



DE VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

BISNOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Actieplan asbestafbouw naar een asbestveilig Vlaanderen 2040 en voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet tot wijziging van diverse bepalingen van titel X van het decreet algemene bepalingen milieubeleid van 5 april 1995 en van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen

1. SITUERING

1.1. Beleidscontext

Op 24 oktober 2014 onderschreef de Vlaamse Regering de noodzaak en de urgentie van een versneld asbestafbouwbeleid in Vlaanderen en hechtte zij haar principiële goedkeuring aan een versnelde afbouw op weg naar een asbestveilig Vlaanderen tegen 2040 (VR 2014 2410 DOC.1123). Met deze beslissing gaf zij haar fiat voor een gefaseerde, doelgroepgerichte aanpak met afbakening van de prioritaire doelgroepen en asbesthoudende materiaalstromen. De noodzaak van een complementaire, transversale en geïntegreerde benadering was duidelijk met daarbij volgende uitgangspunten:

- aansluiting bij bestaande sensibiliserende, financierende en uitvoerende instrumenten;
- een efficiëntie- en draagkrachtverhoging via schaalvergroting;
- een coördinerende rol van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) om na een doorstartfase een verfijnd asbestafbouwbeleid met meerjarenplanning en -begroting voor te leggen aan de Vlaamse Regering in het voorjaar van 2018.

De termijndoelstelling 2040 is tevens opgenomen in de conceptnota Renovatiepact van 17 juli 2015 voor een geïntegreerd gebouwrenovatiebeleid asbestverwijdering en energieprestatie naar de respectieve lange termijndoelstellingen 2040 en 2050 (VR 2015 1707 DOC.0887). In deze nota werd ook de ontwikkeling van een Woningpas vooropgesteld met informatie over de energieprestatie, renovatieadvies en in een volgende fase een asbestinventaris, als cruciaal onderdeel van de algemene monitoring van een woning- of gebouwkwaliteit. Voor de concrete realisatie van de Woningpas werd op 13 december 2016 een samenwerkingsovereenkomst ondertekend tussen de OVAM, Ruimte Vlaanderen, Wonen-Vlaanderen en het Vlaams Energieagentschap (VEA).

1.2. Probleemstelling en omvang

1.2.1. Wanneer is asbest gevaarlijk

Asbest is een verzamelnaam voor natuurlijke mineralen die bestaan uit microscopisch kleine, naaldachtige vezels of vezelbundels die in steeds fijnere vezels splitsen. Het inademen van deze vezels is zeer gevaarlijk en leidt tot asbestziektes zoals mesothelioom en diverse kankers waarvan longkanker de belangrijkste is. Er is volgens de Wereldgezondheidsorganisatie geen veilige ondergrens. Er zijn meer dan 3.500 verschillende asbesttoepassingen gekend waarin asbestvezels in wisselende hoeveelheden aanwezig zijn, vermengd met een bindmiddel. Het meest bekende bindmiddel is cement, zoals in asbestcement leien en golfplaten. De aanwezigheid van

asbesthoudende materialen vormt geen gevaar zolang het bindmiddel de asbestvezels vasthoudt. Door het bewerken of door verwerking en veroudering wordt het bindmiddel beschadigd en laat het de asbestvezels los. Het risico van bewerking was reeds algemeen gekend maar de recente vaststellingen over de verspreiding van asbestvezels door verwerking en veroudering van bindmiddelen in asbesttoepassingen betekenen een heel nieuwe risicocontext. Dit vergt bijkomende beleidsmaatregelen en een versnelde afbouw om de burger en het leefmilieu maximaal te vrijwaren van blootstelling.

1.2.2. Omvang

De ingeschatte hoeveelheid asbest in Vlaamse gebouwen anno 2019 bedraagt in totaal 2.329.000 ton.



De hoeveelheid aan asbesthoudende dak- en gevelbekleding op Vlaamse gebouwen wordt in 2019 ingeschat op een totaliteit van 86.300.000 m².



Van het totaal aantal gebouwen die potentieel asbest kunnen bevatten (bouwjaar voor 2001), valt hoogstens 15% onder de bestaande werkgeversverplichting voor het bezitten van een asbestinventaris. Dit zijn in hoofdzaak bedrijven en publieke gebouwen. Deze wettelijke verplichtingen worden soms niet of vaak onvolledig opgevolgd, ook bij publieke gebouwen. Het ontbreekt ook aan intrinsieke kwaliteitsborging doordat er geen enkele beperking bestaat voor wie een asbestinventaris mag opmaken. Er bestaat geen lijst van asbestdeskundigen, noch een erkenningsysteem, noch een centrale registratie. Alle andere gebouwtypes zonder werkgeverscontext zoals woningen en appartementen beschikken nagenoeg nooit over een asbestinventaris. Het gaat hierbij om circa 85% van het totaal aantal gebouwen met een risicobouwjaar.

De kans op het aantreffen van één of meerdere asbesttoepassingen in bijvoorbeeld een woning, appartement of in publieke gebouwen zoals scholen, blijkt helaas zeer groot: 70% tot meer dan 90% indien geen totaalrenovatie werd uitgevoerd. In het bijzonder gebouwen met een bouwjaar voor 1980 blijken zwaarder belast te zijn. Uit een steekproef van 2017 in 300 Vlaamse scholen en 2.376 sociale wooneenheden blijkt in 98% van de gebouwen asbest aanwezig te zijn.

2. EVALUATIE VAN DE DOORSTARTFASE

Om tot een gedragen en doordacht asbestafbouwbeleid te komen, zette de OVAM binnen de doorstartfase (november 2014 tot maart 2018) in op:

- de uitvoering van verschillende studies;
- draagvlakcreatie en actiebereidheid binnen de stakeholderstrajecten;
- de opbouw van ervaringen via proefprojecten en een benchmark met Nederland;
- de afbakening van de prioritaire doelgroepen en asbesthoudende materiaalstromen.

2.1. Uitgevoerde studies – doelmatigheidsanalyse

Tijdens de doorstartfase voerde de OVAM volgende negen studies uit:

- Steekproef asbestinventarisatie scholen (ABO-AIB Vinçotte, 2017);
- Studie asbestinventarisatie in landbouwbedrijven (SBB, 2017);
- Steekproef asbestinventarisatie in sociale woningen (Asper, 2017);
- Onderzoek naar blootstelling aan asbest tijdens sanering van golfplaten (Vito, 2016);
- Kleefmonstertest voor de evaluatie van de hechtgebondenheid van asbesthoudende materialen (Vito, 2016);
- Onderzoek naar de verspreiding van vezels vanuit verweerde asbesthoudende dakbedekking (Vito, 2015);
- Onderzoek naar de vezelvrijstelling van asbest uit golfplaten naar het binnenmilieu in loodsen, (Vito, 2016);
- Maatschappelijke kosten-batenanalyse voor asbestafbouwbeleid in Vlaanderen (E&Y, 2017);
- Economische beleidsstudie asbestverwerking (ABO, 2017).

Meer duiding en conclusie over elk van deze studies is opgenomen in bijlage 4. In het bijzonder met betrekking tot de doelmatigheid onderbouwt de maatschappelijke kosten-batenanalyse die gaat als bijlage 5, de voorkeur om vanuit maatschappelijk oogpunt te opteren voor een scenario 'Asbestveilig Vlaanderen 2040'. Dit scenario werd afgewogen ten opzichte van het huidige beleidsscenario (Business as usual) en een scenario 'Asbestvrij Vlaanderen 2040'. Aannames in de MKBA werden afgetoetst met verschillende stakeholders door de OVAM en E&Y.

2.2. Stakeholdertraject – draagvlak en actiebereidheid

In bijlage 4 is een overzicht weergegeven van het stakeholdertraject. Uit dit traject is te concluderen dat er bij alle stakeholders een actiebereidheid en sense-of-urgency aanwezig is, zowel naar de invoering van een asbestinventarisatieplicht als naar het formuleren van verwijderingsmijlpalen. In juni 2015 stelden de sociale partners samen met de vertegenwoordigers van de bouwsector een memorandum op voor alle gewestelijke en federale ministers bevoegd voor asbestbeleid. In het memorandum bevelen de memorandumpartners de invoering aan van een asbestattest bij de verkoop van gebouwen en de invoering van een erkenning voor de opmaak van asbestinventarissen, om particulieren, werknemers en ook het personeel van recyclageparken te beschermen.

Alleen bij de particulieren in een hogere leeftijdscategorie (in het bijzonder 65+) komt een uitzondering voor op de actiebereidheid. Leeftijd blijkt in deze doelgroep een belemmerende factor te zijn om nog investeringen uit te voeren in hun patrimonium.

De grote actiebereidheid is inherent en onlosmakelijk verbonden aan een duidelijke regelgeving en een ondersteunend instrumentarium dat transversaal en op geïntegreerde wijze is uitgebouwd. Een goede regelgeving leidt onder meer tot een beter inzicht in het asbestpassief en biedt duidelijke mijlpalen. Een transversaal en geïntegreerd beleid omvat sensibiliserende, financierende en uitvoerende instrumenten. Indien beide pijlers niet simultaan aanwezig zijn, is er een sterk verminderde actiebereidheid. Dit genereert een toenemende nood aan reactieve milieuhandhaving en vermindert de slaagkans op de realisatie van een asbestveilig Vlaanderen tegen 2040. Bij de geplande tussentijdse evaluatiemomenten via de opvolgingsnota's (zie tijdslijn in punt 4.3) zullen de bijkomende inzichten naar haalbaarheid en knelpunten voor specifieke bedrijfssituaties opgenomen worden. Waar nodig zullen hierin voorstellen tot bijsturing van de regelgeving of de ondersteunende instrumenten voorgesteld worden.

2.3. Evaluatie proefprojecten en benchmark met Nederland

2.3.1. Evaluatie proefprojecten

De OVAM voerde zes proefprojecten uit die zich enerzijds toespitsten op het opbouwen van ervaringen rond de aanpak van specifieke stromen en anderzijds rond de aanpak van asbestinventarisaties. Deze projecten waren:

1. Gegroepeerde verwijdering van plaasterisolatie in stookinstallaties in particuliere woningen en appartementen i.s.m. de stad Antwerpen, woonkantoren Antwerpen en het Ecohuis;
2. Samenkoop renovatie asbestdaken bij particulieren en verenigingen i.s.m. IVAREM;
3. Wijkrenovatieproject asbestdaken i.s.m. Kampenhout, Dialoog vzw en 3Wplus;
4. Bronophaling met asbestzakken voor particulieren i.s.m. MIWA;
5. Bronophaling met asbestzakken en containers voor landbouw en particulieren i.s.m. IOK Afvalbeheer en Merksplas;
6. Aanbieding voordelige asbestinventarisatie voor woningen i.s.m. Merksplas.

De evaluatie van elk proefproject is terug te vinden in bijlage 4. Globaal kunnen volgen conclusies genomen worden:

- het gebrek aan regelgeving belemmert een volledig representatieve opschaling omdat zelfs ruime ontzorging en cofinanciering geen volledige actiebereidheid realiseren;
- een geïntegreerde beleidsmatige en projectmatige benadering van energierenovatie en asbestafbouw is cruciaal, idealiter met inbegrip van een renovatie-expert met deskundigheid in zowel asbestverwijdering als energierenovatie;
- een begeleidend traject vanuit het lokale bestuur als laagdrempelige actor en trekker, ondersteund door de OVAM, blijkt aangewezen met inbegrip van voldoende communicatie, cofinanciering en uitvoerende instrumenten naar ontzorging op maat;
- cofinanciering en samenkoopformules voor de verwijdering van niet-hechtgebonden asbesttoepassingen zijn essentieel voor particulieren;
- bronophaling van asbestcementafval en het begeleiden van een veilige doe-het-zelf vormen een sterke incentive, in het bijzonder voor particulieren en landbouwers;
- het gebrek aan uniforme kwaliteitsborging en verplichtingen voor asbestinventarisatie en asbestdakverwijdering vormen een belemmering voor een kwalitatieve verwijdering;
- samenkoopformules vormen vooral voor uniforme (dak)werken een meerwaarde met integratie van ontzorging en begeleiding;
- ondersteuning in de asbestgerelateerde kost biedt asbestgerichte financiële steun aan de projectdeelnemer.

De OVAM destilleerde uit de evaluatie van de proefprojecten een aantal 'best practices' van instrumenten die lokale besturen kunnen hanteren binnen asbestafbouwprojecten. Lokale besturen kunnen vertrekken van deze beproefde basisformules asbestafbouwprojecten maar mogen ook varianten uitwerken. De OVAM zal subsidies ter beschikking stellen om dergelijke asbestafbouwprojecten uit te rollen over heel Vlaanderen.

2.3.2. Benchmark met Nederland.

Het Nederlandse asbestafbouwbeleid richt zich voor het verbod in 2024 alleen naar asbesthoudende dakbedekking. Ervaringen in Nederland leiden tot de conclusie dat een generieke premie niet de meest effectieve incentive is maar dat het financieren van ondersteuning en begeleiding bij gebouw-eigenaars meer doeltreffend is. Voor meer duiding wordt verwezen naar bijlage 4.

2.4. Prioritaire doelgroepen en asbesthoudende materiaalstromen

In de beslissing van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 werden de scholen, publieke gebouwen (ziekenhuizen, lokale besturen, ...), de land- en tuinbouw en residentiële gebouwen (zowel particuliere eigenaars als sociale huisvestingsmaatschappijen) als prioritaire doelgroepen gekwalificeerd. Deze doelgroepen blijven prioritair omdat de omvang van het asbestpassief groot is of omdat de gebouwgebruikers, in het bijzonder kinderen en jongvolwassenen, zeer kwetsbaar zijn. Daarnaast is de draagkracht van de eigenaars soms ontoereikend en zijn de risico's op onzorgvuldige omgang in residentiële gebouwen groot door het gebrek aan kennis en gegevens bij het verwerven of het in gebruik nemen. De bestaande werkgeversverplichting tot het inventariseren en opvolgen van een asbesttoestand geldt immers niet voor deze woongebouwen.

De prioritering naar verwijdering en aanpak van asbesthoudende materialen is gelinkt aan hun intrinsiek risico op vrijstelling van asbestvezels (gehalte en binding asbestvezels) en de maatschappelijke en economische gevolgen van hun aanwezigheid. Vanuit deze optiek blijven asbestcement daken en gevels en niet-hechtgebonden asbesttoepassingen, zoals CV-leidingisolatie, de grootste prioriteit. Asbestdaken en -gevels maken circa 90% van het te verwijderen asbestvolume uit. De resterende hoeveelheid aan asbesthoudende dak- en gevelbekleding op Vlaamse gebouwen wordt in 2019 ingeschat op een totaliteit van 86.300.000 m². Het volume aan asbest te verwijderen niet-hechtgebonden asbesttoepassingen bedraagt slechts 5%. De verwijderingskost van beide stromen is echter omgekeerd evenredig met het volume van deze stromen.

Vervangingskost asbestcement leien dak gemiddelde woning: 15.000 tot 20.000 euro (voor asbestcement golfplaten ligt dit 20 tot 30% lager):

- ontmanteling: 20 tot 30% renovatiekost (waarvan circa 5% meerkost door asbest);
- heraanleg: 70 tot 80% renovatiekost.

Verwijderingskost niet-hechtgebonden CV-leidingisolatie gemiddelde woning: 7500 euro (meer dan 90% meerkost asbest).

Asbestcement nutsleidingen (40.000 km) vormen een omvangrijke stroom maar zijn minder prioritair naar versnelde afbouw, vermits er geen onmiddellijk blootstellingsrisico is. Asbestproductieafval vormt een specifieke problematiek in de ruime regio Kapelle-op-den-bos en Willebroek. Dit heeft de OVAM sinds 2006 in het kader van het Bodemdecreet opgenomen in een specifieke projectaanpak.

3. DOELSTELLING ASBESTVEILIG VLAANDEREN 2040

In een asbestveilig Vlaanderen staat het wegnemen van de schadelijke invloed van asbest voor alle burgers en het milieu centraal. Cruciaal hierbij is inzicht verwerven in de toestand en de omvang van het asbestpassief in Vlaanderen via inventarisatie als eerste stap om naar een verwijdering of veilig beheer van risicovolle asbesthoudende materialen te kunnen overgaan tegen 2040. De risicovolle asbesthoudende toepassingen zijn asbesttoepassingen waarvan op basis van een uniforme risico-evaluatiemethodiek vastgesteld wordt dat het bindmiddel in slechte staat is en asbestvezels vrijstelt of dat hiervoor een verhoogd risico bestaat. Voor de beleidsaanpak wordt de risicogebaseerde, economisch proportionele en maatschappelijk batige benadering, zoals geïmplementeerd in 'Asbestveilig Vlaanderen 2040', vooropgesteld. Deze beleidsdoelstelling noodzaakt een aanpak die gebaseerd is op twee pijlers: een verankering in de regelgeving en een ondersteunend instrumentarium. Het doel is om, gefaseerd naar prioriteit, een versnelde afbouw van risicovolle asbesthoudende materialen tegen respectievelijk 2034 en 2040 na te streven. De asbestinventarisatie bij verkoop en generiek tegen 2032 vormt hiervoor de vertreks- en monitoringsbasis.

Binnen het ondersteunende instrumentarium anticipeert OVAM met transversale instrumenten op de ontoereikende draagkracht van socio-economisch kwetsbare doelgroepen. Binnen de regelgeving zijn

afwijkingmogelijkheden voor specifieke doelgroepen voorzien bij uitwerking van de uitvoeringsbepalingen.

Omwille van hun publiek toegankelijke karakter en de voorbeeldfunctie die overheden moeten vervullen, is de versnelde afbouw binnen publieke constructies prioritair. De beleidsaanpak zal in het bijzonder voor publieke constructies als voortrekkers streven naar een versnelde realisatie van een asbestveilige toestand.

4. PIJLERS VAN HET BELEID - ASBESTVEILIG VLAANDEREN 2040

4.1. Regelgeving

4.1.1. Koppeling met het Materialendecreet van 23 december 2011

De Europese REACH verordening - Bijlage XVII stelt dat lidstaten om redenen van gezondheidsbescherming het gebruik van asbesthoudende materialen mogen beperken, verbieden of aan voorwaarden onderwerpen voordat deze worden verwijderd of aan vervanging toe zijn. Een van de doelstellingen van het Materialendecreet is conform artikel 4: "het vaststellen van maatregelen voor en het tot stand brengen of optimaliseren van materiaalkringlopen, waarbij de gezondheid van de mens en het milieu gevrijwaard worden tegen de schadelijke invloed van het beheer van materialen en afvalstoffen". De voorgestelde regelgeving is nodig om de gezondheid van alle burgers en het milieu te vrijwaren van de schadelijke invloed van risicovolle asbesthoudende materialen.

4.1.2. Uitgangspunten voorstel regelgeving en beleidsdoelstellingen

De ontwerpregelgeving omvat het invoeren van een inventarisatieplicht, een verwijderingsplicht en een beheerplicht voor gebouweigenaars van gebouwen of infrastructuur die overeenkomstig hun bouwjaar (voor 2001) asbest kunnen bevatten. De keuze voor de eigenaar als aanspreekpunt neemt niet weg dat de modaliteiten en de financiering van de uitvoering van de decretale verplichtingen in de praktijk contractueel worden geregeld, rekening houdend met de aan een derden toegekende beheers- en genotsrechten op het goed. In het geval van mede-eigendom zijn alle eigenaars hoofdelijk gehouden aan de verplichting te voldoen, maar gebeurt de praktische invulling binnen het normale beheer en de organisatie, overeenkomstig de vigerende regelgeving voor de mede-eigendom.

De krachtlijnen van het als bijlage 1 toegevoegd voorontwerp van decreet worden hieronder toegelicht. Voor de artikelsgewijze bespreking wordt verwezen naar de als bijlage 2 toegevoegde memorie van toelichting.

INVENTARISPLICHT

Er worden decretale rechtsgronden voorzien voor de invoering van een inventarisatieplicht van asbesthoudende materialen voor constructies met risicobouwjaar. Dit omvat:

- de beschikbaarheid van een asbestinventarisatetest bij verkoop of tegen uiterlijk 2032 voor constructies met risicobouwjaar (voor 2001). Voor de gemeenschappelijke delen binnen de mede-eigendom is een apart asbestinventarisatetest voorzien. Voor de opmaak en de beschikbaarheid ervan wordt in het bijzonder voor de eerste verkopen in een aangepaste regeling voorzien om de marktwerking niet te verstoren. Eens een geldig asbestinventarisatetest beschikbaar is voor de gemeenschappelijke delen, kan dit bij elke private verkoop gebruikt worden;
- het invoeren van een kwaliteitsborgingssysteem van gecertificeerde asbestdeskundigen die instaan voor de opmaak van asbestinventarissen;

- het ontwikkelen van een centrale databank asbestinventarisatie bij de OVAM voor de opvolging en ontsluiting van asbestinventarisgegevens.

VERSNELDE VERWIJDERING TEGEN 2034 EN 2040

Verwijderingsplicht voor publieke constructies

De mijlpaal 2034 vat de prioritaire asbesthoudende materialen die sowieso einde economische en technische levensduur zijn door de ouderdom, de staat van het bindmiddel, de verspreiding van asbestvezels en de gezondheidsrisico's naar bewoners en werknemers. Deze prioritaire materialen vormen de asbestcement toepassingen in de buitenschil van constructies en de niet-hechtgebonden toepassingen. De eindmijlpaal 2040 omvat alle andere asbesthoudende materialen die een verhoogd risico vormen, te verwijderen indien ze eenvoudig bereikbaar zijn.

Er worden decretale rechtsgronden voorzien voor de invoering van een gefaseerde verwijderingsplicht van risicovolle asbesthoudende materialen. Dit omvat:

- de invoering van een mijlpaal 2034 waartegen de meest risicovolle asbesthoudende materialen in publieke constructies moeten verwijderd zijn;
- de invoering van een mijlpaal 2040 waartegen de andere risicovolle, eenvoudig bereikbare asbesthoudende materialen in publieke constructies moeten verwijderd zijn;

Het asbestveilig maken van publieke gebouwen en infrastructuur is belangrijk vanuit enerzijds het publiek toegankelijke karakter en anderzijds de voorbeeldfunctie die overheden vervullen.

Beleidsdoelstelling 2034 en 2040 voor niet-publieke constructies

Via het ondersteunende, flankerende beleid worden eigenaars van niet-publieke constructies maximaal aangemoedigd risicovolle asbesthoudende materialen tegen voormelde mijlpalen te verwijderen. Via het instrument van sectorprotocollen verankeren we maximaal de doelstellingen 2034 en 2040 voor de prioritaire doelgroepen.

De OVAM voorziet in periodieke evaluaties van opvolgingsnota's naar de Vlaamse Regering om de voortgang van het afbouwbeleid te evalueren en de Vlaamse Regering eventueel nieuwe regelgevende of ondersteunende maatregelen voor te stellen indien het afbouwtempo niet volstaat om de beleidsdoelstellingen 2034 en 2040 te behalen.

VERWIJDERINGSPLICHT BIJ WERKEN

Om de instandhouding van asbesthoudende materialen te vermijden, voorzien we de decretale bepaling om gekoppeld aan het natuurlijke momentum van werken asbesthoudende materialen maximaal te verwijderen. Dit omvat de invoering van een verwijderingsplicht van alle asbesthoudende materialen die bij werken eenvoudig bereikbaar worden. Bij grote of kleine werken aan een constructie kunnen initieel ingesloten asbesthoudende materialen eenvoudig bereikbaar worden. In dat geval is het nodig dat deze asbesthoudende materialen worden verwijderd om instandhouding en verborgen insluiting te vermijden. Er wordt geen asbestvrije maar een asbestveilige toestand beoogd, waardoor gebouweigenaars niet verplicht worden om bijvoorbeeld onnodig de bouwkundige integriteit van hun gebouw aan te tasten. Alleen de asbesthoudende materialen die binnen het natuurlijke momentum van de werken eenvoudig bereikbaar worden, vallen onder de verwijderingsplicht.

BEHEERPLICHT

De gebouweigenaar moet de resterende asbesthoudende materialen die niet eenvoudig bereikbaar zijn of geen risico vormen, veilig beheren in afwachting van een verwijdering bij toekomstige werken.

Op basis van deze regelgeving zullen in latere fase uitvoeringsbepalingen uitgewerkt worden. Een schematische weergave gaat als bijlage 6.

GEïNTEGREERDE AANPAK ASBESTAFBOUW EN SLOOPBEHEER

Bijlage 7 beschrijft hoe de geïntegreerde aanpak binnen het materialenbeleid voorzien is om het asbestafbouwbeleid af te stemmen op de bestaande regelgeving rond sloopbeheer. De invoering van een asbestinventarisatetest faciliteert mee de selectieve afbraak en inzameling van asbesthoudende materialen, in het bijzonder voor de kleinere, veelal residentiële gebouwen die buiten de bestaande verplichting van het sloopopvolgingsplan vallen. Het 'Eenheidsreglement voor gerecycleerde granulaten' legt de regels vast waaraan brekers en granulaten in Vlaanderen moeten voldoen en bevat de verplichting voor brekers om bij acceptatie en verwerking van puin een onderscheid te maken tussen puin met een laagmilieurisico-profiel (LMRP) en puin met een hoogmilieurisico-profiel (HMRP). Deze verplichting start op 24 augustus 2018. De OVAM voorziet in het bijzonder voor de kleinere afbraakwerven zoals woningen, in een monitoring van de markteffecten. Daarbij wordt ook onderzocht of de beschikbaarheid van een asbestinventarisatetest (destructieve variant) voor dergelijke sloopwerven een basis kan zijn voor een verwerking van het slooppuin aan een LMRP.

4.2. Ondersteunend instrumentarium

Om de beleidsdoelstelling 'Asbestveilig Vlaanderen 2040' te realiseren is er naast de regelgeving een ondersteunend instrumentarium nodig dat transversaal en op geïntegreerde wijze met het woon- en energierenovatiebeleid is uitgebouwd. In het als bijlage 3 toegevoegd Actieplan asbestafbouw wordt rond volgende clusters een ondersteunend instrumentarium vooropgesteld om een sluitende aanpak te kunnen realiseren:

- informeren, sensibiliseren en educatie;
- een versneld asbestafbouw ondersteunen met:
 - o instrumenten OVAM;
 - o instrumenten transversaal;
- veilig en duurzaam beheer van asbestafval;
- het asbestafbouwbeleid voortdurend verbeteren;
- een veilige asbestafbouw handhaven.

Naast de klassieke ondersteuning via ontzorging en draagkrachtverhoging zal binnen het instrumentarium ook steeds de inzet van nudging en gedragsturende incentives maximaal meegenomen worden. Het ondersteunende instrumentarium omvat zowel generieke als eenmalige acties. In onderstaande tijdslijn wordt uitgegaan van een eerste fase tot 2022 (opschalingsfase) om vervolgens op kruissnelheid te komen vanaf 2023.

4.3. Opvolging aanpak

De uitrol van de regelgeving en het instrumentarium vraagt een specifieke periodieke opvolging om de effectiviteit van deze aanpak te kunnen toetsen en te blijven garanderen. Deze opvolging is voorzien onder de vorm van periodieke opvolgingsnota's aan de Vlaamse Regering. Indien uit de tussentijdse monitoring blijkt dat de jaarlijkse vooruitgang en actiebereidheid onvoldoende is om de respectievelijke afbouwdoelstellingen 2034 en 2040 te behalen, zullen voorstellen tot bijkomende maatregelen voorgelegd worden. Volgende momenten worden voorzien voor de uitvoering van de onderdelen en acties beschreven in het actieplan.



5. BUDGETTAIRE WEERSLAG

Het advies van de Inspectie van Financiën van 2 mei 2018 gaat als bijlage 8.

Het akkoord van de Vlaamse minister van Begroting van 18 juli 2018 gaat als bijlage 10.

6. WEERSLAG OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Het advies van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, van 17 juli 2018 gaat als bijlage 11.

7. WEERSLAG OP DE LOKALE BESTUREN

7.1. Beheer en realisatie van asbestafbouwdoelstellingen voor eigen gebouwpatrimonium

De realisatie van het asbestafbouwbeleid haakt grotendeels in op de intrinsieke zorg- en beheerplicht van lokale besturen als gebouweigenaar en werkgever. Voor de inzameling en verwerking van asbestcementafval ondersteunt de OVAM de lokale besturen via haar subsidies voor asbestafbouwprojecten. Daarnaast biedt de geïntegreerde aanpak van asbestverwijdering en energierenovatie ondersteuningsmogelijkheden vanuit de instrumenten voor lokale besturen van netbeheerders en het Vlaams Energiebedrijf vanuit de energiereductie-engagementen opgenomen in de Burgemeesterconvenanten.

7.2. Coördinatie asbestafbouwprojecten

Voor de coördinatie van de intergemeentelijke asbestafbouwprojecten ramen we de bijkomende inzet op het vlak van personeel voor lokale besturen op 15 VTE. Deze raming is gebaseerd op de uitgevoerde proefprojecten en houdt rekening met een intergemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld op het niveau van afval- of streekintercommunales. Omdat de OVAM in de projectsubsidies voor lokale besturen een vergaande subsidiëring voor projectcoördinatie voorziet, wordt netto geen weerslag op de personeelsinzet verwacht.

7.3. Milieuhandhaving asbest

De uitrol en de bekendmaking van het asbestafbouwbeleid zal intrinsiek een verhoogde druk op het vlak van meldingen en klachten door burgers genereren. Om in het bijzonder het aantal proactieve steekproefsgewijze handhavingscontroles op renovatie- en sloopwerven met asbestrisico te verhogen, wil de OVAM ondersteuning bieden via het afsluiten van (intergemeentelijke) asbestconvenanten. De OVAM raamt de bijkomend noodzakelijke VTE-inzet op circa 11 VTE. Een subsidiebesluit zal bij het aangaan van de asbestconvenanten flankerend de subsidiëring van de VTE-behoefte ondersteunen en dit gradueel vanaf 2021.

8. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Het voorontwerp van decreet is aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 218/88 van 26 juni 2018.

De als bijlage 12 toegevoegde reguleringsimpactanalyse onderzoekt, net zoals de MKBA, drie beleidsopties om het verwijderen van asbest in constructies te versnellen:

1. het huidige beleidsscenario (business as usual - BAU);
2. 'Asbestveilig Vlaanderen 2040';
3. Vlaamse 'risicoconstructies asbestvrij in 2040'.

De reguleringsimpactanalyse vergelijkt de scenario's in functie van de doelstellingen van de Vlaamse Regering: de risico's van asbest in kaart brengen, de definitieve verwijdering versnellen en de gezondheidsrisico's van asbest wegnemen tegen 2040. Scenario 1 (BAU) neemt de blootstellingsrisico's aan asbest onvoldoende weg. Tot in 2070 zal asbest in constructies en installaties nog gezondheidsrisico's met zich meebrengen. Scenario's 2 en 3 nemen de blootstellingsrisico's wel op afdoende wijze weg tegen 2040. Bovendien zorgen scenario's 2 en 3 voor bijkomende maatschappelijke baten. Doordat eigenaars in scenario 3 verplicht zijn om asbest op moeilijk bereikbare plekken te verwijderen, loopt de kost beduidend hoger op dan in scenario 2. De extra kost voor scenario 3 leidt echter niet tot een vermindering van de blootstellingsrisico's. Gezien scenario 2 op een kostenefficiënte wijze de doelstellingen van de Vlaamse Regering vervult en de hoogste maatschappelijke baat heeft, is scenario 2 ('Asbestveilig Vlaanderen 2040') het voorkeursscenario. Met dit scenario pakt Vlaanderen de historische problemen op geïntegreerde en omvattende wijze aan. Bovendien versterkt Vlaanderen zijn rol als wereldwijde voorloper in het duurzaam beheer van afval en materialen.

9. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar goedkeuring te hechten aan:
 - a. het bovengenoemde Actieplan Asbestafbouw;
 - b. het principe om op basis van de tussentijdse opvolgingsnota's nieuwe maatregelen te nemen indien de voortgang van het versnelde asbestafbouwbeleid naar de respectievelijke doelstellingen 2034 en 2040 ontoereikend blijkt;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, te gelasten in 2022 een opvolgingsnota aan de Vlaamse Regering voor te leggen met nieuwe meerjarenplanning en -

begroting voor de benodigde projectmiddelen en in voorkomend geval de benodigde personeels- en werkingskredieten vanaf begrotingsjaar 2023;

3. haar principiële goedkeuring te hechten aan bovengenoemd voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van titel X van het decreet algemene bepalingen milieubeleid van 5 april 1995 en van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen en aan de bijbehorende memorie van toelichting;
4. de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen.

Joke Schauvliege
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw