



Advies

VLAREMA wijziging 6

Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van 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	21/09/2017
Volgnummer	2017 20
Coördinator + e-mailadres	Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Annick Lamote, alamote@serv.be Pieter Noens, pieter.noens@minaraad.be Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	5
Dossierbeschrijving	6
Aanbevelingen.....	7
1 Algemeen	7
2 Digitale communicatie.....	7
3 Aanvaardingsplicht batterijen	8
4 UPV Matrassen	8
5 Klein gevaarlijk afval	10
6 Selectieve inzameling	10
7 Grondstoffen.....	11
7.1 Kwaliteitsborgingssysteem	11
7.2 Traceringssysteem.....	14
8 Selectief slopen.....	15
Bronnen.....	18

Krachtlijnen

Minaraad en SERV gaan in grote lijnen akkoord met de meeste van de voorgestelde wijzigingen. Bij een aantal voorstellen formuleren de raden bedenkingen of stellen zij bijstellingen ervan voor.

De raden vinden de gekozen aanpak, waarbij een initiële ontwerpversie voorafgaand aan de formele adviesvraag werd rondgestuurd naar de stakeholders (met inbegrip van de raden) meer transparant en dus beter. Voor toekomstige wijzigingen van VLAREMA stellen de raden ook voor om een overzicht aan de adviesvraag toe te voegen met de wijzigingen aan de initiële ontwerpversie, alsook een duidelijke motivatie van de doorgevoerde wijzigingen.

De aanvaardingsplicht voor afgedankte matrassen wordt uitgesteld van 1 januari 2018 tot 1 januari 2021. Om tegen 2021 de UPV voor matrassen te realiseren vinden SERV en Minaraad het nodig om met de gewesten hoogdringend naar een consensus te zoeken. Ook vinden de raden dat het gebrek aan overeenstemming tussen de gewesten geen obstakel mag vormen om in Vlaanderen reeds stappen vooruit te zetten inzake recyclage en de verwerking van afgedankte matrassen. Dit kan volgens de raden door te bekijken hoe de resultaten van onder meer de Innomatstudie geconcretiseerd kunnen worden binnen de sector (m.h.o. op het creëren van afzetmarkten van verwerkte matrassen) en door de voorbereiding van een MBO tijdig op te starten. Daarnaast vragen SERV en Minaraad om als alternatief voor een MBO de mogelijkheden te onderzoeken voor een nieuw, financieel volwaardig, instrument voor de uitvoering van de UPV matrassen, zoals vooropgesteld in het kader van de werkzaamheden rond VLAREMA 7. Tot slot wijzen de raden erop dat het gebrek aan recyclage- en afzetmogelijkheden van afgedankte matrassen in een *business as usual scenario* het behalen van de reductiedoelstelling voor restafval uit het uitvoeringsplan onmogelijk maakt. De raden geven daarmee het belang aan van dit dossier.

Minaraad en SERV stellen vast dat er (operationele) problemen zijn bij de recyclage van geëxpandeerde folies, bubbel- en geschuimde folies, ook al bestaan ze uit recycleerbaar materiaal. Ze vragen om deze types folies voorlopig uit de lijst van selectief in te zamelen afvalstoffen te halen en in overleg met de betrokken actoren op korte termijn te bekijken tegen welke deadline het haalbaar is om deze stroom selectief in te zamelen. Ook vragen de raden om hierbij na te gaan of en welke ondersteunende maatregelen er nodig zijn.

Naar aanleiding van de toevoeging van een nieuwe afdeling 'Kwaliteitsborgingssysteem en traceringsysteem' schuiven de raden diverse aandachtspunten, vragen en/of aanbevelingen naar voor. Inzake het kwaliteitsborgingssysteem voor risicostromen, wijzen de raden onder meer op het belang van een duidelijk toepassingsgebied en vragen zij om in het verslag aan de Vlaamse Regering de keuze voor het instrument 'conformiteitsbeoordeling' (in plaats van handhaving) te onderbouwen.

Aangaande het beleidsthema 'selectief slopen' ondersteunen de raden het principe van de verplichte opmaak van het sloopopvolgingsplan. De raden stellen vast dat er omtrent het te voeren beleid geen eenstemmigheid is. In het algemeen stellen de raden vast dat er diverse zorgen aan de orde zijn, die volgens de raden samenkomen in de zorg voor het gepast verdelen en het naar best vermogen opnemen van verantwoordelijkheden doorheen de volledige

waardeketen en de zorg dat de baten van het gevoerde beleid de kosten verantwoorden. De raden menen dat het dossier een onvoldoende basis biedt om te beoordelen of en in welke mate het beleidsvoorstel hieraan tegemoetkomt en wat de mogelijke alternatieven waren. Zij vragen om in deze zin een duidelijke motivatie in het verslag aan de Vlaamse Regering toe te voegen. Zoals dit verslag aan de Vlaamse Regering stelt, heerst er een bezorgdheid dat door het voorgestelde systeem te grote volumes als puin met een hoogmilieurisico-profiel bij de brekers zullen terechtkomen. Daarom vragen de raden om de impact van het ingevoerde beleid tussentijds te evalueren en indien nodig bij te sturen, zodat mogelijke knelpunten worden verholpen.

Gelet op de lopende discussie over verantwoordelijkheden in het kader van slooppopvolging, maar ook omwille van de mogelijke bijdrage aan het prioritaire beleidsdoel 'dynamisch of veranderingsgericht (ver)bouwen', vragen de raden om de kosten en de baten te onderzoeken van het invoeren van het instrument materialeninventaris (gebouwenpaspoort) bij een omgevingsvergunningsplichtige (ver)nieuwbouw.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	17 juli 2017
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	
Overlegcommissie	WCMG
Vergaderingen: soort + datum	31 augustus, 7 september en 14 september 2017

Mineraad en SERV ontvingen de adviesvraag op 20 juli 2017. De adviestertermijn bedraagt dertig dagen na ontvangst. Gelet op de timing van de adviesvraag, net voor de vakantie, was deze termijn voor de raden niet haalbaar. Zij vroegen en verkregen uitstel tot 21 september 2017.

Voor VLAREMA 6 werd geen specifieke RIA opgemaakt. Een aantal elementen valt onder eerder opgemaakte RIA's zoals die voor het Uitvoeringsplan Huishoudelijke en gelijkaardige afvalstoffen (bv. voor de rapportering door gemeenten; selectieve inzameling kunststoffen bij huishoudens, ...) en de Reguleringsimpactanalyse over de invoering van een aanvaardingsplicht voor afgedankte matrassen (2015).

De raden betreuren dat voor de invoering van een kwaliteitsborgingsstelsel voor grondstoffen en de nieuwe regeling rond selectief slopen geen RIA werd opgemaakt.

Dossierbeschrijving

- [1] Het dossier bij de adviesvraag bestond uit:
- Een ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen;
 - Drie bijlagen bij het ontwerpbesluit;
 - Het verslag aan de leden van de Vlaamse Regering;
 - Het begrotingsakkoord van 10 mei 2017.

Het ontwerp van besluit bestaat uit 64 artikels. De artikels 60 t.e.m. 64 gaan over de inwerkingtreding van verschillende elementen uit het besluit.

- [2] De wijziging van het VLAREMA heeft betrekking op tal van aspecten van het materialenbeleid, waaronder definities, criteria voor grondstoffen, kwaliteitsborgings- en traceringsystemen, stroomlijning van communicatie, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, selectieve inzameling, berekening van afvalbeheerkosten, certificering,
- [3] Op 31 augustus gaven medewerkers van de Vlaamse Openbare Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) een toelichting over het ontwerp van besluit voor de leden en de secretariaten van SERV en Minaraad. Tegelijk gaf OVAM ook inzage in de indicatieve lijst van onderwerpen voor de inhoud van het wijzigingsbesluit VLAREMA 7, dat in december 2017 wordt afgerond.

Aanbevelingen

1 Algemeen

- [4] **Akkoord met de aanpak.** Minaraad¹ en SERV vinden dat het een goed principe is om een aantal technische wijzigingen te bundelen tot een pakket van wijzigingen en die vervolgens op gezette tijden in procedure te brengen.

De raden gaan in grote lijnen akkoord met de meeste van de voorgestelde wijzigingen. Bij een aantal voorstellen formuleren de raden in onderstaande alinea's bedenkingen of stellen zij bijstellingen ervan voor.

- [5] **Voorafgaande inspraakprocedure.** De raden stellen vast dat voorafgaand aan het voorleggen van het voorontwerp aan de Vlaamse Regering een inspraakprocedure is uitgerold om de voorstellen te ontwikkelen. De inspraakprocedure is, volgens OVAM, in veel gevallen item per item gebeurd met de rechtstreeks betrokken stakeholders. In bepaalde gevallen gaat het om een multi-stakeholder overleg, in andere gevallen over diverse bilaterale overlegmomenten met individuele stakeholders. Overleg is soms specifiek georganiseerd in het kader van de VLAREMA-wijziging, in andere gevallen in het kader van evaluatie/beleidsstudies.

De initiële ontwerpversie werd op 24 februari 2017 naar alle betrokken stakeholders rondgestuurd, inclusief naar de secretariaten van Minaraad en SERV. Als gevolg hiervan zijn eind maart 2017 nog opmerkingen ingediend. Die opmerkingen zijn nog meegenomen en er is ook feedback op gegeven.

De raden vinden deze aanpak meer transparant in vergelijking met de informatie die gegeven werd in het kader van de vijfde wijziging van VLAREMA in 2016. Het zou nuttig zijn om een kort maar duidelijk overzicht van deze procedure in het huidige dossier op te nemen.

Voor toekomstige wijzigingen van VLAREMA stellen de raden ook voor om een overzicht aan de adviesvraag toe te voegen, met wijzigingen aan de initiële ontwerpversie, alsook een duidelijke motivatie van de wijzigingen.

2 Digitale communicatie

- [6] **Oplossing voor afvalstromen die over een langere termijn vrijkomen.** Artikel 2 van het ontwerpbesluit wijzigt artikel 2.2.8 van VLAREMA. Alle grondstofproducenten zijn verplicht jaarlijks een analyse te laten uitvoeren (Nieuw art. 2.2.8, § 2) en deze analyses zullen voortaan moeten opgeladen worden in het webloket (Nieuw art. 2.2.8, § 3). Voor bedrijven waarvan de afvalstromen niet jaarlijks maar over een langere termijn vrijkomen (bv. filterzand), is deze verplichting praktisch niet haalbaar. Omwille van rechtszekerheid, zou voor deze gevallen een oplossing moeten voorzien worden.

¹ Minaraad, Advies van 18 februari 2016 over VLAREMA wijziging 5, 2016|003

Concreet zou dit kunnen door aan artikel 2.2.8. §1 en 2 aangaande jaarlijkse verplichting volgende zinsnede toe te voegen: *“tenzij de producent kan aantonen dat de afvalstoffen minder dan jaarlijks vrijkomen”*.

3 Aanvaardingsplicht batterijen

- [7] **Verduidelijking van de verantwoordelijkheid van de eerste producent.** Omtrent de invoering van de aanvaardingsplicht voor gebruikte batterijen die in eenzelfde of een andere toepassing opnieuw op de markt worden gebracht, heerst er onduidelijkheid over wanneer de verantwoordelijkheid van de eerste producent eindigt en wanneer deze van de tweede begint. Volgens OVAM geldt: *“De verantwoordelijkheid van de eerste producent eindigt nadat de afgedankte batterijen worden gecontroleerd en eventueel hersteld/refurbished/remanufactured. ...”*. Het is nodig om de kwestie van de ‘controle’ te verduidelijken: door wie, volgens welke hergebruikscriteria ...?
- [8] **Afstemming.** Daarnaast vragen de raden dat bij de herziening van de Europese batterijenrichtlijn Vlaanderen erop aandringt dat de definitie van producent beter rekening houdt met de mogelijkheid dat batterijen opnieuw op de markt gebracht worden. De huidige definitie van ‘producent’ vermeldt immers ‘ voor de eerste keer op de markt brengen’. Een ‘eerste keer’ is dan ook tegenstrijdig met ‘opnieuw op de markt brengen’.

4 UPV Matrassen

- [9] **Probleemstelling.** Het Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval 2016-2022² legt per gemeente en per intercommunale doelstellingen vast voor verdere beperking van de hoeveelheid restafval tegen eind 2022. Het plan (p.78 & 79) geeft ook aan dat Vlaanderen in de komende planperiode inzet op initiatieven die de herbruikbare goederen en recycleerbare componenten maximaal uit het grofvuil halen. Daarbij ligt de nadruk enerzijds op grofvuil in het algemeen en anderzijds op een specifiek beleid voor meubelen (de grootste fractie uit het grofvuil) en matrassen (een volumineuze, moeilijk hanteerbare fractie). De focus binnen die twee productgroepen ligt op:
- het stimuleren van *ecodesign* met het oog op een betere herstelbaarheid/herbruikbaarheid of betere demontage;
 - het realiseren en financieren van meer (lokaal) hergebruik;
 - het opzetten en financieren van selectieve inzameling met meer recyclage als gevolg;
 - het creëren van afzetmarkten voor de gerecycleerde fracties.

Het plan voorziet: *“Actie 45: Invoering van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor matrassen tegen 1 januari 2018.”*

² OVAM, Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval, 4.1.2 Doelstelling voor het huishoudelijk restafval en vergelijkbaar bedrijfsrestafval, p.20-23.

Jaarlijks zouden er ongeveer 400 000 matrassen worden afgedankt. Uitgaande van het gemiddeld gewicht en samenstelling van matrassen, gaat het om ongeveer 6300 ton materiaal. Deze worden hoofdzakelijk verzameld via de grofvuilfractie.³⁴

Het uitvoeringsplan stelt de doelstelling voorop om tegen 2022 het restafval met 200 000 ton te reduceren, meer bepaald van 1,9 tot 1,7 miljoen ton.

[10] **Nood aan het zetten van stappen vooruit.** Het VLAREMA voorziet momenteel (art. 3.4.8.1), conform het uitvoeringsplan, de invoering van de aanvaardingsplicht vanaf 1 januari 2018. Die datum wordt via art. 17 van het ontwerpbesluit gewijzigd tot 1 januari 2021. De argumenten zijn de volgende:

- Onvoldoende wettelijke initiatieven in de andere gewesten om een aanvaardingsplicht in te voeren, waardoor er geen bereidheid is bij de sector om over een Vlaamse MBO te onderhandelen;
- Problemen aangaande de beschikbare afzetkanalen voor de afvalstroom.

[11] Met betrekking tot het eerste argument wijzen Minaraad en SERV op het belang van een gelijke regeling in de verschillende gewesten. Zij stellen echter vast dat een gebrek aan consensus tussen de gewesten over de aanvaardingsplicht voor matrassen een regeling in het Vlaams gewest hypothekeert. Om tegen 2021 de UPV voor matrassen daadwerkelijk te kunnen realiseren is het dus nodig om met de gewesten samen naar een consensus te zoeken. SERV en Minaraad vragen om hiervan bij hoogdringendheid werk te maken en indien nodig een overleg tussen verschillende bevoegde ministers te organiseren.

Het gebrek aan overeenstemming tussen de gewesten mag volgens de raden geen obstakel vormen om in Vlaanderen al stappen vooruit te zetten inzake recyclage en verwerking van afgedankte matrassen (tweede argument voor het uitstel). Dit kan volgens de raden op volgende manieren:

- Bekijken hoe de resultaten van de Innomatstudie, die eind september 2017 wordt afgerond, alsook ander studiemateriaal, geconcretiseerd kunnen worden binnen de sector, met als doel het creëren van afzetmarkten van verwerkte matrassen. Middelen vanuit innovatiebeleid kunnen hiervoor, en ook in het kader van een eventuele vervolgstudie, een rol spelen in het versnellen van die concretisering. De raden zien hierbij een bijzondere rol weggelegd voor VALUMAT⁵.
- Tijdige opstart van de voorbereiding van een MBO, zonder te wachten tot alle onderzoeksresultaten beschikbaar zijn.

Daarnaast vragen SERV en Minaraad om als alternatief voor een MBO de mogelijkheden te onderzoeken voor een nieuw, financieel volwaardig, instrument voor de uitvoering

³ OVAM, Reguleringsimpactanalyse over de invoering van een aanvaardingsplicht voor afgedankte matrassen, 2015

⁴ OVAM, Onderzoek naar het invoeren van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor matrassen, Eindrapport, 2013

⁵ Oppericht in 2017 ten einde de UPV voor matrassen voor te bereiden.

van de UPV matrassen, zoals vooropgesteld in het kader van de werkzaamheden rond VLAREMA 7.

Tot slot wijzen de raden erop dat het gebrek aan recyclage- en afzetmogelijkheden van afgedankte matrassen - deels de reden voor het uitstel van de aanvaardingsplicht - in een *business as usual* scenario het behalen van de reductiedoelstelling voor restafval uit het uitvoeringsplan onmogelijk maakt. De raden geven daarmee het belang aan van dit dossier.

5 Klein gevaarlijk afval

- [12] **Toelichting.** De aanpassing van de KGA-lijst (Art. 19 & 29) was aangekondigd in het Uitvoeringsplan Huishoudelijke afvalstoffen en gelijkaardige bedrijfsafvalstoffen (actie 13). In de nieuwe KGA-lijst wordt het voorzorgsprincipe gehanteerd, primeert communicatie naar de burger (beter te begrijpen), administratieve last wordt vermeden en er is een aanpassing aan technische en maatschappelijke evoluties sedert 1991. Een aantal rubrieken worden afgeslankt en er zijn terminologische aanpassingen, om o.a. bepaalde productgroepen op de lijst te verruimen zodat ze niet limitatief zouden zijn en de KGA-lijst beperken tot de specifiek vernoemde producten.
- [13] **Verfijning van de KGA-lijst in de communicatie.** SERV en Minaraad benadrukken dat de communicatie naar de afvalproducent (vooral huishoudens) zeer belangrijk is. Daarom is een eenduidige vertaling van de KGA-lijst tot op het niveau van specifieke producten, in overleg met de stakeholders, van groot belang.
- [14] **Proberen capteren van alle asbestafval.** Minaraad en SERV stellen vast dat asbest niet in de KGA-lijst is opgenomen, onder andere omwille van de zorg voor een duidelijke sorteerboodschap. Dit neemt volgens de raden niet weg dat er verder onderzoek nodig is naar oplossingen voor het asbestafval dat vandaag tussen de mazen van het reguliere inzamelnet valt en hierdoor de verwerking van andere afvalstromen (waarin het is terechtgekomen) bemoeilijkt.

6 Selectieve inzameling

- [15] **Zorgen omtrent de selectieve inzameling van sommige folies.** In uitvoering van artikel 20 van het ontwerpbesluit worden geëxpandeerd polystyreen, folies en recycleerbare harde kunststoffen toegevoegd aan de lijst van bedrijfsafvalstoffen die selectief moeten worden ingezameld en dus gerecycleerd. Minaraad en SERV stellen vast dat er problemen zijn bij de recyclage van geëxpandeerde folies, bubbel- en geschuimde folies, ook al bestaan ze uit recycleerbaar materiaal. De sector wijst op operationele problemen bij het voeden van een extrusiemachine (i.e. te volumineus in verhouding tot het gewicht en ontploffingsgevaar).

Gelet op de huidige operationele problemen die de verwerking van deze afvalstroom met zich meebrengt, vragen de raden om deze types folies voorlopig uit de lijst van selectief in te zamelen afvalstoffen te halen. Hieraan gekoppeld vragen de raden

evenwel dat er in overleg met de betrokken actoren op korte termijn bekeken wordt tegen welke deadline het haalbaar is om deze afvalstroom selectief in te zamelen. De raden vragen dat er ook wordt nagegaan of en welke ondersteunende maatregelen nodig zijn.

- [16] **Graduele aanpassing van contracten.** De nieuwe inzamelplicht voor kunststoffen moet strikt genomen leiden tot een aanpassing van alle contracten tussen de afvalinzamelaars en afvalstoffenproducenten. Het blijkt administratief onmogelijk om alle contracten meteen aan te passen. Daarom stellen Minaraad en SERV voor de contracten gradueel aan te passen, te beginnen met nieuwe contracten en bestaande contracten aan te passen bij een herziening ervan.

7 Grondstoffen

7.1 Kwaliteitsborgingssysteem

- [17] **Toelichting.** Artikel 14 van het ontwerpbesluit voorziet een nieuwe afdeling in VLAREMA: Kwaliteitsborgingssysteem en traceringsysteem. Het is de bedoeling om het kwaliteitsborgingssysteem alleen op te leggen voor risicostromen. Dit zijn heterogene stromen waarbij de milieukwaliteit van het materiaal variabel is en soms niet zal voldoen aan de dwingende VLAREMA-normen. Het kwaliteitsborgingssysteem bevat een aantal maatregelen om de milieukwaliteit van de grondstof beter te garanderen en op te volgen. Het kwaliteitsborgingssysteem bestaat uit een zelfcontrole door de producent en een externe controle door een geaccrediteerde⁶ certificatie-instelling (conform NBN EN ISO/IEC 17065:2012⁷) die een conformiteitsbeoordeling⁸ uitvoert. De voorwaarden worden verder uitgewerkt in een algemeen lastenboek (referentieel).
- [18] **Nood aan een duidelijk toepassingsgebied.** Voor de productie van risicovolle grondstoffen wordt het kwaliteitsborgingssysteem steeds verplicht en wordt het kwaliteitsborgingssysteem opgenomen in de grondstofverklaring.

Welke grondstoffen als risicovol worden beschouwd en dus uiteindelijk onder de regeling vallen, is nog niet geheel duidelijk. Het voorliggend besluit (meer specifiek het verslag aan de Vlaamse Regering) bevat een niet-limitatieve lijst. Minaraad en SERV vinden het belangrijk dat het toepassingsgebied bij de verdere uitwerking duidelijk wordt afgebakend.

⁶ In EG-Verordening 765/2008 wordt accreditatie gedefinieerd als een formele verklaring van een nationale accreditatieinstantie dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie voldoet aan de eisen die zijn bepaald door geharmoniseerde normen en, indien van toepassing, aanvullende eisen, zoals die welke zijn opgenomen in de relevante sectorale regelingen, om een specifieke conformiteitsbeoordeling te verrichten.

⁷ NBN EN ISO/IEC 17065:2012 bevat eisen voor certificatie-instellingen die certificaten toekennen aan producten, processen en diensten. Deze eisen betreffen o.a. onpartijdigheid, vertrouwelijkheid, competentie (kennis en vaardigheden) van auditoren en beslissers.

⁸ In de Europese verordening nr. 765/2008 is conformiteitsbeoordeling omschreven als het proces waarin wordt aangetoond of is voldaan aan vastgestelde eisen voor een product, proces, dienst, systeem, persoon of instantie. Degene die de conformiteitsbeoordelingsactiviteiten uitvoert wordt een conformiteitsbeoordelingsinstantie (CBI) genoemd.

De raden vragen zich af wat de gevolgen zijn voor grondstoffen, bestemd voor gebruik als bouwstof, waaraan nu reeds een grondstofverklaring is toegekend en die nog geldig zal zijn bij inwerkingtreding van deze bepaling en waarbij de verplichting van een kwaliteitsborgingssysteem niet is opgenomen in de grondstofverklaring.

- [19] **Motiveer de keuze voor het instrument conformiteitsbeoordeling.** Via een conformiteitsbeoordeling opgelegd door het voorliggend besluit wordt door een certificatie-instelling nagegaan of het kwaliteitsborgingssysteem aan de eisen van het referentieel voldoet. Minaraad en SERV erkennen dat er een aantal voordelen zijn aan het gebruik van conformiteitsbeoordeling in de regelgeving zoals het versterken van zelfcontrole en verantwoordelijkheden van bedrijven en het effectiever en efficiënter benutten van de toezichtcapaciteit van de overheid. De keuze om via conformiteitsbeoordeling te werken mag echter niet uitsluitend ingegeven zijn vanuit de wens om te besparen op overheidstoezicht. De raden vragen dat in het verslag aan de Vlaamse Regering de keuze voor conformiteitsbeoordeling in plaats van handhaving verklaard en onderbouwd wordt.
- [20] **Mogelijk scenario van slechts één conformiteitsbeoordelingsinstantie (CBI).** Het uitgangspunt bij gebruik van conformiteitsbeoordeling is een open systeem waarbij alle CBI's die dat zelf willen en aan de eisen voldoen kunnen worden geaccrediteerd. Als er meer CBI's zijn aangewezen voor een bepaalde conformiteitsbeoordeling bestaat er concurrentie tussen de CBI's. Gezien de beperkte markt is het niet denkbeeldig dat slechts één enkele CBI interesse vertoont in accreditatie. Dit scenario houdt ongewenste risico's in op vlak van tarieven, onafhankelijkheid en de werking van het systeem indien deze CBI ermee stop of geschorst wordt.
- [21] **Belang van een helder en overlegd referentieel.** Aangezien conformiteitsbeoordeling altijd aan de hand van vooraf vastgestelde eisen plaatsvindt zal in het referentieel helder moeten worden aangegeven wat die eisen zijn. Minaraad en SERV vinden het belangrijk dat het referentieel opgesteld wordt in samenspraak met de betrokken actoren. Ook bij toekomstige aanpassingen dienen de betrokken partijen geconsulteerd te worden. Het referentieel zal vermoedelijk op regelmatige tijdstippen geactualiseerd worden.
- [22] **Aandachtspunten bij accreditatie.** CBI's worden geaccrediteerd voor een specifieke scope die kan worden aangeduid met een normatief document. Als de overheid in regelgeving gebruik wil maken van conformiteitsbeoordeling en van accreditatie is het van belang dat de Belgische Accreditatieinstelling (BELAC) op voorhand geconsulteerd wordt of het voorliggende besluit en het achterliggende referentieel compatibel zijn met de accreditatie-eisen.

Volgens de OVAM heeft de bepaling in het ontwerpbesluit "De certificatie-instelling moet voldoende representatief zijn binnen de sector die bij het gebruik van de grondstof in Vlaamse Gewest betrokken is" tot doel als voorwaarde op te leggen dat de certificatie-instelling voldoende vertrouwd is met de sector die de desbetreffende grondstoffen gebruikt in het Vlaams Gewest en dus voldoende kennis en vaardigheden heeft die moeten garanderen dat de certificatie/externe controle op de grondstof

correct verloopt. SERV en Minaraad benadrukken dat bij de accreditatie nagegaan wordt of een CBI onafhankelijk, onpartijdig en deskundig is. Deze eisen zijn vastgelegd in de NBN EN ISO/IEC 17065:2012. Mocht de overheid de eisen in de betreffende geharmoniseerde norm niet voldoende vinden dan kunnen in aanvulling daarop extra eisen worden gesteld. Deze eisen kunnen opgenomen worden in de wetgeving of in het referentieel. Deze laatste piste verdient de voorkeur omwille van de flexibiliteit. De raden menen dan ook dat de onduidelijke bepaling in het ontwerpbesluit geschrapt mag worden en dat de aanvullende competentie binnen een CBI via het referentieel vastgelegd moeten worden.

De minister kan een andere accreditatienorm dan NBN EN ISO/IEC 17065: toestaan als de norm een gelijk niveau van milieubescherming voor de grondstof garandeert. Minaraad en SERV vinden het logisch dat een gelijkwaardige bescherming voor milieu geëist wordt en benadrukken dat producten aan de geldende normen blijven voldoen. Het is voor de raden onduidelijk hoe dit in de praktijk zal verlopen aangezien sommige normen toestaan dat stalen genomen worden terwijl andere normen dit niet voorzien.

- [23] **Vraag om verduidelijking.** Artikel 2.5.1.2. §3 lid 6 van het ontwerpbesluit stelt *“Grondstoffen, afkomstig van de behandeling van afvalstoffen, die als bouwstof niet vermarkt worden, worden vrijgesteld van de bepalingen van dit artikel”*. Dit betekent dat dergelijke producenten vrijgesteld worden van zelfcontrole en een externe controle door een certificatie-instelling. De nota aan de Vlaamse Regering laat echter uitschijnen dat enkel het afleveren van een certificaat niet nodig is⁹. Minaraad en SERV vragen om de nota op dit vlak te verduidelijken. Bovendien is deze passage i.v.m. de vrijstelling in de nota van de Vlaamse Regering opgenomen in een alinea over de alternatieve accreditatienorm (zie paragraaf [22]) waardoor er extra verwarring kan ontstaan.
- [24] **Informatie-uitwisseling.** De zelfcontrole houdt o.a. in dat elke wijziging in het productieproces die een impact heeft op de aard en de samenstelling van de grondstof gemeld wordt aan de OVAM en aan de certificatie-instelling. Minaraad en SERV menen dat in het kader van administratieve vereenvoudiging een melding aan één instantie volstaat, bv. de OVAM. Indien nodig moeten beide instanties maar zorgen voor verdere informatie-uitwisseling. Bovendien zal een certificatie-instelling in het kader van zijn jaarlijkse audit bij de producent automatisch alle meldingen aan de OVAM onderzoeken.
- [25] **De toezichthoudende rol van de overheid.** Bij het gebruik van conformiteitsbeoordeling in regelgeving blijft de overheid verantwoordelijk voor het toezicht op die regelgeving. De overheid heeft de mogelijkheid om toezicht te houden op de CBI's en de producenten. Minaraad en SERV vragen ook dat het toezicht door de overheid en de conformiteitsbeoordeling zodanig op elkaar worden afgestemd dat er geen onnodige toezichtlasten ontstaan. Om te zorgen dat de conformiteitsbeoordeling en het toezicht elkaar aanvullen en er geen onnodige duplicatie zal ontstaan is er informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en CBI's nodig.

⁹ De nota stelt *“In bepaalde gevallen is het afleveren van een certificaat niet nodig, bijvoorbeeld voor de grondstoffen, afkomstig van de behandeling van afvalstoffen, die als bouwstof niet vermarkt worden.”*

- [26] **Conformiteitsbeoordeling.** Tenslotte vragen SERV en Minaraad zich af of regelgeving waarin conformiteitsbeoordeling is opgenomen niet aanzien moet worden als een technisch voorschrift in de zin van Europese richtlijn 2015/1535/EU¹⁰. In dat geval dient de regelgeving te worden genotificeerd aan de Europese Commissie.

7.2 Traceringsstelsel

- [27] **Toelichting.** Het ontwerpbesluit legt ook een traceringsstelsel op aan de grondstoffen met gebruiksbepalingen. Het traceringsstelsel, opgelegd via de grondstoffenverklaring, moet garanderen dat deze grondstoffen ook in het tweede leven en later zullen toegepast worden met dezelfde gebruiksbepalingen. De vereisten waaraan deze tracering, evenals de derde partij die instaat voor de tracering, moet voldoen, worden uitgewerkt in een standaardprocedure, opgesteld door de minister.
- [28] **Vraag omtrent het toepassingsgebied.** Dit traceringsstelsel moet expliciet worden opgelegd in de grondstofverklaring. De raden vragen zich af wat de gevolgen zijn voor grondstoffen, bestemd voor gebruik als bouwstof, waaraan nu reeds een grondstofverklaring is toegekend en waarvoor het traceringsstelsel nog niet is opgelegd.
- [29] **Opname van de vereiste tot deskundigheid.** Het traceringsstelsel volgt het gebruik van de grondstof op tot aan het gebruik ervan in een werk. De tracering wordt uitgevoerd door een derde partij die onafhankelijk opereert van de individuele actoren die bij de grondstofstromen betrokken zijn. Minaraad en SERV zijn van mening dat de derde partij voldoende kennis moet hebben en vertrouwd moet zijn met de actoren die bij de grondstofstromen betrokken zijn en vraagt dat deze voorwaarde in het ontwerpbesluit wordt opgenomen.
- [30] **Inzagerecht volstaat.** Het traceringsstelsel houdt in dat de derde partij een digitaal register bijhoudt van het gebruik van de grondstoffen. De toezichthouder en de OVAM hebben toegang tot deze registers. Volgens de raden volstaat een inzagerecht.

¹⁰ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

Dankzij kennisgevingsprocedure 2015/1535 kunnen de Commissie en de EU-lidstaten de technische voorschriften onderzoeken die lidstaten voornemens zijn te introduceren voor producten (op het gebied van industrie, landbouw en visserij) en voor diensten van de informatiemaatschappij voordat ze worden vastgesteld. Het doel hiervan is te verzekeren dat de teksten overeenstemmen met EU-wetgeving en de beginselen van de interne markt. Overeenkomstig de richtlijn wordt onder een „product” het volgende verstaan: alle producten die industrieel worden vervaardigd, en alle landbouwproducten, met inbegrip van visproducten.

8 Selectief slopen

[31] **Toelichting.** VLAREMA 6 bevat twee belangrijke wijzingen met betrekking tot selectief slopen:

- Verplichte invoering van een sloopopvolgingsplan (cf. art. 21)

De verplichting tot het opstellen van een sloopopvolgingsplan wijzigt zowel inhoudelijk als qua toepassingsgebied de reeds sinds 2009 geldende verplichting tot het opstellen van een sloopinventaris.

Het sloopopvolgingsplan zal bijkomend aan de inschatting en beschrijving van de gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen die zullen ontstaan bij de gehele of gedeeltelijke sloop of ontmanteling van een gebouw (type, verwachte hoeveelheden, hoedanigheid en plaats van voorkomen), ook een beschrijving en aanduiding bevatten van de meest optimale verwerkingswijze voor de verschillende afval- en materialenstromen.

Het toepassingsgebied wordt als volgt gewijzigd (het betreft steeds vergunningsplichtige handelingen):

Sloopinventaris	Sloopopvolgingsplan
Gebouwen > 1000 m ³ bouwvolume met een geheel of gedeeltelijke andere functie dan wonen	Alle niet-residentiële gebouwen > 1000 m ³ bouwvolume
	Alle in hoofdzaak residentiële gebouwen > 5000 m ³ bouwvolume
	Alle infrastructuur(onderhouds)werken

- Verplicht kwaliteitsborgingssysteem (cf. Art. 4)

Sorteerinrichtingen voor bouw- en sloopafval, waarvan het uitgesorteerde puin na verdere bewerking door een breker wordt afgezet als gerecycleerd granulaat, moeten voortaan beschikken over een kwaliteitsborgingssysteem, zoals vermeld in het eenheidsreglement gerecycleerde granulaten. Bijlage 4 van dit eenheidsreglement (p.63) bepaalt dat de breker puin van een sorteerinrichting dat voldoet aan dit kwaliteitsborgingssysteem als laagmilieurisico-profiel (LRMP) mag accepteren. De puinbreker blijft verantwoordelijk voor de afvalstoffen die hij aanvaardt.

Het verslag aan de Vlaamse Regering verduidelijkt dat de invoering van de verplichting voor de sorteerders (cf. Art. 4) samen dient te worden gelezen met het invoeren van de verplichting tot het opmaken van een sloopopvolgingsplan voor grote gebouwen en infrastructuurwerken (cf. Art. 21). Omdat het slopen van kleine gebouwen buiten het toepassingsgebied van het sloopopvolgingsplan valt en het puin van deze gebouwen dikwijls onzuiver is en uitgesorteerd zal moeten worden, is een verplicht kwaliteitsborgingssysteem bij sorteerinrichtingen noodzakelijk. Op die manier kan

zoveel mogelijk van dit puin met een laagmilieurisico-profiel bij de puinbreker afgeleverd worden.

- [32] **Positieve eerste stap.** Met het oog op het beter sluiten van materiaalkringlopen in de bouwsector onderstrepen Minaraad en SERV het belang van een goede kwaliteitsborging doorheen de volledige levenscyclus van een gebouw. Vanuit dit opzicht ondersteunen beide raden dan ook het principe van het invoeren van de verplichting tot het opmaken van een sloopopvolgingsplan (en de opname ervan als vormvereiste bij de omgevingsvergunning) als eerste stap in de traceerbaarheidsprocedure voor gerecycleerde granulaten.
- [33] **Geen eenstemmigheid.** Minaraad en SERV stellen vast dat er over de verplichting voor sorteerinrichtingen om te beschikken over een kwaliteitsborgingsysteem geen eenstemmigheid is. Enerzijds wordt gevreesd dat de verplichting zal leiden tot een ongelijk speelveld aangezien enkel sorteerinrichtingen (en bv. niet de recyclageparken) hogere kosten zullen hebben door de verplichting om het kwaliteitsborgingsysteem te volgen. Anderzijds wordt gesteld dat deze stap noodzakelijk is in het systeem van sloopopvolging zodat brekers de nodige garanties krijgen dat het aangevoerde puin niet vervuild is.

Ook over het toepassingsgebied van het sloopopvolgingsplan heersen verschillende meningen. Zo wordt enerzijds voorgesteld om voor alle gebouwen (zowel residentieel als niet-residentieel) groter dan 1000 m³ (met uitzondering van individuele wooneenheden) de verplichting van een sloopopvolgingsplan op te leggen voor sloop-, renovatie- of ontmantelingswerken. Dit om de eenduidigheid van het toepassingsgebied en de handhaafbaarheid te verhogen. Ook voor de infrastructuurwerken wordt daarom geijverd om het voorgestelde toepassingsgebied zonder volumegrens te behouden. Anderzijds wordt geijverd om het huidig voorgestelde toepassingsgebied voor slooprenovatie, of ontmantelingswerken te behouden maar daarnaast ook een volumegrens van 1000 m³ weg te voeren sloopmateriaal voor infrastructuurwerken in te voeren omwille van de te hoge kosten en administratieve lasten bij kleinere infrastructuurwerken.

- [34] **Onvoldoende beoordelingsbasis.** De raden stellen vast dat er met betrekking tot dit thema diverse zorgen aan de orde zijn, zorgen die wederzijds op elkaar inwerken. Een en ander komt volgens de raden samen in de zorg voor het gepast verdelen en het naar best vermogen opnemen van verantwoordelijkheden doorheen de volledige waardeketen enerzijds en de zorg dat de baten van het gevoerde beleid de kosten verantwoorden anderzijds.

De raden menen dat het verslag aan de Vlaamse Regering een onvoldoende basis biedt om te beoordelen of en in welke mate het voorstel tegemoetkomt aan deze zorgen. Zo bevat het een onvoldoende onderbouwing van de gemaakte keuzes, onder meer inzake het gekozen toepassingsgebied van het sloopopvolgingsplan.

De raden vragen dan ook om in bovenstaande zin een verduidelijking aan het verslag aan de Vlaamse Regering toe te voegen alsook van de reële kosten en baten en de verdeling ervan tussen de samenleving, de eigenaars en ketenpartners.

Indien onvoldoende gegevens beschikbaar zouden zijn, vragen de raden dat de overheid, in samenwerking met de sector, hieraan de nodige maatregelen koppelt.

Zoals het verslag aan de Vlaamse Regering stelt, heerst er een bezorgdheid dat door het voorgestelde systeem te grote volumes als puin met een hoogmilieurisico-profiel bij de brekers zullen terechtkomen. Daarom vragen de raden om hierbij zo mogelijk een inschatting te geven van de verwachte hoeveelheden HRMP/LRMP-puin binnen een bepaald tijds kader, de impact van het ingevoerde beleid tussentijds te evalueren, en indien nodig het beleid bij te sturen, zodat mogelijke knelpunten worden verholpen.

[35] **Onderzoek de mogelijkheid van een materialeninventaris (gebouwenpaspoort).** Gelet op de lopende discussie omtrent verantwoordelijkheden in het kader van de sloopopvolging, maar ook omwille van de mogelijke bijdrage die het instrument kan leveren ter ondersteuning van het prioritaire beleidsdoel inzake 'dynamisch of veranderingsgericht (ver)bouwen, vragen Minaraad¹¹ en SERV om te onderzoeken welke kosten en baten, gedurende de gehele levensfase van een gebouw, het invoeren van het instrument materialeninventaris (gebouwenpaspoort) bij een omgevingsvergunningplichtige (ver)nieuwbouw met zich meebrengt.

Ter informatie geven de raden mee dat Nederland¹² inzake het vrijwillig gebruik van dit instrument stappen plant en dat de Oostenrijkse overheid een kosten-batenanalyse¹³ heeft uitgevoerd.

¹¹ Ook in zijn advies van 20 maart 2014 over het "Preventieprogramma Duurzaam materialenbeheer in de bouwsector" stelde de Minaraad dat het opportuun kon zijn om in het kader van het thema 'Selectief slopen & demonteren' te onderzoeken of ook het opleggen van de indiening van een materiaalinventaris bij nieuwbouw mogelijk en nuttig is (p. 17). Ook gaf de Raad in zijn advies aan dat het op basis van de tekst van het ontwerppreventieprogramma zeer duidelijk was dat de thema's 'dynamisch bouwen' en 'materiaalprestatie gebouwen' als prioritair werden aangemerkt. De Raad vroeg om dit prioritaire karakter van deze thema's in de tekst nog meer naar voor te laten komen (p. 8-9).

¹² <https://www.duurzaamnieuws.nl/materialenpaspoort-wordt-de-standaard-voor-duurzaam-en-circulair-bouwen/>

¹³ Bronnen: Umweltbundesamt GmbH (2014) & REISINGER, H. (2015).

Bronnen

Minaraad, Advies van 20 maart 2014 over het Preventieprogramma Duurzaam materialenbeheer in de bouwsector 2014-2020, 2014|011;

Minaraad, Advies van 18 februari 2016 over VLAREMA wijziging 5, 2016|003;

Minaraad, Advies van 17 maart 2016 over het Ontwerp U.P. Huishoudelijk en Gelijkaardig Bedrijfsafval, 2016|006;

Minaraad, Advies van 15 december 2016 over de MBO's afgedankte voertuigen, afgedankte batterijen en accu's voor de aandrijving van HE-auto's en afgedankte matrassen, 2016|028

Umweltbundesamt GmbH (2014), Gebäudepass, Wien, 05.08.2014

REISINGER, H. (2015), Umweltbundesamt, Building Pass as Building Material Information System (presentatie), EIONET Workshop Waste, Kopenhagen, 12 maart 2015.