

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

14 maart 2006

VERSLAG VAN DE VLAAMSE REGERING

Vlaamse vinger aan de Europese pols

Overzicht van voor Vlaanderen belangrijke EU dossiers in 2006

Januari 2006

GEDACHTEWISSELING

over de dossiers inzake Leefmilieu en Natuur

VERSLAG

**namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij
en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door de heren Bart Martens en Rudi Daems**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Patrick Lachaert.

Vaste leden:

de heren Pieter Huybrechts, Stefaan Sintobin, mevrouw Marleen Van den Eynde, de heren Wim Van Dijk, Frans Wymeersch;

mevrouw Hilde Crevits, de heer Erik Matthijs, de dames Tinne Rombouts, Joke Schauvliege;

de heer Karlos Callens, mevrouw Stern Demeulenaere, de heer Patrick Lachaert;

de heren Jos Bex, Bart Martens, André Van Nieuwkerke.

Plaatsvervangers:

de dames Agnes Bruyninckx, Katleen Martens, de heer Felix Strackx, mevrouw Gerda Van Steenberge, de heer John Vrancken;

de heer Jos De Meyer, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, de heren Frans Peeters, Jan Verfaillie;

de heer Jean-Marie Dedecker, mevrouw Dominique Guns, de heer Paul Wille;

de heren Herman Lauwers, Jacky Maes, Ludo Sannen.

Toegevoegde leden:

de heer Rudi Daems;

de heer Mark Demesmaeker.

Zie:

51 (2005-2006)

- Nr. 1: Verslag van de Vlaamse Regering
- Nrs. 2 en 3: Verslagen over gedachtewisseling

INHOUD

	Blz.
I. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN	4
I.1. Vlaamse vinger aan de Europese pols	4
I.2. Voorstel voor een richtlijn over overstromingsbeoordeling en overstromingsbeheer.....	6
I.3. Thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecyclage	8
II. BESPREKING	10

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed besprak op 23 februari 2006 het verslag van de Vlaamse Regering ‘Vlaamse vinger aan de Europese pols’, met een overzicht van de voor Vlaanderen belangrijke EU-dossiers in 2006 (versie van januari van 2006).

Daarbij werd bijzondere aandacht besteed aan twee Europese initiatieven, met name het voorstel voor een richtlijn over overstromingsbeoordeling en overstromingsbeheer (COM(2006)15) en de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling (COM(2005)666).

I. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

I.1. Vlaamse vinger aan de Europese pols

De heer *Jan Verheke*, adviseur bij het kabinet van de heer Kris Peeters, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, verwijst naar het verslag van de Vlaamse Regering dat op 26 januari 2006 werd ingediend. Het is een omvangrijk document waarin de Europese agenda volledig wordt uiteengezet. De heer Verheke begint zijn uiteenzetting met een korte duiding van de agenda.

Overzicht van de Europese agenda

Een aantal Europese milieudossiers zit al in de eindfase, zodat er niet veel meer over gediscussieerd kan worden: de ontwerpen van verordening en richtlijn inzake F-gassen (gefluorideerde broeikasgassen), de ontwerprichtlijn-Inspire, de ontwerprichtlijn grondwater, de ontwerprichtlijn batterijen en de Aarhus-verordening.

Drie Europese dossiers naderen hun afronding: de werkzaamheden met betrekking tot de klimaat-top te Montréal, REACH en LIFE+. Dat laatste is interessant omdat de exacte hoogte van het bedrag nog beslist moet worden, in het kader van een ruimere discussie over de financiële perspectieven. Dat is heel belangrijk voor het Vlaamse natuurbeleid dat de voorbije jaren in hoge mate verbonden was aan de besteding van LIFE+-geld.

Onder het huidige Oostenrijkse voorzitterschap maken de volgende nieuwe dossiers het voorwerp uit

van een intensieve bespreking: de herziening van de Europese duurzaamheidsstrategie, de Euro 5-normering, de richtlijn tot beheersing van het overstromingsgevaar en de thematische strategieën rond lucht, afval en stedelijk leefmilieu.

Onder het Finse voorzitterschap (tweede helft van 2006) zullen de volgende thema's behandeld worden: de thematische strategie voor het mariene milieu en de daaraan verbonden ontwerprichtlijn – het feit dat daaraan een ontwerprichtlijn verbonden is, is op zich significant – alsook de Europese strategie voor het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

De volgende ontwerpdocumenten worden verwacht: het ontwerp van dochterrichtlijn bij de kaderrichtlijn Water betreffende prioritair stoffen – belangrijk voor Vlaanderen omdat het watervervuilingsbeleid een belangrijk beleidsdomein blijft voor de volgende jaren – , het commissierapport betreffende de coëxistentie tussen organische, conventionele en GGO-landbouwproductie, een ontwerprichtlijn tot beheersing van de impact van de luchtvaart op de verandering van het klimaat, de pesticidenstrategie, de thematische strategie bodem, de herziening van de strategie tot beheersing van de CO₂-uitstoot door personenwagens, de herziening van de NEC-richtlijn en de ‘roadmap’ om het biodiversiteitsverlies tegen 2010 te stoppen. Al deze teksten zullen in de loop van de volgende weken in de openbaarheid worden gebracht.

Op iets langere termijn wordt het volgende verwacht: een herziening van het zesde Milieu Actie Programma, dat de basis vormt van alle thematische strategieën die in behandeling zijn en een groenboek over de aanpassing aan de gevolgen van de klimaatsverandering.

Een aantal integratiedossiers of horizontale dossiers zijn van wezenlijk belang, maar worden niet door de milieuraad behandeld. Het gaat dan in de eerste plaats over het continue proces van ‘better regulation’, dat onder meer op het afvalbeleid een onmiddellijke impact heeft. Verder is er de algemene discussie over de financiële perspectieven, die sterk verband houdt met het milieubeleid gelet op het bestaan van een afzonderlijk fonds voor milieutechnologie, op het milieulijk van het plattelandsbeleid en van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (afgekort EFRO) en op het LIFE+-programma. De financiële perspectieven moeten dus met de nodige aandacht worden gevolgd. Vanuit het milieubeleid werden ideeën aangebracht om de milieu-impact van de Dienstenrichtlijn goed te kalibreren, zonder gekant te zijn tegen het principe van een dienstenrichtlijn. Er

is ook een Groenboek maritiem beleid, dat verband houdt met de strategie voor het mariene beleid. Deze twee zijn van wezenlijk belang, zowel voor transport en infrastructuur als voor het mariene milieu. Ze worden door het kabinet van minister Peeters opgevolgd. De federale bevoegdheden zijn hier ook belangrijk, vermits er nog steeds een federale minister van de Noordzee is. Ten slotte zijn er nog het Bossenactieplan, de ontwerprichtlijn betreffende de belasting van personenauto's en de mededeling van Europese Commissie betreffende het gebruik van marktinstrumenten voor het milieubeleid.

Na dit overzicht van de huidige ontwikkelingen, gaat de heer Verheke dieper in op de thema's luchtkwaliteit, stedelijk leefmilieu en duurzaamheid.

Luchtkwaliteit

Begin december 2005 ging de commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement, in het kader van de subsidiariteitstest georganiseerd door het Comité van de Regio's, reeds dieper in op de thematische strategie inzake luchtverontreiniging en een voorstel voor een richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schone lucht voor Europa (*Parl. St. VI. Parl. 2005-06, nr. 652/1*). Nagenoeg alle lidstaten erkennen dat er een problematische relatie is tussen luchtvervuiling en volksgezondheid en dat het probleem moet aangepakt worden.

Op de milieuraad van 9 maart 2006 zullen een aantal belangrijke thema's worden besproken. De ontwerpconclusies voor de thematische strategie liggen voor. Ze leggen de nadruk op de nood aan verdere communautaire acties, zoals de invoering van de Euro 6-norm, een regeling voor de emissies van kleine en middelgrote stookinstallaties en een regeling voor de emissies van scheepvaart en landbouw. Vooraleer er gesproken wordt over voorgrondmaatregelen die in elke lidstaat moeten worden genomen, moet het achtergrondbeleid door alle lidstaten bevestigd worden.

De discussie over het ontwerp van richtlijn gaat vooral over de vraag of de norm voor $PM_{2,5}$ (stofdeeltjes met een diameter van minder dan 2,5 micron) een richtwaarde, een streefwaarde of een grenswaarde moet zijn. Frankrijk heeft een voorzichtiger alternatief geformuleerd. Het stelt namelijk voor om in twee fasen te werken. In een eerste fase van vijf tot tien jaar zou men ervaring opdoen met de effecten van een monitoring van de $PM_{2,5}$ -norm op basis van een streefwaarde, pas daarna zou men overgaan tot de vaststelling van een grenswaarde. Vele lidstaten zijn zeer voorzichtig, al was het maar omdat ze nog geen

metingen doen. Daardoor is het zeer moeilijk om onmiddellijk een grenswaarde vast te leggen. België heeft tot nog toe een voorzichtige en gereserveerde houding aangenomen. Het erkent dat de $PM_{2,5}$ -norm een grote impact kan hebben op de gezondheid, zeker in Vlaanderen. Tegelijkertijd is het duidelijk dat deze norm in Vlaanderen zeer moeilijk haalbaar zal zijn. Daarom is België geneigd het Franse standpunt te volgen. De discussie is echter nog volop aan de gang.

Een tweede dossier betreft het voorstel van verordening voor nieuwe emissienormen voor personenwagens en lichte bedrijfsvoertuigen. De centrale vraag op de milieuraad van 9 maart 2006 zal zijn of de Euro 5-norm ook een langetermijnperspectief moet bevatten, dat wil zeggen een tweede fase met betekenisvolle lagere emissiewaarden inzake NO_x (Euro 6). In verhouding tot de gezondheidsproblematiek zijn de nu afgesproken reducties immers niet zo groot. Vlaanderen pleit voor een eerder sterke norm op langere termijn. Indien de leden dit wensen, kan de heer Verheke hierover schriftelijke informatie bezorgen.

Thematische strategie stedelijk leefmilieu

Een derde dossier is de Thematische strategie stedelijk leefmilieu. De in het kader van deze strategie voorgestelde maatregelen zijn erop gericht de toepassing van het bestaande milieubeleid en de bestaande milieuwetgeving van de Europese Unie op lokaal niveau te helpen verbeteren. Het voorstel van de Europese Commissie spitst zich toe op de grote agglomeraties. Vlaanderen heeft op dat vlak al het voortouw genomen: er is al een milieuconvenant met de grotere steden. Over het algemeen hebben de grotere steden in Vlaanderen trouwens een relatief sterk milieubeleid. De impact van dit dossier op het Vlaamse Gewest zal dus niet zo groot zijn. Het gaat trouwens in de eerste plaats om aanmoedigende maatregelen. België heeft hierover nog geen duidelijk standpunt omdat het een relatief nieuw document is.

Europese duurzaamheidsstrategie

De herziening van de Europese duurzaamheidsstrategie is niet alleen een zaak voor de Raad Leefmilieu. Dit thema zal worden behandeld in nagenoeg alle raadsformaties, behalve in Binnenlandse Veiligheid. 'The friends of the presidency' – een speciale werkgroep van het Oostenrijkse voorzitterschap – stellen vragen op die ze aan de verschillende raden willen stellen.

De resultaten daarvan zullen worden voorgelegd aan de Europese Top van juni 2006. Op 9 maart 2006 zal de milieuraad een aantal vragen beantwoorden over duurzaamheid en milieubeleid. Onmiddellijk daarna zullen de Belgische standpunten openbaar worden gemaakt. Tot hiertoe is deze vorm van openbaarheid van bestuur nog niet ontwikkeld, maar de bedoeling is dit in de toekomst wel te doen.

I.2. Voorstel voor een richtlijn over overstromingsbeoordeling en overstromingsbeheer

De heer *Filip Raymaekers* van de afdeling Water van Aminal werd in het dossier overstromingsbeheer aangeduid als ‘trekker’ voor Vlaanderen en als ‘co-piloot’ voor België. Hij geeft een toelichting bij het voorstel voor een richtlijn over overstromingsbeoordeling en overstromingsbeheer.

Aanleiding en doelstelling

De heer Raymaekers stelt dat de grote overstromingen van 2002 de aanleiding vormen voor dit Europese initiatief. Europa wil bovendien voorbereid zijn op mogelijke gevolgen van klimaatverandering. Ook het intensievere grondgebruik, voornamelijk het innemen van overstroombare gebieden voor infrastructuur en dergelijke, is een element van deze problematiek.

Met deze richtlijn wil de Europese Unie de gevolgen van het overstromingsrisico voor mens, milieu en economie terugdringen en beheren. Het woord ‘economie’ verwijst ook naar de eigendommen en de goederen. Het is dus niet zozeer de bedoeling om de overstromingen, die erkend worden als een natuurlijk fenomeen, terug te dringen, maar eerder om ze zodanig te beheren dat de kwalijke gevolgen ervan beperkt worden. De noodzaak van een Europees initiatief wordt gemotiveerd door de grensoverschrijdende overstromingsproblemen.

Subsidiariteit en andere knelpunten

In de huidige discussies speelt het begrip subsidiariteit een belangrijke rol. Heel wat landen, onder meer Engeland en de Scandinavische landen, hechten daar veel belang aan. Daarom beperkt Europa zich in het ontwerp van richtlijn tot de grote lijnen en hebben de lidstaten heel wat vrijheid om zelf in te vullen hoever ze willen gaan in het beschermen van burgers en goederen tegen overstromingen.

Alle mogelijke overstromingen worden behandeld: de overstromingen vanuit de zee en vanuit de rivieren en de stortvloed van de bergen. Er wordt aangedrongen op een afstemming met de kaderrichtlijn Water. Daartoe zou worden gewerkt op het niveau van het stroomgebied.

Voor het beheer van de overstromingsrisico's en voor het opmaken van de nodige plannen is immers een vorm van internationale samenwerking nodig. Voor Vlaanderen zou het gaan om het stroomgebied van de Schelde en dat van de Maas, waaraan de kustzones worden toegevoegd. Er wordt een samenwerking gevraagd op het niveau van de stroomgebiedsdistricten.

Inhoud van de richtlijn

De stroomgebiedbenadering komt tot uiting in het overnemen van definities uit de kaderrichtlijn Water. De bedoeling is dat dezelfde autoriteiten bevoegd zijn als voor de kaderrichtlijn Water. Voor Vlaanderen is dat in principe geen probleem omdat ook de kwantitatieve aspecten onder de bevoegdheid van de Commissie Integraal Waterbeleid (afgekort CIW) vallen. Sommige landen vragen evenwel dat ze andere bevoegde autoriteiten zouden kunnen aanduiden.

Het voorstel van richtlijn bevat drie grote stappen. De eerste stap, beschreven in de artikelen 4, 5 en 6 is dat voor heel Europa de risico's per deelgebied worden bekeken. Voor elk gebied moet men beoordelen of het al dan niet om een probleemgebied gaat. Het kan gaan om een heel stroomgebied, maar ook om een deelstroomgebied of een kustzone, en – op vraag van veel lidstaten – zelfs om een klein stukje van een stroomgebied. De keuze om bepaalde gebieden te aanzien als risicovol wordt overgelaten aan de lidstaten.

Eenmaal een gebied is aangeduid als risicogebied, vraagt de richtlijn dat er overstromingskaarten worden opgemaakt. Vooreerst gaat het om frequentiekaarten, waarop de overstromingen zijn ingetekend volgens drie frequenties, de zeer frequente, de minder frequente en de uitzonderlijke overstromingen. Een volgende stap is de opmaak van schadekaarten. Per type van frequentie moet de omvang worden aangegeven van de schade die door een overstroming wordt veroorzaakt, al dan niet in geldmiddelen uitgedrukt. De risicokaarten zijn in principe de combinatie van de twee vorige kaarten, doch hierover bestaat nog veel verwarring bij lidstaten. Er wordt dus niet om aparte risicokaarten gevraagd in de zin zoals ze in

Vlaanderen worden opgemaakt door een samenvoeging van de frequentiekaarten en de schadekaarten. De kaarten zouden klaar moeten zijn tegen 2013. Daarna zouden ze om de zes jaar moeten worden herzien. Ook in de kaderrichtlijn Water zijn er bepaalde deadlines opgenomen met een zesjaarlijkse herzieningscyclus.

Voor de gebieden die als risicovol zijn aangeduid, bepaalt het voorstel van richtlijn dat er ook overstromingsbeheerplannen zouden worden opgemaakt, zo mogelijk op het niveau van het volledige stroomgebiedsdistrict. In die plannen moeten de risicozones zijn aangeduid en moeten er maatregelen worden verwerkt voor het aanpakken van de risico's, rekening houdend met een aantal principes. Die plannen moeten klaar zijn tegen 2015 en moeten daarna om de zes jaar worden herzien.

Er wordt veel belang gehecht aan de afstemming met de kaderrichtlijn Water. De opmaak van de overstromingskaarten zou parallel moeten lopen met de analyses en de beoordelingen van de kaderrichtlijn. De opmaak van de overstromingsbeheerplannen zou moeten samenlopen met de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen van de kaderrichtlijn. Daarbij wordt telkens vermeld dat indien mogelijk naar een integratie van beide moet worden nagestreefd. Veel landen hebben niet die intentie en daarom laat het voorstel de vrijheid. Er moet ook publieke participatie zijn bij de opmaak van de plannen.

De laatste artikelen gaan over de rol van de Europese Commissie, over de aanduiding van het comité dat is aangewezen voor de begeleiding van de uitvoering van de kaderrichtlijn Water en over de vraag om binnen de twee jaar na publicatie en inwerkingtreding de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving. Om te voldoen aan de nieuwe richtlijn zal het Vlaamse decreet Integraal Waterbeleid dus moeten worden aangepast en aangevuld met een aantal bepalingen.

Voorlopige Vlaamse en Belgische standpunten

De Vlaamse standpunten werden gecoördineerd binnen de werkgroep Waterkwantiteit van de CIW, waarin alle waterbeheerders vertegenwoordigd zijn. Vlaanderen vraagt een maximale afstemming met de kaderrichtlijn Water. In het decreet Integraal Waterbeleid worden kwaliteits- en kwantiteitsaspecten immers samen bekeken, wat in andere landen niet het geval is, en wordt er ook gefocust op de risicobenadering. De huidige bepalingen in de richtlijn zijn voor

wat betreft dit onderdeel dus goed voor het Vlaamse Gewest.

Belangrijk voor een relatief kleine regio als Vlaanderen zijn de grensoverschrijdende knelpunten. Die worden aangehaald in de overwegingen van het voorstel van richtlijn, maar de tekst van de richtlijn zelf geeft niet aan hoe die knelpunten moeten worden aangepakt. Vlaanderen heeft daarvoor een aantal suggesties gedaan, maar zonder een Waals fiat kan het Vlaamse standpunt moeilijk verdedigd worden als een Belgische positie. Om organisatorische redenen stemt Wallonië zich maximaal af op de kaderrichtlijn, maar het hamert ook sterk op de subsidiariteit. Wallonië heeft namelijk een eigen 'Plan pluie' voor het bestrijden van overstromingsrisico's. Het zou graag het bestaande plan maximaal opnemen in een overstromingsbeheerplan.

Andere landen, bijvoorbeeld Groot-Brittannië of de Scandinavische landen, menen eigenlijk geen enkel belang te hebben bij een richtlijn. Ze hebben weinig of geen internationale stroomgebieden en haken op het belang van de subsidiariteit. Ze hebben ook weinig of geen boodschap aan een afstemming met de kaderrichtlijn Water en vragen een minimale afstemming. Duitsland en Nederland willen wel een richtlijn, maar hechten ook veel belang aan de subsidiariteit. Ze streven niet onmiddellijk naar een integratie van het overstromingsbeheerplan in het stroomgebiedbeheerplan van de kaderrichtlijn. De zuiderse landen en de kleinere lidstaten zijn wel voorstander van een maximale afstemming met de kaderrichtlijn.

De spreker toont tot slot enkele kaarten om te illustreren dat het Vlaamse Gewest al heel ver staat met de inventarisatie en de overstromingskartering, veel verder dan de meeste andere landen van Europa. Daarom heeft het voor wat betreft dit aspect weinig of geen problemen met de voorgestelde bepalingen.

Procedure

De procedure is destijds gestart onder het Nederlandse voorzitterschap (tweede helft van 2004) met een voorstel van actieprogramma. Als onderdeel van dit actieprogramma heeft de Commissie op 18 januari 2006 onder het Oostenrijkse voorzitterschap een voorstel van richtlijn ter bespreking voorgelegd. Op 24 februari 2006 is er een nieuwe vergadering van de raads werkgroep. Op 9 maart 2006 wordt de stand van zaken voorgesteld aan de Europese ministerraad

voor Leefmilieu en kunnen er vragen worden gesteld. Na de debatten in het Europese Parlement wordt er gestreefd naar een politiek akkoord in juni 2006, op het einde van het Oostenrijkse voorzitterschap. De nieuwe richtlijn kan dus ten vroegste begin 2007 worden goedgekeurd.

I.3. Thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecyclage

De heer *John Wante* van de OVAM geeft een toelichting bij de thematische strategie inzake afvalpreventie en recyclage.

In het 6e Milieuactieprogramma is voorzien in de opmaak van zeven thematische strategieën, waaronder een thematische strategie voor afvalpreventie en recyclage. Hieraan ging een vrij lang consultatieproces vooraf met de lidstaten en de zogenaamde stakeholders, maar uiteindelijk heeft de Europese Commissie in december 2005 een strategie voorgesteld, samen met een voorstel tot herziening van de kaderrichtlijn Afval. Het gaat om een strategie en dus niet om een richtlijn of een verordening, wel om een beleidstekst die de contouren schetst van het Europese afvalbeleid voor de komende jaren. Op basis daarvan kunnen er in de komende jaren nieuwe initiatieven worden genomen. In 2010 zouden de doelstellingen en de acties van de thematische strategie worden geëvalueerd.

Doelstellingen en acties

Het algemeen objectief van de strategie is een vermindering van de milieu-impact van het grondstofgebruik door een grotere aandacht voor preventie, recyclage en nuttige toepassing. Belangrijk in deze doelstelling is dat het over de milieu-impact gaat en dus niet enkel over het volume aan afvalstoffen. Bovendien gaat het ook over het grondstoffengebruik en niet enkel over afvalstoffen.

Verder wordt beklemtoond dat er binnen Europa meer moet worden gerecycleerd, indien dit milieutechnisch en economisch verantwoord is. Indien het opwekken van energie uit afval, bijvoorbeeld door afvalverbranding, efficiënter is dan het recycleren van materialen, kan daaraan de voorkeur worden gegeven. De afvalstoffenmarkt is aan het internationaliseren en het doel is ook door vrije marktwerking en uniforme milieunormen de recyclage en nuttige toepassing te bevorderen.

De acties waarmee de EU die doelstellingen wil bereiken zijn in eerste instantie een betere implementatie, een vereenvoudiging en een actualisering van de bestaande wetgeving. Dat laatste moet vooral voortvloeien uit het proces van 'better regulation' dat binnen Europa aan de gang is en dat heel wat richtlijnen aan een grondige revisie wil onderwerpen, rekening houdend met de ervaringen van de afgelopen jaren of decennia.

Het is ook de bedoeling het levenscyclusdenken te introduceren in het afvalbeleid. Afval moet worden benaderd vanuit een totaalvisie op de hele keten, gaande van de ontginning van de grondstoffen over de productie, het gebruik en de consumptie van goederen tot de afvalfase. Het gaat dus niet alleen om de afvalvolumes.

De strategie streeft ook naar meer maatregelen voor de preventie van afval. De nodige kennis moet worden opgebouwd over de milieu-impact van de afvalstoffenproductie of van het grondstoffenverbruik in het algemeen, over de uitbouw van een afvalpreventiebeleid en over het sturen van productie- en consumptiepatronen.

Een volgende actie betreft gemeenschappelijke normen voor recyclage, zowel voor de recyclageactiviteit als voor de gerecycleerde producten. Ten slotte zal het recyclagebeleid verder worden uitgebouwd, waarbij men zou willen overstappen van een afvalstroomgerichte benadering, met doelstellingen voor goederen als afgedankte elektrische apparaten en voertuigwrakken, naar materiaalgerichte doelstellingen.

Herziening van de richtlijn

Een belangrijk element in de strategie is de aankondiging van de herziening van de kaderrichtlijn Afval (75/442/EG). Deze richtlijn dateert van 1975 en werd al eens herzien in het begin van de jaren negentig. Ze vormt de basis voor alle andere afvalwetgevingen in Europa, onder meer voor het Vlaamse afvalstoffen-decreet (decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen). Begrippen als afval, verwijdering en nuttige toepassing worden erin gedefinieerd. Deze kaderrichtlijn vormt dus echt de basis van het afvalbeleid.

Bij de herziening van de richtlijn wil men het onderscheid verduidelijken tussen afvalstoffen en grondstoffen en tussen verwijdering en nuttige toepassing.

De Europese Commissie stelt voor dat huisvuilverbranding bij een voldoende hoog energierendement als een nuttige toepassing kan worden beschouwd.

De lidstaten zullen worden verplicht om afvalpreventieprogramma's op te stellen. Ze zullen moeten bewijzen dat ze aan afvalpreventie doen, op lokaal, regionaal of nationaal niveau. De lidstaten zullen de doelstellingen en de indicatoren van de preventieplannen vrij kunnen vastleggen. Verder zorgt de herziening van de kaderrichtlijn voor een integratie met de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen. Nu bevatten beide richtlijnen namelijk deels dezelfde bepalingen. De richtlijn Afvalolie, een van de eerste afvalrichtlijnen die Europa ooit heeft opgemaakt, zal worden opgeheven omdat ze niet meer actueel is. Alleen de inzamelplicht van afvalolie zal worden overgenomen in de kaderrichtlijn.

Opvallend is dat de afvalverwerkingshiërarchie wordt herleid tot drie treden, namelijk preventie, nuttige toepassing en verwijdering. Het hergebruik van afvalstoffen, de materiaalrecyclage en de verbranding staan op gelijke hoogte, onder het label nuttige toepassing.

Belangrijkste discussiepunten

Er is discussie over de vraag uit hoeveel treden de afvalverwerkingshiërarchie moet bestaan, uit drie treden, namelijk preventie, nuttige toepassing en verwijdering, of uit meer treden, namelijk preventie, hergebruik, materiaalrecyclage, verbranding met energierecuperatie en storten. Er is vooral onenigheid over de vraag of materiaalrecyclage altijd de voorkeur moet krijgen boven afvalverbranding. Indien er overeenstemming zou worden bereikt over het aantal treden van de hiërarchie, is er nog altijd discussie over de manier waarop men die hiërarchie in de praktijk kan doen naleven. Als materiaalrecyclage de voorkeur krijgt over afvalverbranding, dan moet ook worden bepaald op welke manier de overheden dat van de bedrijven kunnen afdwingen. Dat wordt bemoeilijkt door het feit dat de strategie zelf onduidelijk blijft over het aantal treden van de verwerkingshiërarchie. In de strategie zegt de Europese Commissie dat ze vasthoudt aan de huidige interpretatie van de verwerkingshiërarchie, namelijk een hiërarchie met vijf treden. In de kaderrichtlijn gaat het echter duidelijk om een hiërarchie met drie treden. Daarover is het laatste woord dus nog niet gezegd.

Een tweede belangrijk discussiepunt betreft de afvalpreventie. Sommige lidstaten en stakeholders zeggen

dat de kaderrichtlijn rond afvalpreventie te vrijblijvend is. De lidstaten zijn namelijk volledig vrij. Er is ook geen Europees kader: Europa schuift de verantwoordelijkheid voor afvalpreventie door naar de lidstaten. Andere lidstaten zeggen dat deze kaderrichtlijn alleen gaat over het beheer van afvalstoffen. Preventie gaat per definitie niet over afval en zou volgens sommigen dus niet thuishoren in de richtlijn.

Een derde discussiepunt betreft de verruiming van het afvalbeleid, waarbij het dus niet alleen zou gaan over het beheer van afvalstoffen, maar over de hele levensketen die eraan voorafgaat. Het voordeel van die benadering is dat ze uiteraard een goede basis vormt om over afvalpreventie en een brongerichte aanpak te praten. Het nadeel is dat het probleem zo complex dreigt te worden dat er geen overeenstemming wordt bereikt over het beleid. Er moet immers rekening worden gehouden met elke vorm van milieu-impact die optreedt vanaf de ontginning van de grondstoffen, ook als die impact eventueel buiten Europa optreedt. De levenscyclusanalyses zijn soms moeilijk uitvoerbaar en leiden vaak tot tegenstrijdige resultaten.

Een ander discussiepunt is het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing. Voor afvalstoffen die bestemd zijn voor verwijdering, geldt een strikt gecontroleerde markt. De lidstaten kunnen de afvalstromen die naar het buitenland worden uitgevoerd, tegenhouden als ze bestemd zijn voor verwijdering, maar als ze bestemd zijn voor nuttige toepassing, is er in principe een vrije markt. Het onderscheid is ook belangrijk omdat er in diverse andere richtlijnen, en soms ook in nationale wetgeving, doelstellingen zijn opgesteld voor nuttige toepassing. Als er geen duidelijkheid is over de omschrijving van het begrip nuttige toepassing, dan worden de doelstellingen niet uniform nageleefd.

Een volgende discussiepunt is het onderscheid tussen afvalstof en grondstof. Ook daarover hanteren de diverse lidstaten uiteenlopende interpretaties. Het onderscheid tussen een afvalstof en een bijproduct is in de praktijk niet altijd eenvoudig te bepalen. De herziening van de kaderrichtlijn probeert ook op Europees niveau een regeling door te voeren voor secundaire grondstoffen. Zo wil ze verduidelijken vanaf wanneer een afvalstof die een bepaalde bewerking ondergaat, opnieuw een grondstof wordt die op de markt kan worden gebracht. In Vlaanderen is er een vergelijkbare regeling voor een aantal toepassingen, onder meer voor compost en voor het gebruik van bouw- en sloopafval als constructiemateriaal.

Een ander discussiepunt is het hanteren van een materiaalgerichte dan wel een afvalstroomgerichte aanpak. Het Europese afvalbeleid is momenteel gebaseerd op specifieke richtlijnen voor de diverse afvalstromen. Voor stromen als elektrische apparatuur, voertuigwrakken of verpakkingsmateriaal worden er dus afzonderlijke doelstellingen opgesteld voor recyclage en nuttige toepassing. In de toekomst wil de Commissie een meer materiaalgerichte aanpak hanteren. Men zou er bijvoorbeeld kunnen voor kiezen om een bepaald percentage van de kunststoffen te recyclen, of die nu in verpakkingen zitten, in elektrische apparaten of in auto's. Beide werkwijzen hebben hun voor- en nadelen. Wellicht zal worden gezocht naar een goede combinatie van beide invalshoeken.

Een laatste belangrijk discussiepunt gaat over de vraag of er al dan niet een afzonderlijke richtlijn moet zijn voor de biologische afvalstoffen. Duitsland en België zijn vragende partij voor een aparte richtlijn voor het biologische afval dat kan worden verwerkt tot compost. Vlaanderen staat vrij ver met de verwerking en compostering van GFT-afval en met het op de markt brengen van die producten. De Europese Commissie wil echter geen aparte richtlijn voor bioafval. Ze wil op termijn zeker werk maken van compostcriteria, maar ze wil geen verdere afspraken maken over thuiscomposteren of selectieve inzameling. Dat is een heikel punt in de discussie.

Krachtlijnen Vlaams standpunt

In dit vrij complexe dossier zal de spreker niet ingaan op de specifieke Vlaamse standpunten over alle aspecten. De heer Wante wil zich beperken tot de achterliggende motivaties bij de totstandkoming van het standpunt.

Het Vlaamse Gewest is het ermeê eens dat het afvalbeleid wordt verruimd tot de hele levenscyclus. Wie op een degelijke manier aan afvalpreventie wil doen, moet kijken naar de hele keten, moet instrumenten uitwerken om de milieu-impact die in die keten optreedt in te schatten en moet op basis daarvan goede beslissingen nemen inzake afvalpreventie en afvalverwerking.

Deze strategie wil voor de afvalstoffenmarkt, die zich op Europees niveau aan het internationaliseren is, een gelijk speelveld creëren. Alle lidstaten zouden daarom dezelfde criteria moeten hanteren, onder meer voor recyclage en nuttige toepassing.

Vlaanderen wil streven naar een grotere uniformiteit, op voorwaarde dat het niet gaat om een nivellering naar onderen toe. In Vlaanderen staat het afvalbeleid al verder dan in veel andere lidstaten. Het zijn niet de lidstaten met de zwakste afvalwetgeving die in de toekomst de norm moeten bepalen voor heel Europa.

De strategische keuzes mogen niet haaks staan op het Vlaamse afvalbeleid. Op Europees niveau is er bijvoorbeeld vooral nood aan een afbouw van het storten. Op verschillende plaatsen in Europa wordt er immers nog veel gestort. Verbranding wordt in die context gezien als een strategie om het storten af te bouwen. In Vlaanderen is het storten echter al grotendeels afgebouwd. De keuze voor bepaalde verwerkingstechnieken in de Vlaamse uitvoeringsplannen mogen niet onderuit worden gehaald. Materiaalrecyclage en compostering mogen niet in de verdrukking raken door de sterke klemtoon op verbranding als alternatief voor storten.

Vlaanderen wil zijn ervaringen met afvalpreventie inbrengen in de kaderrichtlijn en nagaan of er een Europees kader kan worden uitgewerkt voor afvalpreventie. Een lidstaat kan immers heel wat doen rond preventie, maar stuit uiteindelijk toch op grenzen. Inzake productbeleid zijn ze immers afhankelijk van wat er in andere landen gebeurt. De nationale en de Europese afvalpreventiemaatregelen moeten dus complementair zijn. Op dat vlak wil het Vlaamse Gewest denkwerk doen en voorstellen formuleren. Al die voorstellen zitten echter nog in de ontwerpfasen.

Procedure

De discussies zijn in januari 2006 gestart en de bedoeling is in twee stappen te werken. Er wordt naar gestreefd om in juni 2006 raadsconclusies te formuleren over de strategie en op het einde van 2006, onder het Finse voorzitterschap, een politiek akkoord te bereiken over de kaderrichtlijn zelf. Vermits beide initiatieven echter sterk met elkaar verstrengeld zijn, zal de kaderrichtlijn van in de beginfase al in de bespreking worden betrokken. Op 9 maart 2006 zal er een eerste oriënterend debat plaatsvinden op de ministerraad voor Leefmilieu. Daar zal de basis worden gelegd voor de raadsconclusies in juni.

II. BESPREKING

Mevrouw *Marleen Van den Eynde* beoordeelt het positief dat de commissieleden een toelichting krijgen over de ontwikkelingen inzake de thematische strate-

gie lucht en dat er op die manier een opvolging komt van de eerdere werkzaamheden van de commissie. Tijdens een vorige bespreking ging het onder meer over de grensoverschrijdende problematiek inzake lucht (*Parl. St.* Vl. Parl. 2005-06, nr. 652/1). Frankrijk heeft een aantal zwaar vervuilende bedrijven ingeplant aan de grens met België. Dat is een belangrijk element in de discussie over de luchtproblematiek in West-Vlaanderen. Het lid wil weten of die opmerking werd meegenomen naar het Europese niveau.

Mevrouw Van den Eynde vindt het verder positief dat Europa de problematiek van de overstromingen ernstig neemt. In Vlaanderen werd rond dit thema al heel wat werk verricht in het decreet betreffende het integraal waterbeleid. Er zouden nu preventieve investeringen kunnen worden gedaan met de steun van het EFRO. Het lid vraagt zich af of deze subsidies zullen worden toegekend op basis van plannen dan wel op basis van concrete dossiers. Een andere vraag is hoe men zich kan informeren over de activiteiten van de andere Europese lidstaten op het vlak van overstromingsbeheer.

De dienst Europa van het Vlaams Parlement heeft een nuttige informatiepagina over het dossier afval opgesteld. Het lid is van oordeel dat er een aantal goede maatregelen zijn opgenomen in de strategie-nota afvalpreventie en recyclage. Een duidelijke wettelijke omkadering is volgens het lid heel belangrijk. De Europese cijfers inzake het storten van afval hebben haar verwonderd: actie is zeker noodzakelijk wat dit betreft.

De grotere aandacht voor levenscyclusanalyse (LCA) is volgens mevrouw Van den Eynde een positief element in deze strategie. Vlaanderen staat al heel ver in het afvaldossier, maar zal op het LCA-beleid wellicht meer nadruk moeten leggen. Het lid ziet hierin ook een mogelijke oplossing voor de toename van de Europese afvalberg, die het gevolg is van de economische vooruitgang. Het is haar onduidelijk of dit verder aan bod moet komen op het Vlaamse of op het federale niveau. Daarbij denkt ze onder meer aan het productbeleid. Een politiek akkoord op Europees niveau is nog veraf, hierover kan dus nog worden gepraat.

Het feit dat maar acht tot tien percent van de recyclage-installaties voldoen aan de minimumkwaliteitsnormen, verrast het lid. Ze vraagt zich af of men de normen wil opleggen tegen een bepaalde datum, zoals gebeurd is voor de crematoria.

De ruimere discussie zal volgens mevrouw Van den Eynde vooral gaan over de vraag of Europa zal

meestappen in de visie van Vlaanderen dan wel of Vlaanderen zich zal moeten aanpassen aan Europa. Vermits Vlaanderen inzake afvalverwerking al heel ver staat, zal het een zware discussie worden.

De heer *Jan Verheeke*, kabinetsadviseur, zegt dat hij op sommige opmerkingen van mevrouw Van den Eynde niet onmiddellijk kan antwoorden. Hij wil die wel meenemen in de verdere standpuntbepaling, over de luchtkwaliteit bijvoorbeeld. De discussie over de grensoverschrijdende vervuiling van concrete installaties is eigenlijk nog niet aan de orde. De herziening van de richtlijn inzake nationale emissieplafonds (NEC-richtlijn) wordt nu nog niet behandeld. Nu gaat de discussie vooral over de vraag welke horizontale maatregelen er mogelijk zijn en hoe zwaar die kunnen wegen opdat de landgerichte maatregelen enigszins haalbaar zouden zijn. Binnen die horizontale maatregelen is er onder meer discussie over de norm voor fijn stof.

Wat betreft de overstromingsrichtlijn antwoordt de heer *Filip Raymaekers* van Aministratie dat het nog helemaal niet duidelijk is welke criteria er zullen worden gehanteerd voor de EFRO-subsidies. Een van de agendapunten van de nakende Europese vergadering met de stakeholders is de Europese subsidiëring voor maatregelen in uitvoering van het actieprogramma rond overstromingsrisicobeheer. Het is dus nog even afwachten. Hij bevestigt dat er aandacht zal worden besteed aan preventieve maatregelen.

Er was ook een vraag naar de stand van zaken in de andere lidstaten. Alle landen zijn bezig met de kartering, maar Vlaanderen is een van de regio's die daarin het verste zijn gevorderd, bijvoorbeeld inzake de graad van nauwkeurigheid. Ook Engeland en Nederland staan al heel ver. Wallonië werkt eraan, maar hanteert een lager ambitieniveau dan Vlaanderen.

Inzake de overstromingsplannen staan andere landen dan weer verder. In Duitsland zijn er bijvoorbeeld al bepaalde risicobeheerplannen opgemaakt voor de Rijn, de Donau en de Oder. Die plannen wil Duitsland graag zoveel mogelijk hergebruiken. Voor het stroomgebied van de Schelde bestaat er bijvoorbeeld nog geen dergelijk risicobeheerplan. De verschillende betrokken landen en regio's moeten daar samen aan werken.

Inzake de maatregelen en het beschermingsniveau is er een grote discrepantie tussen regio's en landen. Nederland heeft een zeer hoog beschermingsniveau, met een terugkeerperiode van 1250 jaar of meer voor de overstroming van bepaalde gebieden. Voor Vlaanderen is een terugkeerperiode van 100 jaar al

verregaand voor sommige regio's. Geleidelijk wordt ook meer gewerkt met het begrip risico. De terugkeerperiode alleen is immers geen maatstaf voor het begroten van het risico. Een huis dat om de vijf jaar overstroomt, vormt een kleiner risico dan een stad die eens om de honderd of de tweehonderd jaar overstroomt. Die eenmalige schade is immers veel groter. Het begrip risico moet de terugkeerperiode of beveiligingsgraad en de opgelopen schade samenbrengen. Er zou moeten worden gestreefd naar afstemming tussen risiconiveaus, maar daar is men nog lang niet aan toe, zeker niet op Europese schaal. In de richtlijn zit er daartoe wel een aanzet en dat is belangrijk. Regionale verschillen in perceptie en in de aanvaardbaarheid van bepaalde overstromingen zullen hierin zeker een rol blijven spelen.

De heer *John Wante* van OVAM zegt dat de Europese Commissie twee sporen wil volgen voor het realiseren van Europese recyclagenormen. Vooreerst denkt ze aan normen voor secundaire grondstoffen, met andere woorden voor gerecycleerde producten, in eerste instantie voor compost en voor het gebruik van bouw- en sloopafval in constructiemateriaal. Op dit ogenblik hebben de verschillende lidstaten daarover een eigen regelgeving of zelfs helemaal geen regelgeving. De strategie streeft naar meer uniformiteit op Europees niveau.

Verder wil de Commissie via de IPPC-richtlijn (richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) emissienormen opleggen aan de recyclage-installaties. Het toepassen van de beste beschikbare techniek (afgekort BBT) zou de basisvoorwaarde moeten zijn voor het verstrekken van milieuvergunningen. De studies over BBT laten echter vaak veel vrijheid inzake de toe te passen techniek. Dat instrument is dus niet altijd makkelijk te hanteren in de praktijk en zal dus nog verder verfijnd moeten worden.

In hoeverre moet Europa Vlaanderen volgen in het afvalbeleid of andersom? Dat is volgens de heer Wante in de eerste plaats een politieke vraag. De spreker kan enkel bevestigen dat wordt getracht de Vlaamse ervaring maximaal te vertalen in de Europese wetgeving. Onder de 25 Europese lidstaten zijn er echter nog meer met een vrij sterk uitgewerkt afvalstoffenbeleid, onder meer Duitsland, Nederland en Denemarken. Het is niet zo dat Vlaanderen alleen staat tegenover een front van lidstaten dat helemaal niets wil doen rond afvalbeleid. Daarom denkt de heer Wante dat de strategie en de herziening van de

kaderrichtlijn geen drastische gevolgen zullen hebben voor het Vlaamse afvalbeleid.

De heer *Bart Martens* vindt het een goede zaak dat in de richtlijn overstromingen maximaal aansluiting wordt gezocht bij de kaderrichtlijn Water en bij het verdrag van Helsinki inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen. Toch maakt het lid zich zorgen over de invulling van het subsidiariteitsbeginsel. Volgens de heer Martens impliceert het voorstel van de Commissie immers dat de lidstaten een maximale vrijheid krijgen in deze materie. Dat kan echter grensoverschrijdende repercussies hebben. De bouw van een eventuele stormvloedkering ter hoogte van Antwerpen om het overstromingsrisico in het Zeescheldebekken te verminderen, zal bijvoorbeeld de waterstanden in Nederland beïnvloeden. Als de stormvloedkering dicht gaat, nemen de waterstanden aan de Westerschelde toe, zodat ook Nederland bepaalde extra maatregelen moet nemen om zijn inwoners tegen overstromingen te beschermen. Omgekeerd kunnen ingrepen in Nederland – bijvoorbeeld ontpolderingen – noodzakelijk zijn om het Zeescheldebekken in Vlaanderen tegen overstromingen te beschermen. Daarom moeten maatregelen tegen overstromingen volgens het lid in grensoverschrijdend verband worden genomen. De ervaringen met de ontwikkelingsschets van het Schelde-estuarium tonen aan dat dergelijke maatregelen niet mogen worden overgelaten aan de gewesten. Er werd bijvoorbeeld vastgesteld dat Nederland in zijn deel van het Schelde-estuarium een overstromingsrisico hanteerde van 1 op 4000, tegen 1 op 70 in Vlaanderen. Dat laatste betekent dat een waterstand die gemiddeld eens op de zeventig jaar voorkomt, aanleiding kan geven tot overstromingen. De conclusie was dat het beter zou zijn om binnen een grensoverschrijdend bekken eenzelfde overstromingsrisico te hanteren. Het lijkt de spreker niet te verantwoorden dat een bewoner van Hulst beter beschermd is tegen overstromingen van eenzelfde rivier dan een bewoner van Antwerpen.

De heer Martens beoordeelt het positief dat het publiek wordt betrokken bij de opmaak van de verschillende kaarten en bij de risicobeoordeling. Dergelijke publieke participatie is zinvol. Maar het lid vindt dat er in dat geval ook grensoverschrijdende inspraak mogelijk moet zijn en verwijst daarbij naar het verdrag van Espoo inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, dat een publieke participatie van de overkant van de grens mogelijk maakt of zelfs verplicht.

De werkzaamheden rond de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecyclage zijn volgens de heer Martens zorgwekkend. Het lid vreest dat het vrij verkeer van afval voor nuttige toepassing in de praktijk zal leiden tot 'ecodumping'. Het bijstoken van hoogcalorisch afval in een aantal industriële centrales, bijvoorbeeld cementovens, leidt tot een verhoogde uitstoot van gevaarlijke pollutanten, waaronder vluchtige zware metalen zoals kwik. Deze industriële installaties zijn doorgaans niet uitgerust met dezelfde rookgasreinigingstechnieken als de gespecialiseerde afvalverbrandingsinstallaties. Bepaalde lidstaten leggen echter strengere normen op aan de installaties waarin afval wordt bijgestookt. Als het vrij verkeer van goederen geldt voor afvalstoffen die worden ingezet voor een nuttige toepassing en als de export van afval naar vergelijkbare buitenlandse installaties die niet zijn onderworpen aan een strenge normering, niet kan worden tegengehouden, dan is er sprake van een oneerlijke concurrentie en van een vorm van ecodumping. Zolang er op Europees niveau geen strenge normering is voor de uitstoot van industriële installaties die afval meeverbranden, ondergraaft dit voorstel het afvalbeleid in ernstige mate en zal het leiden tot een verhoogde impact op het milieu.

De heer Martens maakt zich ook zorgen over de mogelijkheid dat de verbranding van huishoudelijk afval als een vorm van nuttige toepassing zou worden beschouwd. Dat ondermijnt immers het zelfvoorzieningsprincipe dat momenteel is opgenomen in de kaderrichtlijn Afval voor de verwijdering van dergelijke afvalstoffen. Het Vlaamse Gewest, dat nu een heffing oplegt voor de verbranding van afval, zal daardoor zijn afval naar het buitenland zien verdwijnen. Het afval kan immers aan een lagere kostprijs verbrand worden in een andere lidstaat waar een dergelijke heffing niet bestaat. Dat vermindert de mogelijkheid van de lidstaten om regulerende heffingen op het verbranden van afvalstoffen in te voeren. Het bemoeilijkt ook de planning van een overheid om het huishoudelijke afval te verwerken. Een overheid kan beslissen om een verbrandingsoven of een andere verwerkingsinstallatie voor huishoudelijk afval te bouwen om dan vast te stellen dat het afval waarvoor de installatie was bedoeld, wordt uitgevoerd naar het buitenland.

Het lid vindt het verder zorgwekkend dat in de afvalbeheershiërarchie de materiaalrecyclage op hetzelfde niveau zou worden geplaatst als de energierecuperatie. De recyclage van plastics bijvoorbeeld leidt tot

een grotere energiebesparing (en een grotere verminderde CO₂-reductie) dan wat kan worden teruggewonnen door de verbranding met energierecuperatie. In een dergelijk geval zou recyclage de voorkeur moeten krijgen boven verbranding met energierecuperatie. Dat kan niet door beide onder één noemer te plaatsen, zodat er geen aparte doelstellingen meer kunnen worden gehanteerd voor materiaalrecyclage en voor nuttige toepassing. De heer Martens ziet dus voldoende milieuargumenten om de klassieke afvalbeheershiërarchie, die recyclage en materiaalrecuperatie boven energierecuperatie plaatst, aan te houden.

De voorgenomen uitbreiding naar het integraal productbeleid is volgens de spreker een goede zaak, maar moet verder gaan. De recyclage van afval kan worden bevorderd door productnormen op te leggen. Europa zou kunnen bepalen dat de plastic onderdelen van wagens of elektrische apparaten voor een minimum aandeel moeten bestaan uit gerecycleerde plastics. Zo creëert men een markt voor de recyclage van plastics en wordt er niet alleen aan de afvalzijde, maar ook aan de producentenzijde gewerkt. In een van de voorbereidende teksten voor de richtlijn over afgedankte elektrische apparaten was er sprake van dergelijke productnormen, maar in de uiteindelijke richtlijn werd dat niet weerhouden. Nochtans zou het opleggen van minimumpercentages aan recycleert volgens de heer Martens een goed instrument kunnen zijn om binnen Europa een markt voor recyclage te creëren.

Op de vraag over de subsidiariteit en de grensoverschrijdende maatregelen, antwoordt de heer *Filip Raymaekers* van Aminal dat Vlaanderen inderdaad gevraagd heeft om in artikel 9 van de overstromingsrichtlijn een aantal bepalingen toe te voegen, onder meer over het principe van de kostenefficiëntie van de maatregelen en de ondersteuning van de grensoverschrijdende projecten door een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Vlaanderen probeert de kostenefficiëntie of de kosten-batenanalyse erin op te nemen om op die manier de grensoverschrijdende problematiek mee te nemen in de benadering. In artikel 9.4 staat nu dat maatregelen die in één lidstaat worden getroffen, niet mogen leiden tot een toename van het overstromingsrisico in de buurlanden. Dat kan volgens de spreker onmogelijk worden toegepast zonder enige afstemming tussen lidstaten die eenzelfde stroomgebied delen over het begroten en het meten van de risico's. Dat zou enkel leiden tot discussies tussen landen zonder een concrete oplossing van grensoverschrijdende knelpunten. Wallonië is het

ermee eens dat artikel 9.4 moet worden aangepast, maar is terughoudend om Vlaanderen te steunen in zijn voorstel, omdat het vreest voor verplichtingen die zouden voortvloeien uit het toepassen van kosten-batenanalyses. Tot nog toe wordt Vlaanderen nog niet gevolgd door Europa omdat het de enige regio is die daarop aandringt.

Volgens de heer *John Wante* van OVAM verandert de voorgenomen herziening van de richtlijn niets aan de huidige regeling inzake het meeverbranden van afval. In de kaderrichtlijn Afval wordt het meeverbranden van afval, bijvoorbeeld in cementovens, immers reeds beschouwd als een vorm van nuttige toepassing. Een ander aspect is het risico dat er voor huishoudelijke afvalstoffen een volledig vrije markt voor verbranding zou ontstaan. De formule in de voorgestelde kader-richtlijn om bepaalde types van huisvuilverbranding te upgraden naar nuttige toepassing, vindt zijn oorsprong in Duitsland. Bepaalde Duitse installaties worden namelijk gebruikt voor stadsverwarming of voor een vergaande recuperatie van stoom. Omwille van die specifieke situatie en door de eigen nationale wetgeving had men er op een bepaald moment voordeel bij om dergelijke installaties een nuttige toepassing te noemen. Die druk is kleiner geworden door het stortverbod in Duitsland. Het is dus mogelijk dat de formule die nu wordt voorgesteld, uiteindelijk niet veel bijval krijgt. De Europese Commissie had wel de intentie om meer vrije markt te creëren voor verbranding. In die intentie wordt ze voor een stuk belemmerd door de verordening inzake in- en uitvoer van afvalstoffen (EG/259/93) waarvan de wijziging intussen is goedgekeurd en die bepaalt dat men voor huishoudelijke afvalstoffen in ieder geval altijd de verwijderingsprocedure zal mogen toepassen. Dat betekent dat een lidstaat het afvaltransport zal kunnen tegenhouden, ook als het gaat om een nuttige toepassing.

De heer *Wante* meent dat Vlaanderen erop moet toezien dat materiaalrecyclage niet in de verdrinking raakt ten aanzien van afvalverbranding. Juridisch gezien wordt de afvalbeheershiërarchie (de ladder van *Lansink*) die nu wordt gehanteerd en die recyclage plaatst boven verbranding, niet opgelegd door de kaderrichtlijn. Door de manier waarop de kaderrichtlijn was verwoord, werd ze echter wel zo geïnterpreteerd. De situatie was dus niet helemaal duidelijk. Zoals het nu geformuleerd is in het voorstel tot herziening, gaat het echter duidelijk om een afgevlakte ladder. Vlaanderen moet nagaan hoe de hiërarchie opnieuw in de tekst kan worden geïntro-

duceerd, maar dat is geen gemakkelijke oefening. De koppeling tussen verwijdering en nuttige toepassing wordt immers zowel gebruikt voor het reguleren van grensoverschrijdend transport als voor het vastleggen van doelstellingen inzake afvalverwerking. Het opstellen van een juridisch sluitende richtlijn, die ook in de praktijk tot logische handelingen leidt, is geen eenvoudige oefening.

Wat betreft het productbeleid, is de spreker het ermee eens dat op Europees niveau eventueel zou kunnen worden gestreefd naar afspraken over percentages gerecycleerde materialen in bepaalde nieuwe producten. Op dit moment wordt dat evenwel niet besproken door de Europese Commissie.

De heer *Rudi Daems* beoordeelt het positief dat Europese dossiers die nog in de pijplijn zitten, proactief in de commissie kunnen worden besproken. Hoewel sommige dossiers al verder gevorderd zijn dan andere.

Er werd in de commissie al gedebatteerd over de strategie luchtkwaliteit en de problematiek van het fijn stof. Ook al heeft Vlaanderen het moeilijk om de grenswaarde van $PM_{2,5}$ te halen, toch blijft de heer *Daems* betreuren dat België het voorstel steunt om voor minstens vijf jaar met een streefwaarde te werken.

Het voorstel van overstromingsrichtlijn toont volgens het lid aan dat Vlaanderen een voorloper is en dat in het decreet Integraal Waterbeleid een sterke keuze werd gemaakt. Indien de Europese richtlijn echter niet zou kiezen voor een integratie van bekkenbeheer en overstromingsbeheer, moet het Vlaamse Gewest zich dan aanpassen aan die richtlijn?

De voorliggende tekst van de thematische strategie afval wordt volgens de heer *Daems* best zo snel mogelijk naar de papiermand verwezen. De goedkeuring ervan zou een fenomenale stap achteruit zijn voor Vlaanderen, niet alleen inzake het leefmilieu, maar ook op economisch vlak. De recyclagesector heeft immers erg veel tewerkstelling gecreëerd. Als de voorliggende strategie wordt uitgevoerd, dan zal dat niet alleen nadelige gevolgen hebben voor de recyclagesector maar ook voor de huisvuilverbrandingsovens in Vlaanderen. Gelet op de vaststelling dat nog ongeveer vijftig percent van alle Europese afval gestort wordt en dat slechts ongeveer dertig percent gerecycleerd of gecomposteerd wordt, kan men het de Europese Commissie misschien niet eens kwa-

lijk nemen. De balans van de Europese Commissie is ook niet zo positief. Ze gaat namelijk uit van een verdere toename van de totale hoeveelheid afval, een toename die zelfs hoger zal zijn dan die van het bruto binnenlands product. Tegen 2020 zal de hoeveelheid papier-, glas- en plasticafval volgens de Commissie met veertig percent toenemen tegenover 1990.

Als men de inleiding en de basisdoelstellingen erop naleest, dan klinkt de thematische strategie nog hoopvol. Er wordt meer nadruk gelegd op de levenscyclusanalyse; er moet meer ambitie zijn op het vlak van afvalpreventie en er wordt gestreefd naar gemeenschappelijke referentiewaarden voor recycling en de afbouw van het storten. Maar bij de uitwerking van deze mooie uitgangspunten wordt een flinke stap teruggezet.

De heer Daems illustreert dat aan de hand van drie punten die gedeeltelijk ook al door de heer Martens werden aangehaald. De titel luidt: 'Thematische Strategie inzake afvalpreventie en afvalrecyclage', maar het luik preventie stelt amper iets voor. Er is geen enkele kwantitatieve doelstelling, hoewel heel wat organisaties en zelfs lidstaten vragende partij zijn voor preventiedoelstellingen voor de periode 2010-2050. Er wordt ook niet duidelijk gekozen voor een meer inputgericht beleid, dat ook al aan bod kwam in de discussie over emissieheffingen op NO_x. Hergebruik komt amper voor als trede in de ladder van Lansink. Het opleggen van een maximum aantal kilogram afval per jaar of een internalisering van de kosten komen absoluut niet aan bod. Er wordt evenmin iets gezegd over productnormen, ondanks de mooie introductie rond levenscyclusanalyse.

Het lid vreest dat materiaalrecuperatie veel terrein zal verliezen ten opzichte van energierecuperatie indien deze strategie naar de geest zal worden uitgevoerd. Het standpunt van OVAM is nochtans dat materiaalrecyclage bijna altijd beter is dan energierecuperatie. Dat blijkt trouwens ook uit heel wat Europese studies. Na deze strategie blijven er van de afvalbeheershiërarchie eigenlijk nog maar drie trappen over. Een eerste stap is de preventie en die wordt niet ingevuld. De derde stap is het storten van afvalstoffen. Alles wat daartussenin ligt – hergebruik, recyclage, nuttige toepassing en verbranding – wordt eigenlijk nagenoeg op hetzelfde niveau geplaatst. Afvalverbranding met energierecuperatie komt dus op dezelfde hoogte als hergebruik en recyclage. De manier waarop de groenestroomcertificaten in Vlaanderen worden toebe-

deeld, bestendigt volgens het lid overigens de evolutie die op Europees niveau wordt voorbereid.

De heer Daems pleit voor een expliciete herinvoering van de vijf stappen van de ladder van Lansink, namelijk preventie, hergebruik, recyclage, nuttige toepassing en storten. Hij pleit ook voor het bepalen van criteria waaronder bepaalde biomassastromen naar energie dan wel naar materiaalrecuperatie moeten gaan.

Volgens de heer Daems worden de definities van afval en van grondstof grondig uitgekleed. Het lid vreest dat het papier dat wordt ingezameld, binnenkort opnieuw naar de verbranding zal gaan. De heer Wante van OVAM stelde in zijn uiteenzetting dat het meeverbranden van bepaalde afvalstoffen in cementovens nu al wordt beschouwd als een nuttige toepassing. De heer Daems vraagt of de cementovens dan niet met dezelfde emissiegrenswaarden moeten werken als de klassieke huisvuilverbrandingsovens. Hij stelt dat er in Europa heel wat cementovens operationeel zijn die deze normen niet halen, wat ten koste gaat van de huisvuilverbrandingsovens die vrij transparant werken en die vrij strenge normen hanteren.

De conclusie van het lid is dat de olifant Europa een muis heeft gebaard. Deze strategie kiest voor de marktwerking en niet voor het leefmilieu en illustreert hoe men snel de sturing over het afvalbeleid kan verliezen. De heer Daems is van oordeel dat iedereen die bij de onderhandelingen betrokken is, al het mogelijke moet doen om deze strategie grondig aan te passen dan wel naar de papiermand te verwijzen.

De heer *Filip Raymaekers* van Aminor antwoordt dat de huidige bewoordingen van de richtlijn niet verplichten tot een integratie van de overstromingsbeheerplannen en de stroomgebiedbeheerplannen. Gezien de standpunten van bijvoorbeeld Nederland ziet het er ook niet naar uit dat deze integratie een verplichting zal worden. Mogelijk zullen zelfs de overstromingsrisicobeheerplannen op het niveau van het stroomgebieddistrict een samenraapsel zijn van deelplannen. Het Vlaamse Gewest zal het aspect overstromingen, dat nu op een zo geïntegreerd mogelijke manier wordt meegenomen in de bekkenbeheerplannen, apart moeten vermelden in een overstromingsrisicobeheerplan. De spreker bevestigt het vermoeden van de heer Daems dat de kans bestaat dat Vlaanderen op termijn twee plannen zal moeten opmaken als de richtlijn aldus wordt goedgekeurd.

Europa vraagt namelijk twee planvormen en laat het aan de lidstaten over om te beslissen of ze die al dan niet integreren. Als sommige lidstaten binnen eenzelfde stroomgebiedsdistrict niet bereid zijn tot een integratie van de plannen, dan is er duidelijk een probleem.

De heer *John Wante* van OVAM antwoordt dat de Europese Commissie eigenlijk een duidelijke houding aanneemt inzake de biomassaströmen. De lidstaten kunnen zelf bepalen wat ze met die stromen wensen te doen: composteren of verbranden. De Commissie wil gewoon een kader creëren voor beide. Ze wil compostercriteria uitwerken op Europees niveau. Voor de verbranding verwijst de Commissie naar het voorstel in de bijlage van de richtlijn dat stelt dat verbranding vanaf een zeker energierendement een nuttige toepassing is. Volgens de Commissie zal deze regeling op termijn leiden tot een verhoging van het energierendement van afvalverbranding. De Commissie wil geen prioriteit leggen omdat ze compostering en verbranding als gelijkwaardig ziet inzake milieu-impact.

Het huidige voorstel van kaderrichtlijn heeft de definitie van afvalstoffen niet gewijzigd, al hebben sommige lidstaten wel voorstellen in die zin geformuleerd. Over bepaalde punten wil de commissie wel meer duidelijkheid creëren. Voor de bijproducten wil ze bijvoorbeeld een handleiding opmaken voor de interpretatie van de Europese rechtspraak. De Commissie wil dus geen nieuwe regels invoeren, maar de rechtspraak ter zake verduidelijken. Om het omslagpunt van afvalstof naar grondstof te verduidelijken wil ze ook een secundaire grondstoffenregeling doorvoeren op Europees niveau, die verder moet worden uitgewerkt in technische comités.

De heer *Wante* is het ermee eens dat er met twee maten en twee gewichten wordt gewerkt. Voor het meeverbranden in cementovens moet aan minder strenge regels inzake energie-efficiëntie worden voldaan dan voor huisvuilverbranding in daartoe bestemde installaties. Inzake energie-efficiëntie zijn er bijvoorbeeld grote verschillen tussen droge en natte cementovens, waarbij de natte cementovens veel minder energie-efficiënt zijn dan de droge. Dat was ook de kritiek van de Vlaamse afvalverbrandingssector. De operatoren actief in de sector voelen zich geïrriteerd omdat ze, na de gedane milieu-investeringen in installaties voor afvalverbranding, plotseling onderworpen worden aan een formule om het energierendement van deze installaties te verhogen.

Deze aanpassingen worden niet echt opgelegd door Europa, maar er wordt een beloning in het vooruitzicht gesteld, namelijk het label 'nuttige toepassing'. De sector verwijst naar de cementindustrie die al jaren het label nuttige toepassing krijgt, zonder aan energie-efficiëntienormen te moeten voldoen.

De heer *Hugo Geerts*, kabinetsadviseur, voegt eraan toe dat de normering voor meeverbranden geregeld is in de richtlijn Afvalverbranding (2000/76/EG), die op dit ogenblik niet in vraag wordt gesteld. Voor het meeverbranden van afval gelden dezelfde normen als voor de normale afvalverbrandingsinstallaties via de mengregel. Verder is het Vlaamse heffingsdecreet ook van toepassing op uitgevoerde afvalstoffen. Indien er in het Vlaamse Gewest een heffing van toepassing is, dan geldt die ook voor uitgevoerde afvalstoffen, ook al bestaat een dergelijke heffing niet in het land van bestemming. De Vlaamse Regering pleit voor het behoud van de huidige afvalbeheershiërarchie. Daarop moet het BBT-principe worden toegepast. In principe is immers bijna alles recycleerbaar. Een vuile krant, doordrenkt met olie, is recycleerbaar, maar dat is weinig efficiënt. Die krant mag dus in de restafvalzak terecht komen om verbrand te worden. Het pro-pere papier moet uiteraard wel gerecycleerd worden.

Productnormering is een federale bevoegdheid. De idee van een verplicht minimumaandeel van gerecycleerde producten in nieuwe producten is verdedigbaar. Er moet wel worden nagegaan wat haalbaar is. En er moet rekening worden gehouden met de volksgezondheid, omdat er op dat vlak vaak ook beperkingen worden opgelegd voor gerecycleerde materialen.

Voor het verbranden van biomassa-afval moet volgens de spreker een evenwicht worden gezocht tussen energierecuperatie en materiaalrecyclage. Ook de normering van het Vlaamse Gewest voor hernieuwbare energiebronnen mag niet ten koste gaan van verantwoorde recyclage van biomassa-afval.

De heer *Erik Matthijs* laat opmerken dat de documenten van de Europese Commissie inzake de overstromingsrichtlijn duidelijk verwijzen naar de bestaande overstromingsrisicokaarten. Ook in andere documenten worden de huidige karteringen niet overboord gegooid. Dat is ook van belang bij de uitvoering van de kaderrichtlijn Water.

Het lid vindt het belangrijk dat het begrip levenscyclus wordt ingevoerd door de thematische strategie inzake afvalpreventie en recyclage. Dat begrip moet

volgens de heer Matthijs niet enkel slaan op grondstoffen, producten en afval, maar ook op het productieproces zelf. De hiërarchie inzake afvalbeheer mag ook niet absoluut zijn. Andere milieu-elementen kunnen in rekening worden gebracht: bijvoorbeeld de kostprijs van de verschillende trappen.

Mevrouw *Joke Schauvliege* heeft begrepen dat het begrip duurzaamheid op verschillende niveaus aan bod komt in de Europese Unie. Het lid wil weten of dat kadert in de Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling en hoe dat wordt aangepakt door de Vlaamse Regering. Worden deze dossiers opgevolgd in samenspraak met de Vlaamse minister bevoegd voor duurzame ontwikkeling, namelijk minister-president Yves Leterme?

De heer *Jan Verheke* antwoordt dat het kabinet van de minister-president inderdaad bevoegd is voor de opvolging van de Europese duurzaamheidsstrategie in de diverse raadsformaties en van de Vlaamse standpuntbepaling. De coördinatie voor België gebeurt bij het kabinet van mevrouw Els Van Weert, federaal staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling. Daar wordt ook het overzicht bewaard.

De verslaggevers,

De voorzitter,

Bart MARTENS
Rudi DAEMS

Patrick LACHAERT
