van primaire grondstoffen.”

De hygiënische fractie maakt 11,5% uit van het restafval en vooral de grote hoeveelheid wegwerpluiers is daarbij het probleem. Acties uit het verleden hebben geen enkel resultaat opgeleverd. Een verscherpte aanpak dringt zich op. Wij denken daarbij in eerste instantie aan het invoeren van heffingen op niet-recycleerbare wegwerpluiers en zijn ook vragende partij om dit instrument expliciet in het afvalplan op te nemen om het productontwerp van luiers te verduurzamen.

8.1.1 Situering

“Figuur 3 toont dat in de horeca en in feestzalen nog een aanzienlijke hoeveelheid OBA in het restafval belandt.” (p 51)

Het is niet mogelijk om bovenstaande conclusie uit de figuur af te leiden. Het geeft er enkel een vermoeden van, maar daarvoor moet je eerst inbeelden dat er in die sectoren veel OBA wordt gegenereerd. Eventueel met een tekstuele aanpassing oplossen.

8.1.2.1 Bestrijden voedselverlies

Gelieve in dit hoofdstuk te verwijzen naar de -50% voedselverspillingdoelstelling tegen 2050 zoals

afgesproken in het kader van de Sustainable Development Goals.

8.1.4.1 Selectieve inzameling OBA invoeren bij grote en middelgrote afvalproducenten

“Tenzij op basis van de marktprijzen voor inzameling OBA zou blijken dat de selectieve inzameling van OBA niet meer rendabel is t.o.v. restafvalinzameling wordt na deze 2 jaar een verplichte selectieve inzameling ingevoerd in twee fases (zie bijlage 6), waarbij de grotere bedrijven en instellingen in de eerste fase vallen en de middelgrote in de tweede fase.”

Wij vinden het een vreemd uitgangspunt dat de selectieve inzameling van OBA rendabel moet zijn t.o.v. restafvalinzameling vooraleer die gescheiden inzameling wordt ingevoerd. Het uiteindelijke doel moet zijn om de grondstoffenconsumptie en –verspilling sterk terug te dringen. Factoren zoals marktprijzen moeten gunstige evoluties niet hypothekeren of anderszins moet de markt worden bijgestuurd.

8.2 Verpakkingen

Openbreken samenwerkingsakkoord Fost Plus

De erkenning van Fost Plus verloopt in december 2018 terwijl we nu al weten dat het CEP een aanpassing van het akkoord vereist, onder meer om de hogere recyclagedoelstelling van 55% voor plastic verpakkingen te halen. Om te verzekeren dat Vlaanderen binnen de Europese context een leidende rol blijft spelen, is het dan ook belangrijk dat het afvalplan vermeldt dat het samenwerkingsakkoord met Fost Plus in 2016 wordt opengebroken en aangepast.

De recyclagecijfers van Fost Plus zijn bovendien ongeloofwaardig. De cijfers worden (onder meer) overschat ten gevolge van freeriders, buitenlandse aankopen, procesverliezen die niet toegerekend kunnen worden aan recyclageverliezen en optellingen van metalen uit verbrandingsovens die niet afkomstig zijn van verpakkingen. De kunstmatig hoge recyclagecijfers van Fost Plus vormen een rem op verdere beleidsinitiatieven, zoals ook merkbaar was bij het statiegeldvraagstuk waarbij de cijfers werden afgezet tegen de verwachte recyclage binnen een statiegeldstelsel.

Bij het openbreken van het samenwerkingsakkoord dienen dan ook nieuwe afspraken gemaakt te worden over een realistische becijfering en rapportering van de recyclagecijfers. Voor kunststoffen wordt er daarnaast beter ook gedifferentieerd naar doelstellingen voor deelstromen (bijvoorbeeld EPS, folies, harde kunststoffen).

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (sterk van toepassing op beheersorganismen die actief zijn op het vlak van verpakkingen, maar ook relevant voor andere beheersorganismen)

Het afvalplan biedt geen perspectief op de toekomst van het uitgebreide producentenverantwoordelijk (UPV) in de Vlaamse context. Het wordt echter steeds duidelijker dat het systeem in zijn voegen kraakt en aan een grondige herziening toe is. Wij formuleren hieronder enkele pistes die het afvalplan zou moeten bewandelen.

Doorberekenen totale kost afvalverwerking

De invulling van UPV zoals dat in Vlaanderen onder meer wordt vormgegeven door VAL-I-PAC, Fost Plus en Recupel, zal waarschijnlijk moeten veranderen ten gevolge van het CEP. Volgens het CEP zullen de beheersorganismen namelijk verantwoordelijk worden voor de totale kost van het afvalmanagement van de onder de UPV vallende producten. Vlaanderen moet dit principe zo snel mogelijk integreren in de modaliteiten van alle beheersorganismen. Voor verpakkingen geldt bovendien dat de recyclagedoelstellingen moeten worden verhoogd, wat vooral op Vlaams niveau een significante impact op de recyclage van plastic verpakkingen zal hebben.

De huidige invulling van UPV betekent dat de producenten (vrijwel) alleen de kosten betalen voor de selectieve inzameling van de producten en bijvoorbeeld niet voor de inzameling en verwerking van producten die bij het restafval zitten. Negatieve effecten van de producten, zoals zwerfvuil bij

verpakkingen, vallen eveneens buiten de kosten die de systemen dekken.

Deze aanpak heeft het perverse effect dat de beheersorganismen worden gestimuleerd om niet meer in te zamelen dan wat minimaal wordt vereist in de doelstellingen. Wanneer de inzamel- en recyclagedoelstellingen gehaald zijn, wordt vooral gestreefd naar kostenoptimalisatie. Dat de recycling van plastic verpakkingen in 5 jaar tijd slechts van 37,6% naar 38,3% is gegaan, bevestigt de weeffout in het systeem.

Deze weeffout kan maar op één manier goed worden aangepakt en dat is door de kost van het afvalmanagement buiten de selectieve inzameling ook te laten financieren door de producenten. Op deze manier loont het voor de beheersorganismen om verdere stappen in de inzameling en recycling van de producten te zetten. Eventueel moet daar nog een extra penalty bovenop voor iedere ton of ieder individueel product dat niet selectief wordt ingezameld, om te verzekeren dat er voldoende dynamiek ontstaat. Die heffing kan overigens ook gebaseerd zijn op de reële milieukost ten gevolge van het niet selectief inzamelen en recycleren van de producten.

Het betalen van de volledige kost van het afvalmanagement door de producenten leidt ook tot een rechtvaardiger systeem. Op dit moment betalen veel burgers via de belastingen mee aan de financiering van het afvalmanagement. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de kosten die gemeentes maken om zwerfvuil van verpakkingen op te ruimen. Het is eerlijker wanneer dergelijke kosten door producenten worden betaald en eventueel worden doorgerekend aan betrokken consumenten en dus niet aan burgers in het algemeen.

Individuele producentenverantwoordelijkheid

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

Het Action Plan binnen het CEP beoogt om UPV ook in te zetten om productontwerp te stimuleren, maar het is maar de vraag in hoeverre de huidige collectieve opzet van UPV erin kan slagen om producenten op een individueel niveau te stimuleren om betere producten op de markt te brengen.

Bij een aanpassing van de akkoorden met de beheersorganismen zal gestreefd moeten worden naar een vorm van individuele producentenverantwoordelijkheid waarbij individuele bedrijven gestimuleerd worden om duurzamere producten op de markt te brengen. Indien hiervoor geen goed systeem kan worden uitgewerkt, zullen heffingen nodig zijn om te sturen naar beter productontwerp. Het afvalplan dient hiervoor een actie op zetten.

Maatschappelijke rol UPV

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

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

8.2.3.2 Preventie en ecodesign

Het betreffende hoofdstuk haalt aan dat er meer herbruikbare producten op de markt moeten zijn, maar het ontbreekt aan een initiatief om dat te realiseren (zie ook onze opmerkingen bij hoofdstuk 7.2)

Verder meldt het hoofdstuk dat tegen 27 november 2016 de Europese Richtlijn over de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen moet worden omgezet. Deze richtlijn beoogt: *“het verbruik van lichte plastic draagtassen te beperken tot 90 draagtassen per persoon per jaar tegen 2019 en 40 draagtassen tegen 2025; en/of gratis lichte draagtassen te verbieden (tegen 31 december 2018).”* Het afvalplan stelt dat Vlaanderen deze richtlijn zal implementeren. Op dit moment gebruikt de gemiddelde Belg 98 plastic zakjes per jaar. Vlaanderen is verplicht de richtlijn te implementeren.

Het komt erop neer dat het afvalplan op het vlak van preventie en ecodesign voor verpakkingen geen enkel eigen initiatief toont. Er ontbreekt een algemeen overkoepelend perspectief dat inzet op de verduurzaming van de verpakkingsketen en het voorkomen van afval. Wij denken daarbij in het bijzonder aan het verhogen van herbruikbare verpakkingen en het stimuleren van kunststoffen op basis van hernieuwbare bronnen. We verwijzen daarvoor ook naar de recente studie *“The New Plastics Economy”* van de Ellen MacArthur Foundation.

De Europese Richtlijn over de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen richt zich daarnaast specifiek op draagtassen tussen de 15 en 50 micron. De plastic draagtassen die we aantreffen bij veel modeketens blijven buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor de zeer dunne plastic zakjes die we vinden bij de groenten- en fruitafdeling van supermarkten. De richtlijn beperkt zich bovendien enkel tot plastic tassen, terwijl zeker ook eenmalige papieren draagtassen een zeer significante milieu-impact hebben die in veel gevallen vergelijkbaar is met die van plastic. Meer ambitie in het afvalstoffenplan is gewenst.

8.7 Afzet van ingezamelde stromen

“Als de ‘zachte’ vormen van sensibilisering niet helpen om de inzet van recyclaten te stimuleren, zijn ook hardere wetgevende en financiële instrumenten mogelijk. Een mogelijke piste is het opleggen van doelstellingen om recyclaten te gebruiken, via een uitgebreide producenten erantwoordelijkheid (UPV). Heffingen op primaire grondstoffen zijn ook mogelijk, maar voor die maatregel is er een beperkt draagvlak.” (p 72)

De inzet van recyclaten volgt primair de logica van de markt waarbij prijs en perceptie van de kwaliteit van recyclaten zeer belangrijk zijn. Sensibilisering en het ontwikkelen van een kwaliteitslabel voor gerecycleerd kunststof kunnen zeker helpen, maar zijn beperkt qua effectiviteit wanneer recyclaten niet competitief zijn met ruwe grondstoffen. We verwachten daarom dat het afvalplan sterker inzet op het vormgeven van de markt voor recyclaten. Op dit moment zegt het afvalplan dat het opleggen van doelstellingen om recyclaten te gebruiken een optie is. Wat ons betreft is dat te zwak geformuleerd, het invoeren van doelstellingen en eventueel verplichtingen voor het gebruik van recyclaten zou expliciet een van de te onderzoeken en in te voeren maatregelen moeten zijn in het afvalplan.

9 Eindverwerking

Het afgelopen jaar werd duidelijk dat alternatieve technologieën die het midden houden tussen verbranding en traditionele recyclage hun opwachting maken. In de haven van Antwerpen plant het bedrijf Energy Recovery Systems een zeer grote vergassingsinstallatie en Indaver maakte onlangs ook bekend te willen investeren in een soortgelijk systeem waarbij mogelijk eveneens syngas zal worden geproduceerd. De classificatie van deze installatie hangt volgens de Europese wetgeving samen met de manier waarop het syngas aangewend wordt. Indien het wordt verbrand, dan is de installatie een verbrandingsinstallatie. Indien het wordt omgezet tot nieuwe grondstoffen dan is er sprake van recyclage.

Dergelijke installaties kunnen een grote invloed uitoefenen op de afvalmarkt. Ze kunnen in

competitie treden met verbrandingsovens maar ook met mechanische recycleurs. Het is daarom nodig dat de OVAM een perspectief ontwikkelt ten aanzien van dergelijke installaties. De traditionele tweedeling tussen verbrandingsinstallaties en recycleurs is mogelijk te beperkt om dergelijke installaties op een juiste manier te ondervangen. Er moet nu worden nagedacht over de houdbaarheid van het huidige wettelijke kader rond afvalverwerking.

9.1.1 Aanbod aan brandbaar afval en verwachte ontwikkelingen

“Het Vlaamse regeerakkoord vermeldt: “We stemmen de afvalverbrandingscapaciteit af op de nog resterende restafvalproductie. De OVAM zorgt voor een overkoepelende regie op Vlaams niveau.” Om dat te realiseren legt dit uitvoeringsplan een duidelijke capaciteitsgrens vast voor afvalverbranding. Die ligt op het niveau van het reële aanbod aan afval. De limiet mag niet overschreden worden.” (p 72)

We steunen het zelfvoorzieningsprincipe waarbij de Vlaamse verbrandingscapaciteit wordt afgestemd op het niveau van de Vlaamse restafvalproductie.

9.1.3 Balans beschikbaar aanbod en beschikbare capaciteit

“Momenteel kent Vlaanderen een evenwicht tussen beschikbaar aanbod en beschikbare capaciteit. Vlaanderen stelt zich als doel de hoeveelheid restafval in de planperiode verder te laten afnemen. Een vergunningsaanvraag voor nieuwe capaciteit of uitbreiding van bestaande capaciteit krijgt alleen groen licht, bij afbouw van de bestaande capaciteit.” (p 77)

Volgens deze passage kan een nieuwe verbrandingsinstallatie groen licht krijgen zolang de bestaande capaciteit maar wordt afgebouwd, terwijl de eigenlijk insteek van het beleid is dat de totale capaciteit – dus inclusief de nieuw vergunde installatie – moet dalen samen met de hoeveelheid restafval. De bewoording van deze paragraaf zou beter worden aangepast om toekomstige discussies ten gevolge van verkeerde interpretaties te vermijden.

Daarnaast ontbreekt in het afvalplan een methodologie om te bepalen wanneer er precies een vergunning kan worden afgegeven. Zonder een dergelijke methodologie bestaat er een zeer groot risico dat er tijdens de planperiode discussie zal ontstaan over de concrete beoordeling van een vergunningsaanvraag voor nieuwe capaciteit.

Een niet-openbare draft van het afvalplan bevatte wél zo'n methodologie en die stelde dat een vergunning voor nieuwe capaciteit of uitbreiding van bestaande capaciteit enkel mogelijk is wanneer het beschikbare aanbod fundamenteel hoger ligt dan de beschikbare capaciteit. Dat is het geval als het gemiddelde van het beschikbare aanbod van de laatste drie jaar (x, x-1 en x-2) minstens 50 000 ton hoger ligt dan de beschikbare capaciteit na afbouw. Deze methodologie moet weer worden ingevoerd in het nieuwe afvalplan.

De niet-openbare draft van het afvalplan drukte daarnaast de intentie uit om in beroep te gaan tegen iedere vergunning die in strijd is met dit afvalplan. We vragen om dit wederom in het plan te steken.

9.1.5.1 Milieuproformantie

“In de planperiode moet afvalverbranding minstens voldoen aan de vereisten van het Europese Best Available Techniques Reference Document (BREF) over ‘Waste Incineration’. Dat moet de hinder voor de omgeving verder beperken. Daarom moeten alle installaties bij een vergunnings- of hervergunningsaanvraag minstens voldoen aan de voorwaarden van het BREF.” (p 78)

Gelieve het bovenstaande fragment aan te passen zodat alle installaties bij een vergunnings- of hervergunningsaanvraag minstens moeten voldoende aan de voorwaarden van het BREF **voor nieuwe installaties**. De matige luchtkwaliteit is nog altijd een heikel probleem en indien verbrandingsinstallaties niet kunnen voldoen aan de beste gangbare technieken, dan is daar geen plek voor in Vlaanderen.

9.1.5.2 Energieperformantie

“Tegen het einde van de planperiode is er in Vlaanderen geen plaats meer voor laag-energetische afvalverbrandingsinstallaties (D10-status volgens herberekening, zie verder).” (p 79)

“Bovendien moeten alle installaties wat energetische efficiëntie betreft voldoen aan het Europese BREF ‘Waste Incineration’. Bij een vergunnings- of hervergunningsaanvraag moeten alle installaties voldoen aan de voorwaarden van het BREF voor nieuwe installaties.” (p 79)

Wij zijn akkoord met het vastleggen van minimale energie-efficiëntievereisten voor afvalverbrandingsinstallaties en met het uitfasen van laag-energetische installaties. Het is voorzien dat de totale capaciteit van afvalverbrandingsinstallaties in de toekomst moet dalen en het is daarbij zaak om de minder performante installaties eerst te ontmantelen. Wanneer een installatie niet aan de BREF voor nieuwe installaties kan voldoen, dan is er voor de betreffende installatie geen plek in Vlaanderen. Het is ook een belangrijk signaal naar de markt dat investeringen in energie-efficiëntie belangrijk zijn om de bestaanszekerheid van een installatie te waarborgen.

9.2 Storten

In het hoofdstuk over storten ontbreekt een methodologie voor de capaciteitsplanning van de stortplaatsen. De voorgaande versie van het afvalplan bevatte nog wel een methodologie en wij zijn vragende partij om dat volledige fragment dat anderhalve pagina lang is, wederom te verwerken in het afvalplan. We overlopen kort de belangrijkste onderdelen waar de methodologie betrekking op moet hebben:

- op dit moment wordt er op jaarbasis naar schatting 94 927 ton brandbaar afval gestort, dat beter in een verbrandingsoven wordt verwerkt. Het is dan ook belangrijk dat de capaciteit van de stortplaatsen beter wordt afgestemd op het aanbod afval;
- er is momenteel voldoende stortcapaciteit. Daarom zou de Vlaamse overheid moeten kiezen om een moratorium in te stellen op nieuwe stortsites voor niet-gevaarlijk afval en gevaarlijk afval;
- er moet worden aangegeven in welke omstandigheden bijkomende stortcapaciteit voor bestaande stortplaatsen kan worden vergund. Wij zijn voorstander van de volgende opzet:
 - o bij een beschikbare restcapaciteit die groter of gelijk is aan tien jaar wordt geen bijkomende capaciteit vergund;
 - o bij een beschikbare restcapaciteit groter dan of gelijk aan zes jaar, maar kleiner dan tien jaar, kunnen stortplaatsen onder strikte voorwaarden bijkomende capaciteit aanvragen;
 - o bij een beschikbare restcapaciteit die kleiner is dan zes jaar stelt de OVAM de nood aan bijkomende stortcapaciteit vast. Op basis daarvan lanceert ze een oproep voor het indienen van projecten voor bijkomende capaciteit.

9.2.3 Alleen afval dat niet recycleer en niet brandbaar is, kan gestort worden

“Actie 46: tijdens de planperiode wordt de formulering van de stortverboden in het VLAREMA kritisch geëvalueerd. Indien nodig worden de stortverboden aangepast. Dat gebeurt in overleg met de exploitanten van de stortplaatsen.” (p 81)

Gelieve aan deze actie de verduidelijking toe te voegen dat wanneer de stortverboden worden aangepast, dit gebeurt zodat alle brandbare afvalstoffen eronder vallen.

10 Zwerfvuil

Het zwerfvuilbeleid is zwakjes geformuleerd en gaat voorbij aan de ervaringen met de vijfpijleraanpak van de afgelopen jaren. Het beleid is niet effectief gebleken, maar vreemd genoeg blijft deze aanpak de kern van het Vlaamse zwerfvuilbeleid.

Onlangs heeft de OVAM een studie laten uitvoeren naar de kosten van een statiegeldsysteem, waarbij de ecologische en maatschappelijke kosten en baten overigens niet zijn becijferd. Wat we

verder nog missen is een vergelijking tussen de kostenefficiëntie van maatregelen die specifiek op bepaalde productengroepen gericht zijn (bijvoorbeeld voor flessen, plastic tassen) en algemene maatregelen zoals het plaatsen van vuilnisbakken of het uitvoeren van sensibilisatiecampagnes. Het moet uiteindelijk gaan om de maatregel die het hoogste effect tegen de laagste kost realiseert.

Doelstellingen zwerfvuil

Het afvalplan bevat twee concrete doelstellingen ten aanzien van het zwerfvuil:

- De **score van de netheidsindex** voor de 3 slechtste doelplaatsen (nl. autostradeparkings, openbare vervoerplaatsen en afvalverzamel punten) zal stijgen met minimaal 10% ten opzichte van 2014. Tegelijkertijd blijven we de andere doelplaatsen monitoren, die niet mogen verslechteren.
- De totale hoeveelheid zwerfvuil op de grond daalt met **20 gewichtsprocent** tov 2014. Concreet wil dit zeggen dat de totale hoeveelheid zwerfvuil op de grond in 2022 nog maximaal 14 000 ton mag bedragen (in vergelijking met 17 500 ton in 2014).

De score van de netheidsindex wordt samengesteld door meerdere factoren. Dit betekent dat die score kan verbeteren zonder dat de hoeveelheid zwerfvuil concreet afneemt. Hoewel wij geen tegenstander zijn van het verbeteren van de netheidsindex, is het geen geschikte indicator om te bepalen of het zwerfvuilbeleid werkt.

De tweede doelstelling stelt voor om tegen 2022 20% minder zwerfvuil te realiseren **in gewicht**. Afhankelijk van het zwerfvuil dat concreet wordt voorkomen kan het zo zijn dat 20% correspondeert met een lager of een hoger **volume** zwerfvuil. Het volume van het zwerfvuil is relevant omdat het de indicator is die de hinder van het zwerfvuil het beste weet te vatten. Statiegeld zou het volume van het zwerfvuil met zo'n 40% weten terug te dringen en dat is dan ook de doelstelling die wij graag zouden terugzien in het afvalplan. Een doelstelling van 40% minder volume zwerfvuil is niet enkel zeer realistisch maar is ook veel ambitieuzer omdat het 1) qua percentage twee keer zo hoog ligt als de gewichtsdoelstelling en 2) focust op volume in plaats van gewicht.

Methodologie zwerfvuil

De vermindering van het zwerfvuil zou worden afgezet tegen een studie uit 2014 waaruit blijkt dat er in Vlaanderen 17 500 ton zwerfvuil jaarlijks wordt opgeruimd. Deze methodologie kent meerdere problemen:

- door fenomenen zoals 'lightweighting' van producten neemt de massa van een deel van het zwerfvuil sowieso al af, terwijl het niet minder storend wordt. Gewicht is dus een te beperkte indicator;
- de studie uit 2014 is nooit opgezet als een nulmeting. Uit de studie blijkt bijvoorbeeld niet wat de overwegingen zijn geweest ten aanzien van de seizoenen of wat de rol van vocht is bij de metingen, terwijl dat voor de hoeveelheid (gewicht) zwerfvuil zeer belangrijke factoren zijn. Er is dus nood aan een nulmeting. Indien er geen nulmeting wordt uitgevoerd bestaat het risico dat de kwaliteit van de nulmeting later alsnog ter discussie wordt gesteld zodra er geen/beperkte vooruitgang te zien is, [zoals ook in Nederland is gebeurd](#);
- de methodologie richt zich op het analyseren van de hoeveelheid zwerfvuil die op de grond ligt, maar niet zozeer op het evalueren van het wegwerpgedrag. Er is nood aan extra onderzoek dat dit probeert te duiden;
- door simpelweg meer of minder op te ruimen kan het resultaat van het studiewerk sterk worden beïnvloed;
- bepaalde fracties zoals drankverpakkingen komen qua volume veel sterker voor in het zwerfvuil dan andere fracties. Er zullen daarom ook aantallen van verschillende fracties geteld moeten worden om te bepalen of de meest storende stromen afnemen. Ook daarvoor is een betrouwbare nulmeting essentieel;
- voor een goed inzicht in de situatie is het eveneens belangrijk om te kijken naar de hoeveelheid afval die in de vuilnisbakken verdwijnt, zodat kan worden ingeschat of daarnaar een verschuiving optreedt.

Volgens het afvalplan wordt in 2018 geëvalueerd of er 'een voldoende positieve trend in de afname van het zwerfvuil is ingezet' (p 84). Zo niet, dan wordt het beleid *"bijgestuurd en wordt bekeken in welke mate bestaande instrumenten krachtiger moeten worden ingezet of bijkomende instrumenten, zoals bijvoorbeeld statiegeld, moeten worden aangesproken."* Wij hebben enkele bedenkingen ten aanzien van deze aanpak:

- het is onduidelijk wat precies 'een voldoende positieve trend' is. Gelieve dit vast te leggen in het afvalplan;
- de combinatie van een evaluatie op korte termijn en een relatief lage doelstelling van 20% op een langere termijn, maken dat meetonnauwkeurigheden en de eerder genoemde onbetrouwbare basis voor de evaluatie, een positieve ontwikkeling kunnen laten zien zonder dat er daadwerkelijk een verandering is opgetreden in het wegwerpgedrag van de mensen;
- de formulering rond het mogelijk inzetten van statiegeld gaat lijnrecht in tegen wat minister Joke Schauvliege herhaaldelijk in de media heeft verkondigd. Volgens haar wordt statiegeld namelijk in 2018 ingevoerd en wordt daar enkel van afgeweken wanneer het zwerfvuil significant afneemt. De logica van het afvalplan is dus volledig omgekeerd met die van de minister. Het afvalplan moet worden aangepast om de invoering van statiegeld in 2018 te kunnen realiseren.
- aangezien minister Schauvliege statiegeld in 2018 wil invoeren, is het noodzakelijk om nu al te beginnen met het uitwerken van een wettelijk kader daarvoor. Gelieve daarvoor een actie op stellen in het afvalplan.
- het is verwarrend om de introductie van statiegeld te laten afhangen van een 20% gewichtsdoelstelling in de aanpak van zwerfvuil. Statiegeld leidt namelijk tot 40% minder volume in het zwerfvuil wat ten aanzien van de hinder van zwerfvuil een veel grotere impact heeft. Daarnaast helpt statiegeld ook om de recyclage van verpakkingen te verhogen en past het binnen een systeem dat hergebruik op de eerste plaats stelt.

Stuurgroep Zwerfvuil

Het afvalplan kent een unieke rol toe aan de Stuurgroep Zwerfvuil. In het 'Zwerfvuilakkoord' dat onlangs is afgesproken tussen minister Schauvliege, de OVAM, Comeos, Fevia en Fost Plus, wordt de samenstelling van deze stuurgroep bepaald. Vertegenwoordigers van Comeos, Fevia, Fost Plus, de OVAM, het kabinet van minister Schauvliege en VVSG krijgen ieder een zitje in de stuurgroep. Het afvalplan stelt bovendien dat de Stuurgroep Zwerfvuil betrokken zal zijn bij de evaluatie van de zwerfvuildoelstellingen zoals geformuleerd in het plan. Wij hebben enkele bedenkingen ten aanzien van deze aanpak:

- de samenstelling van de Stuurgroep Zwerfvuil is reeds bepaald in het Zwerfvuilakkoord terwijl het afvalplan zelf nog in openbaar onderzoek is. Dit is een aantasting van de democratische aard van het openbaar onderzoek;
- de Stuurgroep Zwerfvuil krijgt volgens het plan een rol in de evaluatie van de zwerfvuildoelstellingen. Dit betekent dat de industrie volgens het afvalplan zelf zijn eigen inspanningen mag evalueren. Dit is onacceptabel. Het afvalplan zou een strikte scheiding moeten hanteren tussen het operationele vlak waar een taak is weggelegd voor de industrie en het bepalen en evalueren van de doelstellingen, wat volledig in de handen moet liggen van een onafhankelijke partij;
- Bond Beter Leefmilieu is de federatie van 170 milieuverenigingen en overduidelijk een stakeholder in milieukwesties en dus ook bij zwerfvuil. BBL zou uitgenodigd moeten worden voor de Stuurgroep Zwerfvuil;
- de samenstelling van de Stuurgroep Zwerfvuil is onevenwichtig.