

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Definitieve goedkeuring Vlaams beleidsprogramma “Op weg naar circulair bouwen 2022-2030”

Samenvatting

Vlaams Beleidsprogramma “Op weg naar circulair bouwen 2022 - 2030”

De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) heeft een beleidsprogramma uitgewerkt dat tot 2030 de transitie naar een circulaire bouwsector moet begeleiden. Het bevat actieplannen, projecten en andere inspanningen die geclusterd in werken de uitdagingen aanpakken die deze transitie in de weg staan.

De focus van het nieuwe beleidsprogramma ligt op de uitdagingen om de milieu-impact en het materiaalgebruik van de bouwsector in de volgende jaren aan te pakken en te beheersen. 2030 wordt een belangrijke mijlpaal om de uitstoot van broeikasgassen sterk terug te dringen. Om dit te realiseren steunt het beleidsprogramma op een doorgewerkte samenwerking met partners actief in de bouwsector, overheden van andere relevante beleidsdomeinen en lokale besturen.

Het beleidsprogramma schrijft zich in de beleidsvisie van de Vlaamse regering in en houdt rekening met ontwikkelingen op Europees en ander beleidsniveau. Het streeft naar een maximale afstemming en samenwerking over verschillende beleidsniveaus en domeinen heen.

Het beleidsprogramma is een preventieplan van de Vlaamse Regering, in overeenstemming met het artikel 17 van Materialendecreet, dat wordt genotificeerd bij de Europese Commissie als een preventieprogramma overeenkomstig de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

De Vlaamse beleidsnota voor 'Omgeving'¹ bevat de ambitie van de Vlaamse minister voor Omgeving om de bouwsector te stimuleren om circulair en modulair te bouwen. Het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 stelt dat een ontkoppeling van de (economische) groei tegenover de impact op het milieu in de bouw nodig is. Deze ontkoppeling moet gebeuren rekening houdend met een steeds grotere vraag naar gebouwen en infrastructuur. Om de uitdagingen van de klimaatsverandering, de verbetering van de grondstoffefficiëntie en het verminderen van onze impact op het milieu te realiseren, is een omschakeling naar een circulaire bouwconomie in Vlaanderen nodig. Het voorliggende ontwerp-beleidsprogramma 'Op weg naar circulair bouwen' geeft vorm aan deze circulaire ambities voor de bouwsector, voor de periode 2022 tot 2030.

Dit programma vormt voor de Vlaamse overheid en haar partners, zowel uit de bouwsector als overheden uit verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus een richtsnoer en een solide basis om de volgende jaren samen beleid te ontwikkelen en stappen te zetten in de transitie. Het zet de bakens en doelstellingen uit voor de komende periode. Het werkt vooral in op de uitdagingen die de transitie naar een circulaire bouwconomie bemoeilijken. Het programma gaat uit van evenwaardige partnerschappen en zeggenschap.

Het nieuwe beleidsprogramma bouwt verder op de inspanningen en resultaten van het vorige, beleidsprogramma 'Materiaalbewust bouwen in kringlopen 2014-2020' en past binnen de transitie naar circulair bouwen zoals geformuleerd in 'Visie 2050, Een langetermijnvisie voor Vlaanderen' en het Vlaamse klimaatactieplan.

Het beleidsprogramma zoekt een antwoord op de uitdagingen over de klimaatdoelstellingen, de grondstoffenefficiëntie en de noodzakelijke renovatiegolf van ons huidige patrimonium die de bouwsector de komende jaren aangaat. Het wordt afgestemd met de uitdagingen van de strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Europa	Vlaanderen
<ul style="list-style-type: none">• Europese Green Deal• Actieplan voor circulaire economie (CEAP)• Renovation Wave• Actieplan 'Critical Raw Materials'• Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability• Verordening Bouwproducten• ...	<ul style="list-style-type: none">• Regeerakkoord van de Vlaamse regering 2019-2024• Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen• Vlaams klimaatactieplan• Werkagenda Circulair Bouwen• Langetermijn renovatiestrategie voor gebouwen 2050• Actieplan Asbestafbouw• Relanceplan Vlaamse Regering - Vlaamse Veerkracht.• Strategische visie BRV• ...

Tabel 1: Enkele van de Europese en Vlaamse beleidsinstrumenten die de transitie naar een circulaire bouwconomie mee vorm geven.

¹ Beleidsnota 2019 – 2024 Omgeving: 9.1.2 OD 2. Materiaalbewust bouwen en verbouwen

Daarnaast dragen de inspanningen in het beleidsprogramma bij tot de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, met als focus SDG12: Verantwoorde Consumptie en Productie.

Om die doelstellingen tegen 2050 te behalen, moeten we met gerichte inspanningen enkele grote uitdagingen overwinnen. Daarom formuleren we een beleidsstreven tegen 2030, het einde van de looptijd van dit nieuwe beleidsprogramma. De inspanningen om dit beleidsstreven te realiseren zijn geclusterd in werven met concrete actiepaden en resultaten (zie verder).

Het beleidsprogramma vormt een kader en omvat de gezamenlijke inspanningen van de sector en de overheid om de uitdagingen over klimaat en efficiënt materiaalgebruik in de bouw te overwinnen. Het beleidsprogramma 'Op weg naar circulair bouwen' is een centrale bouwsteen binnen de Werkagenda Circulair Bouwen. De Werkagenda benadert de transitie vanuit een brede scope, met aandacht voor hefboomen ter ondersteuning van een circulaire economie en departement overstijgende aspecten zoals energie, water, betaalbaar wonen of gebiedsontwikkeling.

Het beleidsprogramma is een preventieplan van de Vlaamse Regering in overeenstemming met het artikel 17 van het decreet van 23 december 2011 over het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, kortweg het Materialendecreet genoemd. Het beleidsprogramma wordt genotificeerd bij de Europese Commissie als preventieprogramma volgens het artikel 9 en het artikel 28 van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2008/98/EG van 19 november 2008, herzien in 2018. De Kaderrichtlijn Afvalstoffen bepaalt dat de Lidstaten er voor moeten zorgen dat deze programma's ten minste eens in de zes jaar worden geëvalueerd en, zo nodig, herzien. Daartoe zal in 2026 een grondige evaluatie binnen een 'midterm review' van het beleidsprogramma gebeuren.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Advies van Inspectie van financiën

Dit actieplan werd voor advies voorgelegd aan de inspectie van financiën. De inspecteur – generaal van Financiën Paul Van Sprundel gaf op 1 februari 2022 een gunstig advies over het Vlaams beleidsprogramma "Op weg naar circulair bouwen 2022-2030". De inspectie van financiën meent wel dat op dit ogenblik al de nodige maatregelen moeten worden genomen om de financiering van dit programma tot 2030 te verzekeren (*zie verder budgettaire impact voor de Vlaamse overheid*).

De inspectie van financiën formuleert twee bedenkingen bij het programma.

- *Inhoudelijk wijst de inspectie op het ontbreken van een maatschappelijke kijk op het invullen van toekomstige woon- en werkfuncties en de impact hiervan op het circulair bouwen.*
Het beleidsprogramma vertrekt inderdaad vanuit een materialenbenadering, met oog voor dematerialisatie en het sluiten van de materiaalkringlopen. Het luik veranderingsgericht bouwen heeft aandacht voor de aanpasbaarheid van bouwwerken in functie van toekomstige en wijzigende behoeften. Aspecten zoals comfortabel wonen en werken, slim ruimtegebruik en infrastructuur vinden meer uitgesproken hun plaats binnen de Werkagenda Circulair Bouwen. Het Beleidsprogramma is een belangrijke schakel binnen deze agenda. Inhoudelijk is er een sterke wisselwerking met deze werkpaden binnen de werkagenda die inzetten op de ruimere context van wonen en bouwen.
- *De inspectie van financiën merkt op dat circulair bouwen nog maar aan het begin van de ontwikkelingen staat die op dit vlak nodig of mogelijk lijken. Ook na 2030 zal dit beleidsprogramma een vervolg moeten krijgen.*

Het beleidsprogramma is inderdaad uitgezet binnen een visie naar 2050, die ook na 2030 aanhoudende inspanningen zal vragen om de milieudoelstellingen waar te maken. De snelheid waarmee de acties tot 2030 worden ingezet, zal bepalende zijn voor de inspanningen die na deze periode nog nodig zullen blijken.

Het advies van de Inspectie van Financiën van 1 februari 2022 gaat als bijlage 1.

Openbaar onderzoek

Van 16 augustus tot en met 15 oktober 2021 lag het ontwerpplan voor in openbaar onderzoek. Gedurende de looptijd van het openbaar onderzoek kon iedereen bezwaren of opmerkingen op dit ontwerpplan schriftelijk overmaken aan de OVAM. Dit kon via het emailadres beleidsplanbouw@ovam.be of op het adres van de OVAM, Stationsstraat 110, 2800 Mechelen. Men kon de ontwerptekst raadplegen op www.ovam.be en via de websites van alle Vlaamse gemeenten.

De opmerkingen geformuleerd tijdens dit openbaar onderzoek werden verwerkt in dit beleidsprogramma. Algemeen werd het ontwerp programma en de daarin voorgestelde aanpak onthaald als een helder en goed uitgewerkt document. De beleidsdoelstellingen werden als ambitieus maar realistisch beoordeeld.

Het beleidsprogramma met aanpassingen als antwoord op de opmerkingen tijdens de consultatie is toegevoegd als bijlage 2.

Voor het verslag van het openbaar onderzoek verwijzen we naar de bijlagen 3 en 4.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING VAN HET PLAN

Het ontwerp-beleidsprogramma geeft een doorkijk naar het beleidsstreven voor 2030 en 2050 op het vlak van circulair materialenbeheer en circulair ontwerpen en (ver)bouwen. Het heeft daarbij zowel aandacht voor het bestaande patrimonium als voor nieuw te ontwerpen bouwwerken.

In 2050:
<ul style="list-style-type: none">• willen we enkel nog bouwen met materialen met de kleinst mogelijke milieu-impact, en winnen we materialen maximaal terug uit het bestaande gebouwde patrimonium.• willen we dat nieuwe of gerenoveerde bouwwerken veranderingsgericht zijn in functie van de wijzigende behoeften en een minimale milieu-impact hebben. We beschikken over een volledig digitaal overzicht van de materiaalvoorraad in ons gebouwde patrimonium.
Daarom streven we ernaar om tegen 2030:
<ul style="list-style-type: none">• 95% van de steenachtige en 70 % van de niet-steenachtige materialen uit bouwwerken te hergebruiken of recycleren. Daarvan zetten we minstens de helft hoogwaardig terug in.• 25% van de bouwwerken (nieuwbouw of renovatie) te ontwerpen en te (ver)bouwen volgens de principes van circulair bouwen.
Dit betekent dat we tegen 2030:
<ul style="list-style-type: none">• voor alle substantiële afbraak- en ontmantelwerken de materiaalkringlopen opvolgen van werf tot verwerking;• met kwaliteitsborging alle gerecycleerde materialen veilig kunnen gebruiken in een tweede of derde leven;• door ketensamenwerking minstens de helft van de materialen hergebruiken of inzetten als grondstof voor nieuwe bouwmaterialen of andere hoogwaardige toepassingen. • bouwen en verbouwen volgens de principes van veranderingsgericht bouwen;• we streven ernaar bij de uitvoering van omgevingsvergunningsplichtige werken, te beschikken over materiaaldata bij finale oplevering;• ernaar streven voor elk bouwwerk onder een maximaal materialenpeil te scoren, bij voorkeur geïntegreerd in een globale milieu-impactscore (energie, materialen, water).

Tabel 2. Vooruitblik beleidsstreven 2050-2030

Het beleidsprogramma vertrekt vanuit de uitdagingen voor de Vlaamse bouwsector om de transitie naar een circulaire bouweconomie mogelijk te maken, m.n. marktvertrouwen vergroten, samenwerken in het waardenetwerk, meten en inventariseren van informatie, sensibilisering en opleiding. De inspanningen die nodig zijn om deze uitdaging aan te pakken, zijn georganiseerd in werven en deelwerven. Het identificeren van de uitdagingen en het formuleren van het beleidsstreven gebeurde in overleg met relevante stakeholders binnen de bouwsector, onderzoeksinstituten en verschillende beleidsdomeinen en -niveaus.

Voor de realisatie van het programma werkt de OVAM samen met private partners en overheden binnen andere beleidsdomeinen en -niveaus. Door het efficiënt afstemmen van de inspanningen verlenen we het programma meer slagkracht en kunnen we de middelen optimaal inzetten. De bijdrage van private partners omvat vooral de inbreng van expertise en inzet van hun medewerkers, zoals blijkt uit de sterke betrokkenheid van professionele federaties. Ook zijn de experimenten en pilootprojecten van ondernemingen binnen de Green Deal Circulair Bouwen (2019-2022) en de Gerichte Call circulaire bouweconomie (2020) een bron van leerlessen en inspiratie. Europese projectfinanciering (bijvoorbeeld binnen het kader van Horizon Europe) maar ook

projectfinanciering op Vlaams niveau bieden kansen voor onderzoek en de concrete doorvertaling en implementatie van circulair bouwen in de Vlaamse bouwpraktijk.

B. TOELICHTING BIJ DE HOOFDSTUKKEN VAN HET BELEIDSPROGRAMMA

Het beleidsprogramma kwam tot stand in co-creatie met de stakeholders uit de bouw en verwante economische sectoren alsook relevante beleidsdomeinen en -niveaus. Het levert een document met duaal aspect op. Het omvat een omlinjnde beleidsvisie en projectie van het streven voor het beleid, maar ook een aanzet en kader voor de samenwerking van de overheid met private partners om de inspanningen te leveren om de gedragen ambities te halen.

Het programma werd als volgt opgebouwd:

1. Opdracht en context: omschrijving van de relatie van de inspanningen voor de transitie naar circulair bouwen binnen het beleidsprogramma en andere beleidsinspanningen en programma's op Europees, Belgisch en Vlaams niveau
2. Circulair bouwen, een transitie: geeft aan wat circulair bouwen is en hoe dit past in de algemene transitie naar een circulaire economie.
3. Van duurzaam materialenbeheer naar circulair materialenbeheer en circulair ontwerpen en (ver)bouwen: dit hoofdstuk verbindt de resultaten en leerlessen uit het vorige beleidsprogramma 'Materiaalbewust bouwen in kringlopen' met de uitdagingen van het nieuwe beleidsprogramma. Het preciseert het beleidsstreven voor 2030.
4. Uitdagingen en werven voor de circulair bouweconomie: omvat de samenhang en de omschrijving van de inspanningen die nodig zijn om de doelstellingen van het beleidsstreven voor 2030 samen met onze stakeholders te behalen. Deze zijn opgedeeld in 9 werven met daaronder nog verschillende deelwerven.
5. Samenwerking: beschrijving van de organisatie en de opvolging van de samenwerking van de OVAM met haar partners om de doelstellingen van dit beleidsprogramma te halen. We bekijken welke rol de OVAM zal opnemen en welke inbreng en inspanningen de verschillende partners leveren.

De kern van het programma situeert zich op het niveau van het beleidsstreven (hoofdstuk 3), en de werven en deelwerven gekoppeld aan concrete doelstellingen en resultaten (hoofdstuk 4).



Figuur 1. Werven en uitdagingen

Het programma identificeert 9 werven die rechtstreeks gekoppeld zijn aan de uitdagingen en de thematische benadering. Gezien het belang van digitalisering binnen de bouwsector en de nood aan transparante data binnen een ketensamenwerking, werd een extra werf rond digitale informatie-uitwisseling opgenomen.

Bij de uitrol van het programma overlegt de OVAM met de stakeholders om de engagementen die zij tijdens het voorbereidingsproces en bij de ontwikkeling van Werkagenda Circulair Bouwen hebben uitgesproken verder richting te geven. Om dit voor te bereiden heeft de OVAM voor de verschillende deelwerven fiches uitgewerkt die de nodige informatie samenbrengen rond inhoud, prioriteiten, mijlpalen, (tijds)planning en resultaatsindicatoren. Deze fiches gaan ook in op de rol van de OVAM en de verwachte inspanningen van de partners. Het Hoofdstuk 5 van het beleidsprogramma gaat specifiek in op de samenwerking tussen de verschillende partners die bijdragen aan het programma en de opvolging van de resultaten. De concrete afspraken bij aanvang van het programma worden doorheen de looptijd van het programma op regelmatige tijdstippen geëvalueerd. Zo zal er zeker overleg en afstemming zijn met departement EWI en VLAIO zodat lopende projecten en innovatieve ontwikkelingen complementair ingezet zullen worden.

Naast de specifieke resultaatsindicatoren voor de verschillende (deel)werven omvat het beleidsprogramma een beperkt aantal kritieke prestatie-indicatoren (KPI). Die zijn gericht op het niveau van het beleidsstreven voor circulair materialenbeheer en circulair ontwerpen en (ver)bouwen, en daaruit voortvloeiend op het niveau van de uitdagingen. In het zakelijk plan zijn deze indicatoren opgelijst.

Door het ontbreken van exacte, coherente en eenvoudig beschikbare data over materiaalstromen en de circulariteit van het bouwwerkpatrimonium, werken we ook met een set van achterliggende indicatoren die kennis, houding en gedrag als verklarende factoren mee opvolgen. Dit gebeurde al in de aanloop naar het programma, en wordt verder opgevolgd tijdens de geplande tussentijdse en eindevaluatie. Daarbij is geen bijkomende planlast een voortdurend streven.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Om de budgettaire impact van het beleidsprogramma in te schatten werd aanvullend een zakelijk plan bij het programma opgesteld. Het zakelijk plan geeft een eerste inzicht in hoe de transitie naar een circulaire bouweconomie kan worden uitgerold over de verschillende jaren van 2022 tot 2030. Het is een inschatting op basis van de huidige kennis en inzichten in de voortschrijdende transitie naar een circulaire bouweconomie. Het bevat een eerste globale raming van de vereiste middelen, rekening houdend met 2 mogelijke transitiepaden om de ambities te realiseren, en een analyse van hun impact op het verloop van die transitie tot 2050.

Dit plan gaat in op de timing en prioriteiten, middelen, potentiële partners, indicatoren en opvolging van het programma.

Het zakelijk plan gaat als bijlage 5 bij deze nota

De inspanningen en actiepaden van dit beleidsprogramma worden zowel op korte termijn, als over een langere periode uitgevoerd en gespreid. De OVAM werkte voor de werven en deelwerven concrete fiches uit met daarin een voorstel naar timing, prioriteit en opvolging van de resultaten. Dit wordt verder verfijnd en vastgelegd met de inbreng van externe partners. De voorgestelde projecten en acties worden getrokken door diverse stakeholders (zowel overheden als private partners).

De impact van het beleidsprogramma en de snelheid waarmee de transitie naar een circulaire bouweconomie wordt gemaakt, is sterk afhankelijk van het investeringsritme.

- Een doorgedreven transitie met de ontwikkeling van een bijhorend instrumentarium vormt een stevige basis voor de verdere uitrol van circulair bouwen na 2030. Dit laat toe aan de hand van een heldere tijdslijn met formele mijlpalen de sector het nodige perspectief en stabiliteit te bieden om eveneens voluit in circulair bouwen te investeren. Op basis van de beschikbare informatie wordt de doorgedreven transitie geraamd op 6550 keur.
- Een geleidelijke transitie biedt zicht op de ambities voor een circulaire bouweconomie, maar vertraagt de uitwerking. Het ontbreken van een heldere tijdslijn kan een belemmering betekenen voor de bereidheid van de private bouwsector om van bij aanvang voluit de kaart van de circulaire bouweconomie te trekken. De raming voor het geleidelijke traject bedraagt 5400 keur.

Het is sowieso essentieel voor de duur van dit beleidsprogramma grondig en sterk doorgedreven te investeren in de circulaire bouweconomie om het beleidsstreven van 2030 en 2050 te realiseren.

De geleidelijke transitie ligt binnen het bereik van de reguliere OVAM-budgetten tot 2026, dankzij subsidies vanuit Europese projecten. Na deze periode moeten bijkomende middelen gezocht worden om een doorgedreven en volledig pad binnen de transitie naar circulair bouwen te kunnen doorlopen tegen 2030. Ook op personeelsvlak ligt een uitdaging, om zowel de geleidelijke als doorgedreven transitie te realiseren.

Voor de financiering vanaf 2027 is het programma aangewezen op samenwerking binnen het kader van de Werkagenda Bouw, gerichte calls voor innoverende projecten door verschillende Vlaamse overheden, de green deal Circulair Bouwen en Europese projectfinanciering. De Inspectie van Financiën wijst op het reële risico dat wanneer de vereiste financiering niet bekomen wordt, de uitvoering van het beleidsprogramma aanzienlijke vertraging oploopt.

De inspectie van financiën acht het niet onmogelijk om op korte termijn een sluitende financiering voor het beleidsprogramma tot 2030 uit te werken. Een beperkte 'spending review' of beleidsevaluatie binnen het beleidsdomein Omgeving creëert allicht mogelijkheden om op een ordelijke en overwogen wijze middelen te herschikken en zo de financiering van het beleidsprogramma 'Op weg naar circulair bouwen 2022-2030' te verzekeren.

De geplande tussentijdse evaluatie in 2026 biedt de mogelijkheid om de financiering te herbekijken rekening houdend met financieringsmogelijkheden die zich aanbieden binnen het departement Omgeving of vanuit Europa. Op basis daarvan kan een sluitende financiering voor het tweede deel van het programma worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering..

B. ESR-TOETS

Er is geen onmiddellijke impact op de begroting van de Vlaamse overheid.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Geen impact.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Een preventieplan van de Vlaamse Regering en de bijhorende opmaak- en goedkeuringsprocedure hebben hun juridische basis in artikel 17 van het decreet van 23 december 2011 over het duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen, kortweg het Materialendecreet genoemd. Dit maakt de inhoud van het preventieprogramma bindend voor alle administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut over milieubeleid. Het preventieprogramma vormt het kader waarbinnen alle betrokken partijen de opgelegde taken uit het Materialendecreet uitvoeren.

Het voorstel van beslissing heeft geen directe weerslag op lokale besturen.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist haar definitieve goedkeuring te hechten aan het beleidsprogramma "Op weg naar circulair bouwen 2022-2030"

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal Demir

Bijlagen:

- Advies IF
- Ontwerp beleidsprogramma 'Op weg naar Circulair Bouwen 2022-2030'
- Zakelijk plan
- Verslag inspraak- en adviesreacties openbaar onderzoek van het ontwerp beleidsprogramma 'Op weg naar circulair bouwen 2022-2030'
- Detail inspraak en adviesreacties openbaar onderzoek van het ontwerp beleidsprogramma 'Op weg naar circulair bouwen 2022-2030'
- Begrotingsakkoord