

Afvalbeheer in Vlaanderen

De uitdaging

➔ Rol van de gemeenten in de organisatie van het afvalbeheer

De gemeenten zijn tot op vandaag bevoegd voor het beheer van huishoudelijk afval. Zij vormen het overheidsniveau dat het dichtst bij de burger staat en de openbare netheid waarborgt. Zo organiseren zij onder meer de huisvuilophaling. In de loop van de jaren zagen de gemeenten zowel de afvalberg groeien als de kosten voor de verwerking van afval enorm toenemen. Vanuit een Europees kader van milieubescherming en duurzame ontwikkeling (zie fiche 2) wordt het accent gelegd op preventie van afval en het recycleren samen met het opwerken van energie. Daarom moedigt het afvalbeleid burgers aan om afval te sorteren. Op het gemeentelijk containerpark kunnen burgers en bedrijven hun selectief afval afleveren voor verdere recyclage en verwerking. Doel is bij de restophaling de hoeveelheid restafval in gewicht te verminderen en de afvalberg te laten slinken.

Het was de Franse Revolutie die de aanzet gaf tot het opstellen van wetten die de gemeenten onder meer de bevoegdheid gaven om zorg te dragen voor de openbare reinheid. Ook al staat in deze gemeentewetten niet expliciet vermeld dat dit het ophalen en verwerken van afval inhoudt, de hinder voor de bevolking die het afval op straat veroorzaakt en de schadelijke gevolgen voor de openbare hygiëne maakten dat de lokale besturen er toe werden aangezet zich bezig te houden met de afvalproblematiek.

Momenteel moet de problematiek van het afvalbeheer worden gezien in een Europees kader. De Europese Unie legt krachtlijnen vast die de lidstaten moeten volgen op het gebied van afvalbeleid. Zo dient elke lidstaat een programma voor afvalbeheer uit te werken dat tot doel heeft om de geproduceerde hoeveelheid afval te verminderen. De EU legt daarnaast ook een aantal dwingende normen voor afvalproductie en -beheer vast. Zo bepalen richtlijnen het verwerken van afval in stortplaatsen en de emissies die mogen ontstaan bij afvalverbranding. Ten slotte stimuleert de Europese Unie ook het invoeren van het principe “de ver-

vuiler betaalt” om de kosten van het huishoudelijk afval aan te rekenen.

In België bepalen de gewesten het afvalbeleid conform de Europese richtlijnen. In *Vlaanderen* heeft de **Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest (OVAM)** hierin een belangrijke opdracht. Ze stippelt immers de sectorplannen voor afvalbeheer uit en bepaalt de doelstellingen op het vlak van afvalbeheersing. OVAM ontwikkelt en steunt alle initiatieven van preventie binnen de prioriteitenhiërarchie van afvalverwerking opgesteld door de Europese Unie. Ze stimuleert dus het recycleren van afval voor hergebruik en verwerking en voert een beleid dat het verbranden en storten wil ontmoedigen. Daarnaast verzamelt OVAM de statistieken die noodzakelijk zijn voor de follow-up van het huishoudafvalbeleid. Tot slot beheert ze ook de subsidies.

Om de kosten te rationaliseren die de organisatie van het afvalbeheer met zich meebrengt, verenigden de meeste gemeenten zich samen met buurgemeenten in intercommunales. In *Vlaanderen* zijn 25 intercommunales actief in de afvalsector met een brede waaier van activiteiten. Sommige concentreren zich alleen op huisvuilophaling, afvalpreventie en het beheer van containerparken. Andere intercommunales specialiseren zich in de verwerking en de recyclage van afval en beschikken over specifieke infrastructuur (verbrandingsinstallaties, biogaseenheden ...). Gemeenten of intercommunales kunnen voor deze activiteiten ook een beroep doen op onderaannemers.

In *Brussel* werkt het **Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM)** de plannen voor afvalbeheer uit, coördineert de toepassing ervan en organiseert acties die de bevolking moeten sensibiliseren voor afvalpreventie, ecoconsumptie, compostering en hergebruik. Het reikt ook de erkenningen en vergunningen uit en controleert de toepassing van de beheersplannen. De Brusselse gemeenten verenigden zich niet in intercommunales voor afvalbeheer omdat deze opdracht werd toevertrouwd aan een gewestelijke instelling (Net Brussel), die de ophaling en de verwerking van het huishoudelijk afval voor haar rekening neemt.

→ Afvalbeheer in Vlaanderen

De gemeenten spelen samen met het gewest de belangrijkste rol binnen het Vlaamse beleid voor huishoudelijk afval. De **gemeenten** organiseren de inzameling en de verwerking van alle huishoudelijke afvalstoffen die op hun grondgebied ontstaan, al dan niet via een intergemeentelijke vereniging. Ze voeren met andere woorden een integraal afvalbeleid, gaande van preventie tot en met verwerking van huishoudelijk afval. De gemeenteraad legt de concrete bepalingen vast in het gemeentelijk reglement en wijst de opdrachten toe. Daarnaast zijn de gemeenten gehouden de decreten, besluiten en plannen uit te voeren die hogere overheden stemmen, zoals het Afvaldecreet en zijn uitvoeringsbesluiten.

Het **Vlaams gewest** heeft alle instrumenten in handen om een coherent beleid uit te tekenen:

- **juridisch** via de producentenverantwoordelijkheid, het materialendecreet en Vlarema, het VLAREM (Vlaams Reglement op de Milieuvergunningen) en de stort- en verbrandingsverboden;
- **economisch** via de samenwerkingsovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en de gemeenten en provincies, het subsidiebesluit, de milieueffingen, het principe “de vervuiler betaalt” en de medefinanciering van het afvalbeleid;
- **maatschappelijk** via acties rond specifieke doelgroepen, de voorbeeldfunctie van de overheid, een educatieve aanpak, sensibiliseringscampagnes en informatieacties naar de overheden.

De Vlaamse regering kan nadere modaliteiten vastleggen en bepalen welke huishoudelijke afvalstoffen afzonderlijk moeten worden ingezameld. Ze kan de algemene regels vaststellen over de wijze van de verdere verwerking (nuttige toepassing of verwijdering). Daarnaast kunnen de gemeenten en de intercommunales met OVAM overeenkomsten sluiten om de organisatie van de selectieve inzameling van huishoudelijke afvalstoffen te bevorderen of te begeleiden. De gemeentelijke **milieuconvenant of samenwerkingsovereenkomst milieu** is een toepassing van deze mogelijkheid. In ruil voor het ondertekenen van een Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013 kunnen gemeenten beroep doen op subsidies uit het Minafonds. Het Witboek Interne Staats-hervorming maakt echter gewag van het herbepalen van deze middelen voor investeringen in riolering en werkmiddelen voor handhaving.

Per specifieke afvalstroom, dus ook voor het huishoudelijk afval, bestaan er naast de eigenlijke wetgeving nog tal van andere voorschriften. Deze staan beschreven in zogenaamde **uitvoeringsplannen**, die in principe bindend zijn. Deze plannen concretiseren de doelstellingen van het afvalbeleid en komen tot stand door inspraak en advies van de betrokkenen

in de sector. Jaarlijks wordt een tussentijds vooruitgangsen evaluatierapport opgesteld.

Het meest recente uitvoeringsplan “Milieuverantwoord beheer van huishoudelijke afvalstoffen 2008-2015” bevat de volgende vier concrete doelstellingen:

- aansturen op consumptie die meer milieuverantwoord is;
- minder afval produceren, ook bij gelijk gebruik (max. 560 kg per inwoner);
- niet meer dan 150 kg restafval per inwoner produceren op Vlaams niveau;
- het verwijderen van afval gebeurt volgens de afvalverwerkingshiërarchie.

Om deze doelstellingen te bereiken worden verschillende actieprogramma's opgesteld die concrete taakstellingen bevatten, zoals bijvoorbeeld het feit dat vanaf 2010 75 % van het huishoudelijk afval selectief dient te worden opgehaald.

Regelgevend kader

→ Op Europees niveau

De Europese richtlijn 91/156/EEG over het afvalstoffenbeleid (die al een wijziging is van richtlijn 75/442/EEG) geeft in algemene bewoordingen aan wat de principes zijn waarop het beleid van de lidstaten rond afvalstoffenbeheer moet gebaseerd zijn. In 2008 werd een nieuwe herziening aangenomen (2008/98/EG), de Kaderrichtlijn afval. De nieuwe richtlijn herneemt de grote principes van de eerdere kader-richtlijnen afval, zoals “de vervuiler betaalt” en de hiërarchie van de afvalverwerking. Verder voert ze ook een administratieve vereenvoudiging door en introduceert ze nieuwe regels op het gebied van de afbakening van het afval.

Andere, meer specifieke richtlijnen op het gebied van afvalbeheer en het effect van bepaalde producten op het milieu werden omgezet en toegepast door de lidstaten.

→ In Vlaanderen

Het materialendecreet van 23 december 2011 dat van kracht werd op 1 juni 2012 verving het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981. Het materialendecreet moet de wettelijke basis bieden voor de verbreding en verdieping van de afvalstoffenproblematiek naar een visie op het beheer van materiaalkringlopen.

Het uitvoeringsbesluit Vlarema (Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen) van 17 februari 2012 dat van kracht werd op 1 juni 2012 voert het materialendecreet verder uit door het

formuleren van definities, de afbakening van de afvalfase, de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, de algemene bepalingen over het beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen, bepalingen over beheer van specifieke materiaalkringlopen en afvalstoffen, inzamelen en vervoeren van afvalstoffen, registreren en rapporteren van afvalstoffen, monsterneming en analyse van afvalstoffen en tenslotte milieueffingen en milieubijdragen.

Voor specifieke afvalstromen en ook voor huishoudelijk afval kwamen er naast de eigenlijke wetgeving nog tal van voorschriften in zogenaamde uitvoeringsplannen, die in principe bindend zijn voor de lokale besturen.

Het Subsidiebesluit huishoudelijk afval van 16 februari 2007 wordt in 2013 herzien.

Tijdschema

Het uitvoeringsplan "Milieuverantwoord beheer van huishoudelijke afvalstoffen 2008-2015" legt de in Vlaanderen te realiseren doelstellingen concreet vast. Volgende objectieven springen het meest in het oog:

- Preventie dient ervoor te zorgen dat de afvalproductie niet meer stijgt.
- 42 % van de Vlamingen composteert thuis.
- Het hergebruik dient verder te stijgen (van 3 kg tot 5 kg / inwoner).
- De hoeveelheid restafval dient te worden verminderd tot 150 kg / inwoner.
- Zwerfvuil dient verder te worden aangepakt.

Financiële impact

→ Financiering

De gemeenten hebben vier bronnen van inkomsten waaruit ze putten om de uitvoering van het afvalbeleid te financieren:

- contantbelastingen op afvalrecipiënten (afvalzakken, containers, via gedifferentieerde tarifiering (diftar));
- milieubelasting en forfaitaire huisvuilbelasting;
- vergoedingen van organisaties die vanuit de industrie zijn opgericht voor bedrijven die onder een aanvaardings- of terugnameplicht vallen;
- algemene middelen.

Een kernbeginsel in het Europese milieubeleid is het principe van "de vervuiler betaalt". Voor huisvuil wordt in Vlaanderen haast overal het systeem van gedifferentieerde tarifiering (diftar) gehanteerd waardoor de vervuiler mee betaalt voor het afvalbeleid en de overheid tegelijk het gedrag van de vervuiler kan reguleren en sturen naar een milieuvriendelijker afvalbeheer. De gemeenten passen dit systeem onder meer toe bij de selectieve huisvuilinzameling en op de containerparken waar de vervuiler zijn grofvuil en ander selectief afval naartoe brengt.

→ Gemeentebelastingen

Uit OVAM-enquêtes gevoerd bij de gemeenten blijkt dat de forfaitaire huisvuilbelastingen veeleer dalen, maar dat de tarieven op recipiënten de laatste jaren gestegen zijn, zodat er globaal een stijging is. Forfaitaire huisvuilbelastingen hebben het nadeel weinig rekening te houden met de draagkracht van de burgers en met de werkelijke mate van vervuiling. De uitwerking van het lokaal pact van 2008 bepaalt

Tabel 1

Gemeentebelastingen op afval (rekening 2010)

	Aantal gemeenten	Opbrengst in EUR	% van opbrengst lokale gemeentebelastingen
Belasting op het ophalen van huisvuil	73	25 511 931	5,3 %
Belasting op het ophalen van nijverheidsvuil en grof vuilnis	38	1 623 138	0,3 %
Belasting op het sluikestorten op de openbare weg	117	327 664	0,1 %
Belasting op afgifte van huisvuilzakken, -recipiënten en zelfklevers	187	54 327 916	11,3 %
Milieubelasting	82	37 118 077	7,7 %
Belasting op het gebruik van gemeentelijke containers	29	2 641 663	0,5 %
Andere belastingen op openbare hygiëne	32	5 729 129	1,2 %
Belasting op stortplaatsen	7	710 996	0,1 %
Totaal	290	127 990 514	26,5 %

dat de forfaitaire heffing maximaal 55 EUR mag bedragen per huishouden. Veel gemeenten hanteren echter ook reglementen voor contantbelastingen die de tarieven voor restafvalzakken en andere recipiënten bepalen. Ook het gewicht van het huishoudelijke restafval dat aan huis wordt opgehaald kan contant worden belast. De tarieven houden dan rechtstreeks verband met de hoeveelheid aangeboden afval en vertrekken dus van het principe dat de vervuiler betaalt. Er zijn in 2010 overigens nog opmerkelijk veel gemeenten die zowel forfaitaire als progressieve belastingen heffen. Tabel 1 geeft een overzicht van de gemeentebelastingen op afval en milieu.

De gemeentelijke belastingen die verband houden met afval maken 26,5 % uit van de ontvangsten uit eigen lokale gemeentebelastingen. Drie belastingen in het kader van afval halen samen 91,4 % van het totaal op uit het lijstje in tabel 1 met een opbrengst van samen ruim 117 miljoen EUR in 2010. Het gaat om de belasting op het ophalen van huisvuil, de milieubelasting en de belasting op afgifte van huisvuilzakken, -recipiënten en -zelfklevers. Het aantal gemeenten dat de forfaitaire belasting heft op het ophalen van huisvuil, daalde tussen 2007 en 2010 met meer dan de helft (in navolging van het lokaal pact). De milieubelasting en de belasting op afgifte van recipiënten nemen eerder toe.

Tabel 2

Gewone ontvangsten, uitgaven en nettolasten van de gemeenten voor Ontsmetting-Reiniging-Huisvuil (gemeenterekening 2010)

In miljoen EUR	2010
Gewone ontvangsten	105 180 273
Gewone uitgaven	520 357 357
Nettolasten	-415 177 084
In EUR/inw.	-77,0

In het Materialendecreet en Vlarema krijgen de gemeenten de mogelijkheid om hun afvalintercommunale de contant gemeentelijke afvalbelastingen te laten innen. Dit kan een administratieve vereenvoudiging zijn. Ook is het de bedoeling de gemeentelijke afvalbelastingen meer te harmoniseren door rekening te houden met een aantal kostenposten bij het berekenen van de gemeentelijke afvaltarieven. Voor een beperkt aantal afvalstromen worden er ook minimale en maximale tarieven opgelegd.

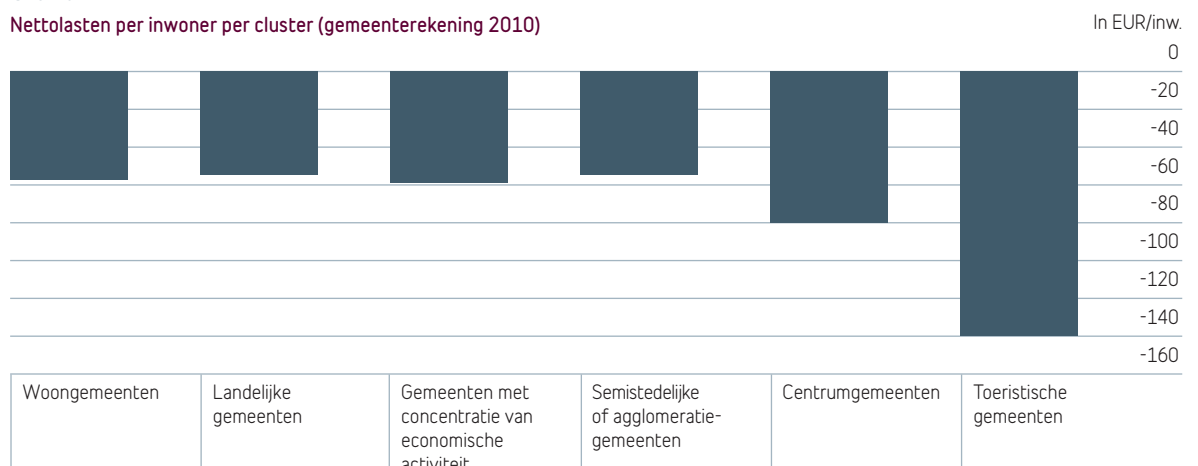
➔ Nettolasten van de gemeenten

Van de kosten die de Vlaamse gemeenten maken op het gebied van afvalbeheer rekenen ze een deel rechtstreeks door aan de burger. Het overige gedeelte wordt betaald uit de algemene middelen. De nettolast die de gemeenten optekenen voor de gewone uitgavenrubriek Ontsmetting-Reiniging-Huisvuil geeft een idee van de mate waarin de gemeenten de algemene middelen aanspreken. De bedragen die de gemeente besteedt voor huisvuil zijn terug te vinden in de rekening. We spreken over nettolasten wanneer de ontvangsten kleiner zijn dan de uitgaven. Deze nettolasten bedragen in 2010 gemiddeld 77 EUR per inwoner, waarmee het bedrag hoger uitkomt dan in 2007. Het gaat om 5 % van de totale gewone gemeente-uitgaven of algemene middelen en dit aandeel blijft al jaren stabiel.

Als we de nettolasten voor afval per inwoner voor 2010 analyseren per cluster (grafiek 1), dan valt meteen op dat de kustgemeenten de grootste negatieve waarden hebben. Een mogelijke verklaring is dat de kustgemeenten extra afval dienen te verwerken in het kader van het toerisme. Voor de andere clusters zijn de cijfers van gelijkaardige grootte met gemiddelden tussen 55 EUR en 80 EUR per inwoner: de centrumgemeenten hebben na de kustgemeenten de hoogste nettolasten per inwoner.

Grafiek 1

Nettolasten per inwoner per cluster (gemeenterekening 2010)



Hoeveel algemene middelen de gemeenten meer zullen moeten besteden aan het afvalbeheer, wordt niet meer zozeer beïnvloed door de inkomsten uit belastingen, maar hoe langer hoe meer door een aantal tendensen op de recyclingemarkten die sinds 2009 erg te lijden hebben onder de economische crisis. Door de dalende vraag naar secundaire grondstoffen (gewonnen uit afvalstoffen) zijn de prijzen op de afzetmarkten immers gedaald. Gemeenten en intercommunales krijgen van afvalbedrijven dan ook de vraag om de prijzen te herzien voor de afzet van onder meer kunststof en houtafval. Andere afvalstoffen nemen dan weer toe in waarde en worden interessant om te verhandelen.

De regionale prijsverschillen die op de markt heersen, houden eveneens verband met de ligging van intercommunales ten opzichte van verwerkingsinstallaties. Zolang de intercommunales dergelijke fluctuaties kunnen opvangen met eigen middelen, zullen de exploitatiebijdragen die de gemeenten leveren aan de intercommunales niet mee hoeven te evolueren.

➔ Vergoedingen

Ten slotte sluit OVAM met producenten **milieubeleidsovereenkomsten**. De industrie en de bedrijven dragen op die manier financieel een steentje bij tot de afvalinzameling en -verwerking, onder meer door de aanvaardingsplicht van diverse afvalstoffen en de terugnameplicht van verpakingsafval (Bebat, Recupel, Recytyre enz.). Bedrijven kunnen ook rechtstreeks gebruikmaken van de (inter)gemeentelijke infrastructuur en de gemeenten ervoor vergoeden.

➔ Subsidies

De Vlaamse overheid is bevoegd om aan de gemeenten en intercommunales een subsidie toe te kennen voor de kosten van selectieve inzameling of ophaling en dit binnen de perken van de kredieten opgenomen in de Vlaamse begroting. Ze bepaalt ook de voorwaarden waartegen gemeenten, gemeentebedrijven en intercommunales aanspraak kunnen maken op subsidies "om de opdrachten van de uitvoeringsplannen te realiseren". Het subsidiebesluit van 2007, dat in 2013 herzien wordt, beschrijft deze voorwaarden. Het principe van ondersteuning door een subsidiebesluit voor lokale besturen is ook opgenomen in het Uitvoeringsplan Milieuverantwoord Beheer van Huishoudelijke Afvalstoffen.

In de praktijk voorziet het subsidiebesluit steun voor initiatieven en investeringen die afvalpreventie en de selectieve inzameling van afvalstoffen bevorderen. OVAM heeft het recht om achteraf na te gaan of aan deze voorwaarden is voldaan. In principe geldt een subsidiepercentage van 50 %.

Men mag de subsidie cumuleren met andere toelagen (voor zover de wetgeving hieromtrent dit toelaat) en met bij-

dragen van provincies en internationale instellingen. De gecumuleerde toelagen en bijdragen kunnen uiteraard het totaalbedrag van de kosten die in aanmerking komen niet overschrijden. Deze laatste worden afgetrokken van het subsidiebedrag. Voor dit soort van subsidies bestaan er twee aanvraagprocedures: een procedure op basis van subsidiepercentages en een procedure op forfaitaire basis. Opmerkelijk: beide procedures bevatten geen duidelijke termijnen, er is dus nooit zekerheid over de termijn waarbinnen een bepaalde aanvraag of voorstel van gunning zal goedgekeurd worden.

Tot slot konden de gemeenten de "Samenwerkingsovereenkomst Gemeenten 2008-2013" ondertekenen als opvolger van de milieuconvenanten en vroegere overeenkomsten. De overeenkomst bevat een aantal minimumverplichtingen waar de gemeenten sowieso aan moeten voldoen, de zogenaamde "basis". Een gemeente kan daarnaast proberen om ook het "onderscheidingsniveau" te bereiken. De samenwerkingsovereenkomst biedt gemeenten en intercommunales bovendien de kans specifieke projecten in te dienen die de Vlaamse overheid tot 50 % ondersteunt voor zover aan alle voorwaarden voldaan is (zoals de aanpak van de selectieve inzameling van huishoudelijke afvalstoffen in een probleemwijk).

Verwante dossiers

- Duurzame ontwikkeling (fiche 4).
- Rol van de gemeenten in de sector voor waterbeheer en waterzuivering (fiche 13).

Aanvullende informatie

Belfius Bank Research maakt jaarlijks een financiële doorlichting van de afvalintercommunales en de gewestelijke spelers in de sector: www.belfius.be/onzestudies (rubriek Public & Social Banking / Lokale overheidsbedrijven).

Bijkomende informatie en rapportering over milieunormen en wetgeving voor gemeenten is beschikbaar op de websites van:

- www.vvsg.be (rubriek Omgeving / Afval);
- www.ovam.be