



Vlaanderen
is circulair



PROEFTUIN CIRCULAIR BOUWEN

Bevindingen juridisch luik (Deel I)

Jonas Voorter – Bernard Vanheusden

SAMEN MAKEN WE
MORGEN MOOIER

OVAM

WWW.OVAM.BE

Inhoudstafel

Managementsamenvatting	3
Inleiding.....	7
DEEL 1. Urban Mining	11
Hoofdstuk 1. Juridische situering	11
Afdeling 1. Europees recht.....	11
Afdeling 2. Belgisch recht.....	15
§1. De situatie na de zesde staats hervorming.....	15
§2. Materialenwetgeving in Vlaanderen.....	16
Hoofdstuk 2. Bouw- en sloopafval als bijzondere afvalstof.....	26
Afdeling 1. Definitie(s)?	27
Afdeling 2. Bedrijfs- of huishoudelijk afval?	31
Afdeling 3. Wie is verantwoordelijk?	35
Hoofdstuk 3. Sloopbeheerorganisatie(s)	38
Afdeling 1. Concrete toepassing	38
Afdeling 2. Link met grondverzet?	45
Afdeling 3. Uitgebreide ketenverantwoordelijkheid.....	48
Deelbesluit	55

Managementsamenvatting

De transitie naar een circulaire economie in plaats van de huidige lineaire economie (take – make – waste) heeft de laatste jaren aan aandacht gewonnen in het publieke debat. De Europese Unie geeft het ketendenken zelfs een prominente plaats in haar ambitieuze Green Deal. Ook in België – en in het kader van dit rapport: Vlaanderen – is een gelijkaardige ambitie te horen. De circulaire economie zal een totaalomslag teweeg brengen in onze manier van consumeren, produceren en handelen. Kortom: het stelt ons volledig maatschappelijk systeem in vraag.

De Proeftuin Circulair Bouwen heeft voornamelijk oog voor de rol van de bouwsector in deze transitie. Aangezien deze sector veel grondstoffen en energie gebruikt en daarenboven ook een aanzienlijke hoeveelheid afval produceert, zal zij een prominente plaats innemen in de hierboven vermelde omslag. Dit rapport focust daarbij in het bijzonder op de juridische kant van de transitie naar een circulaire economie in België/Vlaanderen en spitst zich toe op twee delen: 1) Urban Mining en 2) Veranderingsgericht bouwen.

Het eerste deel van dit rapport heeft betrekking op het materialen- en afvalverhaal van de bouwsector in een circulaire economie (“urban mining”). In de eerste plaats voorziet dit rapport hieromtrent in een juridische situering. Een blik op het Europees recht is wat dat betreft onontbeerlijk aangezien zij de afvalreglementering op nationaal/regionaal niveau aanstuurt. We bespreken de krachtlijnen van Richtlijn 2008/98/EG (Kaderrichtlijn Afval) maar werpen ook al een blik op de “nieuwe” richtlijn 2018/851/EU die nog niet werd omgezet in de Vlaamse rechtsorde. Vervolgens wordt het Belgisch regelgevend kader onder de loep genomen. De bespreking van het Belgisch recht rond materialen en afval maakt eerst en vooral duidelijk dat het afvalstoffenbeleid een bevoegdheid van de gewesten uitmaakt. Enkel het vaststellen van productnormen en de bescherming van ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval, blijven voorbehouden aan de federale overheid. Na deze vaststelling worden de belangrijkste elementen en principes van de Vlaamse materialenwetgeving (d.i. het Materialendecreet en het VLAREMA) op een bondige manier besproken.

Onze studie van de Vlaamse materialenwetgeving toont aan dat dit wetgevend kader verschillende opportuniteiten en obstakels bevat rond de transitie naar een circulaire economie in de bouwsector. Het bespreken van alle mogelijke juridische mogelijkheden/valkuilen zou de omvang van dit rapport ruim overschrijden. We hebben er daarom voor gekozen om die juridische elementen te bespreken die a) in overlegmomenten met leden van de Kompasgroep binnen de Proeftuin Circulair Bouwen naar voor werden geschoven, b) voortvloeiden uit gesprekken met verschillende stakeholders en c) werden gedistilleerd uit een analyse van de aanwezige wetgeving, rechtspraak en rechtsleer.

Een eerste element heeft betrekking op een interessante opportuniteit om de bouwsector in een stroomversnelling naar een circulaire economie te brengen. Artikel 4.1.2., 24° VLAREMA kwalificeert bouw- en sloopafval immers als een bijzondere afvalstof. Deze kwalificatie houdt in dat er voor bouw- en sloopafval nadere regels kunnen worden vastgesteld (artikel 32 Materialendecreet). Op dit moment heeft de decreetgever echter nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. We

bespreken daarom enkele mogelijke elementen die zouden kunnen worden opgenomen in deze bijzondere regeling:

1. Het invoeren van een definitie rond bouw- en sloopafval

“Bouw- en sloopafval” wordt vandaag (nog) niet gedefinieerd in de Vlaamse materialenwetgeving. De nieuwe richtlijn (2018/851) geeft wel een definitie. Het gaat om afvalstoffen die geproduceerd worden door bouw- en sloopwerkzaamheden. Deze definitie voegt op zich weinig toe. We onderzochten daarom of de Vlaamse decreetgever deze definitie verder zou kunnen aflijnen. Men botst dan echter al snel op de lijvige rechtspraak van het Europees Hof van Justitie. Het Hof gaat immers uit van een casuïstische benadering die geënt is op de afvalstoffendefinitie – een definitie die al verschillende decennia standhoudt -. Het lijkt op het eerste zicht dus moeilijk/onmogelijk om in de Vlaamse wetgeving bepaalde bouw- en sloopafvalstoffen per definitie uit te sluiten van het afvalstoffenbegrip. Elk bouw- of sloopmateriaal zou in bepaalde situaties immers als een afvalstof kunnen worden gekwalificeerd. Het opmaken van indicatieve lijsten zou een (tussen-)oplossing kunnen zijn. Zo een lijsten bieden meer rechtszekerheid maar zijn vanzelfsprekend geen totaaloplossing.

2. De kwalificatie als huishoudelijk- of bedrijfsafval

De kwalificatie van bouw- en sloopafval als huishoudelijk- dan wel bedrijfsafval leidt vandaag de dag tot verwarring (zelfs bij de decreetgever). Dit onderscheid is echter niet zonder belang. Denk maar aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de ophaling van huishoudelijk afval of de vele administratieve verplichtingen voor bedrijfsafvalstoffen. De materialenwetgeving maakt niet duidelijk of bouw- en sloopafval als huishoudelijk, dan wel als bedrijfsafval moet worden beschouwd (op een indicatie in artikel 4.3.3., §2 VLAREMA na). Het kader van de “bijzondere afvalstoffen” geeft de decreetgever de mogelijkheid om duidelijkheid te scheppen rond dit vraagstuk. We doen zelf twee mogelijke voorstellen:

- Indien de geplande bouw- of sloopwerken een omgevingsvergunning vereisen, is er sprake van een bedrijfsafvalstof. Echter, indien er slechts een beperkte hoeveelheid aan afvalstoffen vrijkomt door de werkzaamheden, dan kunnen deze afvalstoffen als “met huishoudelijke afvalstoffen vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen” worden beschouwd. Deze afvalstoffen kunnen verder als huishoudelijke afvalstoffen worden verwerkt;
- Boven een bepaalde drempel (volume, massa, ...) is er sprake van een bedrijfsafvalstof. Wordt de drempel niet overschreden, dan gaat het om huishoudelijke afvalstoffen.

3. Wie is verantwoordelijk?

Een analyse van de Belgische rechtspraak maakt duidelijk dat de “vervuiler niet steeds betaalt”. Vaak gaat het om contra-intuïtieve situaties waarin de houder van afvalstoffen wordt veroordeeld voor het verwijderen/verwerken van de aanwezige afvalstoffen terwijl de eigenaar van de bewuste afvalstoffen weldegelijk is gekend. De reden voor deze, soms onrechtvaardige, situatie is duidelijk:

De Europese en Vlaamse wetgever geven aan dat verschillende actoren verantwoordelijk kunnen worden gesteld ("of") (artikel 14 en 15 Kaderrichtlijn Afval of artikel 10 en 12 Materialendecreet). Men kan dus daadwerkelijk "kiezen" wie men wenst aan te spreken. Om aan deze situatie te verhelpen, doen we opnieuw twee voorstellen:

- Er kan, gelijkaardig aan de aanduiding van de saneringsplichtige in het bodemdecreet, worden gewerkt met een cascadesysteem. Men dient dus eerst één specifieke actor aan te spreken. Indien deze actor beschikt over een (wettelijke) vrijstelling, kan de volgende persoon in de rij worden aangesproken, enz.
- In lijn met de regeling rond de bijzondere afvalstof "polychloorbifenylen" (pcb's) zou één specifieke actor verantwoordelijk kunnen worden geacht voor de verdere verwijdering/verwerking van afvalstoffen. Zo kan er bijvoorbeeld worden bepaald dat de sloopaannemer steeds deze verantwoordelijkheid draagt.

Een ander element dat we onder de loep hebben genomen, heeft betrekking op het gebruik van sloopbeheerorganisaties en de traceerbaarheid van sloopmateriaal. Vlaanderen wordt op Europees vlak als "een frontrunner" beschouwd door het gebruik van een traceerbaarheidsprocedure (voor steenachtig sloopafval) via een sloopbeheerorganisatie (Tracimat). Deze procedure – en het gebruik van Tracimat – kampt echter nog met een aantal problemen. Om aan deze problemen te verhelpen, hebben we in het kader van dit rapport een vergelijking opgezet met de traceerbaarheid van grond in het bodemdecreet (grondverzet). Dit leidt tot een aantal interessante conclusies en aanbevelingen:

- Voor grondverzet geldt er een principiële verplichting om een technisch verslag op te maken. De wetgeving legt eventuele uitzonderingen op deze verplichting vast. Voor het sloopopvolgingsplan is de situatie omgekeerd. Daar is er enkel sprake van een verplichting in een specifiek aantal gevallen. Een principiële verplichting zou echter tot een bredere toepassing van het sloopopvolgingsplan kunnen leiden. Eventuele uitzonderingen kunnen in samenspraak met de sector worden besproken. Naast het technisch verslag, geldt er bij grondverzet ook een verplichting tot het doorlopen van de traceerbaarheidsprocedure via een bodembeheerorganisatie. Dit ligt opnieuw anders bij sloopopvolging. De traceerbaarheidsprocedure via Tracimat heeft een vrijwillig karakter.
- Bij grondverzet moeten de werkzaamheden worden gerealiseerd door een aannemer die is aangemeld bij een bodembeheerorganisatie. Men kan zich als aannemer eveneens aanmelden bij Tracimat maar dit heeft geen verdere gevolgen. De verplichte uitvoering door een aangemelde aannemer geeft meer zekerheid over de kwaliteit van de werken en de traceerbaarheid van de vrijgekomen sloopmaterialen. Bij wantoestanden kan de betrokken aannemer worden geschrapt waardoor hij niet langer in aanmerking komt om dergelijke werken uit te voeren.
- Het gebruik van tussentijdse opslagplaatsen/recyclagehubs. Dit kan commercieel interessant(er) zijn voor aannemers die werken op werven waar een kleinere hoeveelheid afvalstoffen vrijkomt en/of waar het niet steeds mogelijk is om deze afvalstoffen selectief te sorteren/stockeren. Daarnaast zou het afleveren van de afvalstromen bij een tussentijdse opslagplaats/recyclagehub ook tot een administratieve lastenverschuiving kunnen leiden.

De traceerbaarheidsprocedure kan in zo een geval immers verder worden opgevolgd door de tussentijdse opslagplaats/recyclagehub (dit is ook mogelijk bij grondverzet).

- De conformiteitsverklaring van het sloopopvolgingsplan kan op dit moment een advies bevatten rond de verdere hergebruiks- en verwerkingsmogelijkheden. Bij grondverzet wordt de volledige traceerbaarheidsprocedure echter afgestemd op het voorzien gebruik van de uitgegraven grond. We zijn er ons van bewust dat het om verschillende soorten stromen gaat (grond als monostroom en bouw- en sloopafval als gedifferentieerde stroom). Desalniettemin zouden de hergebruiks- en verwerkingsmogelijkheden een meer prominente (en misschien verplichte) plaats in de traceerbaarheidsprocedure mogen innemen. Dit kan enkel leiden tot een betere verwerking van de vrijgekomen afvalstoffen en een verdere versnelling van circulaire praktijken. De traceerbaarheid zou ook verder kunnen worden gekoppeld aan een uitgebreide ketenverantwoordelijkheid (zie hieronder).

Tot slot hebben we ook een blik geworpen op een mogelijke uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bouw- en sloopafval. Er bestaat op dit moment een algemene regelgeving rond de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid maar bouw- en sloopafval maakt hier geen deel van uit. We komen tot een aantal initiële vaststellingen:

- Gelet op de verschillende levensduur van bouwmaterialen in de verschillende lagen van een gebouw, is het moeilijk/onmogelijk om een algemene uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor al het bouw- en sloopmateriaal op poten te zetten. Voor bouwmaterialen met een langere levensduur is zo een verantwoordelijkheid bovendien praktisch minder haalbaar;
- Voor sommige afvalstoffen (voornamelijk steenachtig) is de keten al vrij goed op elkaar afgestemd. Het is dus misschien beter om de focus te leggen op de stromen die nog sterke problemen ondervinden;
- De verantwoordelijkheid in de bouwsector ligt eigenlijk niet enkel bij de producent van de materialen. Ook de aannemer, de eigenaar, de sloper, etc. kunnen ervoor zorgen dat de materialen niet op de meest optimale manier kunnen worden verwerkt. Het is dus beter om te spreken over een uitgebreide ketenverantwoordelijkheid.

Het Materialendecreet geeft twee mogelijke instrumenten om invulling te geven aan de uitgebreide ketenverantwoordelijkheid: de aanvaardingsplicht en het collectief plan. In het kader van verpakkingsafval is er ook nog sprake van een terugnameplicht. De decreetgever kan de keuze van het instrument laten afhangen van haar doelstellingen. Indien ze wil inzetten op de adequate verwerking van specifieke afvalstromen, dan lijkt een aanvaardingsplicht de beste optie. Indien ze op zoek is naar een flexibeler instrument (financiële verantwoordelijkheden, sensibilisering, etc.) waarmee ze de volledige sector kan mobiliseren rond verschillende afvalstromen, dan is een collectief plan een beter alternatief.

Inleiding

1. De bouwsector heeft een grote ecologische voetafdruk.¹ Zo is de bouwsector een enorme ver-/gebruiker van grondstoffen.² 30 – 50% van het totale materiaalgebruik (voornamelijk ijzer, aluminium, koper, klei, zand, grind, hout, kalkstenen en bakstenen) in Europa kan worden gerelateerd aan het bouwen van woningen.³ Daarnaast is de sector verantwoordelijk voor een groot deel van de jaarlijks in België gegenereerde afvalberg. In 2018 produceerde deze sector zo een 22.658.151 ton aan afval terwijl de huishoudens in België in hetzelfde jaar “slechts” 4.885.123 ton toevoegden aan de totale Belgische afvalproductie.⁴

2. Het is echter verkeerd om te denken dat er met deze afvalstromen op dit moment nog niets gebeurt. 97% van het mineraal bouw- en sloopafval wordt op dit moment gerecycleerd in België (Europees gemiddelde = 90%).⁵ Daarenboven wordt 21,8% van de materialen (niet enkel in de bouwsector) in België op een circulaire manier (her)gebruikt (Europees gemiddelde = 12,2%).⁶ Met dergelijk recyclagepercentage zou men kunnen besluiten dat er weinig werk meer voor de boeg is voor de Belgische bouwsector. Niets is echter minder waar. Actueel doet men vooral aan *open-loop recycling*⁷ met betrekking tot deze minerale bouwgerelateerde afvalproducten.⁸ Dit houdt concreet in dat de materialen worden ingezet voor een andere (volgens sommigen: minderwaardige) toepassing, zoals bijvoorbeeld vulmateriaal voor funderingen in bouw- en wegenwerken.⁹

¹ Naast de hierna besproken elementen vindt de grootte van de ecologische voetafdruk van de bouwsector haar oorzaak in energieverbruik, transportkosten, gebruik en onderhoud van gebouwen, etc.: OVAM, “Materiaalbewust bouwen in kringlopen – Preventieprogramma duurzaam materialenbeheer in de bouwsector 2014-2020”, 2013, www.ovam.be/sites/default/files/FILE1387460657455130930_Materiaalbewust_bouwen_kringlopen_2014_2020.pdf, 15 (geraadpleegd op 1 december 2020).

² ARUP, “The Circular Economy in the Built Environment”, 2016, www.arup.com/perspectives/publications/research/section/circular-economy-in-the-built-environment, 9.

³ P. HOPKINSON, H-M. CHEN, K. ZHOU, Y. WANG, D. LAM, “Recovery and reuse of structural products from end-of-life buildings”, *Engineering Sustainability* 2019, afl. 172, 120. De Europese Commissie stelt dat een betere constructie en beter gebruik van gebouwen 50% van alle ontgonnen materiaal kan beïnvloeden: Med. (Comm.) aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s inzake het stappenplan voor efficiënt hulpbronengebruik in Europa, 20 september 2011, COM(2011)571, 20. Zie ook: J. VRIJDEERS en A. ROMNEE, “Innovation paper Circulair bouwen – naar een circulaire economie in de bouwsector”, 2017, www.wtcb.be/homepage/download.cfm?lang=nl&dtype=innov_support&doc=InnovationPaper_Circulair_Bouwen_NL.pdf, 2.

⁴ STATBEL, “Waste production per type in Belgium (2004-2016, in tonne)”, <https://statbel.fgov.be/en/themes/environment/waste-production#panel-11> (geraadpleegd op 1 december 2020).

⁵ EUROSTAT, “Recovery rate of construction and demolition waste”, https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=cei_wm040 (geraadpleegd op 1 december 2020). De statistiek heeft betrekking op de afvalcategorie “mineraal afval van bouw en sloop” (niet-gevaarlijk).

⁶ EUROSTAT, “Circular material use rate”, https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_srm030&plugin=1 (geraadpleegd op 1 december 2020).

⁷ Men spreekt ook wel over “downcycling”. Deze woordkeuze wordt niet door iedereen toegejuicht, aangezien “downcycling” een negatieve connotatie heeft en lijkt te veronderstellen dat het product wordt gerecycleerd in een minderwaardige toepassing.

⁸ Voor de niet-minerale (niet-steenachtige) fractie zijn dergelijke recyclagestatistieken zelfs (nog) niet beschikbaar.

⁹ C. CAMBIER, S. ELSSEN, W. GALLE, P. HERTHOOGS, W. LANCKRIET, J. POPPE, I. TAVERNIER, C. VANDERVAEREN, “Concevoir la transition vers l’économie circulaire”, 2019, [https://www.vub.be/arch/files/dynamic_environment/VUB%20Architectural%20Engineering%20-%20Environnement%20Dynamique%20\(2019.12\).pdf](https://www.vub.be/arch/files/dynamic_environment/VUB%20Architectural%20Engineering%20-%20Environnement%20Dynamique%20(2019.12).pdf), 16; W. DEBACKER en S. MANSHOVEN, “BAMB D1. Synthesis of the state-of-the-art. Key barriers and opportunities for Materials Passports and Reversible Building Design in the current system”, 2016, www.bamb2020.eu/wp-content/uploads/2016/03/D1_Synthesis-report-on-

3. Het actueel gebrek aan daadwerkelijk en grootschalig hergebruik zorgt ervoor dat het continu ontginnen van (eindige) aardse grondstoffen eerder de regel dan de uitzondering blijft met een niet te betwisten overconsumptie tot gevolg.¹⁰ Neem daarbij dat België een grondstofarme regio is die sterk afhankelijk is van import¹¹ en het wordt duidelijk dat het huidige lineaire productieproces (*take – make – waste*) niet zal bijdragen tot de verdere verduurzaming van onze maatschappij in het algemeen, en de bouwsector in het bijzonder.¹² Daarom dient er te worden gezocht naar alternatieven. De transitie naar een circulaire economie is zo een mogelijkheid waaraan verschillende academici maar ook diverse stakeholders uit de bouwsector de laatste jaren terecht de nodige aandacht hebben besteed.¹³ Ook BACKES geeft aan dat de circulaire economie een pad kan zijn op de weg naar duurzaamheid.¹⁴ Hij voegt er wel onmiddellijk – en terecht – aan toe dat de circulaire economie niet de enige weg is om deze doelstelling te bereiken.¹⁵ Daarenboven dient er eerlijkheidshalve alvast te worden vastgesteld dat de circulaire economie geen mirakeloplossing is. Ook in een circulaire economie zal er immers sprake zijn van energie- en grondstoffengebruik en, wellicht, de productie van afval. De omvang hiervan zal echter een pak kleiner zijn dan bij het huidige lineaire productieproces.¹⁶ De circulaire economie is bijgevolg geen doel op zich maar een middel om het verder gelegen eindpunt te bereiken: een duurzame maatschappij die gekenmerkt wordt door een duurzame ontwikkeling op ecologisch, economisch en sociaal vlak.¹⁷

[State-of-the-art 20161129 FINAL.pdf](#), 16; C. BACKES en M. BOEVE, *Enkele juridische vragen rond een circulaire economie in de bouw*, Utrecht, Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, 2018, 6; J. VRIJERS en A. ROMNEE, "Innovation paper Circulair bouwen – naar een circulaire economie in de bouwsector", 2017, www.wtcb.be/homepage/download.cfm?lang=nl&dtype=innov_support&doc=InnovationPaper_Circulair_Bouwen_NL.pdf, 7. Ook in Nederland: A. KOUTAMANIS, B. VAN REIJN en E. VAN BUEREN, "Urban mining and buildings: A review of possibilities and limitations", *Resources, Conservation & Recycling* 2018, afl. 138, 34.

¹⁰ ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, "Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe", 2015, www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/EllenMacArthurFoundation_Growth-Within_July15.pdf, 17. Zie ook: W. RUBENS, B. VANHEUSDEN, J. THEUNIS, G. VAN CALSTER, E. VAN DE VELDE en S. VAN GARSSE, "Juridische knelpunten bij circulaire economie projecten", 2019, <https://vlaanderen-circulair.be/nl/kennisonderzoeksrapport>, 2 die ook nog wijzen op andere risico's zoals bevoorradingsonzekerheid, stijgende/volatiele consumptieprijzen en geopolitieke spanningen.

¹¹ OVAM, "Materiaalbewust bouwen in kringlopen – Preventieprogramma duurzaam materialenbeheer in de bouwsector 2014-2020", 2013, www.ovam.be/sites/default/files/FILE1387460657455130930_Materiaalbewust_bouwen_kringlopen_2014_2020.pdf, 18 (geraadpleegd op 1 december 2020).

¹² C. BACKES en J. TIEMAN, "Inleiding" in C. BACKES, J. TIEMAN en N. TEESING (eds.), *Met recht naar een circulaire economie*, Den Haag, Boom juridisch, 2017, 9; ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, "Towards the circular economy: Economic and business rationale for an accelerated transition", 2013, www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/Ellen-MacArthur-Foundation-Towards-the-Circular-Economy-vol.1.pdf, 14 – 15.

¹³ Zie bijvoorbeeld: B. MOULIGNEAU en A. VAN PELT, "De Vlaamse aanpak van de transitie naar een circulaire economie", *MER* 2019, afl. 1, 3 - 7; C. BACKES, *Law for a circular economy*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2017, 70p.; T. RAU en S. OBERHUBER, *Material Matters*, Haarlem, Bertrand+De Leeuw Uitgevers, 2017, 224p.; Ook de ELLEN MACARTHUR FOUNDATION (www.ellenmacarthurfoundation.org/) en VLAANDEREN CIRCULAIR (<https://vlaanderen-circulair.be/nl>) proberen met hun initiatieven de transitie naar een circulaire economie te ondersteunen.

¹⁴ C. BACKES, *Law for a circular economy*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2017, 13.

¹⁵ C. BACKES, *Law for a circular economy*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2017, 13. Of het nu via de circulaire economie gebeurt of niet, BACKES geeft wel aan dat, wat iemands mening in deze discussie ook is, het vaststaat dat we onze gewoontes en onze manier van werken, consumeren en leven zullen moeten aanpassen: C. BACKES, *Law for a circular economy*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2017, 10. Dit wordt beaamd door RAU en OBERHÜBER: T. RAU en S. OBERHUBER, *Material Matters*, Haarlem, Bertrand + De Leeuw Uitgevers, 2017, 11.

¹⁶ J. VRIJERS en A. ROMNEE, "Innovation paper Circulair bouwen – naar een circulaire economie in de bouwsector", 2017, www.wtcb.be/homepage/download.cfm?lang=nl&dtype=innov_support&doc=InnovationPaper_Circulair_Bouwen_NL.pdf, 3.

¹⁷ De transitie naar een circulaire economie wordt door de Europese Commissie nadrukkelijk in verband gebracht met het behalen van de doelstellingen rond duurzaamheid in: Verslag (Comm.) inzake de uitvoering van het actieplan voor de circulaire economie, COM(2017) 33, 2. Zie ook: C. BACKES, *Law for a circular economy*, Den

4. Het circulair economisch model zal moeten doordringen tot alle aspecten van onze samenleving en bijgevolg alle leden van de maatschappij (burgers, ondernemingen, overheid) in het verhaal betrekken. Het gaat dus niet om het nemen van één minder ingrijpende maatregel (bv. anders recycleren) waarvan de man in de straat niet wakker ligt:

*"Different from what some people think, a circular economy is not a new way of waste recycling. It is a fundamentally different approach, a radical change of thinking and behaviour. The transition to a circular economy is a systemic change. We have to rethink our ways of producing and consuming."*¹⁸

De circulaire gedachte moet binnen het bouwproces aanwezig zijn bij de ontwikkeling en het ontwerpen van het product, bij het gebruik en het onderhoud, alsook op het levenseinde van het betrokken product. Een holistische aanpak (gericht op de levenscyclusbenadering) en een systematische (mind-)shift zijn bijgevolg niet alleen wenselijk. Ze zijn ook noodzakelijk.¹⁹ De volledige waardeketen zal zich bijgevolg achter het circulaire project moeten scharen om het een kans op slagen te geven.²⁰ Alleen op die manier kan de circulaire economie bijdragen tot een duurzame en ecologisch-verantwoorde samenleving waarin de noden van de huidige generatie de noden van de toekomstige generaties niet in het gedrang brengen.²¹

In het kader van dit onderzoeksrapport worden de voornaamste juridische bevindingen geformuleerd die werden opgedaan tijdens de Proeftuin Circulair Bouwen. Het eerste deel zoomt daarbij in op het "Urban Mining"-verhaal. Na een schets van de actuele juridische situatie, kijken we in de eerste plaats naar mogelijke verdergaande regelgeving voor bouw- en sloopafval als bijzondere afvalstof. Zowel de definiëring van bouw- en sloopafval, de juridische kwalificatie als een discussie rond de verantwoordelijke actor voor het verder beheer van de vrijgekomen afvalstoffen zullen onder de loep worden genomen. Daarnaast gaat dit eerste deel in op sloopopvolging en sloopbeheerorganisaties in het algemeen, en Tracimat in het bijzonder. Hierbij proberen we de link te leggen met de

Haag, Eleven International Publishing, 2017, 13 -14; SERV, "De transitie naar een circulaire economie. Beleidsagenda en aanbevelingen", 2019, https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/Beleidsagenda_en_aanbevelingen_WIP_20190226.pdf, 7 (geraadpleegd op 8 september 2020).

¹⁸ C. BACKES, *Law for a circular economy*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2017, 14.

¹⁹ B. VERHEYE, "Toekomst van de circulaire vastgoedeconomie", *TPR* 2019, 129 – 130; C. BACKES en J. TIEMAN, "Inleiding" in C. BACKES, J. TIEMAN en N. TEESING (eds.), *Met recht naar een circulaire economie*, Den Haag, Boom juridisch, 2017, 9; C. BACKES, *Law for a circular economy*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2017, 15; ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, "Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe", 2015, www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/EllenMacArthurFoundation_Growth-Within_July15.pdf, 15 (geraadpleegd op 20 februari 2020); EEA, "Paving the way for a circular economy: insights on status and potentials" (report No 11/2019), 2019, www.eea.europa.eu/publications/circular-economy-in-europe-insights, 24; K. ADAMS, M. OSMANI, T. THORPE en J. THORNBAC, "Circular economy in construction: current awareness, challenges and enablers", *Waste and Resource Management* 2017, 2.

²⁰ ARUP, "The Circular Economy in the Built Environment", 2016, www.arup.com/perspectives/publications/research/section/circular-economy-in-the-built-environment, 5; J. KORHONEN, A. HONKASALO, J. SEPPÄLÄ, "Circular Economy: The Concept and its Limitations", *Ecological Economics* 2018, afl. 143, 43; M. WAHLSTRÖM, J. BERGMANS, T. TEITTINEN, J. BACHER, A. SMEETS, A. PADUART, "Construction and demolition waste: challenges and opportunities in a circular economy, 2020, <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-wmge/products/etc-reports/construction-and-demolition-waste-challenges-and-opportunities-in-a-circular-economy>, 3.

²¹ Report of the World Commission on Environment and Development "Our Common Future", 1987, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, rnr. 27.

grondverzetregeling en bekijken we de eventuele meerwaarde van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid/uitgebreide ketenverantwoordelijkheid in de bouwsector.

DEEL 1. Urban Mining

Hoofdstuk 1. Juridische situering

Afdeling 1. Europees recht

1. De reglementering rond afval van de verschillende lidstaten van de Europese Unie is steeds in grote mate beïnvloed geweest door de Europese regelgever. Een juridische studie rond "Urban Mining" is bijgevolg niet mogelijk zonder een initiële verwijzing naar het Europese niveau. Het is echter niet de bedoeling om deze Europese wetgeving uitgebreid te bespreken. Er wordt enkel een (Europese) achtergrond geschetst voor de verdere analyse van de wetgeving op regionaal niveau.²²

2. Het Europees beleid rond afval krijgt vorm in de jaren zeventig met de aanneming van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende de afvalstoffen.²³ In de overwegingen van deze korte richtlijn (slechts drie pagina's) wordt aangegeven dat disparate wetgeving in de verschillende lidstaten een Unierechtelijk ingrijpen noodzakelijk maakt. De overwegingen bevatten ook de algemene doelstelling van deze regelgeving: "de gezondheid van mens en milieu beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het sorteren van afvalstoffen".²⁴ Deze doelstelling staat tot op vandaag centraal in de afvalreglementering, zowel op Europees²⁵ als op Vlaams niveau.²⁶ Richtlijn 75/442/EEG werd uiteindelijk aan verschillende wijzigingen onderworpen.²⁷

3. De aanneming van Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (hierna: Kaderrichtlijn Afval/KRA) vormt echter een van de belangrijkste stappen in het Europese afvalverhaal.²⁸ Met deze Kaderrichtlijn Afval worden een aantal eerdere richtlijnen opgeheven en samengebracht.²⁹ Dit sluit aan bij de eerste doelstelling van de Kaderrichtlijn Afval, met name het voorzien van 'betere regelgeving' door het compacter maken van de wetgeving.³⁰ Naast het voorzien

²² In de uitgebreide analyse van de wetgeving op het nationale niveau zal de Europese wetgeving en rechtspraak, waar relevant, worden betrokken en besproken.

²³ *Pb.L.* 25 juli 1975, afl. 194, 47 – 49.

²⁴ Daarnaast moeten ook de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd door de terugwinning van afvalstoffen en het gebruik van teruggewonnen materialen. Zie hieromtrent onder meer: C. VERDURE, "La 'fin du statut' de déchet ou l'apologie de l'approche économique", *TOO* 2013, afl. 3, 327; L. LAVRYSEN, T. MALFAIT, H. VAN LANDEGHEM, *Het begrip 'afvalstof' ontsluit*, Brussel, Larciere, 2008, 4.

²⁵ Artikel 1 en 13 Richtlijn 2008/98 van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, *Pb.L.* 22 november 2008, afl. 312, 3- 30. Zie ook: T. J. DE RÖMPH, *The legal transition towards a Circular Economy. EU Environmental law examined*, onuitg. doctoraatsthesis rechten UHasselt, Universiteit Maastricht en KULeuven, 2018, 49.

²⁶ Artikel 4 Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (Materialendecreet), *BS* 28 februari 2012, 12.943.

²⁷ Bv. Richtlijn 91/156/EEG van 18 maart 1991 tot wijziging van Richtlijn 75/442/EEG, *Pb.L.* 26 maart 1991, afl. 78, 32 -37; Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen, *Pb.L.* 27 april 2006, afl. 114, 9 -21.

²⁸ *Pb.L.* 22 november 2008, afl. 312, 3 – 30.

²⁹ Het gaat om Richtlijn 2006/12/EG (voormalige afvalstoffenrichtlijn), Richtlijn 91/689 van de Raad van 21 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen en Richtlijn 75/439 van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie.

³⁰ J. WANTE, "Van een afvalstoffen- naar een materialendecreet" in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek milieurecht 2009*, Brugge, die Keure, 2010, 4.

van compactere wetgeving, stelt de Kaderrichtlijn Afval ook een aantal begrippen op scherp, introduceert de richtlijn een aantal nieuwe begrippen of concepten en legt het de strategische visie vast. Zo wordt het begrip "afvalstof" verder vormgegeven door er een nieuwe uitzondering op te voorzien.³¹ Artikel 2, 1. b) KRA voorziet dat de afvalstoffenrichtlijn niet van toepassing is op bodem (in situ) met inbegrip van niet-uitgegraven verontreinigde grond en duurzaam met de bodem verbonden gebouwen. Deze uitzondering werd opgenomen om de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak "Van de Walle" *a contrario* te codificeren.³² De Kaderrichtlijn Afval voegde, zoals gezegd, ook een aantal nieuwe begrippen en concepten toe aan de afvalstoffenreglementering. Zo kan er worden gedacht aan de bepalingen rond bijvoorbeeld "bijproducten"³³, de "uitgebreide producentenverantwoordelijkheid"³⁴ en het einde-afval statuut^{35,36}. Begrippen als "hergebruik", "voorbereiding voor hergebruik", "verwerking" en "recycling" worden eveneens uitdrukkelijk gedefinieerd in de Kaderrichtlijn Afval.³⁷

Het afvalstoffenbeleid heeft, volgens overweging 6 van de Kaderrichtlijn Afval, als voornaamste doelstelling om de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen voor menselijke gezondheid en milieu tot een minimum te beperken.³⁸ Overweging 7 verwijst daarbij naar de resolutie van 24 februari 1997 betreffende een communautaire strategie voor het afvalbeheer waarin de Raad bevestigde dat afvalpreventie de eerste prioriteit moet zijn, op de voet gevolgd door hergebruik en recycling van materialen. De Kaderrichtlijn Afval moet er uiteindelijk toe bijdragen dat de EU meer evolueert naar een "recyclingmaatschappij" waarbij gepoogd wordt om de productie van afval te voorkomen en alsnog gecreëerde afvalstoffen als grondstoffen te gebruiken.³⁹ De Kaderrichtlijn Afval introduceert daarom de zogenaamde "levenscyclusbenadering" als richtsnoer voor het afvalbeleid. Hiermee wordt bedoeld dat men bij het voeren van beleid rekening moet houden met de milieueffecten over de gehele levenscyclus van een materiaal⁴⁰. WANTE stelt tot slot nog dat de kaderrichtlijn de creatie van een gelijk speelveld voor ogen heeft.⁴¹ Als voorbeeld verwijst hij onder andere naar de einde-afvalcriteria die middels de Kaderrichtlijn Afval worden geïntroduceerd. Middels deze criteria wordt het mogelijk om, voor de materialen waarvoor Europese criteria werden

³¹ Een verdere noodzakelijke verduidelijking van het begrip bleef echter uit.

³² HvJ 7 september 2004, nr. C-1/03, 'Van de Walle'. Zie hieromtrent: N. DE SADELEER, *Droit des déchets de l'UE*, Brussel, Bruylant, 2016, 148; J. SAMBON, "Les nouvelles frontières de la notion de déchet" in L. DOMEZ (ed.), *La gestion des déchets*, Waver, Anthemis, 2012, 80 ; J. WANTE, "Van een afvalstoffen- naar een materialendecreet" in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek milieurecht 2009*, Brugge, die Keure, 2010, 4 - 5; K. DEKETELAERE en B. VANHEUSDEN, "Recente ontwikkelingen inzake milieu- en energierecht" in X, *Themis 44 - Administratief recht*, Brugge, die Keure, 2007, 24.

³³ Artikel 5 KRA.

³⁴ Artikel 8 KRA. Zie hieromtrent: C. VERDURE, "La responsabilité « élargie » des producteurs en matière de gestion des déchets", *CDJ* 2010, afl. 3, 67.

³⁵ Artikel 6 KRA.

³⁶ C. VERDURE, "La 'fin du statut' de déchet ou l'apologie de l'approche économique", *TOO* 2013, afl. 3, 327.

³⁷ Artikel 3, §1, 13., 14., 16., 17. KRA.

³⁸ VERDURE geeft hier wel bij aan dat, hoewel de ecologische doelstelling nog steeds aanwezig is, ook economische bekommernissen mee in rekening worden genomen in de Kaderrichtlijn Afval. Het valoriseren van afvalstoffen heeft immers vanzelfsprekend ook een economische component. Zie: C. VERDURE, "La 'fin du statut' de déchet ou l'apologie de l'approche économique", *TOO* 2013, afl. 3, 327.

³⁹ Overweging 28 KRA.

⁴⁰ Dus niet enkel op het einde van de levensduur van een product maar ook al bij de ontwerpfase, zoals geïllustreerd door de bepalingen rond uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Zie: J. WANTE, "Van een afvalstoffen- naar een materialendecreet" in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek milieurecht 2009*, Brugge, die Keure, 2010, 5.

⁴¹ J. WANTE, "Van een afvalstoffen- naar een materialendecreet" in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek milieurecht 2009*, Brugge, die Keure, 2010, 5.

opgesteld, op uniforme manier het einde-afvalstatuut van een materiaal te bepalen in de hele Europese Unie.⁴²

4. Richtlijn 2008/98/EG is een zogenaamde “Kaderrichtlijn”. De Kaderrichtlijn Afval voorziet de algemene principes rond het beheer van afvalstoffen en biedt uitdrukkelijk de mogelijkheid om deze principes voor bepaalde categorieën van afvalstoffen door middel van bijzondere of aanvullende specifieke bepalingen verder vorm te geven.⁴³ Deze aanvullende bepalingen vormen een *lex specialis* ten opzichte van de algemene Kaderrichtlijn Afval⁴⁴. Voor bepaalde elementen met betrekking tot het afvalbeheer bestaan er vandaag aanvullende specifieke bepalingen.⁴⁵ Niet-limitatief gaat het om:

- Verordening 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen;⁴⁶
- Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen;⁴⁷
- Etc.⁴⁸

5. Als gevolg van de huidige tendens om het lineaire productieproces om te buigen naar een circulaire economie, kwam men op het Europese niveau tot de vaststelling dat het afvalstoffenbeheer aan verbetering toe is en moet worden omgevormd tot een duurzaam materialenbeheer met oog voor, onder andere, de bescherming, het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens, een behoedzaam efficiënt en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de bevordering van de beginselen van de circulaire economie, etc.⁴⁹ In het licht van deze overweging werd Richtlijn 2018/851/EU van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (hierna: Richtlijn 2018/851)⁵⁰ aangenomen. De hierboven vermelde eerste overweging van Richtlijn 2018/851 stelt

⁴² De enige Europese einde-afvalcriteria die op heden zijn opgesteld liggen vervat in 1) Verordening nr. 333/2011 van de Raad van 31 maart 2011 tot vaststelling van de criteria die bepalen wanneer bepaalde soorten metaalschroot niet langer als afval worden aangemerkt overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad; 2) Verordening nr. 1179/2012 van de Commissie van 10 december 2012 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer kringloopglas overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad niet langer als afval wordt aangemerkt; 3) Verordening nr. 715/2013 van de Commissie van 25 juli 2013 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer koperschroot overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad niet langer als afval worden aangemerkt. Zie: C. VERDURE, “La ‘fin du statut’ de déchet ou l’apogée de l’approche économique », *TOO* 2013, afl. 3, 329 – 333.

⁴³ Artikel 2, 4. KRA. Zie: N. DE SADELEER, *Droit des déchets de l’UE*, Brussel, Bruylant, 2016, 102.

⁴⁴ T. J. DE RÖMPH, *The legal transition towards a Circular Economy. EU Environmental law examined*, onuitg. doctoraatsthesis rechten UHasselt, Universiteit Maastricht en KULeuven, 2018, 49 voetnoot 231.

⁴⁵ DE SADELEER haalt terecht aan dat deze aanvullende bepalingen maar betrekking hebben op bepaalde bewegingen van afval of bepaalde afvalcategorieën en dus geen allesomvattend geheel vormen. N. DE SADELEER, *Droit des déchets de l’UE*, Brussel, Bruylant, 2016, 105.

⁴⁶ *Pb.L.* 12 juli 2006, afl. 190, 1 – 98.

⁴⁷ *Pb.L.* 16 juli 1999, afl. 182, 1 – 19.

⁴⁸ N. DE SADELEER, *Droit des déchets de l’UE*, Brussel, Bruylant, 2016, 104; L. LAVRYSEN, T. MALFAIT, H. VAN LANDEGHEM, *Het begrip ‘afvalstof’ ontsluit*, Brussel, Larcier, 2008, 9 – 16 (sommige voorbeelden zijn inmiddels opgeheven of vervangen).

⁴⁹ Overweging 1 Richtlijn 2018/851/EU van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG. Zie hieromtrent ook de initiatieven die werden genomen in het kader van de “Green Deal”: Med. (Comm.) inzake een nieuwe actieplan voor een circulaire economie (voor een schoner en concurrerender Europa), COM(2020) 98.; Med. (Comm.) inzake de Europese Green Deal, COM(2019) 640; J. DE MULDER, “En router voor de Europese – goed geregelde – Green Deal?”, *TOO* 2020, afl. 1, 28.

⁵⁰ *Pb.L.* 14 juni 2018, afl. 150, 109 – 140. Naast de Kaderrichtlijn Afval werden ook een aantal andere Richtlijnen aan een wijziging onderworpen: Richtlijn 2018/850/EU van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen, *Pb.L.* 14 juni 2018,

verder nog dat er, om de economie echt circulair te maken, aanvullende maatregelen nodig zijn op het gebied van duurzame productie en consumptie die gericht zijn op de totale levenscyclus van producten.⁵¹ Een eerste belangrijke wijziging - zeker in het kader van dit rapport - die door Richtlijn 2018/851 wordt aangebracht, betreft de wijziging van artikel 1 van de Kaderrichtlijn Afval. Na de wijziging door Richtlijn 2018/851 ziet deze bepaling er als volgt uit:

*"Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen door afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen, door de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen te beperken en door de efficiëntie van dergelijk gebruik te verbeteren, die van cruciaal belang zijn voor de overgang naar een circulaire economie en voor het waarborgen van het concurrentievermogen van de Unie op de lange termijn."*⁵² (eigen onderlijning)

Deze uitdrukkelijke verwijzing maakt de ambitie van de Europese Unie op het vlak van duurzaam materialenbeheer en de transitie naar een circulaire economie duidelijk en kan bijgevolg enkel worden toegejuicht.

6. Naast de verduidelijking van de doelstelling, voegt Richtlijn 2018/851 ook een aantal nieuwe definities toe aan de Kaderrichtlijn Afval. Zo bevat artikel 3, 2 ter KRA nu een definitie van stedelijk afval.⁵³ Bij deze definitie wordt uitdrukkelijk aangegeven dat stedelijk afval geen afval omvat afkomstig van productie, landbouw, bosbouw, visserij, septische tanks en het riolerings- en zuiveringsstelsel, met inbegrip van zuiveringsslib, afgedankte voertuigen of bouw- en sloopafval.⁵⁴ Een andere nieuwe aanvulling betreft de toevoeging van een definitie voor "bouw- en sloopafval" in artikel 2 quater KRA. Bouw- en sloopafval wordt gedefinieerd als afvalstoffen die geproduceerd worden door bouw- en sloopwerkzaamheden. Er wordt verder ook een definitie toegevoegd voor "materiaalterugwinning" en "opvulling" in het kader van de (verdere) verduidelijking van het concept "nuttige toepassing".⁵⁵ Tot slot brengt Richtlijn 2018/851 ook nog een aantal inhoudelijke wijzigingen met zich mee. Zo worden artikel 5 KRA (bijproducten) en artikel 6 KRA (einde-afval) in een nieuw jasje gestoken.⁵⁶ Ook de regeling rond de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid wordt vervangen.⁵⁷ Richtlijn 2018/851 diende uiterlijk op 5 juli 2020 te worden omgezet in de nationale rechtsorde.⁵⁸

afl. 150, 100 – 108; Richtlijn 2018/852/EU van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, *Pb.L.* 14 juni 2018, afl. 150, 141 – 154. Zie: M. HOPPENBROUWERS, "Recente ontwikkelingen op het gebied van milieu- en energierecht", *MER* 2018, afl. 3, 229 – 230.

⁵¹ Overweging 1 Richtlijn 2018/851.

⁵² Artikel 1, 1) Richtlijn 2018/851.

⁵³ Artikel 1, 3), a) Richtlijn 2018/851.

⁵⁴ Artikel 1, 3), a) Richtlijn 2018/851.

⁵⁵ Artikel 1, 3), f) en g) Richtlijn 2018/851. Zie ook: W. RUBENS en B. VANHEUSDEN, "De afvalstoffenreglementering als knelpunt voor de circulaire economie: belemmeringen en mogelijke oplossingen.", *MER* 2019, afl. 1, 39.

⁵⁶ Artikel 1, 5) en 6) Richtlijn 2018/851.

⁵⁷ Artikel 1, 8) en 9) Richtlijn 2018/851.

⁵⁸ Artikel 2 Richtlijn 2018/851.

Afdeling 2. Belgisch recht

§1. De situatie na de zesde staatshervorming

7. De zesde en - tot nader order - laatste staatshervorming werd bewerkstelligd met de Bijzondere Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming.⁵⁹ De aanpassingen door deze staatshervorming aan de bevoegdheidsverdeling rond afval blijven enigszins beperkt. Middels artikel 14 van de Bijzondere Wet van 6 januari 2014 wordt enkel het tweede lid, 3^o van artikel 6, §1, II. Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI)⁶⁰ opgeheven. Dit houdt in dat de bevoegdheid rond de doorvoer van afvalstoffen verschuift van het federale naar het gewestelijke niveau. De bevoegdheidsoverdracht vond wellicht plaats met het oog op het voorzien van homogene bevoegdheidspakketten.⁶¹ De toelichting bepaalt dat deze bevoegdheidsverschuiving ook de handhaving van de doorvoer van afvalstoffen, met inbegrip van de vergunningverlening voor de doorvoer van afvalstoffen overeenkomstig verordening nr. 1013/2006, omvat.⁶² Uiteindelijk bepaalt artikel 6, §1, II BWHI vandaag de dag dat de gewesten inzake leefmilieu bevoegd zijn rond "het afvalstoffenbeleid" (2^o). Het vaststellen van productnormen en de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van radioactief afval blijft echter een voorbehouden federale aangelegenheid.⁶³ Volgens SOTTIAUX en REYBROUCKX is de *ratio legis* voor de voorbehouden bevoegdheid voor radioactief afval ingegeven door het nauw verband dat deze bevoegdheid heeft met de federale bevoegdheid voor kernenergie.⁶⁴ Naast deze expliciet toebedeelde bevoegdheden kunnen de federale overheid en de gewesten, onder bepaalde voorwaarden, ook een beroep doen op de zogenaamde "impliciete bevoegdheden". Het leerstuk rond de impliciete bevoegdheden staat vermeld in artikel 10 BWHI.

8. De Vlaamse bevoegdheid inzake het afvalstoffenbeleid krijgt vandaag de dag vorm middels het Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (het Materialendecreet) en het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (VLAREMA). Deze wetgeving wordt voortdurend beïnvloed door het Europese niveau (*supra*) en zal in §2 aan een verdere analyse worden onderworpen. Na deze analyse wordt het mogelijk om een aantal aanwezige opportuniteiten/knelpunten te detecteren die de transitie naar een circulaire economie in de bouwsector op het vlak van Urban Mining kunnen versnellen of (ver)hinderen.

⁵⁹ BS 31 januari 2014, 8.641.

⁶⁰ BS 15 augustus 1980, 9.434.

⁶¹ Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012 – 2013, 5-2232/1, 79. Zie ook: V. DE SCHEPPER, "De bevoegdheidsoverdrachten inzake leefmilieu en energie" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE, W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 514 en 519. Het radioactief afval blijft wel een federale aangelegenheid waardoor een echt homogeen bevoegdheidspakket rond afval eigenlijk niet wordt gerealiseerd.

⁶² Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012 – 2013, 5-2232/1, 80. Zie ook: L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 170.

⁶³ Artikel 6, §1 II, tweede lid BWHI.

⁶⁴ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 404.

§2. Materialenwetgeving in Vlaanderen

a. Algemene situering en doelstelling

9. Het Materialendecreet en VLAREMA zorgen niet voor de volledige omzetting van de Kaderrichtlijn Afval in de Vlaamse wetgeving. Artikel 2 van het Materialendecreet bepaalt immers dat het Materialendecreet slechts voorziet in de gedeeltelijke omzetting van de Kaderrichtlijn Afval. De parlementaire voorbereiding vermeldt hieromtrent dat het duurzaam beheer van materiaalkringlopen niet alleen het voorwerp vormt van het materialendecreet. Ook andere decreten geven invulling aan dit concept, zoals bijvoorbeeld het Decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen⁶⁵, het Decreet van 28 juni 1995 betreffende de milieuvergunning⁶⁶, etc. Het is niet de bedoeling van het Materialendecreet om de bepalingen uit deze andere decreten te gaan vervangen. Het is wel de bedoeling dat het de basis legt voor het ontwikkelen van een samenhangend beleid gericht op de hele levenscyclus van materialen.⁶⁷ Het Materialendecreet kan, net zoals haar tegenhanger op Europees niveau (Kaderrichtlijn Afval), bijgevolg als een kaderdecreet worden beschouwd waarin de algemene principes rond het duurzaam beheer van materiaalkringlopen worden uiteengezet.⁶⁸ Op die manier vormt het Materialendecreet de *lex generalis* van het Vlaamse Materialenbeleid.

10. Artikel 4, §1 en §2 Materialendecreet legt de algemene doelstellingen vast.⁶⁹ Enerzijds wil het Materialendecreet bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen met betrekking tot duurzame ontwikkeling, zoals vermeld in artikel 7bis van de Grondwet.⁷⁰ Anderzijds heeft het decreet als doelstelling om maatregelen vast te stellen voor het tot stand brengen van materiaalkringlopen waarbij 1) de gezondheid van de mens en het milieu wordt gevrijwaard tegen de schadelijke invloed van de productie en het beheer van afvalstoffen en 2) de uitputting van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen, de verspilling van materialen en energie in het algemeen en de schadelijke gevolgen voor mens en milieu, verbonden aan materiaalgebruik en -verbruik, worden tegengaan.⁷¹ De parlementaire voorbereiding geeft verdere duiding bij de bovenstaande doelstellingen van het Vlaamse materialenbeleid. Zo stelt de memorie van toelichting dat er zowel op Vlaams, Europees en internationaal niveau een trend is ontstaan om het afvalbeleid in een bredere context te plaatsen. Om de milieueffecten van de afvalfase te verlagen, moet er gekeken worden

⁶⁵ BS 25 augustus 2003, 41.786.

⁶⁶ BS 17 september 1985, 13.304. Dit decreet werd opgeheven door artikel 386 van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014, 82.085.

⁶⁷ Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 3 – 4.

⁶⁸ Bevestigd in: D. DEVOS, "Afvalstoffen" in K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 122.

⁶⁹ De Raad van State geeft in haar advies aan dat, anders dan bij het Afvalstoffendecreet, de nadruk in het Materialendecreet niet ligt op de preventie en beheer van afval op zich maar op het tot stand brengen van materiaalkringlopen: Adv. RvS nr. 49.512/3 bij het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, <http://www.raadvst-consetat.be/?page=index&lang=nl>. Zie ook: J. WANTE, "Van een afvalstoffen- naar een materialendecreet" in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek milieurecht 2009*, Brugge, die Keure, 2010, 8 – 9.

⁷⁰ Artikel 4, §1 Materialendecreet.

⁷¹ Artikel 4, §2 Materialendecreet. De term "hulpbronnen" wordt niet gedefinieerd in het Materialendecreet maar dient volgens de parlementaire voorbereiding ruim te worden geïnterpreteerd. Zo vallen onder deze term grondstoffen zoals mineralen, biomassa en biologische hulpbronnen, energiebronnen, milieumedia zoals lucht, water en bodem, dynamische hulpbronnen zoals wind, aardwarmte, getijdenenergie en zonne-energie, en ruimte (bruikbare oppervlakte): Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 14. Artikel is gebaseerd op overweging 6 en artikel 1 KRA.

naar beslissingen die worden genomen nog voor het materiaal afval is geworden. In de wijze waarop producten worden ontworpen, geproduceerd, verdeeld, geconsumeerd of gebruikt en terug ingezameld wanneer ze afval zijn geworden, zijn vaak grote milieuwinsten te halen. Tegelijkertijd moet worden vermeden dat maatregelen genomen in de ene fase van de levenscyclus de milieu- en gezondheidseffecten van de andere fase verhogen. Het streefdoel is uiteindelijk om de milieudruk van een product zo laag mogelijk te houden over de gehele levenscyclus van een product. Naast deze doelstelling is het ook de wens van de decreetgever om afvalstoffen zoveel mogelijk opnieuw in te zetten als grondstoffen met het oog op het sluiten van materiaalkringlopen met als uiteindelijk doel om tot materiaalkringlopen te komen die binnen het ecologische draagvlak blijven en voldoende welzijn genereren voor de huidige en toekomstige generaties.⁷²

11. Om de bovenstaande doelstellingen te expliciteren, legt het Materialendecreet in de eerste plaats een leidraad, in de vorm van een prioriteitsvolgorde, op dat door de Vlaamse overheid moet worden gehanteerd om maatregelen vast te stellen. Er wordt hierbij steeds gestreefd naar het beste resultaat voor milieu en gezondheid rekening houdend met de effecten die optreden tijdens de volledige levenscyclus.⁷³ Zo dient allereerst de preventie van afvalstoffen en een efficiënter en minder milieubelastend gebruik en verbruik van materialen te worden bevorderd. In de tweede plaats moeten de maatregelen oog hebben voor de voorbereiding van afvalstoffen voor hergebruik. Ten derde ligt de nadruk op de recyclage van afvalstoffen en de inzet van materialen in gesloten materiaalkringlopen. Als vierde stap worden andere vormen van nuttige toepassing (zoals energierugwinning) vermeld en op de laatste plaats bevindt zich de verwijdering van afvalstoffen, met als ultieme optie: het storten.⁷⁴ Deze prioriteitsvolgorde vormt geen rechtstreekse verplichting voor burgers of bedrijven. Het is de Vlaamse overheid die de hiërarchie in de praktijk vorm moet geven.⁷⁵ De prioriteitsvolgorde is ook in geen geval absoluut.⁷⁶ De Vlaamse overheid moet bij het vaststellen van beleidsmaatregelen steeds voorrang geven aan de maatregelen die, over het geheel genomen, het beste resultaat opleveren voor milieu en gezondheid.⁷⁷ Een afwijking op de prioriteitsvolgorde is aldus mogelijk voor zover dit gerechtvaardigd is vanuit het levenscyclusdenken (*supra*).⁷⁸

⁷² Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 3; Verslag aan de leden van de Vlaamse Regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *BS* 23 mei 2012. Zie ook: L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 736; I. ARTESCHENE en N. PORTUGAELS, *Duiding Bouwrecht*, Brussel, Larcier, 2015, 1209 – 1210; D. DEVOS, "Afvalstoffen" in K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 122; G. VAN HOORICK, "Sectoraal Milieurecht", *Onroerend goed in de praktijk* 2012, afl. 247, *Vibis.A.5 – 55 – Vibis.A.5 – 56*; T. MALFAIT, "Capita selecta afvalstoffenrecht: over vijf bijproducten bij het Materialendecreet", *TMR* 2012, afl. 2, 124 – 125; G. VAN HOORICK en B. VANHEUSDEN, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 246; J. WANTE, "Van een afvalstoffen- naar een materialendecreet" in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek milieurecht 2009*, Brugge, die Keure, 2010, 6 – 7;

⁷³ Artikel 4, §3 Materialendecreet. Zie ook: Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 14. Deze prioriteitsvolgorde is gebaseerd op de afvalhiërarchie uit artikel 4 KRA.

⁷⁴ L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 743; G. VAN HOORICK en B. VANHEUSDEN, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 246.

⁷⁵ G. VAN HOORICK, "Sectoraal Milieurecht", *Onroerend goed in de praktijk* 2012, afl. 247, *Vibis.A.5 – 56*; J. WANTE, "Van een afvalstoffen- naar een materialendecreet" in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek milieurecht 2009*, Brugge, die Keure, 2010, 15.

⁷⁶ Zie overweging 31 KRA.

⁷⁷ Artikel 8, §1 Materialendecreet. Zie ook: Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 17.

⁷⁸ Artikel 8, §1 Materialendecreet.

Naast deze hiërarchie/prioriteitsvolgorde, wordt er ook uitdrukkelijk vermeld dat het Materialendecreet maatregelen vaststelt die ervoor zorgen dat het beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, met name 1) zonder risico's voor water, lucht, bodem, fauna, flora en klimaat op te leveren; 2) zonder geluids- en geurhinder te veroorzaken en 3) zonder schade aan natuur- en landschapsschoon te berokkenen.⁷⁹ Merk op dat er in beide gevallen (prioriteitsvolgorde en vermijden gevaar voor mens en milieu) wordt gesproken over materialen én afvalstoffen. Op die manier wordt het bereik van het decreet uitdrukkelijk verruimd en wordt er vorm gegeven aan de achterliggende idee van het Materialendecreet. Het zwaartepunt van het beleid verschuift verder naar materialen, ongeacht de afval- of productstatus.⁸⁰

12. De introductie van het levenscyclusdenken in het materialen- en afvalbeleid heeft tot gevolg dat, indien het ontstaan van afval niet kan worden voorkomen,⁸¹ de afvalstoffen op een doordachte manier moeten worden verwerkt.⁸² De verwerking van afvalstoffen wordt eveneens gedefinieerd in het Materialendecreet en valt uiteen in twee delen.⁸³ Het kan, enerzijds, gaan om een nuttige toepassing of, anderzijds, om een verwijderingshandeling.⁸⁴ Een nuttige toepassing wordt in het Materialendecreet gedefinieerd als "elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, alsook de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse Regering" terwijl verwijdering staat omschreven als "iedere handeling die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen, alsook de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse Regering."⁸⁵ De Vlaamse Regering heeft in artikel 4.2.1. en artikel 4.2.2. VLAREMA aangegeven welke handelingen als handelingen van respectievelijk verwijdering (D-handelingen) en nuttige toepassing (R-handelingen) kunnen worden beschouwd.⁸⁶ Deze lijsten zijn niet-limitatief.⁸⁷

⁷⁹ Artikel 4, §3, 2° Materialendecreet. De formulering van deze doelstelling is, volgens de parlementaire voorbereiding, gebaseerd op artikel 13 KRA: Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 15. Zie ook: J. WANTE, "Van een afvalstoffen- naar een materialendecreet" in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek milieurecht 2009*, Brugge, die Keure, 2010, 15. WANTE stelt dat deze bepaling eerder als een streefdoel moet worden beschouwd en geen absoluut objectief verifieerbare doelstelling.

⁸⁰ Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 15.

⁸¹ Cfr. de prioriteitsvolgorde uit artikel 4, §3 Materialendecreet.

⁸² Zie bijvoorbeeld de verplichting die werd opgenomen in artikel 9 Materialendecreet.

⁸³ Artikel 3, §1, 5° Materialendecreet.

⁸⁴ Ook de voorbereidende handelingen die aan een nuttige toepassing of verwijdering vooraf gaan worden hierin begrepen: artikel 3, §1, 5° Materialendecreet. Eenzelfde handeling kan niet op hetzelfde moment als verwijdering en als nuttige toepassing worden bestempeld: L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 740. Zie voor een uitgebreide bespreking: N. DE SADELEER, "L'économie circulaire prise en tenaille entre la valorisation et l'élimination des déchets", *R.A.E/L.E.A* 2017, afl. 2, 293 – 304.

⁸⁵ Artikel 3, §1, 23° en 25° Materialendecreet.

⁸⁶ Deze lijsten werden integraal overgenomen uit de Kaderrichtlijn Afval: Verslag aan de leden van de Vlaamse Regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *BS* 23 mei 2012.

⁸⁷ Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 12; W. RUBENS en B. VANHEUSDEN, "De afvalstoffenreglementering als knelpunt voor de circulaire economie: belemmeringen en mogelijke oplossingen.", *MER* 2019, afl. 1, 35; N. DE SADELEER, "L'économie circulaire prise en tenaille entre la valorisation et l'élimination des déchets", *R.A.E/L.E.A* 2017, afl. 2, 296 en 299; L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 741.

13. Bijkomend kan er nog worden aangegeven dat het toepassingsgebied van het Materialendecreet beperkt blijft tot het Vlaams Gewest.⁸⁸ Dit heeft tot gevolg dat het storten en/of verbranden van afval op zee niet onder het Materialendecreet valt.⁸⁹ Het zijn de wetten ter uitvoering van de dumpingverdragen van Oslo en Londen die deze aangelegenheid regelen. Zolang de betrokken afvalstoffen aan land zijn, blijven die afvalstoffen echter wel onderworpen aan de regels van het Materialendecreet en het VLAREMA.⁹⁰

b. Algemene bepalingen

14. Het tweede hoofdstuk van het Materialendecreet handelt over algemene bepalingen rond het beheer van zowel materiaalkringlopen als afvalstoffen. Het Materialendecreet creëert met deze bepalingen de voornaamste rechtsgronden voor verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet om het duurzaam materialenbeleid vorm te geven.⁹¹ Een uitgebreide analyse van alle bepalingen uit dit hoofdstuk is, in het kader van dit rapport, niet wenselijk. Vooraleer de meest relevante bepalingen worden besproken, kan er voor de volledigheid aldus worden meegegeven dat dit hoofdstuk uit het Materialendecreet – naast de besproken bepalingen – zeer diverse thema's behandelt zoals: het beginsel "de vervuiler betaalt"⁹²; de verbodsbepaling om afvalstoffen achter te laten, te beheren, te gebruiken of te verbruiken in strijd met de voorschriften van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan⁹³; De mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om de invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen te verbieden of te reglementeren⁹⁴; De mogelijkheid om subsidies toe te kennen⁹⁵; het bevorderen van groen aankopen door het Vlaams Gewest en lokale besturen⁹⁶; de basisregels rond het opmaken van preventieprogramma's en uitvoeringsplannen en rond de oprichting van overlegplatformen⁹⁷; de vergunnings- of meldingsplicht van respectievelijk verwijderingshandelingen en handelingen van nuttige toepassing⁹⁸; de registratieverplichting voor ondernemingen en inrichtingen die op beroepsmatige basis afvalstoffen inzamelen of vervoeren, voor afvalstoffenmakelaars en -handelaars, alsook voor ondernemingen en inrichtingen die afvalstoffen

⁸⁸ Adv. RvS nr.50.540/3 bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaamse reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/50540.pdf#search=50540%2F3>, 9.

⁸⁹ I. ARTESCHENE en N. PORTUGAELS, *Duiding Bouwrecht*, Brussel, Larcier, 2015, 1211.

⁹⁰ L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 737 – 738.

⁹¹ G. VAN HOORICK, "Sectoraal Milieurecht", *Onroerend goed in de praktijk* 2012, afl. 247, VIbis.A.5 – 62.

⁹² Artikel 10 Materialendecreet juncto artikel 14 KRA.

⁹³ Artikel 12, §1 en §2 Materialendecreet. Zie bijvoorbeeld: Corr. Tongeren 3 oktober 2017, *MER* 2018, afl. 3, 194 – 199; Corr. Gent 2 december 2013, *TMR* 2014, afl. 6, 610 – 612.

⁹⁴ Artikel 14 Materialendecreet.

⁹⁵ Artikel 15 Materialendecreet.

⁹⁶ Artikel 16 Materialendecreet.

⁹⁷ Artikel 17 – 19 Materialendecreet. VAN HOORICK onderscheidt uiteindelijk regulerende, stimulerende en planningsinstrumenten: G. VAN HOORICK, "Sectoraal Milieurecht", *Onroerend goed in de praktijk* 2012, afl. 247, VIbis.A.5 – 62. Afgeleid uit memorie van toelichting: Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 4. Voorbeeld preventieprogramma: OVAM, "Materiaalbewust bouwen in kringlopen – Preventieprogramma duurzaam materialenbeheer in de bouwsector 2014-2020", 2013, www.ovam.be/sites/default/files/FILE1387460657455130930_Materiaalbewust_bouwen_kringlopen_2014_2020.pdf, 107p. (geraadpleegd op 18 mei 2020);

⁹⁸ Artikel 11 Materialendecreet. Dit geldt eveneens voor de voorbereidende handelingen voor verwijdering of nuttige toepassing. De Vlaamse Regering kan ook het gebruik van materialen aan een vergunnings- of meldingsplicht onderwerpen. Artikel 11, §3 Materialendecreet bepaalt uitdrukkelijk dat omgevingsvergunningen enkel kunnen worden verleend als ze niet in strijd zijn met de bepalingen van het Materialendecreet, de uitvoeringsbesluiten ervan en de uitvoeringsplannen.

verwerven en onderworpen zijn aan een meldingsplicht⁹⁹; de mogelijkheid om gebruik te maken van milieubeleidsovereenkomsten¹⁰⁰; etc.

15. Eerst en vooral bepaalt artikel 5 van het Materialendecreet dat de Vlaamse Regering met het oog op het bereiken van de doelstellingen, zoals vermeld in artikel 4, materialen kan aanduiden en voorwaarden kan bepalen voor het gebruik of het verbruik ervan. Bovendien kan de Vlaamse Regering voor bepaalde materialen nadere regels vaststellen om de traceerbaarheid (*infra*), de verwerking en het rechtmatig gebruik te waarborgen. De parlementaire voorbereiding stipt wel aan dat men ervoor moet waken om niet in het vaarwater terecht te komen van de bevoegdheden die tot het federale niveau behoren.¹⁰¹ Specifiek voor het focuspunt van dit rapport (de bouwsector) werden er in onderafdeling 5.3.3. VLAREMA voorwaarden vastgelegd voor het gebruik van grondstoffen als bouwstoffen.¹⁰² Hierbij moet wel worden gewezen op de algemene bepaling van artikel 2.2.1. VLAREMA die bepaalt dat beoogde grondstoffen enkel mogen worden beschouwd als grondstoffen als ze bij oordeelkundig gebruik geen gevaar inhouden voor de gezondheid van de mens en voor het milieu.¹⁰³ Het Verslag aan de Regering bij het VLAREMA verduidelijkt dat materialen, waarvoor alle vermelde voorwaarden zijn ingevuld, bij onoordeelkundig gebruik dus toch als afvalstoffen moeten worden beschouwd.¹⁰⁴ Aan de algemene bepaling van artikel 5 wordt ook verder vorm gegeven door artikel 9 Materialendecreet.¹⁰⁵ Dit artikel geeft aan dat de Vlaamse Regering passende maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat 1) het hergebruik van voorwerpen en componenten van voorwerpen en activiteiten ter voorbereiding van hergebruik worden bevorderd; 2) afvalstoffen overeenkomstig artikel 4, §3, of artikel 8, een handeling van hergebruik, recyclage of andere vorm van nuttige toepassing ondergaan; 3) recyclage van een hoge kwaliteit wordt bevorderd.¹⁰⁶ Ook de gescheiden inzameling moet door de Vlaamse Regering, indien haalbaar op technisch, milieu en economisch gebied, worden aangemoedigd.¹⁰⁷

⁹⁹ Artikel 13 Materialendecreet. De Vlaamse Regering krijgt het mandaat om nadere regels vast te stellen voor de registratieplicht, alsook om voorwaarden op te leggen aan 1) ondernemingen of inrichtingen die afvalstoffen inzamelen, vervoeren of regelingen treft voor de nuttige toepassing of verwijdering ervan en 2) de afvalstoffenhandelaars en -makelaars. De uitvoering van artikel 13 Materialendecreet kan worden teruggevonden in onderafdeling 6.1.1., 6.1.2, 6.1.3. en 6.1.4. VLAREMA.

¹⁰⁰ Artikel 20, eerste lid Materialendecreet.

¹⁰¹ Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 15.

¹⁰² Artikel 5.3.3.1. ev. VLAREMA. Een bouwstof wordt in artikel 1.2.1., §2, 12° VLAREMA gedefinieerd als materiaal dat, naargelang de toepassing en voor zover beschikbaar, voldoet aan bouwtechnische geharmoniseerde Europese normen of standaarden, standaardbestekken, voorschriften van de Vlaamse overheid, gestandaardiseerde bouwtechnische specificaties of andere bouwtechnische voorschriften.

¹⁰³ De doelstelling van artikel 4, §2 Materialendecreet wordt hiermee kracht bijgezet.

¹⁰⁴ Verslag aan de leden van de Vlaamse Regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaamse reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *BS* 23 mei 2012. Zie verder: L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 744.

¹⁰⁵ Artikel 5 Materialendecreet bevat ook een rechtstreekse verwijzing naar artikel 9 Materialendecreet. Ook artikel 7 (rond monsterneming en analyse van materialen) kan worden gezien als een verdere uitwerking van de bepaling uit artikel 5: I. ARTESCHENE en N. PORTUGAELS, *Duiding Bouwrecht*, Brussel, Larcier, 2015, 1213.

¹⁰⁶ Met deze bepaling wordt uitvoering gegeven aan artikel 11 KRA.

¹⁰⁷ Cfr. artikel 10 KRA. Zie hieromtrent ook artikel 9, §1, derde lid Materialendecreet.

16. Artikel 81 van het Decreet van 28 februari 2014 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur¹⁰⁸ voegde een artikel 13/1 toe aan het Materialendecreet. Het artikel is uiterst interessant en relevant in het kader van dit rapport en bepaalt dat de Vlaamse Regering nadere regels kan vaststellen betreffende het beheer, de verwerking en het gebruik van materialen afkomstig van bouw- en infrastructuurwerken en van sloop-, ontmantelings-, en renovatiewerken bij bouw- en infrastructuurwerken. De Vlaamse Regering krijgt eveneens de mogelijkheid om sloopbeheerorganisaties te erkennen.¹⁰⁹ Er wordt uitvoering gegeven aan artikel 13/1 Materialendecreet met de artikelen 4.3.5 tot en met 4.3.12 VLAREMA.¹¹⁰ Deze bepalingen verwijzen daarbij eveneens naar artikel 4.3.3. VLAREMA rond het sloopopvolgingsplan (*infra*). Middels een Ministerieel besluit van 24 augustus 2017 werd Tracimat vzw erkend als de eerste – en voorlopig nog enige – sloopbeheerorganisatie.¹¹¹ De memorie van toelichting geeft aan dat er met deze bepaling (artikel 13/1 Materialendecreet) een rechtsgrond wordt gecreëerd voor het vaststellen van erkenningsvoorwaarden voor sloopbeheerorganisaties, die als doel hebben de kwaliteitsborging op te volgen van de materialen en afvalstoffen afkomstig van bouw- en infrastructuurwerken en van sloop-, -ontmantelings-, en renovatiewerken bij bouw- en infrastructuurwerken door onder andere een tracering van de materiaalstromen. Sloopbeheerorganisaties moeten op die manier zekerheid geven over de kwaliteiten van deze materialen en afvalstoffen aan de verwerker zodat een hoogwaardige recyclage mogelijk wordt en materialenkringlopen optimaal worden gesloten.¹¹²

¹⁰⁸ BS 25 maart 2014, 23.517.

¹⁰⁹ Artikel 13/1, tweede lid Materialendecreet.

¹¹⁰ Deze bepalingen werden ingevoerd in het VLAREMA middels de artikelen 42 tot en met 49 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2014 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, BS 12 september 2014, 71.991. Deze artikelen werden later nog gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 22 december 2017 tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, BS 23 februari 2018, 15.865 en het Besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2019 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1996 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen en het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 betreffende dierlijke bijproducten en afgeleide producten, BS 7 juni 2019, 55.666 (hierna: het Besluit van 22 maart 2019). Zie ook: C. GOVAERT, "Erkende sloopbeheerorganisatie en sloopattest voor traceerbaar bouw- en sloopafval", 17 september 2014, www.jura.be (geraadpleegd op 11 mei 2020).

¹¹¹ Ministerieel besluit van 24 augustus 2017 houdende de erkenning van TRACIMAT vzw als sloopbeheerorganisatie, BS 29 september 2017, 89.389. TRACIMAT focust op de steenachtige (puin-) fractie van het bouw- en sloopafval. Zie: www.tracimat.be/ (geraadpleegd op 11 mei 2020). Zie ook: C. GOVAERT, "Tracimat nu ook officieel erkend als sloopbeheerorganisatie", 2 oktober 2017, www.jura.be (geraadpleegd op 11 mei 2020).

¹¹² Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-2014, nr. 2322/1, 31 – 32.

c. De transitie naar een circulaire economie

17. Alvorens in te gaan op het leerstuk rond de afbakening van de afvalfase, is het belangrijk om nog even in te zoomen op hoofdstuk 6 van het Materialendecreet. Initieel had hoofdstuk 6, dat slechts uit één artikel bestaat¹¹³, “Verzelfstandiging Plan C”¹¹⁴ als titel. Met artikel 94 van het Decreet van 30 juni 2017 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw (hierna: Decreet van 30 juni 2017)¹¹⁵ werd de titel van dit hoofdstuk echter gewijzigd naar “Transitie naar een circulaire economie”. Inhoudelijk bepaalt artikel 67 van het Materialendecreet vandaag dat de OVAM als bevoegde entiteit, en in samenwerking met alle betrokken actoren, invulling zal geven aan de transitie naar een duurzaam materialenbeheer én een circulaire economie.¹¹⁶ Het ultieme doel is om concrete doorbraken te realiseren naar een duurzame materialeneconomie en -maatschappij in het Vlaams Gewest en het vervullen van een voorbeeldrol in de Europese Unie. Om dit doel te bereiken wordt er door OVAM een samenwerkingsverband op poten gezet met de betrokken Vlaamse overheidsinstellingen, het bedrijfsleven, de kenniswereld en het middenveld.¹¹⁷ Dit gebeurde uiteindelijk ook met de oprichting van Vlaanderen Circulair.¹¹⁸

Als reden voor de aanpassing van hoofdstuk 6 van het Materialendecreet wordt er in de parlementaire voorbereiding verwezen naar de transversale beleidsnota “Visie 2050” die op 25 maart 2016 door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd. In deze visienota wordt het voortzetten van de circulaire economie als één van de zeven transitieprioriteiten beschouwd.¹¹⁹ De parlementaire voorbereiding wijst, naast de uitbreiding van de scope van het artikel, ook op een vormelijk verschil tussen de eerdere bepaling rond plan C en de nieuwe versie van artikel 67 Materialendecreet. Zo wordt het op te zetten samenwerkingsverband niet langer beperkt tot enkele overheidsinstanties. Ook het bedrijfsleven, de kenniswereld en het middenveld kunnen in de samenwerking worden betrokken.¹²⁰

¹¹³ Artikel 67 Materialendecreet.

¹¹⁴ Plan C maakte deel uit van het Vlaams Materialenprogramma en kan beschouwd worden als een denktank en informeel netwerk. Naar aanleiding van dit artikel werd Plan C omgevormd tot een vzw. Zie: X, “Startnota Transitieprioriteit Circulaire Economie. “Vlaanderen Circulair”: een stuwende kracht naar een circulaire economie in Vlaanderen”, 2017, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/transitieprioriteit-de-transitie-naar-de-circulaire-economie-doorzetten-vlaanderen-circulair-startnota> (geraadpleegd op 19 mei 2020); OVAM, “Vlaanderen Circulaire”, <https://ovam.be/vlaanderen-circulair> (geraadpleegd op 19 mei 2020); VLAANDEREN CIRCULAIR, “Wat vooraf ging”, <https://www.vlaanderen-circulair.be/nl/over-ons/historiek> (geraadpleegd op 19 mei 2020).

¹¹⁵ BS 7 juli 2017, 71.080.

¹¹⁶ Initieel lag de focus enkel op het sluiten van materiaalkringlopen. Door de focus expliciet te verruimen naar de transitie naar een circulaire economie, zoals vermeld in de Vlaamse beleidsnota “Visie 2050”, wordt de reikwijdte van dit artikel en het daarin opgenomen samenwerkingsverband aanzienlijk uitgebreid: Zie: Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw, *Parl.St.* VI.Parl. 2016 – 2017, nr. 1041/1, 92; VLAAMSE REGERING, “Visie 2050: Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen”, 2017, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/visie-2050-een-langetermijnstrategie-voor-vlaanderen> (geraadpleegd op 19 mei 2020); VLAANDEREN CIRCULAIR, “Wat vooraf ging”, <https://www.vlaanderen-circulair.be/nl/over-ons/historiek> (geraadpleegd op 19 mei 2020).

¹¹⁷ Artikel 67 Materialendecreet.

¹¹⁸ Vlaanderen Circulair vormt de versmelting van de drie pijlers van het vroegere Vlaams Materialenprogramma (Plan C, SuMma en Agenda 2020): OVAM, “Vlaanderen Circulair”, <https://ovam.be/vlaanderen-circulair> (geraadpleegd op 19 mei 2020).

¹¹⁹ Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw, *Parl.St.* VI.Parl. 2016 – 2017, nr. 1041/1, 39 – 40;

¹²⁰ Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw, *Parl.St.* VI.Parl. 2016 – 2017, nr. 1041/1, 92.

d. Afbakening afvalfase

18. De afvalfase van een materiaal neemt een aanvang van zodra aan de definitie van het begrip "afvalstof" wordt voldaan.¹²¹ De Vlaamse Regering heeft, overeenkomstig de Europese bepalingen, eveneens een lijst opgesteld van afvalstoffen. Deze lijst komt overeen met de Europese afvalstoffenlijst (EURAL) en kan worden teruggevonden in bijlage 2.1. VLAREMA.¹²² De parlementaire voorbereiding verduidelijkt echter dat deze lijst van afvalstoffen niet kan worden gebruikt als middel om te bepalen of een materiaal al dan niet moet worden beschouwd als een afvalstof. De afvaldefinitie, zoals opgenomen in artikel 3, §1, 1^o Materialendecreet, blijft de enige parameter (cfr. artikel 34 Materialendecreet). De lijst van afvalstoffen, zoals opgenomen in bijlage 2.1. VLAREMA, dient dan ook als een niet-limitatieve lijst te worden beschouwd.¹²³

19. Het begrip "afvalstof" wordt in het Materialendecreet in eerste instantie ingeperkt door de zogenaamde "bijproducten".¹²⁴ Het gaat om stoffen of voorwerpen – en dus geen afvalstoffen¹²⁵ – die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats is bedoeld voor de productie van die stoffen of voorwerpen.¹²⁶ Een stof of voorwerp vormt enkel een "bijproduct" indien er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan: 1) het is zeker dat de stof het voorwerp zal worden gebruikt; 2) de stof of het voorwerp kan rechtstreeks worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is; 3) de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces en 4) de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften voor producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid (verder gebruik is rechtmatig).¹²⁷ Deze voorwaarden zijn cumulatief.¹²⁸

¹²¹ Artikel 34 Materialendecreet.

¹²² L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 769; I. ARTESCHENE en N. PORTUGAELS, *Duiding Bouwrecht*, Brussel, Larcier, 2015, 1230.

¹²³ Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalstromen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 33.

¹²⁴ Artikel 37 Materialendecreet. Zie ook overweging 22 en artikel 5 KRA. Het betreft een codificatie van eerdere rechtspraak door het Europees Hof van Justitie (bv. HvJ 18 april 2002, nr. C-9/00, 'Palin Granit'; HvJ 15 januari 2004, nr. C-235/02, 'Saetti en Frediani'; HvJ 3 oktober 2013, nr. C-113/12, 'Brady': J. TIEMAN, "Afval of grondstof in een circulaire economie – op zoek naar meer rechtszekerheid" in C. BACKES, J. TIEMAN en N. TEESING (eds.), *Met recht naar een circulaire economie*, Den Haag, Boom juridisch, 2017, 29; N. DE SADELEER, "Les déchets et les sous-produits – vérité en deçà de la ligne de démarcation, errer au-delà" in C-H. BORN en F. JONGEN, *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum Francis Haumont*, Brussel, Larcier, 2015, 545 – 546; J. WANTE, "Van een afvalstoffen- naar een materialendecreet" in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek milieurecht 2009*, Brugge, die Keure, 2010, 4.

¹²⁵ N. DE SADELEER, *Droit des déchets de l'UE*, Brussel, Bruylant, 2016, 148; J. SAMBON, "Les nouvelles frontières de la notion de déchet" in L. DEMEZ (ed.), *La gestion des déchets*, Waver, Anthemis, 2012, 90.

¹²⁶ Artikel 37 Materialendecreet. Zie ook: W. RUBENS en B. VANHEUSDEN, "De afvalstoffenreglementering als knelpunt voor de circulaire economie: belemmeringen en mogelijke oplossingen.", *MER* 2019, afl. 1, 35.

¹²⁷ Artikel 5 KRA en artikel 37 Materialendecreet. Zie ook: L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 770;

¹²⁸ N. DE SADELEER, "Les déchets et les sous-produits – vérité en deçà de la ligne de démarcation, errer au-delà" in C-H. BORN en F. JONGEN, *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum Francis Haumont*, Brussel, Larcier, 2015, 547.

20. Indien een materiaal alsnog de status van afvalstof heeft bereikt, hoeft deze status, voor sommige afvalstoffen, niet eeuwig te duren. Het Materialendecreet biedt immers de mogelijkheid om specifieke afvalstoffen niet langer als afvalstoffen te beschouwen indien zij een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder recyclage, hebben ondergaan. Naast deze nuttige toepassing, dienen deze aspirant-grondstoffen nog aan een aantal specifieke criteria te voldoen die worden opgesteld onder een aantal voorwaarden: 1) de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen; 2) er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp; 3) de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen en 4) het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.¹²⁹ Deze criteria kunnen op verschillende niveaus worden uitgewerkt.

Allereerst is er – vanzelfsprekend – het Europese niveau. Artikel 6, 2. KRA bepaalt dat dergelijke specifieke criteria voor de “einde-afvalfase” minstens moeten worden overwogen voor granulaten, papier, glas, metaal, banden en textiel.¹³⁰ Vandaag de dag bestaan dergelijke specifieke Europese criteria enkel voor metaalschroot, kringloopglas en koperschroot.¹³¹ Er wordt op Vlaams niveau uitvoering gegeven aan het voorhanden zijn van Europese criteria door artikel 39, §1 Materialendecreet¹³² en artikel 2.2.7. VLAREMA.

Indien er geen Europese criteria voorhanden zijn, kan de Vlaamse Regering zelf specifieke criteria uitwerken die moeten garanderen dat de voorwaarden, vermeld in de artikelen 36 of 37 Materialendecreet, zijn vervuld.¹³³ Deze criteria kunnen onder andere betrekking hebben op de herkomst van het materiaal; de manier waarop het is ingezameld, geproduceerd of verwerkt; de aard en samenstelling van het materiaal; grenswaarden voor verontreinigende stoffen; het toegelaten gebruiksgebied; de toegelaten wijze van aanwending en de aanwezigheid van een kwaliteitsborgingssysteem dat waakt over input, procesvoering en eindkwaliteit. Daarenboven bepaalt artikel 39, §2 Materialendecreet dat er bij de beoordeling van de ongunstige effecten op het milieu en de menselijke gezondheid (artikel 36, 4^o Materialendecreet) rekening moet worden

¹²⁹ Artikel 36 Materialendecreet. Zie ook: C. VERDURE, “La ‘fin du statut’ de déchet ou l’apologie de l’approche économique”, *TOO* 2013, afl. 3, 327.

¹³⁰ Gelet op de bewoording lijkt er dus geen verplichting te bestaan voor de Europese wetgever om voor deze materialen einde-afvalcriteria op te stellen.

¹³¹ Verordening nr. 333/2011 van de Raad van 31 maart 2011 tot vaststelling van de criteria die bepalen wanneer bepaalde soorten metaalschroot niet langer als afval worden aangemerkt overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad; Verordening nr. 1179/2012 van de Commissie van 10 december 2012 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer kringloopglas overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad niet langer als afval wordt aangemerkt; Verordening nr. 715/2013 van de Commissie van 25 juli 2013 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer koperschroot overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad niet langer als afval worden aangemerkt. Zie hieromtrent: W. RUBENS en B. VANHEUSDEN, “De afvalstoffenreglementering als knelpunt voor de circulaire economie: belemmeringen en mogelijke oplossingen.”, *MER* 2019, afl. 1, 37; C. VERDURE, “La ‘fin du statut’ de déchet ou l’apogée de l’approche économique”, *TOO* 2013, afl. 3, 329 – 333.

¹³² De memorie van toelichting bepaalt dat dit artikel de rechtsgrond vormt voor de omzetting van specifieke einde-afvalcriteria uit Europese richtlijnen in Vlaamse wetgeving: Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 34.

¹³³ Artikel 39, §2 Materialendecreet. Artikel 6, 4. KRA spreekt over een “geval-per-geval” beslissing. VAN HOORICK stelt echter terecht dat dit dient te worden beschouwd als een “stroom-per-stroom” benadering: G. VAN HOORICK, “Sectoraal Milieurecht”, *Onroerend goed in de praktijk* 2012, afl. 247, VIbis.A.5 – 73. Zie ook: HvJ 28 maart 2019, nr. C-60/18, ‘Tallina Vesi AS’; A. VANHELLEMONT en J. THEUNIS, “Rechtspraak in kort bestek: GwH, EHRM, HvJ (juli 2018 – december 2018)”, *MER* 2019, afl. 2, 147.

gehouden met de doelstellingen zoals vermeld in artikel 4, §3 Materialendecreet. Naast het vastleggen van criteria kan de Vlaamse Regering ook eisen dat er een grondstofverklaring wordt afgeleverd.¹³⁴ Op Vlaams niveau zijn er vandaag in het VLAREMA specifieke samenstellingscriteria opgenomen voor grondstoffen, bestemd voor gebruik als 1) meststof of bodemverbeterend middel;¹³⁵ 2) bouwstof¹³⁶ en 3) kunstmatige afdichtingslagen met waterglas op stortplaatsen van categorieën 1 en 2¹³⁷. Er werden ook criteria uitgewerkt voor grondstoffen afkomstig van en bestemd voor metallurgische productieprocessen voor non-ferrometalen en ferrometalen.¹³⁸ Artikel 2.2.2. VLAREMA bepaalt dat de vastgestelde Vlaamse criteria "minimaal" vervuld moeten zijn opdat een materiaal kan worden beschouwd als een grondstof. Bijlage 2.2. van het VLAREMA bevat een lijst van materialen die overeenkomstig hoofdstuk 2 in aanmerking komen voor gebruik als grondstoffen. De tweede afdeling van deze bijlage handelt over het gebruik als bouwstof. Voor de opgenomen beoogde grondstoffen wordt er in bijlage 2.2. bepaalt 1) aan welke samenstellingsvoorwaarden de materialen moeten voldoen (bv. artikel 2.3.2.1. VLAREMA); 2) of een grondstofverklaring vereist is en 3) of er andere reglementering van toepassing is, zoals bijvoorbeeld het eenheidsreglement betreffende gerecycleerde granulaten.¹³⁹ Indien specifieke beoogde grondstoffen niet kunnen worden teruggevonden in bijlage 2.2. van het VLAREMA, dienen de materialen alsnog te voldoen aan de toepasselijke specifieke criteria (*supra*) en is het verplicht om een grondstofverklaring te verkrijgen.¹⁴⁰

Zoals hierboven aangegeven dienen sommige materialen ook over een grondstofverklaring te beschikken alvorens zij kunnen worden gebruikt als een (beoogde) grondstof (*supra*). Een grondstofverklaring wordt in het Materialendecreet gedefinieerd als een verklaring afgeleverd door de Vlaamse overheid waarin wordt gesteld dat een bepaald materiaal niet als een afvalstof moet worden beschouwd, eventueel gekoppeld aan een aantal randvoorwaarden.¹⁴¹ Een grondstofverklaring wordt alleen afgeleverd voor een specifiek materiaal dat wordt geproduceerd door een specifieke producent of dat voortkomt uit een specifiek productieproces, en waarvoor een specifieke toepassing wordt beoogd.¹⁴² Afdeling 2.4. VLAREMA zoomt concreet in op de grondstofverklaringen. In eerste instantie bepaalt artikel 2.4.1.1. VLAREMA dat de OVAM, bij de

¹³⁴ Artikel 40 Materialendecreet.

¹³⁵ Artikel 2.3.1.1. e.v. VLAREMA.

¹³⁶ Artikel 2.3.2.1. e.v. VLAREMA.

¹³⁷ Artikel 2.3.4.1. e.v. VLAREMA.

¹³⁸ Onderafdeling 2.3.5. en 2.3.6. VLAREMA. Er werd verder uitvoering gegeven aan deze bepalingen met het Ministerieel besluit van 4 september 2012 houdende de lijst met materialen, afkomstig van en bestemd voor metallurgische productieprocessen voor non-ferrometalen, en de lijst met materialen, afkomstig van metallurgische productieprocessen voor ferrometalen, die als grondstoffen worden gebruikt, *BS* 24 oktober 2012, 65.391. Zie ook: W. RUBENS en B. VANHEUSDEN, "De afvalstoffenreglementering als knelpunt voor de circulaire economie: belemmeringen en mogelijke oplossingen.", *MER* 2019, afl. 1, 37; OVAM, "Grondstoffenregeling metallurgie", <https://ovam.be/grondstoffenregeling-metallurgie>; OVAM, "Handleiding bij de afbakening van de afvalfase: materialen, afvalstoffen en grondstoffen in de kringloop", 2013, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/handleiding-bij-de-afbakening-van-de-afvalfase-materialen-afvalstoffen-en-grondstoffen-in-de-kringloop>, 2.

¹³⁹ Ministerieel besluit van 25 juli 2011 houdende de goedkeuring van het eenheidsreglement gerecycleerde granulaten, *BS* 23 augustus 2011, 48.351.

¹⁴⁰ Artikel 2.2.3, tweede lid VLAREMA.

¹⁴¹ Artikel 3, §1, 14° Materialendecreet. Zie ook: Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 10.

¹⁴² Artikel 2.2.6. VLAREMA. Er kan dus geen algemeen geldende grondstofverklaring worden afgeleverd die te allen tijde, voor iedereen en overal geldt: D. DEVOS, "Afvalstoffen" in K. DEKETEELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 126.

beoordeling of een materiaal kan worden aangemerkt als grondstof, een toets uitvoert aan de definitie van een afvalstof (artikel 3,1° Materialendecreet) en rekening houdt met de elementen, zoals vermeld in de artikelen 36, 37 en 39 van het Materialendecreet. Het gebruik van dergelijke materialen mag – behoudens de wettelijke mogelijkheden – niet leiden tot een afwijking op de prioriteitsvolgorde (*supra*).¹⁴³ Daarnaast vermeldt artikel 2.4.1.2. VLAREMA dat er in grondstofverklaringen bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd.¹⁴⁴ De verleende en opgeheven grondstofverklaringen worden bijgehouden in een register.¹⁴⁵

21. Een laatste hypothese doet zich voor wanneer er, zowel op het Europese als op het Vlaamse niveau, geen criteria voorhanden zijn. In zo een geval wordt op basis van de afvalstoffendefinitie en de voorwaarden uit de artikelen 36 of 37 Materialendecreet een afweging gemaakt omtrent de einde-afvalstatus.¹⁴⁶ Het is uiteraard steeds mogelijk om voor dergelijke materialen een grondstofverklaring aan te vragen.¹⁴⁷

Hoofdstuk 2. Bouw- en sloopafval als bijzondere afvalstof

22. Afvalstoffen worden op basis van artikel 22 Materialendecreet ingedeeld in twee hoofdcategorieën: de huishoudelijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen.¹⁴⁸ Huishoudelijke afvalstoffen zijn afvalstoffen die ontstaan door de normale werking van een particuliere huishouding en afvalstoffen die daarmee gelijkgesteld worden bij een besluit van de Vlaamse Regering.¹⁴⁹ Bedrijfsafvalstoffen worden gedefinieerd als afvalstoffen die ontstaan ten gevolge van een industriële, ambachtelijke of wetenschappelijke activiteit en de afvalstoffen die daarmee gelijkgesteld worden.¹⁵⁰ Naast deze hoofdingeling (huishoudelijk – bedrijf), kunnen sommige afvalstoffen ook onder een aanvullende categorie vallen.¹⁵¹ Het kan gaan om gevaarlijke afvalstoffen, bijzondere

¹⁴³ Artikel 2.4.1.1., tweede lid Materialendecreet.

¹⁴⁴ De inhoud van deze bijzondere voorwaarden komt overeen met de inhoud van de einde-afvalcriteria, zoals bepaald in artikel 39, §2, tweede lid Materialendecreet.

¹⁴⁵ Artikel 2.4.3.2. VLAREMA. Zie: <https://services.ovam.be/grondstofverklaringen/pages/public.xhtml> (geraadpleegd op 25 mei 2020).

¹⁴⁶ W. RUBENS en B. VANHEUSDEN, "De afvalstoffenreglementering als knelpunt voor de circulaire economie: belemmeringen en mogelijke oplossingen.", *MER* 2019, afl. 1, 37; OVAM, "Handleiding bij de afbakening van de afvalfase: materialen, afvalstoffen en grondstoffen in de kringloop", 2013, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/handleiding-bij-de-afbakening-van-de-afvalfase-materialen-afvalstoffen-en-grondstoffen-in-de-kringloop>, 2.

¹⁴⁷ Zie artikel 2.2.5. VLAREMA. Het Verslag aan de Vlaamse Regering bij het VLAREMA geeft aan dat geen enkele bepaling oplegt dat een materiaal, dat niet in de bepalingen van het VLAREMA of de bijlagen wordt benoemd, verplicht onderworpen is aan de toets van een grondstofverklaring. Materiaalstromen waarvoor in de context van het Afvalstoffendecreet en het VLAREA geen (informele) grondstofverklaring is gegeven en waarover geen twijfels bestaan ten aanzien van herkomst, milieuhygiënisch gebruik, inzet bij verdere productie, vermarkting en afzet, kunnen op basis van de inschatting van de producent verder worden ingezet als grondstof: Verslag aan de leden van de Vlaamse Regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *BS* 23 mei 2012.

¹⁴⁸ Zie kritisch omtrent dit onderscheid: C. DELATTER, "Welke bus neemt u voor uw afvalstof?", *TOO* 2013, afl. 2, 199 – 203.

¹⁴⁹ Artikel 3, §1, 17° Materialendecreet. Artikel 1.2.1., §2, 54° VLAREMA bepaalt dat onder "met huishoudelijke afvalstoffen vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen" bedrijfsafvalstoffen dienen te worden verstaan van vergelijkbare aard, samenstelling en hoeveelheid als huishoudelijke afvalstoffen die ontstaan ten gevolge van activiteiten die van dezelfde aard zijn als activiteiten van de normale werking van een particuliere huishouding. Artikel 4.1.1. VLAREMA bepaalt verder dat ook straat- en veegvuil worden gelijkgesteld met huishoudelijke afvalstoffen.

¹⁵⁰ Artikel 3, §1, 6° Materialendecreet.

¹⁵¹ D. DEVOS, "Afvalstoffen" in K. DEKETEELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht*, 2^e editie, Antwerpen, Intersentia, 2013, 123.

afvalstoffen of gemengd stedelijk afval.¹⁵² Een afvalstof dient cumulatief te voldoen aan de voorschriften van de hoofd- en aanvullende categorie waartoe het behoort.¹⁵³

23. De wetgeving beschouwt bouw- en sloopafval als een bijzondere afvalstof.¹⁵⁴ Naast het statuut als bijzondere afvalstof, kunnen bepaalde afvalstoffen binnen de noemer "bouw- en sloopafval" ook als gevaarlijk afval worden bestempeld.¹⁵⁵ De gevaarlijke afvalstoffen worden in de afvalstoffenlijst (bijlage 2.1. VLAREMA) met een asterisk (*) aangeduid.¹⁵⁶ Als illustratie van gevaarlijke afvalstoffen binnen het bouw- en sloopafval kan er onder meer worden gewezen op bitumineuze mengsels die koolteer bevatten (code 17 03 01), asbesthoudende bouwmaterialen (code 17 06 05), bouw- en sloopafval dat kwik bevat (code 17 09 01), etc. Tot slot kan er nog worden aangestipt dat het Decreet van 29 maart 2019 tot wijziging van diverse bepalingen van titel X van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen¹⁵⁷ een hele reeks bepalingen rond het beheer en verwerken van asbesthoudend materiaal en asbesthoudende afvalstoffen heeft toegevoegd.¹⁵⁸

Artikel 32 Materialendecreet geeft aan dat de Vlaamse Regering nadere regels kan vaststellen voor het beheer van bijzondere afvalstoffen. Voor bouw- en sloopafval is dit op heden nog niet gebeurd.¹⁵⁹ Deze leemte valt te betreuren maar creëert ook enorme kansen. Het biedt immers een basis om een uitgebreid en circulair kader uit te werken voor afvalstoffen die vrijkomen uit bouw- en sloopwerkzaamheden. In de volgende afdeling zullen drie mogelijke elementen voor deze verdere invulling onder de loep worden genomen: 1) een definitie van het begrip "bouw- en sloopafval", 2) de kwalificatie van bouw- en sloopafval en 3) de verantwoordelijke beheerder van de vrijgekomen afvalstoffen.

Afdeling 1. Definitie(s)?

24. Zoals hierboven reeds aangehaald heeft het Materialendecreet als voornaamste doelstelling om de focus te verleggen van het voorkomen van milieuschade ten gevolge van afvalstoffenbeheer (de zogenaamde end-of-pipe benadering)¹⁶⁰ naar een beleid dat de nadruk legt op de gehele

¹⁵² Artikel 22, tweede lid Materialendecreet.

¹⁵³ Artikel 22, derde lid Materialendecreet.

¹⁵⁴ Artikel 4.1.2., 24° VLAREMA. Bijzondere afvalstoffen worden gedefinieerd als huishoudelijke, gevaarlijke, bedrijfsafvalstoffen of andere afvalstoffen die wegens hun aard, samenstelling, herkomst of verwerking een bijzondere regeling behoeven (art. 3, §1, 9° Materialendecreet).

¹⁵⁵ Artikel 3, §1, 13° Materialendecreet definieert gevaarlijke afvalstoffen als afvalstoffen die een bijzonder gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu opleveren of kunnen opleveren of die in speciale inrichtingen verwerkt moeten worden. Verdere bepalingen kunnen onder andere worden teruggevonden in artikel 29 – 31 van het Materialendecreet.

¹⁵⁶ Artikel 4.1.3. VLAREMA. De afvalstoffenlijst betreft een overname van de Europese afvalstoffenlijst (EURAL): L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 740.

¹⁵⁷ BS 17 april 2019, 38.979.

¹⁵⁸ Artikel 3 – 28 Decreet van 29 maart 2019. Er wordt onder andere een afdeling 6 ingevoegd in hoofdstuk 3 van het Materialendecreet.

¹⁵⁹ Afdeling 5.2. VLAREMA. Dit is bijvoorbeeld wel het geval voor klein gevaarlijk afval, afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, afvalbanden, etc.

¹⁶⁰ J. WANTE, "Van een afvalstoffen- naar een materialendecreet" in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek milieurecht 2009*, Brugge, die Keure, 2010, 9.

levenscyclus van een product (*supra*). Desalniettemin bevat een aanzienlijk onderdeel van het Materialendecreet nog steeds bepalingen rond het (louter) beheren en verwerken van afvalstoffen.¹⁶¹ Dit hoeft niet te verbazen: de wisselwerking tussen het afvalstoffen- en het materialenbeleid komt al tot uiting in de volledige titel van het Materialendecreet.¹⁶²

25. Het begrip "afvalstof" wordt gedefinieerd in artikel 3, §1, 1^o Materialendecreet. Een afvalstof is elke stof of elk voorwerp waarvan de houder¹⁶³ zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.¹⁶⁴ Deze definitie komt overeen met de definitie die werd gehanteerd in het Afvalstoffendecreet.¹⁶⁵ Hoewel deze definitie dus al reeds geruime tijd in de Europese en Vlaamse wetgeving circuleert, heerst er, zowel in de rechtspraak als in de rechtsleer nog een enorme onduidelijkheid omtrent de exacte afbakening van het concept "afvalstof" en het begrip "zich ontdoen van".¹⁶⁶ LAVRYSEN et al. benoemden het afvalstoffenvraagstuk als "misschien wel hét vraagstuk van de 21^{ste} eeuw".¹⁶⁷ Voor een aantal materialen is het alvast zonder meer duidelijk dat zij geen afvalstoffen zijn. Zij worden immers expliciet uitgesloten. Het gaat om a) gasvormige effluenten die in de atmosfeer worden uitgestoten en koolstofdioxide dat wordt afgevangen en getransporteerd met

¹⁶¹ DEVOS stelde in 2013 dat het Materialendecreet eigenlijk geen grote stijlbreek vormt op het initiële Afvalstoffendecreet: D. DEVOS, "Afvalstoffen" in K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 122.

¹⁶² Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. Zie hieromtrent: J. WANTE, "Van een afvalstoffen- naar een materialendecreet" in K. DEKETELAERE (ed.), *Jaarboek milieurecht 2009*, Brugge, die Keure, 2010, 10.

¹⁶³ Artikel 3, §1, 16^o definieert een houder van afvalstoffen als de afvalstoffenproducent of de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de afvalstoffen in zijn bezit heeft. Zie hieromtrent: Gent 26 april 2013, *TMR* 2013, afl. 5, 534 – 536.

¹⁶⁴ Dit artikel vormt een letterlijke weergave van artikel 3, 1. KRA (zie ook overweging 10 KRA). Deze gelijkenis wordt door MALFAIT en DE BACKER toegeschreven aan de directe werking van artikel 3, 1. KRA: T. MALFAIT en T. DE BACKER, "'Uitgegraven bodem': what's in a name?!", *MER* 2017, afl. 4, 248. De lijst van afvalstoffen, die is opgenomen in bijlage 2.1. VLAREMA, is niet bepalend of een stof als een afvalstof dient te worden beschouwd (artikel 2.1.1. VLAREMA). Dit was wel nog het geval in Richtlijn 2006/12/EG. Zie: Verslag aan de leden van de Vlaamse Regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *BS* 23 mei 2012.

¹⁶⁵ Versie van 7 mei 1994. Het is Richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen die (ongeveer) de vandaag gangbare definitie introduceerde in Richtlijn 75/442. De voorafgaandelijke versie van Richtlijn 75/442 bevatte zelf wel al de volgende definitie van een afvalstof: "Elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen" (art. 1, a))

¹⁶⁶ Zie onder andere: HvJ 7 maart 2013, nr. C-358/11, 'Lapin luonnonsuojelupiiri'; HvJ 12 december 2013, nr. C-241/12 en nr. C-242/12, 'Shell'; HvJ 18 april 2002, nr. C-9/00, 'Palin Granit'; HvJ 15 juni 2000, nrs. C-418/97 en C-419/97, 'ARCO Chemie'; HvJ 18 december 1997, nr. C-129/96, 'Inter-Environnement Wallonie'; HvJ 25 juni 1997, nrs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, 'Tombesi e.a.'; HvJ 28 maart 1990, nrs. C-206/88 en C-207/88, 'Vessoso en Zanetti'; Cass. 17 april 2018, *TMR* 2018, afl. 4, 469 – 470; RvS 24 april 2008, nr. 182.289; Gent 22 september 2017, *TMR* 2018, afl. 1, 144 – 146; Corr. Antwerpen 27 oktober 2015, *TMR* 2016, afl. 6, 681 – 683; Corr. Gent 2 december 2013, *TMR* 2014, afl. 6, 610 – 612; Y. STERNOTTE, "Verzamelwoede doet buurman de das om", *STORM* 2020, afl. 1, 4 – 6; G. VAN CALSTER, "Einde aval: Hof van Justitie verkijkt kans op heldere kijk in troebele wateren", *TOO* 2019, afl. 3, 316 – 319; W. RUBENS en B. VANHEUSDEN, "De afvalstoffenreglementering als knelpunt voor de circulaire economie: belemmeringen en mogelijke oplossingen.", *MER* 2019, afl. 1, 33 ev.; J. TIEMAN, "Afvaf of grondstof in een circulaire economie – op zoek naar meer rechtszekerheid" in C. BACKES, J. TIEMAN en N. TEESING (eds.), *Met recht naar een circulaire economie*, Den Haag, Boom juridisch, 2017, 19; L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 738; T. J. DE RÖMPH, *The legal transition towards a Circular Economy. EU Environmental law examined*, onuitg. doctoraatsthesis rechten UHasselt, Universiteit Maastricht en KULeuven, 2018, 221 ev.; T. MALFAIT en T. DE BACKER, "'Uitgegraven bodem': what's in a name?!", *MER* 2017, afl. 4, 248; I. ARTESCHENE en N. PORTUGAELS, *Duiding Bouwrecht*, Brussel, Larcier, 2015, 1211; J. SAMBON, "Les nouvelles frontières de la notion de déchet" in L. DOMEZ (ed.), *La gestion des déchets*, Waver, Anthemis, 2012, 61 ev.; F. THONET, "Focus sur la notion de déchets par le biais de la maîtrise de la destination finale", *DPE* 2009, afl. 3, 288 – 294; L. LAVRYSEN, T. MALFAIT, H. VAN LANDEGHEM, *Het begrip 'afvalstof' ontsluiert*, Brussel, Larcier, 2008, 26 ev.;

¹⁶⁷ L. LAVRYSEN, T. MALFAIT, H. VAN LANDEGHEM, *Het begrip 'afvalstof' ontsluiert*, Brussel, Larcier, 2008, 1. Gezien het belang van een duidelijke afbakening van het afvalstoffenbegrip in het licht van de transitie naar een circulaire economie lijkt deze stelling, m.i., een kern van waarheid te bevatten.

het oog op geologische opslag, en dat geologisch is opgeslagen overeenkomstig het Decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond, dan wel op grond van artikel 37, tweede lid, van het Decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond buiten het toepassingsgebied van dit laatstgenoemde decreet valt; b) dierlijke mest als vermeld in het Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen; c) het al dan niet verontreinigde water dat wordt geloosd in een oppervlaktewater of in de openbare waterzuiveringsinfrastructuur; d) huishoudelijk- en bedrijfsafvalwater dat overeenkomstig de bepalingen van het Decreet van 24 januari 1984 inzake het grondwaterbeheer en van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning indirect wordt geloosd in het grondwater; e) onuitgegraven bodem, met inbegrip van duurzaam met de bodem verbonden gebouwen; f) radioactieve afvalstoffen, voor zover ze niet als vrijgegeven afvalstoffen worden beschouwd als vermeld in het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de gewesten van 17 oktober 2002 met betrekking tot het beheer van vrijgegeven afvalstoffen.¹⁶⁸

26. In de huidige stand van de rechtspraak en rechtsleer kunnen, samenvattend, de volgende criteria naar voor worden geschoven die een indicatie vormen van het al dan niet voorhanden zijn van een "afvalstof":

Indicatoren die aantonen dat het gaat om een afvalstof:

- De manier waarop het materiaal zal worden gebruikt betreft een "gebruikelijke methode" van verwijdering of terugwinning;
- De algemene perceptie over wat afval is;
- Het materiaal vormt een substantie of residu van een productieproces;
- Geen ander gebruik dan "verwijdering" ligt voor de hand;
- Het is noodzakelijk om voorzorgsmaatregelen te nemen wanneer de stof wordt gebruikt;
- Het risico dat de houder zich zal ontdoen van het materiaal op een manier die wellicht schade zal berokkenen aan het milieu.

Indicatoren die aantonen dat het niet gaat om een afvalstof:

- De mogelijkheid om de materialen te verkopen aan een andere koper;
- Het materiaal heeft een wezenlijke commerciële waarde;
- De klant heeft het materiaal of product geretourneerd met het oog op het verkrijgen van een terugbetaling (in het kader van een koop-verkoopcontract);
- Een klant aanvaardt een product met de bedoeling om het opnieuw op de markt te brengen.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Artikel 3, §1, 1^o Materialendecreet.

¹⁶⁹ C. BACKES, "The waste framework directive and the circular economy" in M. PEETERS en M. ELIANTONIO, *Research Handbook on EU Environmental law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020, 331. Vergelijkbare indicatoren worden voorgesteld door DE SADELEER in: N. DE SADELEER, *Droit des déchets de l'UE*, Brussel, Bruylant, 2016, 136 - 145.

27. Het begrip "afvalstof" doet veel stof opwaaien en een definitie van "bouw- en sloopafval" ontbrak vooralsnog. Richtlijn 2018/851 voegt in artikel 3, 2 quater KRA echter een begripsomschrijving toe. Bouw- en sloopafval wordt gedefinieerd als afvalstoffen die geproduceerd worden door bouw- en sloopwerkzaamheden. Deze definitie lijkt weinig toegevoegde waarde te hebben maar wordt verder verduidelijkt in overweging 11 van Richtlijn 2018/851. Daarin wordt vermeld dat de definitie betrekking heeft op afval van bouw- en sloopwerkzaamheden in het algemeen maar ook afval van kleinere bouw- en sloopwerkzaamheden van doe-het-zelvers binnen private huishoudens omvat. Het gaat om afval dat overeenkomt met de afvalsoorten die zijn opgenomen in hoofdstuk 17 van de lijst van afvalstoffen vastgelegd door Besluit 2014/955/EU in de versie van kracht op 4 juli 2018.¹⁷⁰

28. Wat onder "bouw- en sloopwerkzaamheden" dient te worden verstaan, blijkt *prima facie* niet uit deze definitie.¹⁷¹ Gaat het enkel om afvalstoffen uit daadwerkelijke bouw- en sloopactiviteiten of valt afval uit ontmantelings-, renovatie- en/of infrastructuurwerken ook onder deze definitie? Wellicht zal de Vlaamse overheid, bij de omzetting van deze nieuwe definities in de interne rechtsorde, rekening houden met de definitie van "bouw- en sloopmateriaal" uit het VLAREMA.¹⁷² Daar wordt bouw- en sloopmateriaal omschreven als materiaal afkomstig van bouw-, infrastructuur-, sloop-, ontmantelings- of renovatiewerken. De problematiek lijkt daarmee echter niet van de baan. De OVAM omschrijft in haar (EURAL) handleiding bij de Europese afvalstoffenlijst bouw- en sloopafval als afvalstoffen die vrijkomen bij bouw- (onderhoud en verbouwing) en/of sloopwerkzaamheden.¹⁷³ Zowel afval uit gebouwenconstructie- als infrastructuurwerken komen in aanmerking.¹⁷⁴ Het is frappant dat de OVAM onder bouwwerkzaamheden enkel onderhoud en verbouwing lijkt te verstaan. De bouw van bv. een woning kan immers ook afvalstoffen genereren. Snijresten die niet kunnen worden hergebruikt, zullen – rekening houdend met de actuele rechtspraak van het Europees Hof van Justitie - bijvoorbeeld ook als afvalstoffen moeten worden gekwalificeerd.

29. De Europese definitie van bouw- en sloopafval leidt niet tot meer duidelijkheid en rechtszekerheid over de exacte grens tussen afvalstoffen en materialen in de bouwsector. Ondanks het feit dat dit betreuenswaardig is, is het ook logisch. De rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en de Belgische hoven en rechtbanken heeft immers aangetoond dat de afvalstatus een individuele en casuïstische benadering vereist.¹⁷⁵ Het is dus uiterst moeilijk – zo niet onmogelijk – om bepaalde bouw- en/of sloopmaterialen *a priori* uit te sluiten van het afvalstoffenstatuut. Een alternatief bestaat erin om, als Vlaamse overheid, een lijst op te stellen van bouw- of sloopmaterialen die in vastgestelde situaties op basis van de bestaande rechtspraak wel of niet als afvalstof kunnen

¹⁷⁰ Overweging 11 Richtlijn 2018/851.

¹⁷¹ DEVOS stel dat bouw- en sloopafval een verzamelterm is voor alle afvalstoffen die afkomstig zijn van het bouwen, renoveren en slopen van gebouwen en constructies of van de aanleg en opbraak van wegen. Uitgegraven grond die bij deze werken vrijkomt wordt echter niet als bouw- en sloopafval beschouwd. Zie: D. DEVOS, "Afvalstoffen" in K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 122.

¹⁷² Artikel 1.2.1., §2, 95° VLAREMA.

¹⁷³ OVAM, "EURAL handleiding Europese afvalstoffenlijst", 2019, https://www.ovam.be/sites/default/files/atoms/files/REAL_Handleiding_14052019.pdf, 128.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Bv. HvJ 12 december 2013, nr. C-241/12 en nr. C-242/12, 'Shell'; HvJ 18 april 2002, nr. C-9/00, 'Palin Granit'; Corr. Gent 2 december 2013, *TMR* 2014, afl. 6, 611.

worden aangestipt.¹⁷⁶ Dergelijke lijst zal echter louter indicatief en niet-limitatief kunnen zijn. De afvalstoffendefinitie blijft de doorslaggevende factor.¹⁷⁷

Afdeling 2. Bedrijfs- of huishoudelijk afval?

30. Feitelijk, dus zonder te kijken naar de juridische kwalificatie, bestaat bouw- en sloopafval (in het algemeen) uit een steenachtige (puin-)fractie¹⁷⁸ en een niet-steenachtige fractie.¹⁷⁹ De steenachtige fractie maakt ongeveer 90 – 95% uit van de totale hoeveelheid bouw- en sloopafval en bestaat uit betonpuin, metselwerkpuin, een mengsel van beide (mengpuin) en puin van keramiek en/of natuursteen.¹⁸⁰ Ook asfaltpuin kan hierbij worden gerekend.¹⁸¹ De overige 5 – 10% wordt ingenomen door de zogenaamde niet-steenachtige fractie. Het betreft een zeer diverse groep van afvalstoffen, waaronder minerale isolatie, hout, kunststof, gips, cellenbeton, metalen, vlakglas, dakbitumen, etc.¹⁸²

Hoewel het duidelijk is waaruit bouw- en sloopafval feitelijk bestaat, is de juridische kwalificatie veel minder duidelijk. Gaat het immers om huishoudelijke afvalstoffen of bedrijfsafvalstoffen? Het antwoord op die vraag is niet zonder belang aangezien er verschillende regels gelden voor huishoudelijke- en bedrijfsafvalstoffen.¹⁸³ DEVOS is, terecht, van mening dat bouw- en sloopafval dat voortkomt uit industriële bouwwerken onmiskenbaar gekwalificeerd dient te worden als bedrijfsafvalstof. Voor particuliere werkzaamheden maakt DEVOS een onderscheid op basis van de uitvoerder van de werkzaamheden. Indien de bouw- en afbraakwerken worden uitgevoerd door een particulier, dan is er sprake van een huishoudelijke afvalstof. Worden de werkzaamheden uitgevoerd door professionele vaklui, dan is er sprake van een bedrijfsafvalstof.¹⁸⁴ Dit komt echter vrij gekunsteld over en zou ertoe kunnen leiden dat professionele vaklui de gegenereerde afvalstoffen

¹⁷⁶ Zie gelijkaardig: W. RUBENS en B. VANHEUSDEN, "De afvalstoffenreglementering als knelpunt voor de circulaire economie: belemmeringen en mogelijke oplossingen", *MER* 2019, afl. 1, 40.

¹⁷⁷ Artikel 2.1.1. VLAREMA.

¹⁷⁸ Zie artikel 1.2.1, §2, 70° VLAREMA die puin omschrijft als de steenachtige fractie uit bouw- en sloopafval.

¹⁷⁹ DEVOS stelt terecht dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen (nieuw-)bouwafval en afval uit sloop- of verbouwingsactiviteiten. In het eerste geval zal er eerder sprake zijn van bv. verpakkingsafval, snijresten en overtollige grond: D. DEVOS, "Afvalstoffen" in K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 123.

¹⁸⁰ OVAM, "Materiaalbewust bouwen in kringlopen – Preventieprogramma duurzaam materialenbeheer in de bouwsector 2014-2020", 2013, www.ovam.be/sites/default/files/FILE1387460657455130930_Materiaalbewust_bouwen_kringlopen_2014_2020.pdf, 56 (geraadpleegd op 12 mei 2020); EMIS, "Bouw- en sloopafval", <https://afss.emis.vito.be/afvalstroom/bouw-en-sloopafval> (geraadpleegd op 12 mei 2020). Het percentage werd ook bevestigd in de interviews die werden afgenomen bij stakeholders uit de praktijk (*infra*).

¹⁸¹ DEVOS rekent asfaltpuin als een aparte categorie binnen de steenachtige fractie (inerte fractie en asfaltpuin): D. DEVOS, "Afvalstoffen" in K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 123; Zie gelijkaardig: X, "Monitoringsysteem Duurzaam Oppervlaktedelfstoffenbeleid, Jaarverslag 2012, Resultaten van 2011", 2012, <https://ovam.be/sites/default/files/atoms/files/MDOjaarverslag2012.pdf>, 51; Zie verder: J. VRIJDEERS en A. ROMNEE, "Innovation paper Circulair bouwen – naar een circulaire economie in de bouwsector", 2017, www.wtcb.be/homepage/download.cfm?lang=nl&dtype=innov_support&doc=InnovationPaper_Circulair_Bouwen_NL.pdf, 2.

¹⁸² OVAM, "De kringlopen van niet-steenachtige materialen", <https://www.ovam.be/de-kringlopen-van-niet-steenachtige-materialen> (geraadpleegd op 12 mei 2020);

¹⁸³ De inzameling en ophaling van huishoudelijke afvalstoffen behoort bijvoorbeeld tot de bevoegdheid van de gemeenten: artikel 26 Materialendecreet, artikel 4.3.1. VLAREMA en artikel 5.1.1. ev. VLAREMA.

¹⁸⁴ K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 124 -125.

gewoon achterlaten zodat de verdere verwerking door de particuliere bouwheer dient te gebeuren.¹⁸⁵ Het wordt duidelijk dat het, op basis van het huidig wetgevend kader, moeilijk is om een duidelijk onderscheid te maken tussen huishoudelijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen. De memorie van toelichting bevestigt deze problematiek en stelt dat de opdeling van afvalstoffen in huishoudelijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen essentieel is voor de verdeling van verantwoordelijkheden, maar niet altijd efficiënt, in die mate dat soms gelijkaardige afvalstoffen via verschillende systemen worden afgevoerd.¹⁸⁶

31. DEVOS reikt met zijn bovenstaande redenering eigenlijk geen echte oplossing aan voor de huidige kwalificatieproblematiek. Sterker zelfs, de actuele inefficiënte situatie wordt bestendigd. Er is immers geen enkel verschil tussen afval dat wordt gecreëerd door een handige particulier die bv. zelf de verbouwing van zijn woonkamer uitvoert en het afval dat een professioneel bedrijf genereert bij die werkzaamheden indien de particulier in kwestie niet zo handig is. In het ene geval kunnen de afvalstoffen wel naar het containerpark worden gebracht, en in het andere geval niet. De hoeveelheid en de aard van het afval is nochtans (ongeveer) hetzelfde. Bovendien kan men in een containerpark nooit achterhalen of het afval afkomstig is van bouw- of sloopwerken uitgevoerd door een particulier of een professional. Een particulier met een aanhangwagen vol bouwpuin ziet er immers hetzelfde uit als een werknemer van een bouw- of sloopbedrijf met een aanhangwagen vol bouwpuin. DELATTER omschrijft deze situatie met de volgende metafoor:

"Stel je voor dat de wetgever voor mobiliteit vergelijkbare juridische spelregels zou vastleggen: je geeft gemeenten de basisopdracht in te staan voor de mobiliteit van het 'huishoudelijk' verkeer. Maar voor verplaatsingen, gekoppeld aan een 'ambachtelijke of industriële' activiteit gelden andere spelregels. Ga je van bij jou thuis naar je grootmoeder, dan mag je de door de gemeente georganiseerde bus nemen. Maar ga je naar je werk of doe je een verplaatsing voor een professionele vergadering, dan mag dat niet. Dan moet je zelf transport organiseren of een private bus nemen. En sterker nog, de chauffeur van de bus moet aan jouw voorhoofd zien welke soort verplaatsing je maakt en je op basis daarvan op de openbare bus toelaten, dan wel weigeren..."¹⁸⁷

Om een en ander toch op te lossen stelt DEVOS de contractuele weg voor. Hierin zouden de betrokken partijen kunnen bepalen wat er met de afvalstoffen zal gebeuren en wie moet instaan voor de inzameling en verwerking.¹⁸⁸

¹⁸⁵ K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 124 -125.

¹⁸⁶ Cfr. voorbeeld bouw- en slooafval. Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 29.

¹⁸⁷ C. DELATTER, "Welke bus neemt u voor uw afvalstof?", *TOO* 2013, afl. 2, 199.

¹⁸⁸ D. DEVOS, "Afvalstoffen" in K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 125.

32. Om een duidelijk en efficiënt onderscheid te kunnen maken tussen bouw- en sloopafval als huishoudelijke of bedrijfsafvalstof is een duidelijk onderscheidend kenmerk nodig. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)¹⁸⁹ zou alvast zo een kenmerk kunnen aanreiken. Artikel 4.2.1. VCRO bepaalt dat niemand zonder een voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen¹⁹⁰ bepaalde bouwwerken mag verrichten (met uitzondering van onderhoudswerken). Het gaat meer bepaald om 1) het optrekken of plaatsen van een constructie, 2) het functioneel samenbrengen van materialen waardoor een constructie ontstaat of 3) het afbreken, herbouwen, verbouwen en uitbreiden van een constructie.¹⁹¹ Deze vergunningsplicht geldt niet altijd. Zo worden sommige vergunningsplichtige handelingen, onder bepaalde voorwaarden, omgevormd tot een meldingsplicht.¹⁹² Naast de meldingsplicht bestaat er voor sommige (stedenbouwkundige) handelingen ook een vrijstelling.¹⁹³ Zo bepaalt artikel 13.2. van het Vrijstellingenbesluit dat een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen niet nodig is voor de volledige afbraak van vrijstaande bouwwerken of constructies, op voorwaarde dat aan al de volgende vereisten is voldaan: 1) het betreft geen kleine elementen en constructies, geïsoleerd of deel uitmakend van een geheel, die van belang zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving, een volkskundige, historische of esthetische waarde hebben, als referentie dienen voor de bevolking van een buurt of wijk, of bijdragen tot het gevoel van een plaatselijke bevolking tot een bepaalde plek te behoren, zoals fonteinen, kiosken, pompen, putten, kruisen, calvaries, veldkapellen, standbeelden, wegwijzers, schandpalen, grenspalen, mijlpalen, lantaarnpalen, uurwerken, klokkenspelen, zonnepijlers, hekkens, omheiningmuren, luifels, graven, herkenningstekens van merkwaardige gebeurtenissen uit het verleden, balies, straatmeubilair, waterkunstwerkjes, bakhuizen, houtskulptuur, koetshuizen, oranjerieën, priëlen, ijskelders; 2) het betreft geen gebouwen of constructies die opgenomen zijn in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, vastgesteld met toepassing van artikel 4.1.1. van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed; 3) de grondoppervlakte bedraagt minder dan 100 vierkante meter. Voor de volledigheid wordt er nog opgemerkt dat het VCRO lokale besturen (provincies en gemeenten) toelaat om voor meldingsplichtige handelingen een vergunningsplicht en voor vrijgestelde handelingen een meldingsplicht in te voeren.¹⁹⁴

33. De focus op de vergunningsplicht als onderscheidend kenmerk kan verder worden verantwoord door het feit dat voor het opmaken van plannen en de uitvoering van de werken, waarvoor zo een voorafgaande toelating moet worden aangevraagd, de medewerking van een architect verplicht is.¹⁹⁵ Dit benadrukt dat het uitvoeren van bouw- of sloopwerken die een

¹⁸⁹ BS 20 augustus 2009, 54.890.

¹⁹⁰ Zie hieromtrent ook: Artikel 5 en 6 Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014, 82.085.

¹⁹¹ Een constructie wordt gedefinieerd als "een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds (artikel 4.1.1., 3° VCRO)

¹⁹² Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, BS 10 september 2010, 57.496.

¹⁹³ Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van (stedenbouwkundige) handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, BS 10 september 2010, 57.528 (hierna: Vrijstellingenbesluit).

¹⁹⁴ Artikel 4.2.5. VCRO. Zie ook: T. STERCKX, J. GEENS en O. VERHULST, *De omgevingsvergunning: praktijkgids*, Brugge, die Keure, 2020, 26.

¹⁹⁵ Artikel 4 Wet 20 februari 1939 op de bescherming van den titel van het beroep van architect, BS 25 maart 1939, 1.942. Voor uitzonderingen op deze verplichting: Besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2003 tot bepaling van de handelingen die vrijgesteld zijn van de medewerking van de architect, BS 16 juli 2003, 39.181.

omgevingsvergunning vereisen, vaak verder gaan dan de normale werking van een particulier huishouden en de daaruit vrijgekomen afvalstoffen geen huishoudelijke afvalstoffen kunnen zijn. Dit lijkt te worden bevestigd in artikel 4.3.3., §2 VLAREMA. Dit artikel bepaalt dat het sloopopvolgingsplan, dat verplicht is voor bepaalde werken waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, gegevens moet bevatten omtrent de wijze waarop de afvalstoffen overeenkomstig artikel 4.3.2. (VLAREMA) selectief zullen worden ingezameld, opgeslagen en vervoerd. Artikel 4.3.2. VLAREMA heeft expliciet betrekking op de gescheiden inzameling van bedrijfsafvalstoffen.

34. De vereiste van een omgevingsvergunning zegt misschien een en ander over het belang of de omvang van het project, het zegt weinig over de hoeveelheid afvalstoffen die bij deze werkzaamheden uiteindelijk zal vrijkomen. Het is bijgevolg niet ondenkbaar dat de uitvoering van dergelijke bouw- of sloopwerken maar een beperkte hoeveelheid afvalstoffen zal genereren. Om aan deze bekommernis tegemoet te komen, kan er een bijkomende drempel worden ingevoerd. Indien deze drempel niet wordt overschreden, gaat het om met huishoudelijke afvalstoffen vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen. Dit zijn bedrijfsafvalstoffen van vergelijkbare aard, samenstelling en hoeveelheid als huishoudelijke afvalstoffen, die ontstaan ten gevolge van activiteiten die van dezelfde aard zijn als activiteiten van de normale werking van een particuliere huishouding.¹⁹⁶ Deze bedrijfsafvalstoffen kunnen samen met huishoudelijke afvalstoffen worden verwerkt.¹⁹⁷ De hoogte van deze drempel is nog voer voor discussie. De bestaande recyclageparken bieden alvast geen eenduidig standpunt. Zo kan men in de recyclageparken van Limburg.net jaarlijks tot 1.000 kg bouwpuin per gezin gratis naar het recyclagepark brengen.¹⁹⁸ In de recyclageparken van de stad Antwerpen en de recyclageparken van EcoWerf dient er onmiddellijk te worden betaald om bouwpuin af te leveren.¹⁹⁹ Deze drempel kan in samenspraak met de sector verder worden vastgelegd.

35. Ook in omgekeerde zin kan men nadenken over een specifieke drempel. Een vergunningsplichtige handeling kan weinig afvalstoffen genereren maar een niet-vergunningsplichtige handeling kan ook voor veel afvalstoffen zorgen. Als vangnet zou er ook hiervoor een drempel, al dan niet gelijkaardig met de hierboven aangegeven drempel, kunnen worden vastgelegd. Indien de hoeveelheid gegenereerde afvalstoffen (eventueel opgesplitst per stroom) deze drempel overstijgt, is er alsnog sprake van bedrijfsafvalstoffen die niet via de gemeentelijke inzamelkanalen kunnen worden verwerkt.

Zie verder: F. BURSENS en E. DE WINNE, *Handboek aannemingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 487; X, "Geen verplichte tussenkomst van een architect voor handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning vereist is" (voorziening in Cassatie), *RABG* 2017, afl. 2, 96 -97.

¹⁹⁶ Artikel 1.2.1., §2, 54° VLAREMA. Men kan zich de vraag stellen of dergelijke activiteiten daadwerkelijk vergelijkbaar zijn met de normale werking van een particulier huishouden. Een verduidelijking op dit punt is bijgevolg sowieso noodzakelijk.

¹⁹⁷ Zie bijvoorbeeld de definitie van "recyclagepark" in het VLAREMA: artikel 1.2.1. , §2, 18° VLAREMA.

¹⁹⁸ <https://limburg.net/recyclageparken>

¹⁹⁹ <https://www.ecowerf.be/recyclagepark-landen> en

<https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/recyclageparken/recyclageparken>

Afdeling 3. Wie is verantwoordelijk?

36. Naast de definiëring van bouw- en sloopafval en de kwalificatie als huishoudelijk- of bedrijfsafvalstof, dringt nog een andere vraag zich op: wie is er verantwoordelijk om de vrijgekomen afvalstoffen te beheren of te verwerken? De toepasselijke wetgeving geeft geen eenduidig antwoord. Zo bepaalt artikel 14, 1. KRA dat, overeenkomstig het beginsel "de vervuiler betaalt", de kosten van het afvalbeheer, met inbegrip van de kosten voor de noodzakelijke infrastructuur en de exploitatie ervan, worden gedragen door de oorspronkelijke producent van de afvalstoffen of door de huidige of vorige houders van afvalstoffen. Daarnaast geeft artikel 15, 1. KRA aan dat de lidstaten de maatregelen moeten nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een eerste afvalproducent of andere houder van afvalstoffen zelf de afvalverwerking verricht, de verwerking laat verrichten door een handelaar, een inrichting of een onderneming die afvalverwerkingshandelingen verrichten.²⁰⁰

37. De huidige formulering in de toepasselijke wetgeving kan, o.i., tot onrechtvaardige situaties leiden. Zo bevestigt het Hof van Beroep van Luik in haar arrest van 26 maart 2001 dat artikel 7, §1 en 2 van het Waalse afvalstoffendecreet²⁰¹ geen cascadesysteem invoert. De actuele houder van de afvalstoffen mag dus niet pas worden vervolgd nadat de afvalstoffenproducent of de persoon/personen die de afvalstoffen heeft/hebben geloosd werd(en) aangesproken.²⁰² De, in dit geval, gemeente bepaalt soeverein of hij zijn vordering richt tot de houder, de dader of tegen alle betrokken partijen.²⁰³ Een arrest van het Hof van Beroep van Gent bevestigt deze zienswijze.²⁰⁴ In dit arrest werden de afgevaardigd bestuurder van een bedrijf en het bedrijf zelf strafrechtelijk vervolgd voor het achterlaten – en het niet verwijderen – van twee caravans (en twee autowrakken) op het perceel van het bedrijf. Er wordt niet betwist dat er *in casu* sprake is van afvalstoffen. De beklaagden geven echter wel aan dat zij niet als "houder" in de zin van de afvalstoffenwetgeving kunnen worden beschouwd omdat zij de bewuste caravans en autowrakken niet in hun bezit hadden. De afvalstoffen behoorden toe aan de twee voormalige uitbaters van de kippenkwekerij op het perceel van de beklaagden die de afvalstoffen, bij het verlaten van het bedrijf, hebben achtergelaten. De beklaagden hadden ook reeds klacht neergelegd tegen deze voormalige uitbaters. Daarenboven geven de beklaagden aan dat zij slechts over een opstalrecht beschikken op het bewuste perceel waardoor zij niet het recht hadden om door derden achtergelaten en in eigendom gehouden constructies te verwijderen.²⁰⁵

²⁰⁰ De nationale/regionale omzetting van deze bepalingen kan worden teruggevonden in de artikelen 10 en 12 Materialendecreet. De strafbaarstelling kan worden teruggevonden in artikel 16.6.3., §1 en artikel 16.6.4. Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM).

²⁰¹ Deze bepalingen zijn qua inhoud gelijkaardig aan de bepalingen uit het Materialendecreet.

²⁰² Luik 26 maart 2001, *JLMB* 2003, afl. 16, 701.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Zie: Gent 26 april 2013, *TMR* 2013, afl. 5, 534 -536.

²⁰⁵ Naast deze elementen wijzen de beklaagden ook nog op het "onvrijwillig karakter" van het achterlaten van de afvalstoffen; het feit dat ze al het mogelijke hebben gedaan om de afvalstoffen te verwijderen en; de aanwezigheid van dwaling omwille van de onduidelijkheid van de toepasselijke regelgeving.

Het Hof van Beroep wijst het verweer van de beklaagden echter van de hand:

"Dat de beklaagden de afvalstoffen niet zelf hebben gedeponeed, is zonder relevantie voor het bestaan van het misdrijf en de eventuele toerekening ervan, gezien het misdrijf van achterlaten van afvalstoffen niet alleen bestaat in het storten, maar ook in het verzuim om de, zelfs door derden, gedeponeerde afval te verwijderen. Bestanddeel van het misdrijf is aldus niet het in stand houden van de gecreëerde wederrechtelijke toestand maar het verzuim om aan deze toestand een einde te stellen door het verwijderen van de afvalstoffen. Ongeacht enige zeggenschap over het goed waar de afvalstoffen zijn achtergelaten, blijft het misdrijf in hoofde van de overtreder voortduren zolang hij niet al het mogelijke heeft gedaan om aan zijn positieve verplichting tot verwijdering van de afvalstoffen te voldoen.

[...]

Het feit dat de eerste beklaagde enkel een opstalrecht had over het perceel waarop de afvalstof werd achtergelaten, ontsloeg haar niet van de positieve verplichting om achtergelaten afval op legale wijze te verwijderen van het perceel waarover zij enige zeggenschap had. Bij de beoordeling van dit zeggenschap geldt de autonomie van het strafrecht. De eerste beklaagde had kennelijk de bevoegdheid om de achtergelaten caravans die een afvalstof vormden van het perceel te verwijderen: zij beheerde het terrein en was houder van het afval; niet relevant is dat de achtergelaten afvalstof op geen enkele wijze betrekking had op of voortkwam uit de (bedrijfs-)activiteiten van de eerste beklaagde.

[...]

De beklaagden hebben volgehouden geweigerd de caravans, c.q. afvalstoffen, te verwijderen. Zelfs nadat de beklaagden in opdracht van de procureur des Konings werden aangemaand om de afvalstoffen te verwijderen en het voor hen dan zeker duidelijk moest zijn dat hun motieven om geen einde te stellen aan het verzuim geen steek hielden, bleven zij halsstarrig weigeren. Door dergelijke koppigheid, die zich uitte door het plegen van een misdrijf, hebben zij een, beperkte, besparing voor de eerste beklaagde willen realiseren, maar hebben zij vooral voor de samenleving kosten van handhaving veroorzaakt.²⁰⁶

38. In het licht van de huidige wetgeving is de uiteindelijke veroordeling van de twee beklaagden perfect legitiem. Toch voelt deze juridische gang van zaken niet rechtvaardig aan. De "producenten" van de afvalstoffen (lees: de twee personen die de caravans daar hadden achtergelaten) waren immers bekend en er werd ook klacht neergelegd tegen deze personen (*supra*). Deze actuele situatie biedt bijgevolg weinig rechtszekerheid.²⁰⁷ Er kan niet in elk geval met zekerheid worden vastgesteld

²⁰⁶ Zie: Gent 26 april 2013, *TMR* 2013, afl. 5, 534 -535. Een gelijkaardig voorbeeld kan worden teruggevonden in: Gent 12 juni 2009, *NjW* 2010, afl. 214, 29 -32.

²⁰⁷ In een workshop die werd georganiseerd voor de federaties in het kader van de Proeftuin Circulair Bouwen antwoordde 9 personen dat de afvalstofproducenten aansprakelijk zouden moeten worden gesteld. Slechts 2 personen verwezen naar de houders van de afvalstoffenhouders.

of iemand wel of niet zal worden aangesproken op grond van artikel 12 Materialendecreet. Niets weerhoudt de decreetgever er echter van om, in het kader van een bijzondere regeling voor bouw- en sloopafval als bijzondere afvalstof, specifieke regels in te voeren.

39. Een eerste mogelijkheid bestaat in het invoeren van een cascadesysteem. Inspiratie hiervoor kan worden teruggevonden in het Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (hierna: Bodemdecreet).²⁰⁸ Dit decreet gebruikt een cascadesysteem om de saneringsplichtige aan te duiden.²⁰⁹ Het gaat om de persoon op wie de verplichting rust om een beschrijvend bodemonderzoek en bodemsanering uit te voeren. Het gaat achtereenvolgens om a) de exploitant, b) de gebruiker of c) de eigenaar.²¹⁰ Deze partijen kunnen, onder bepaalde cumulatieve voorwaarden, worden vrijgesteld van de saneringsplicht. Zo kan de exploitant worden vrijgesteld indien hij 1) de bodemverontreiniging niet zelf heeft veroorzaakt en 2) de bodemverontreiniging tot stand is gekomen voor het tijdstip waarop de betrokken persoon exploitant is geworden.²¹¹

40. Indien men als saneringsplichtige wordt aangeduid op grond van het Bodemdecreet, dient deze persoon het beschrijvend bodemonderzoek en/of de bodemsanering op eigen kosten uit te voeren. De saneringsplichtige kan deze kosten wel verhalen op de persoon die overeenkomstig artikel 16 Bodemdecreet aansprakelijk is.²¹² Artikel 16 Bodemdecreet stelt, in het kort, dat wie de bodemverontreiniging heeft veroorzaakt, aansprakelijk is voor de kosten die overeenkomstig dit decreet worden gemaakt alsook voor de schade die door deze activiteiten of maatregelen wordt veroorzaakt.²¹³

41. Een andere mogelijkheid ligt in lijn met hetgeen op dit moment wordt bepaald voor de bijzondere afvalstof "polychloorbifenylen" ((pcb's):

*"Voor apparaten die vrijkomen tijdens het slopen van gebouwen, moet de uitvoerder van de sloopwerken ervoor zorgen dat de apparaten afzonderlijk worden ingezameld en dat ze worden afgevoerd naar een inrichting die overeenkomstig de toepasselijke milieuwetgeving die apparaten mag verwerken"*²¹⁴

²⁰⁸ BS 22 januari 2007, 2.579. Bevestigd in: J. CEENAEME, P. SCHROOTEN en J-P. JANSSENS, *Veelgestelde vragen over bodemsanering in Vlaanderen en Brussel*, Mechelen, Kluwer, 2013, 180. Zie ook: RvS 15 oktober 2015, nr. 232.563; B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 261.

²⁰⁹ Artikel 11 Bodemdecreet (inzake nieuwe verontreiniging). Zie ook: C. BORUCKI, "Aansprakelijkheid van de bewaarder van de gebrekkige zaak bij verontreinigde gronden: wie maakt aan saneringskosten definitief zijn handen vuil?" (noot onder Cass. 22 februari 2018), *MER* 2018, afl. 3, 174.

²¹⁰ Artikel 11, eerste lid, 1^o, 2^o en 3^o Bodemdecreet. Zie ook: Y. STERNOTTE, "De vrijstelling van de saneringsplicht in het Bodemdecreet", *MER* 2020, afl. 2, 89; J. CEENAEME, *Praktische gids vastgoed en bodemsanering*, Mechelen, Kluwer, 2015, XVI.M- 81.

²¹¹ Artikel 12, §1 Bodemdecreet. Zie ook: RvS 15 oktober 2015, nr. 232.563.

²¹² Artikel 13, tweede lid Bodemdecreet. J. CEENAEME, P. SCHROOTEN en J-P. JANSSENS, *Veelgestelde vragen over bodemsanering in Vlaanderen en Brussel*, Mechelen, Kluwer, 2013, 179. De auteurs verwijzen hiervoor naar het beginsel "de vervuiler betaalt". Zie ook: B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 260; M. DEKETELAERE en K. DEKETELAERE, "Recente ontwikkelingen inzake bodemsanering" in X, *Themis 8 – Administratief recht*, Brugge, die Keure, 2001, 66.

²¹³ Zie verder (ook over historische bodemverontreiniging): J. CEENAEME, *Praktische gids vastgoed en bodemsanering*, Mechelen, Kluwer, 2015, XVI.M- 95 en 96.

²¹⁴ Artikel 5.2.8.5., §3 VLAREMA.

Binnen het kader van het (algemeen) bouw- en sloopafval als bijzondere afvalstof, zou er eveneens een gelijkaardige bepaling kunnen worden opgelegd. Op die manier wordt de verantwoordelijkheid voor de verdere verwerking sowieso bij een bepaalde partij gelegd (bv. de sloper).

Hoofdstuk 3. Sloopbeheerorganisatie(s)

42. De olifant in de kamer van de huidige Vlaamse afvalreglementering is vandaag het gebruik van sloopbeheerorganisaties (lees: Tracimat). Het tracht de kwaliteit en traceerbaarheid van de steenachtige fractie van bouw- en sloopafval te vergroten.²¹⁵ De traceerbaarheidsprocedure via Tracimat wordt als een "leading example" gezien op het vlak van sloopopvolging en de transitie naar een circulaire economie.²¹⁶ De idee van een traceerbaarheidsprocedure en Tracimat is immers zeer waardevol. Het leidt tot een beter inzicht in de kwantiteit van aanwezige materialen in het bestaande vastgoedpatrimonium en het biedt zekerheid omtrent de kwaliteit van de aangeleverde bouw- en sloopafvalstoffen waardoor de breker (de volgende stap in de waardeketen) de afvalstoffen zonder problemen op een hoogwaardige en kwaliteitsvolle manier kan verwerken. Toch kampt de traceerbaarheidsprocedure nog met enkele problemen (bv. datamanagement, het vrijwillig karakter, etc.). Het verder optimaliseren van de traceerbaarheidsprocedure via Tracimat kan bijgevolg enkel een stap in de goede richting betekenen.

Afdeling 1. Concrete toepassing

43. Wanneer een constructie afgebroken moet worden, is het, gelet op de doelstellingen zoals vermeld in artikel 4 Materialendecreet, belangrijk om het gebouw niet zomaar plat te gooien maar te ontmantelen en selectief te slopen. Op die manier wordt het mogelijk om zoveel mogelijk materiaal ter beschikking te hebben voor eventueel hergebruik en recyclage.²¹⁷ Een eerste stap in het (selectief) sloopproces betreft de opmaak van een sloopopvolgingsplan. Een sloopopvolgingsplan omvat de identificatie van de werf met daaraan gekoppeld een overzicht van alle afvalstoffen die zullen vrijkomen.²¹⁸ Per afvalstof dienen er ook een aantal gegevens te worden opgenomen, zoals 1) de benaming; 2) de bijbehorende EURAL-code; 3) de vermoedelijke hoeveelheid, uitgedrukt in hoeveelheid of gewicht; 4) de plaats in het gebouw of infrastructuurwerken waar de afvalstof vrijkomt, inclusief de verschijningsvorm en 5) de wijze waarop de afvalstof overeenkomstig artikel 4.3.2. VLAREMA selectief zal worden ingezameld, opgeslagen en afgevoerd.²¹⁹ Het

²¹⁵ Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-2014, nr. 2322/1, 31 – 32. Het systeem van Tracimat is geënt op de regeling die al eerder werd uitgedacht rond grondverzet.

²¹⁶ EIT RAWMATERIALS, "PARADE. Best practices for pre-demolition audits ensuring high quality raw materials", 2019, <https://cris.vtt.fi/en/publications/best-practices-parade-best-practices-for-pre-demolition-audits-en>, 8.

²¹⁷ Zie ook: Bijlage bij het Ministerieel besluit van 2 september 2019 tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 3 februari 2017 tot bepaling van de voorwaarden voor een traceerbaarheidssysteem houdende de uitvoering van artikel 4.3.5., §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, bijlage 1, 1. (hierna: Bijlage MB 2 september 2019); B. VANDROMME, *Asbest. Niet wachten tot het stof gaat liggen*, Brugge, die Keure, 2019, 142.

²¹⁸ Artikel 4.3.3., §2 VLAREMA.

²¹⁹ Artikel 4.3.3., §2, tweede lid VLAREMA.

sloopopvolgingsplan wordt opgesteld op basis van een standaardprocedure die wordt vastgelegd door de minister.²²⁰

44. De opmaak van een sloopopvolgingsplan is niet altijd verplicht. Artikel 4.3.3., §1 VLAREMA bepaalt dat een sloopopvolgingsplan enkel vereist is voor 1) sloop-, renovatie- of ontmantelingswerken bij gebouwen waarvoor een omgevingsvergunning vereist is en waarvan het totale bouwvolume groter is dan 1000m³ voor alle niet-residentiële gebouwen waarop de vergunning betrekking heeft, of groter dan 5000m³ voor alle in hoofdzaak residentiële gebouwen, met uitzondering van eengezinswoningen, waarop de vergunning betrekking heeft; 2) sloop-, renovatie- of ontmantelingswerken in het kader van infrastructuurwerken waarvoor een omgevingsvergunning vereist is en waarvan het volume groter is dan 250m³ en onderhoudswerken aan infrastructuur waarvoor een omgevingsvergunning vereist is en waarvan het volume groter is dan 250m³.²²¹ Het sloopopvolgingsplan moet worden opgesteld in opdracht van de aanvrager van de omgevingsvergunning²²² en maakt deel uit van het vergunningsaanvraagdossier, de aanbestedingsdocumenten, de prijsvraag en de contractuele documenten.²²³

45. Na de opmaak van een sloopopvolgingsplan, komt het traceerbaarheidssysteem via een sloopbeheerorganisatie (Tracimat) op de voorgrond. Dit traceerbaarheidssysteem is niet verplicht en kan enkel worden doorlopen indien er voorafgaandelijk een sloopopvolgingsplan werd opgesteld (*supra*).²²⁴ Indien er geen verplichting bestaat om een sloopopvolgingsplan op te stellen, kan het traceerbaarheidssysteem dus wel nog worden gevolgd als men op vrijwillige basis kiest voor een sloopopvolgingsplan.²²⁵ Daarnaast moet er worden aangestipt dat Tracimat enkel focust op de steenachtige fractie van het vrijgekomen sloopmateriaal.²²⁶ Voor het niet-steenachtig sloopmateriaal bestaat er (nog) geen traceerbaarheidssysteem.

46. Er bestaan drie traceerbaarheidsprocedures die kunnen worden doorlopen bij Tracimat: 1) een standaardtraceringsprocedure voor de sloop- en afbraak van gebouwen; 2) een vereenvoudigde tracersingsprocedure voor sloop- en afbraakwerken aan bepaalde gebouwen en 3) een tracersingsprocedure voor infrastructuurwerken.²²⁷ Er zal hieronder enkel worden gefocust op de standaardprocedure die van toepassing is op de sloop, renovatie en ontmanteling van de gebouwen waarvan het betreffende bouwvolume groter is dan 1000m³.²²⁸

²²⁰ Ministerieel besluit van 2 september 2019 tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 3 februari 2017 tot bepaling van de procedure voor opmaak van een sloopopvolgingsplan en controleverslag houdende de uitvoering van artikel 4.3.5., §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

²²¹ B. VANDROMME, *Asbest. Niet wachten tot het stof gaat liggen*, Brugge, die Keure, 2019, 88 – 89 die duidelijk stelt dat deze drempels te hoog liggen en bijgevolg een gemist kans vormen.

²²² Artikel 4.3.3., §1, tweede lid VLAREMA.

²²³ Artikel 4.3.3., §3 VLAREMA.

²²⁴ B. VANDROMME, *Asbest. Niet wachten tot het stof gaat liggen*, Brugge, die Keure, 2019, 145 die ervoor pleit om het sloopopvolgingstraject verplicht te maken.

²²⁵ J. VOORTER, "Vlaamse regelgeving zet nieuwe stap in de richting van een circulaire economie", *de Juristenkrant* 2019, afl. 399, 4. Zie gelijkaardig: OVAM, "Asbest en sloop", <https://www.ovam.be/asbest-en-sloop> (geraadpleegd op 26 mei 2020). Dit betreft echter een voornamelijk theoretische mogelijkheid.

²²⁶ Website Tracimat: <http://www.tracimat.be/> (geraadpleegd op 26 mei 2020). Sloopmateriaal wordt in het VLAREMA gedefinieerd als materiaal dat afkomstig is van bouw-, infrastructuur-, sloop-, ontmantelings- of renovatiewerken (artikel 4.3.5, §1 VLAREMA).

²²⁷ Bijlage MB 2 september 2019, 1.

²²⁸ Bijlage MB 2 september 2019, 2.

47. In eerste instantie wordt het opgemaakte sloopopvolgingsplan overgemaakt aan de sloopbeheerorganisatie, die zich binnen een termijn van 30 werkdagen zal uitspreken over de conformiteit van het sloopopvolgingsplan met de standaardprocedure voor de opmaak van een sloopopvolgingsplan (*supra*). Zij let daarbij op 1) de administratieve volledigheid; 2) de uitvoering van het veldwerk, de beperkingen van het onderzoek en, indien van toepassing, de representatieve bemonstering van de gevaarlijke afvalstoffen; 3) de beoordeling van de asbesthoudende materialen, met inbegrip van de vertaling ervan naar de 3-delige code voor asbest; 4) de controle van de inventaris van de gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen (inclusief de opsplitsing ervan in gebouwen en buitenverhardingen) en 5) de algemene en werfspecifieke adviezen met betrekking tot de selectieve sloop. De eventuele conformiteitsverklaring kan, op grond van artikel 4.3.5., §3, 3^{de} lid, 2^o VLAREMA, ook een advies bevatten over de hergebruiks- en verwerkingsmogelijkheden van de bouw- en sloopmaterialen.²²⁹ Naast een eventuele conformverklaring van het sloopopvolgingsplan, kan Tracimat het sloopopvolgingsplan ook onvolledig verklaren en bijkomende verduidelijkingen vragen, aanvullingen opleggen of besluiten dat het ingediende sloopopvolgingsplan niet-conform is.²³⁰

48. Na de conformverklaring van het sloopopvolgingsplan bestaat de volgende stap uit de melding van de start van de sloop- en afbraakwerken aan de sloopbeheerorganisatie. Indien er gevaarlijke afvalstoffen worden verwijderd, wordt ook de start van die werken expliciet vermeld. Deze melding moet minimum 24 uur op voorhand gebeuren. Daarnaast vermeldt de uitvoerder van de werken, indien van toepassing, de deskundige die zal instaan voor het controlebezoek en de opmaak van een controleverslag.²³¹ Indien er asbest aanwezig is, is een controlebezoek en de opmaak van een controleverslag sowieso vereist. Voor de overige gevaarlijke afvalstoffen is dit niet altijd noodzakelijk.²³² Het controlebezoek vindt bij voorkeur plaats tijdens of na de verwijdering van de gevaarlijke afvalstoffen. De deskundige maakt daarna een voorlopig controleverslag op bestaande uit de bevindingen van het controlebezoek en een al dan niet gunstig advies.²³³ De sloopbeheerorganisatie neemt kennis van het voorlopig controleverslag en beschikt over een termijn van 10 kalenderdagen na ontvangst om zich uit te spreken over de volledigheid en conformiteit ervan.²³⁴ Indien het voorlopig controleverslag volledig is verklaard, kan een verwerkingstoelating worden aangevraagd.

49. Artikel 4.3.5., §1, tweede lid VLAREMA bepaalt dat voor de puinfractie, afkomstig van de activiteiten zoals vermeld in artikel 4.3.3., §1 VLAREMA, die selectief ingezameld werd in uitvoering van een sloopopvolgingsplan en afgevoerd wordt naar een inrichting voor de productie van

²²⁹ Voorbeelden: welke fracties storende stoffen verder moeten worden opgevolgd, welke acties kunnen genomen worden bij de ontruiming, ontmanteling of selectieve sloop om hergebruik mogelijk te maken, etc. (Bijlage MB 2 september 2019, 2 -3). Storende stoffen worden in Bijlage MB 2 september 2019 gedefinieerd als niet-gevaarlijke afvalstoffen die de recyclage van het selectief ingezamelde sloopmateriaal kunnen hinderen.

²³⁰ Bijlage MB 2 september 2019, 3.

²³¹ Ibid. Het controlebezoek en het controleverslag zijn vereist indien er gevaarlijke stoffen aanwezig zijn.

²³² Bijlage MB 2 september 2019, 3. Hier wordt bepaald dat er in het sloopopvolgingsplan moet worden bepaald en beargumenteerd of een controlebezoek noodzakelijk is.

²³³ Dit advies doet een uitspraak over het feit of het voortzetten van de werkzaamheden op eenzelfde wijze de selectieve sloop en/of correcte afvoer van gevaarlijke afvalstoffen al dan niet belemmert: Bijlage MB 2 september 2019, 3.

²³⁴ Bijlage MB 2 september 2019, 3.

gerecycleerde granulaten onder het eenheidsreglement, voorafgaandelijk aan de afvoer een verwerkingstoelating kan worden afgeleverd door een erkende sloopbeheerorganisatie. Deze verwerkingstoelating attesteert de selectieve inzameling van de puinfractie van het sloopmateriaal.²³⁵ De verwerkingstoelating dient te worden aangevraagd door de uitvoerder van de sloop- en afbraakwerken per soort selectief ingezameld sloopmateriaal dat naar dezelfde bestemming wordt afgevoerd of dat op de bouw- en sloopwerf wordt verwerkt.²³⁶ De aanvraag vermeldt de soorten, de hoeveelheid en de bestemmingen van het selectief ingezamelde sloopmateriaal.²³⁷ De verwerkingstoelating wordt binnen een termijn van vijf werkdagen door de sloopbeheerorganisatie afgeleverd of geweigerd.²³⁸ Met deze verwerkingstoelating kan het sloopmateriaal worden afgeleverd bij de bestemming van het sloopmateriaal en geaccepteerd worden als materiaal met een laagmilieurisicoprofiel (LMRP).²³⁹ Tegenover LMRP staat materiaal met een hoogmilieurisicoprofiel (HMRP). Bij HMRP is de herkomst van het materiaal onbekend en zijn er geen garanties over de kwaliteit.²⁴⁰

50. Enkele andere documenten zijn ook nog het vermelden waard. Zo dient er, eerst en vooral, een transportdocument aanwezig te zijn bij de afvoer van het selectief ingezameld (steenachtig) sloopmateriaal. Daarnaast moet(en) de bestemming(en) van het sloopmateriaal de ontvangst aan de uitvoerder van de sloop- en afbraakwerken en aan de sloopbeheerorganisatie melden middels een ontvangstbevestiging. Deze ontvangstbevestiging vermeldt de ontvangen totale hoeveelheden van de soorten sloopmateriaal.²⁴¹ Naast de bevestiging van de bestemming dat het sloopmateriaal werd ontvangen, dient ook de uitvoerder van de werkzaamheden het einde van de werken te melden aan de sloopbeheerorganisatie.²⁴² Tot slot zal de deskundige, indien toepasselijk, nog het uiteindelijke controleverslag opstellen.²⁴³ De inhoud en formaliteiten voor dit controleverslag kunnen worden teruggevonden in de bijlage bij het Ministerieel besluit van 2 september 2019 tot wijziging van de

²³⁵ Het VLAREMA biedt deze mogelijkheid ook voor al het ander sloopmateriaal: artikel 4.3.5, §1, derde lid VLAREMA.

²³⁶ Bijlage MB 2 september 2019, 4. Zie ook: TRACIMAT, "Schema traceerbaarheid Tracimat vzw", http://tracimat.be/wp-content/uploads/2019/08/schema-traceerbaarheid-met-uitleg_v20190819.pdf, 2. (geraadpleegd op 26 mei 2020).

²³⁷ Bijlage MB 2 september 2019, 4.

²³⁸ Bijlage MB 2 september 2019, 4.

²³⁹ Bijlage MB 2 september 2019, 5. Het onderscheid tussen LMRP en HMRP is van toepassing sinds 24 augustus 2018 (één jaar na de erkenning van Tracimat als sloopbeheerorganisatie) en heeft/had tot doel om een substantieel prijsverschil tot stand te brengen bij de acceptatie van HMRP-stromen ten opzichte van LMRP-stromen zodat het (financieel) interessant zou worden om de traceerbaarheidsprocedure te volgen: Zie: Ministerieel besluit van 1 juli 2014 tot opheffing van artikel 2 en tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 25 juli 2011 houdende de goedkeuring van het eenheidsreglement gerecycleerde granulaten, BS 7 augustus 2014, 57.616 (toen nog sprake van 6 maanden na de erkenning van een sloopbeheerorganisatie). Later gewijzigd naar één jaar door het Ministerieel besluit van 24 augustus 2017 tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 25 juli 2011 houdende de goedkeuring van het eenheidsreglement gerecycleerde granulaten, BS 29 september 2017, 89.389. Zie ook: OVAM, "Een beheersysteem en eenheidsreglement voor gerecycleerde granulaten", <https://www.ovam.be/gerecycleerdegranulaten> (geraadpleegd op 1 december 2020); TRACIMAT, "Wie is Tracimat", <http://www.tracimat.be/> (geraadpleegd op 28 mei 2020).

²⁴⁰ B. VANDROMME, *Asbest. Niet wachten tot het stof gaat liggen*, Brugge, die Keure, 2019, 146.

²⁴¹ Bijlage MB 2 september 2019, 6. Indien het om puin gaat zijn er nog een aantal bijkomende vermeldingen.

²⁴² Deze verplichting wordt niet vermeld in MB 2 september 2019 maar lijkt een extra stap te zijn die werd toegevoegd door Tracimat als sloopbeheerorganisatie: TRACIMAT, "Schema traceerbaarheid Tracimat vzw", http://tracimat.be/wp-content/uploads/2019/08/schema-traceerbaarheid-met-uitleg_v20190819.pdf, 1-2. (geraadpleegd op 26 mei 2020).

²⁴³ Voor zover het controlebezoek en het (voorlopige) controleverslag diende te worden opgesteld. Er is ook een regeling opgenomen rond het optreden van onvoorziene omstandigheden: Bijlage MB 2 september 2019, 5.

bijlage bij het ministerieel besluit van 3 februari 2017 tot bepaling van de procedure voor opmaak van een sloopopvolgingsplan en controleverslag.²⁴⁴

51. Na de goedkeuring van het controleverslag – indien toepasselijk - en het volbrengen van de andere hierboven vermelde elementen, kan de uitvoerder van de sloop- en afbraakwerkzaamheden een sloopattest aanvragen.²⁴⁵ Het sloopattest attesteert de selectieve inzameling van het sloopmateriaal en de traceerbaarheid van de herkomst tot aan de gecontroleerde verwerking van de sloopmaterialen.²⁴⁶ Het sloopattest dient ten laatste dertig kalenderdagen na de oplevering van de sloop- en afbraakwerken te worden aangevraagd.²⁴⁷ De aanvraag moet een aantal verplichte elementen bevatten die worden opgenomen in bijlage 1 bij MB 2 september 2019. Uiteindelijk beslist de sloopbeheerorganisatie om het sloopattest af te leveren, bijkomende informatie op te vragen of het sloopattest te weigeren.

Wat betreft het sloopattest, geldt voor het selectief ingezameld puin een bijzondere regeling. Indien het puin wordt aangeboden bij en geaccepteerd door een bewerkingsinstallatie voor de productie van gerecycleerde granulaten onder het eenheidsreglement, dan kan een sloopattest worden aangeleverd op basis van een aantal specifieke criteria:

- Bewijs van afvoer van de storende afvalstoffen;
- Een controle van de massabalans op basis van hoeveelheden vermeld in het sloopopvolgingsplan en de verwerkingstoelating en de ontvangstbevestiging;
- Indien van toepassing, controle van het geactualiseerde sloopopvolgingsplan.²⁴⁸

Indien het sloopattest wordt afgeleverd bevat het minstens 1) de aard van het selectief ingezamelde sloopmateriaal, 2) de kwaliteit van het selectief ingezamelde sloopmateriaal met minstens een verklaring rond de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen en/of storende stoffen in het materiaal en 3) de kwantiteit van het selectief ingezamelde sloopmateriaal.²⁴⁹ Uiteraard kan de sloopbeheerorganisatie ook steeds bijkomende informatie opvragen alvorens het sloopattest toe te kennen en kan zij ook – zij het gemotiveerd - weigeren om een sloopattest af te leveren.²⁵⁰

52. Het hierboven beschreven traceerbaarheidssysteem is enkel van toepassing op de afvoer van steenachtig sloopafval van een sloopwerf naar een breekinstallatie. Een (groot) deel van het sloopmateriaal zal echter ook naar een sorteerinrichting worden afgevoerd. Bijlage 3 van het

²⁴⁴ BS 10 oktober 2019, 93.349.

²⁴⁵ Zie algemeen: artikel 4.3.5., §2, eerste lid VLAREMA. De wetgeving bouwt ook hier de mogelijkheid in om een sloopattest af te leveren voor niet-steenachtig sloopmateriaal.

²⁴⁶ Artikel 4.3.5., §3, eerste lid VLAREMA.

²⁴⁷ Bijlage MB 2 september 2019, 6.

²⁴⁸ Bijlage MB 2 september 2019, 6. Zie omtrent het geactualiseerde sloopopvolgingsplan: Bijlage bij Ministerieel besluit van 2 september 2019 tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 3 februari 2017 tot bepaling van de procedure voor opmaak van een sloopopvolgingsplan en controleverslag houdende de uitvoering van artikel 4.3.5., §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, 33.

²⁴⁹ Bijlage MB 2 september 2019, 7.

²⁵⁰ Ibid. Tracimat heeft een schematische en gebruiksvriendelijke voorstelling opgemaakt van de hierboven weergegeven traceerbaarheidsprocedure.

Eenheidsreglement²⁵¹ bevat daarom een specifiek kwaliteitsborgingssysteem. Indien de puinfractie afkomstig is van een sorteerinrichting voor bouw- en sloopafval die aan de vereisten van dit kwaliteitsborgingssysteem voldoet, dan kan de breker/verwerker dit materiaal als LMRP-puin aanvaarden.²⁵² Daarnaast bevat hoofdstuk VII van Bijlage MB 2 september 2019 ook nog een hele reeks overgangsmaatregelen. De meeste van deze overgangsmaatregelen zijn inmiddels afgelopen, maar één type overgangsmaatregel werd met het Ministerieel besluit van 19 december 2019 tot wijziging van punt 1.3. van hoofdstuk VII van de bijlage bij het ministerieel besluit van 3 februari 2017 tot bepaling van de voorwaarden voor een traceerbaarheidssysteem houdende de uitvoering van artikel 4.3.5., §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen²⁵³ verlengd tot en met 31 december 2021. Het hierboven geschetste traceerbaarheidssysteem is bijgevolg nog niet helemaal uitgerold en operationeel.

53. De selectief gesloopte puinfractie komt – eventueel na het doorlopen van een traceerbaarheidssysteem – bij een breker terecht. Om deze puinfractie te kunnen omvormen tot gerecycleerde granulaten die als grondstoffen (bouwstoffen) mogen worden gebruikt, dient de breker zich te houden aan het Eenheidsreglement.²⁵⁴ Het Eenheidsreglement certificeert enkel de milieuhygiënische kwaliteit van de gerecycleerde granulaten, al zal er, om in aanmerking te komen voor certificering, tevens voldaan moeten zijn aan enkele bouwtechnische vereisten, al naargelang de toepassing(en).²⁵⁵

De certificering van de gerecycleerde granulaten wordt uitgevoerd door een certificatie-instelling. Op dit moment bestaan er twee certificatie-instellingen: COPRO²⁵⁶ en Certipro²⁵⁷. Een certificaat wordt verleend per product en productie-eenheid.²⁵⁸ Door het verlenen van het certificaat verklaart de certificatie-instelling dat er een voldoende mate van vertrouwen bestaat om aan te nemen dat de certificaathouder in staat is om op basis van zijn zelfcontrole de conformiteit van zijn product te waarborgen.²⁵⁹ Daarnaast maakt het certificaat ook duidelijk dat de conformiteit van het gecertificeerde gerecycleerde granulaat regelmatig wordt nagegaan op basis van een periodieke (externe) controle van deze zelfcontrole.²⁶⁰ Deze passage maakt duidelijk dat de focus van het certificeringssysteem in het Eenheidsreglement ligt op een zelfcontrole door de certificaathouder.²⁶¹ De certificaathouder is ertoe gehouden om op het bouw- en slooppuin, op de productie en op het afgewerkte product controles uit te voeren volgens welbepaalde controleschema's.²⁶² Er zijn

²⁵¹ Ministerieel besluit van 25 juli 2011 houdende de goedkeuring van het eenheidsreglement gerecycleerde granulaten, *BS* 23 augustus 2011, 48.351 (hierna: Eenheidsreglement).

²⁵² Artikel 1, Bijlage 3 Eenheidsreglement.

²⁵³ *BS* 28 januari 2020, 4.462.

²⁵⁴ Artikel 1, tweede lid Eenheidsreglement.

²⁵⁵ Artikel 1, derde lid Eenheidsreglement.

²⁵⁶ <https://www.copro.eu/nl> (geraadpleegd op 27 mei 2020).

²⁵⁷ <https://certipro.vito.be/nl> (geraadpleegd op 27 mei 2020).

²⁵⁸ Artikel 4.1. Eenheidsreglement. Merk op dat "productie-eenheid" niet wordt gedefinieerd in het Eenheidsreglement.

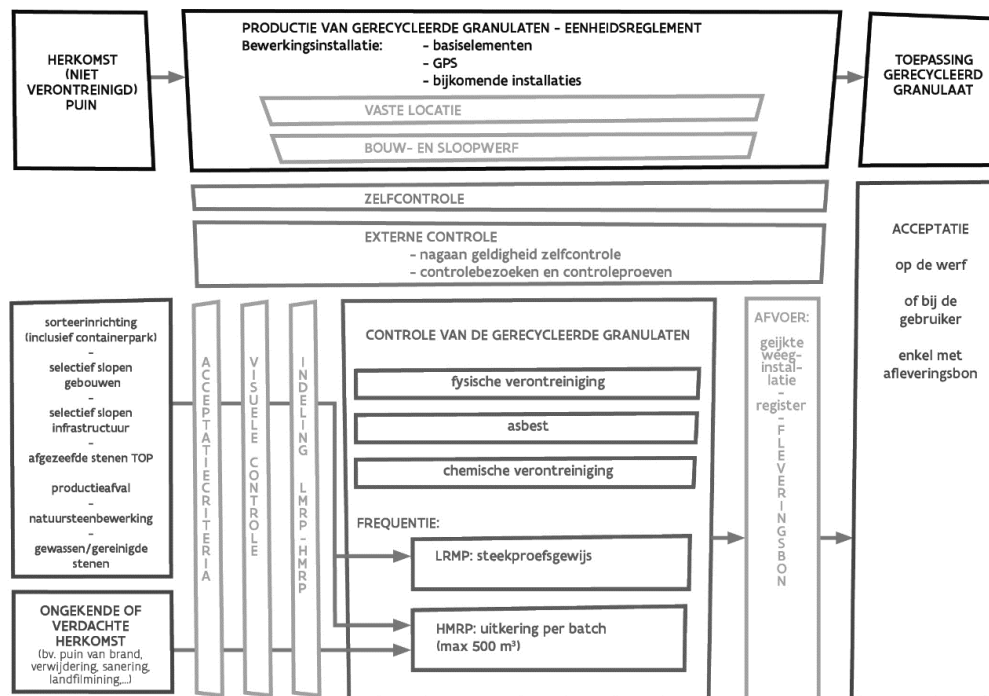
²⁵⁹ Artikel 4.3. Eenheidsreglement.

²⁶⁰ Artikel 4.2. Eenheidsreglement.

²⁶¹ In het kader van het Eenheidsreglement dient product te worden beschouwd als een gerecycleerd granulaat, gerecycleerde brokken of freesafalt: Artikel 2 Eenheidsreglement.

²⁶² Artikel 7.1. Eenheidsreglement.

voorwaarden rond de productie-installaties²⁶³, de monsternemingsapparatuur²⁶⁴, acceptatiecriteria voor het aangevoerde puin²⁶⁵, controlecriteria voor de fabricage, afvalstoffen en de gerecycleerde granulaten²⁶⁶, etc. Deze zelfcontrole wordt, zoals eerder aangegeven, verder aangevuld met een periodieke externe controle die wordt uitgevoerd door de certificatie-instelling.²⁶⁷ Schematisch geeft de OVAM de werking van het eenheidsreglement als volgt weer:



268

Er kan wel, net zoals bij het traceerbaarheidssysteem (*supra*), worden opgemerkt dat ook het Eenheidsreglement nog niet volledig operationeel is. Zo treedt de bepaling dat puin, dat de breker als LMRP heeft geaccepteerd, niet meer als HMRP mag worden verwerkt pas in werking op 1 januari 2022.²⁶⁹ Daarnaast mogen uitgekeurde en conforme zeezanden en granulaten, afkomstig van de bewerking van HMRP-puin, tot 31 december 2021 bij de uitgekeurde en conforme zeezanden en granulaten afkomstig uit LMRP-puin worden gevoegd met het oog op afvoer.²⁷⁰

²⁶³ Artikel 7.2. Eenheidsreglement.

²⁶⁴ Artikel 7.3. Eenheidsreglement.

²⁶⁵ Artikel 7.6.1. Eenheidsreglement.

²⁶⁶ Artikel 7.6.2. en 7.6.3. Eenheidsreglement.

²⁶⁷ Artikel 9 Eenheidsreglement.

²⁶⁸ OVAM, "een beheersysteem en eenheidsreglement voor gerecycleerde granulaten", <https://www.ovam.be/gerecycleerdegranulaten>.

²⁶⁹ Artikel 3 Ministerieel besluit van 19 december 2019 tot wijziging van het ministerieel besluit van 25 juli 2011 houdende de goedkeuring van het eenheidsreglement gerecycleerde granulaten en het ministerieel besluit van 3 juli 2018 tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 25 juli 2011 houdende de goedkeuring van het eenheidsreglement gerecycleerde granulaten wat betreft de toetsingswaarde van de fysische verontreiniging, *BS* 28 januari 2020, 4.463. (hierna: MB 19 december 2019 Eenheidsreglement)

²⁷⁰ Artikel 4 MB 19 december 2019 Eenheidsreglement. Artikel 7 van het Ministerieel besluit van 3 juli 2018 tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 25 juli 2011 houdende de goedkeuring van het eenheidsreglement gerecycleerde granulaten wat betreft de toetsingswaarde van de fysische verontreiniging voorzag een einde van deze uitzonderingsbepaling op 31 december 2019.

Afdeling 2. Link met grondverzet?

54. Vanuit het werkveld bestaat er discussie over de huidige meerwaarde van de traceerbaarheidsprocedure via Tracimat (*supra*). Alle betrokken partijen zijn ervan overtuigd dat het idee lovenswaardig is, maar de uitwerking ervan nog niet op punt staat.²⁷¹ Er dient aldus naar mogelijkheden en ideeën te worden gezocht om de traceerbaarheidsprocedure te optimaliseren. De hierboven weergegeven traceerbaarheidsprocedure voor steenachtig bouw- en sloopafval vertoont alvast opvallende gelijkenissen met de bepalingen rond het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële (hierna: grondverzet).²⁷² Het is aldus interessant om te zien op welke punten deze twee procedures verschillen zodat nuttige elementen uit de grondverzetregeling kunnen worden overgeheveld naar de traceerbaarheidsprocedure voor steenachtig bouw- en sloopafval.²⁷³

55. Artikel 173 VLAREBO bepaalt dat voor het gebruik van bodemmateriële als bodem en voor het gebruik van bodemmateriële voor bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product o.a. een technisch verslag moet worden opgemaakt.²⁷⁴ Deze verplichting geldt niet in een aantal nauwkeurig omschreven gevallen.²⁷⁵ Een bodemsaneringsdeskundige staat in voor de opmaak van een technisch verslag op basis van een representatieve bemonstering volgens de standaardprocedure voor de opmaak van een technisch verslag.²⁷⁶ Het verslag dient een aantal gegevens te bevatten waaronder 1) de identificatie van de eigenaar en de betrokken grond, 2) een historisch onderzoek van de grond, 3) een duidelijke omschrijving van de werking, etc.²⁷⁷ Dit technisch verslag kan nadrukkelijk in verband worden gebracht met het sloopopvolgingsplan.²⁷⁸ Het sloopopvolgingsplan is in principe niet verplicht behalve in een aantal specifieke gevallen.²⁷⁹ Hier zit onmiddellijk het meest belangrijke (en relevante) verschilpunt. De regeling rond grondverzet gaat uit van een "principiële" verplichting om een technisch verslag op te maken, behalve in aantal uitzonderingsgevallen. Het sloopopvolgingsplan werkt in omgekeerde zin. Een sloopopvolgingsplan is niet verplicht, behalve indien het gaat om één van de projecten vermeld in artikel 4.3.3. VLAREMA.

²⁷¹ Deze vaststelling blijkt uit interviews die werden afgenomen bij verschillende stakeholders uit de bouwsector.

²⁷² Hoofdstuk XIII Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, BS 22 januari 2007, 2.579 (hierna: Bodemdecreet) en Hoofdstuk XIII van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, BS 22 april 2008, 21.358 (hierna: VLAREBO). SERVAIS verwijst naar de OVAM die spreekt over een "ketenzorgsysteem". Dit systeem moet zorgen voor meer rechtszekerheid bij bouwheer, architect, aannemer en iedere andere betrokkene: C. SERVAIS, "Grondverzet", TBO 2005, afl. 1, 3.

²⁷³ Er dient uiteraard steeds rekening te worden gehouden met het feit dat het bij grondverzet om de monostroom "grond" gaat, terwijl bouw- en sloopafval verschillende stromen omvat. Aangezien de traceerbaarheidsprocedure voor bouw- en sloopafval op dit moment louter van toepassing is op de puinfractie, beperkt de analyse zich tot deze stroom.

²⁷⁴ Zie ook: J. CEENAEME, P. SCHROOTEN en J-P. JANSSENS, *Veelgestelde vragen over bodemsanering in Vlaanderen en Brussel*, Mechelen, Kluwer, 2013, 44; K. DEKETELAERE, M. SCHOUPE en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 106 -107.

²⁷⁵ Artikel 173 VLAREBO. Zie ook: B. VANDROMME, *Asbest. Niet wachten tot het stof gaat liggen*, Brugge, die Keure, 2019, 149; C. SERVAIS, "Grondverzet", TBO 2005, afl. 1, 8.

²⁷⁶ Artikel 138 Bodemdecreet.

²⁷⁷ Artikel 180 VLAREBO. Zie ook: Grondwijzer, "Technisch verslag", <https://www.grondwijzer.be/technisch-verslag>.

²⁷⁸ *Supra* randnummer

²⁷⁹ Artikel 4.3.3. VLAREMA.

Daarnaast is het belangrijk om aan te stippen dat de grondverzetregeling (d.i. de traceerbaarheidsprocedure) zelf eveneens een verplicht karakter heeft.²⁸⁰ Indien er een technisch verslag moet worden opgesteld, is de tussenkomst van een bodembeheerorganisatie verplicht.²⁸¹ Voor de traceerbaarheidsprocedure (via Tracimat) inzake steenachtig bouw- en sloopafval is dit niet het geval.²⁸²

56. Er zou kunnen worden geopperd om ook het sloopopvolgingsplan principieel verplicht te stellen, aangevuld met een aantal uitzonderingen die in samenspraak met de sector worden vastgesteld.²⁸³ Het lijkt daarbij belangrijk om de particuliere woningen niet zomaar te ontzien. De drempel voor een sloopopvolgingsplan ligt vandaag vrij hoog waardoor deze (grote) groep van gebouwen aan de verplichting ontsnapt.²⁸⁴ Nochtans zullen deze gebouwen een belangrijk onderdeel vormen van de transitie naar een sterke circulaire economie. Het uitgangspunt zou, o.i., moeten zijn dat alle (bouw- en) sloopwerkzaamheden waarvoor een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd sowieso onder de verplichting vallen.²⁸⁵ Om de traceerbaarheid van (steenachtig) bouw- en sloopafval verder te vergroten, moet men ook oog hebben voor de mogelijkheid om, indien er een sloopopvolgingsplan moet worden opgesteld, het doorlopen van de traceerbaarheidsprocedure via een sloopbeheerorganisatie (bv. Tracimat) te verplichten. De huidige praktijk toont immers aan dat het vrijwillig karakter van de traceerbaarheidsprocedure – aangevuld met een financiële incentive die er eigenlijk niet is – de sector er niet toe beweegt om gebruik te maken van deze procedure.²⁸⁶

57. Een ander vergelijkingspunt heeft betrekking op de uitvoerder van de betrokken werkzaamheden. Artikel 174/1 VLAREBO bepaalt dat, voor de uitvoering van de (grond-)werken, de uitvoerder van de werken en de vervoerder van bodemmateriële aangemeld moeten zijn bij een erkende bodembeheerorganisatie.²⁸⁷ Het is eveneens mogelijk om als deskundige, breker, bouwheer of aannemer aan te sluiten bij Tracimat maar in de wetgeving wordt niet de verplichting opgenomen om een beroep te doen op zo een aangesloten aannemer, breker, edm. Hierdoor worden – vooral

²⁸⁰ Dit kan worden afgeleid uit artikel 173 VLAREBO. Zie ook: Milieuhandhavingscollege 12 september 2017, nr. MHHC-M/1718/0002, *TMR* 2018, afl. 1, 64; F. BURSSSENS, *Handboek aannemingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 141.

²⁸¹ Omzendbrief LNW 2003/1 van 26 november 2003 betreffende de toepassing van Vlarebo bij werken met grondverzet, *BS* 11 december 2003, 58.819; OVAM, "Gebruik van bodemmateriële – grondverzet", <https://www.ovam.be/gebruik-van-bodemmateriële-grondverzet>; Grondwijzer, "Technisch verslag", <https://www.grondwijzer.be/technisch-verslag>. Zie ook: L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 840; K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 105.

²⁸² J. VOORTER, "Vlaamse regelgeving zet nieuwe stap in de richting van een circulaire economie", *De Juristenkrant* 2019, afl. 399, 4. Zie ook: Tracimat, "Tracimat vzw erkend als sloopbeheerorganisatie", <https://www.tracimat.be/tracimat-vzw-erkend-als-sloopbeheerorganisatie/>.

²⁸³ Het is in zo een geval immers aan de bouwheer/uitvoerder om aan te tonen dat zij onder een uitzonderingsgrond vallen.

²⁸⁴ Zie hieromtrent: B. VANDROMME, *Asbest. Niet wachten tot het stof gaat liggen*, Brugge, die Keure, 2019, 88 – 89.

²⁸⁵ In zo een geval spreken we ook principieel over bedrijfsafvalstoffen. Zie *supra*. Deze verplichting klinkt zwaar maar deze last zal, door de verdere uitwerking van bv. materiaalpasspoorten, aanzienlijk worden verminderd.

²⁸⁶ De reden hiervoor lijkt tweeledig te zijn. Enerzijds wordt er vaak weinig tijd voorzien om de sloopwerkzaamheden uit te voeren. Anderzijds, is er ook het financiële aspect. Het opmaken van een sloopopvolgingsplan en het doorlopen van een traceerbaarheidsprocedure brengt een financiële meerkost met zich mee. Deze kosten worden vaak door een of enkele partijen (bv. bouwheer en slooopaannemer) gedragen terwijl het beter zou zijn om de gehele waardeketen in dit verhaal te betrekken. In het kader van de uitgebreide ketenverantwoordelijkheid komt deze financiële verantwoordelijkheid verder ter sprake.

²⁸⁷ De twee op heden bekende bodembeheerorganisaties zijn Grondbank (<https://www.grondbank.be/>) en Grondwijzer (<https://www.grondwijzer.be/>).

kleinere - sloopwerken vaak nog uitgevoerd door particulieren zelf of door sloopaannemers die onbekend zijn met de traceerbaarheidsprocedure.²⁸⁸ Het uitsluitend werken met aangesloten aannemers heeft het voordeel dat men erop mag vertrouwen dat deze aannemers de circulaire economie hoog in het vaandel dragen en de traceerbaarheidsprocedure willen, kunnen en zullen toepassen. Indien zij dit nalaten - iets wat binnen de toepassing van de procedure kan worden nagekeken door Tracimat - dan bestaat de "stok achter de deur" erin dat zij kunnen worden geschorst/geschraapt van de lijst van aangesloten aannemers waardoor zij niet langer in aanmerking komen om sloopwerken, die de traceerbaarheidsprocedure moeten/kunnen volgen, uit te voeren. Gelet op het voorgaande voorstel om de opmaak van een sloopopvolgingsplan als een principiële verplichting te beschouwen (*supra*), alsook om het sloopopvolgingsplan verplicht te koppelen aan het doorlopen van de traceerbaarheidsprocedure, zullen deze aannemers een (financiële) incentive hebben om de spelregels op te volgen en de circulaire economie te promoten.

58. Bij de sloop van bv. een kleine eengezinswoning komen er wellicht geen grote hoeveelheden sloopafval vrij. Voor de betrokken sloopaannemer, die op grond van artikel 4.3.2. VLAREMA²⁸⁹ bepaalde afvalstoffen selectief moet inzamelen en aanbieden, is dit commercieel en logistiek minder interessant.²⁹⁰ Wanneer we deze vaststelling koppelen aan de verplichting om in zo een geval de traceerbaarheidsprocedure via Tracimat te doorlopen (*supra*), dan kan er enkel worden vastgesteld dat dit commercieel moeilijk ligt voor de betrokken sloopaannemer. Om aan deze verzuchting tegemoet te komen, kan er worden gedacht aan zogenaamde (lokale) recyclagehubs. Sloopaannemers uit een bepaalde regio kunnen de afvalstoffen – die slechts in kleine hoeveelheden vrijkomen- afvoeren naar zo een recyclagehub waardoor er grotere hoeveelheden van een bepaalde afvalstroom ontstaan om op een efficiënte en commercieel interessante manier te kunnen verwerken.²⁹¹ De regeling rond grondverzet kan ook in het kader van deze recyclagehubs als inspiratiebron dienen. Binnen het grondverzet kan er immers gebruik worden gemaakt van zogenaamde tussentijdse opslagplaatsen.²⁹² Dit zijn locaties voor een in de tijd beperkte opslag van bodemmaterialen in afwachting van het gebruik ervan.²⁹³ Naast het feit dat dergelijke recyclagehubs/tussentijdse opslagplaatsen commerciële voordelen kunnen opleveren, kunnen ze ook leiden tot een administratieve lastenverschuiving. Indien het verder gebruik van de uitgegraven grond of sloopmateriaal (nog) niet zeker is of indien het niet mogelijk is om een grondig onderzoek naar de (bodem)kwaliteit op de plaats van uitgraving/de werken uit te voeren, kan de uitvoerder van de werken de materialen, na melding van het transport, overbrengen naar een tussentijdse opslag die verder instaat voor de administratieve afhandeling.²⁹⁴ Er is evenwel één belangrijk aandachtspunt: Indien sloopmaterialen, die in principe kunnen worden hergebruikt, naar zo een

²⁸⁸ Of, omwille van tijdsinstaat of financiële overwegingen, er voor kiezen om deze regelgeving niet toe te passen.

²⁸⁹ Ik ga er, in het licht van de eerdere uiteenzetting rond de kwalificatie, vanuit dat het gaat om bedrijfsafvalstoffen.

²⁹⁰ Het technisch onderzoek binnen de Proeftuin Circulair Bouwen heeft dit voor enkele afvalstromen ook bevestigd.

²⁹¹ Er wordt immers verwezen dat kleinere stromen (zoals bv. glas) onder het steenachtig materiaal wordt gemengd.

²⁹² Zie schematisch: Grondbank, "Grondverzet van A tot Z", <https://www.grondbank.be/nl/kenniscentrum/grondverzet/>.

²⁹³ Artikel 158, 9° VLAREBO.

²⁹⁴ J. CEENAEME, *Praktische gids vastgoed en bodemsanering. De invloed van bodemverontreiniging op de waarde van vastgoed*, Mechelen, Kluwer, 2015, 273.

tussentijdse opslagplaats zouden worden overgebracht en daar een lange tijd zouden blijven liggen, ontstaat het risico dat deze materialen worden geherkwalificeerd als "afvalstoffen".²⁹⁵ In zo een geval dient de tussentijdse opslagplaats/recyclagehub ook te beschikken over de nodige vergunningen.²⁹⁶

59. Een laatste element uit de grondverzetregeling die de circulariteit van bouw- en sloopmaterialen kan verbeteren, betreft de mogelijkheid/verplichting om rekening te houden met de verdere (her-)gebruiksmogelijkheden. Artikel 4.3.5, §3, 2° VLAREMA bepaalt vandaag dat de conformiteitsverklaring van het sloopopvolgingsplan een advies kan bevatten over de hergebruiks- en verwerkingsmogelijkheden van de sloopmaterialen.²⁹⁷ Voor de grondverzetregeling ligt dit anders. In deze regeling wordt de uiteindelijke grondverzettoelating uitgereikt op basis van het beoogde gebruik van de bodemmaterialen en de verklaringen ter zake, zoals opgelegd in de conformverklaring en het technisch verslag.²⁹⁸ Het klopt uiteraard dat het, in het kader van de grondverzetregeling, gaat om een monostroom (grond) terwijl bouw- en sloopafval bestaat uit verschillende types van afvalstoffen. Desalniettemin is de huidige beschrijving in het VLAREMA veel te vrijblijvend. In het kader van een sloopopvolgingsplan zou het hoe dan ook mogelijk moeten zijn om voor enkele – veel voorkomende – stromen duidelijke keuzes te maken omtrent de verdere verwerking.²⁹⁹ Voor andere stromen kan de tussenkomst van een beheerorganisatie in het kader van een uitgebreide ketenverantwoordelijkheid (*infra*) mogelijk soelaas bieden.

Afdeling 3. Uitgebreide ketenverantwoordelijkheid

60. Artikel 21, §1 Materialendecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering maatregelen kan nemen om ervoor te zorgen dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid draagt teneinde preventie, hergebruik, recyclage en andere nuttige toepassingen van afvalstoffen te stimuleren.³⁰⁰ "producentenverantwoordelijkheid" heeft betrekking op de verantwoordelijkheid die producenten van producten hebben tegenover hun klanten en die, onder meer, slaat op de kwaliteit van het geleverde product terwijl de "uitgebreide producentenverantwoordelijkheid" verder reikt dan deze verantwoordelijkheid ten aanzien van de directe klant.³⁰¹ De maatregelen van de Vlaamse Regering rond de uitgebreide

²⁹⁵ Zie bijvoorbeeld: HvJ 18 april 2002, C-9/00, *Palin Granit*. Zie ook: J. SAMBON, "Les nouvelles frontières de la notion de déchet" in L. DENEZ (ed.), *La gestion des déchets*, Brussel, Anthemis, 2012, 70 – 71.

²⁹⁶ Zie rubriek 2 Bijlage I Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, BS 31 juli 1995, 20.526. Wellicht zal de tussentijdse opslagplaatsen/recyclagehub sowieso over deze vergunningen rond de opslag van afvalstoffen beschikken. Men mag er ook vanuit gaan dat materialen die hergebruikt kunnen worden, en dus geen afvalstoffen uitmaken, door de sloopaannemer zelf zullen worden verwerkt.

²⁹⁷ Dit wordt ook bevestigd in Bijlage 1 MB 2 september 2019, 2 – 3.

²⁹⁸ Artikel 182 VLAREBO. Zie ook: J. CEENAEME, *Praktische gids vastgoed en bodemsanering. De invloed van bodemverontreiniging op de waarde van vastgoed*, Mechelen, Kluwer, 2015, 265; K. DEKETEELAERE, M. SCHOUPS en A.L. VERBEKE (eds.), *Handboek Bouwrecht, 2^e editie*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 106.

²⁹⁹ Deze keuzes kunnen dan verder worden opgevolgd binnen het kader van de traceerbaarheidsprocedure via Tracimat. Het bepalen van de juiste verwerkingswijze zal in de toekomst enkel toenemen door het beter afstemmen van de verschillende spelers in de keten en nieuwe technologieën (zoals bv. blockchain).

³⁰⁰ Dit artikel vormt de omzetting van artikel 8 KRA. Deze verantwoordelijkheid kan dus op meer actoren rusten dan louter de productfabrikant: G. VAN HOORICK, "Sectoraal Milieurecht", *Onroerend goed in de praktijk 2012*, afl. 247, VIbis.A.5 – 64.

³⁰¹ Het kan bijvoorbeeld gaan om een operationele of financiële verantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen die zijn ontstaan uit de producten die zij op de markt hebben gebracht. Het kan ook gaan om een

producentenverantwoordelijkheid kunnen bestaan uit het opleggen van verschillende regels. Deze regels kunnen betrekking hebben op 1) het volledig of gedeeltelijk verantwoordelijk stellen voor de organisatie van de inzameling van de afvalstoffen die voortkomen uit producten die ze op de markt hebben gebracht; 2) het verplicht doen aanvaarden van die afvalstoffen; 3) het volledig of gedeeltelijk verantwoordelijk stellen voor het daaropvolgende beheer van die afvalstoffen; 4) het toewijzen van de financiële verantwoordelijkheid voor de inzameling en verwerking van die afvalstoffen overeenkomstig artikel 10 Materialendecreet; 5) het verstrekken van openbaar beschikbare informatie over milieuverantwoord productgebruik en over de mate waarin en de manier waarop het product herbruikbaar en recycleerbaar is.³⁰² Naast de vermelde maatregelen kan het ook gaan om maatregelen die stimuleren om producten in die mate te ontwerpen dat de milieueffecten en de afvalproductie zowel bij de vervaardiging als bij het latere gebruik van de producten worden verminderd en om ervoor te zorgen dat de producten die afval zijn geworden, nuttig kunnen worden toegepast en verwijderd zoals vermeld in artikel 4.³⁰³ Om aan de verplichtingen rond de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te voldoen mogen de betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen een beroep doen op derden, onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt.³⁰⁴

61. Aan artikel 21 Materialendecreet werd door de Vlaamse Regering uitvoering gegeven door middel van hoofdstuk 3 van het VLAREMA. Zo bepaalt artikel 3.1.1. VLAREMA in de eerste plaats op welke afvalstoffen er een vorm van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing is. Het gaat meer bepaald om 1) drukwerkafval, 2) afgedankte voertuigen, 3) afvalbanden, 4) afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, 5) afgedankte batterijen en accu's, 6) afvalolie, 7) oude en vervallen geneesmiddelen, 8) afgedankte matrassen, 9) zwerfvuil en 10) gebruikte wegwerpluiers.³⁰⁵ De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid werd door de Vlaamse Regering uitgewerkt in de vorm van een aanvaardingsplicht³⁰⁶ en een collectief plan^{307,308}. De aanvaardingsplicht voor de eindverkoper houdt in dat hij, als een consument een product aanschaft, verplicht is het overeenstemmende product waarvan de consument zich ontdoet gratis³⁰⁹ in ontvangst te nemen.³¹⁰ De wijze waarop aan de aanvaardingsplicht wordt voldaan, kan worden vastgelegd in een individueel aanvaardingsplichtplan of een aanvaardingsplichtconvenant (collectieve invulling).³¹¹ In eerdere versies van het VLAREMA werd de collectieve aanvaardingsplicht ingevuld

ontwerpverplichting. Zie: Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 27; Verslag aan de leden van de Vlaamse Regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen, *BS* 23 mei 2012.

³⁰² Artikel 21, §1, tweede lid Materialendecreet.

³⁰³ Artikel 21, §1, derde lid Materialendecreet.

³⁰⁴ Artikel 21, §4 Materialendecreet.

³⁰⁵ Merk bijgevolg op dat bouw- en sloopafval niet onder een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid valt.

³⁰⁶ Afdeling 3.2. VLAREMA.

³⁰⁷ Afdeling 3.3. VLAREMA.

³⁰⁸ Afdeling 3.4. VLAREMA bepaalt voor welke categorieën van afvalstoffen de aanvaardingsplicht dan wel het collectief plan geldt. In het kader van verpakkingsafval (Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval) is er sprake van een terugnameplicht: L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 776; X, "De terugnameplicht", <https://www.ovam.be/selectief-inzamelen-verpakkingsafval-terugnameplicht> (geraadpleegd op 11 mei 2020).

³⁰⁹ In het individuele aanvaardingsplichtplan of in de aanvaardingsplichtconvenant kan van dit gratis karakter worden afgeweken. Zie artikel 3.2.1.1., §2 VLAREMA.

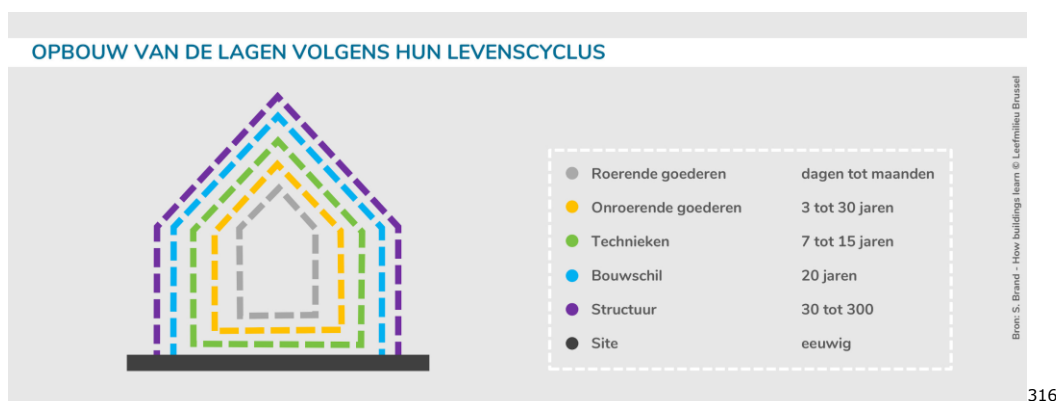
³¹⁰ Artikel 3.2.1.1. VLAREMA. Deze verplichting geldt ook voor tussenhandelaars en producenten.

³¹¹ Artikel 3.2.1.2. VLAREMA. Een aanvaardingsplichtconvenant wordt gesloten tussen de OVAM en een of meer organisaties van ondernemingen die producenten vertegenwoordigen waarop de aanvaardingsplicht van

middels een milieubeleidsovereenkomst. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2019 veranderde dit naar het gebruik van een convenant.³¹² In het Verslag aan de Vlaamse Regering bij dit Besluit van 22 maart 2019 wordt aangegeven dat de procedure van een milieubeleidsovereenkomst als "te zwaar" wordt ervaren in het kader van de invulling van de aanvaardingsplicht. Een convenant vormt een flexibeler instrument.³¹³

62. Naast de aanvaardingsplicht, wordt de uitgebreide producentenverantwoordelijk van sommige van de hierboven vermelde afvalstoffen vormgegeven door middel van een collectief plan.³¹⁴ In een collectief plan staat, in tegenstelling tot de aanvaardingsplicht, niet noodzakelijk de inzameling en verwerking van afvalstoffen door de producent centraal. Het is een meer veelzijdig instrument dat bijvoorbeeld ook de mogelijkheid biedt om een financiële verantwoordelijkheid op te leggen of een bepaalde vorm van informatieverstrekking te verplichten.³¹⁵

63. Het bovenstaande toont aan dat er op dit moment nog geen uitgebreide producentenverantwoordelijkheid bestaat voor "bouw- en sloopafval". De moeilijkheid van deze afvalsoort ligt besloten in het feit dat het om meerdere afvalstromen gaat (bv. steenachtig, vlak glas, hout, metaal, etc.). Een algemene uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op poten zetten voor al deze afvalstromen is praktisch onhaalbaar. De verschillende materialen maken bovendien vaak deel uit van verschillende bouwlagen met elk hun eigen levensduur:



316

toepassing is (artikel 3.2.2.1/1, §1 VLAREMA). Deze organisaties zijn verplicht om een beheersorganisme aan te wijzen die de aanvaardingsplicht op zich zal nemen (artikel 3.2.2.1., §1 VLAREMA). Voorbeelden van dergelijke beheersorganismen zijn "Bebat" (Batterijen en accu's), "Recupel" (EEA), "Recytyre" (afvalbanden): Zie: T. MALFAIT, "Rechter legt Recytyre aan banden", *STORM* 2019, afl. 1, 1 -2; L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2016, 763; X, "Stand van zaken aanvaardingsplicht", <https://www.ovam.be/stand-van-zaken-aanvaardingsplicht> (geraadpleegd op 11 mei 2020).

³¹² Artikel 10 ev. Besluit 22 maart 2019.

³¹³ Verslag aan de Vlaamse Regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2019 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1996 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen en het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 betreffende dierlijke bijproducten en afgeleide producten, *BS* 7 juni 2019, 55.666.

³¹⁴ Afdeling 3.3. VLAREMA.

³¹⁵ X, "Sector neemt zijn verantwoordelijkheid via het collectief plan", <https://www.ovam.be/sector-neemt-zijn-verantwoordelijkheid-via-het-collectief-plan> (geraadpleegd op 11 mei 2020).

³¹⁶ Gids Duurzame Gebouwen (Brussel), <https://www.gidsduurzamegebouwen.brussels/nl/technische-omkeerbaarheid.html?IDC=10987>.

Een bouw materiaal dat behoort tot de structuur (bv. fundering in beton) heeft een aanzienlijk langere levensduur dan materialen die behoren tot de technieken van een gebouw. Het is bijgevolg complexer om het bouw- en sloopafval afkomstig uit de structuurlaag aan een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid te onderwerpen. De bedrijven die de producten hebben ontworpen/gemaakt voor deze structuurlaag bestaan immers misschien niet meer waardoor het moeilijk wordt om hen aan te spreken.³¹⁷ Daarenboven bevat de structuurlaag verschillende materiaalsoorten en -types die al op een vrij goede manier (kunnen) worden verwerkt binnen de prioriteitsvolgorde zoals opgenomen in artikel 4, §3, 1^o Materialendecreet.³¹⁸ Wat dat betreft is het bijgevolg, op het eerste zicht, wellicht ook niet noodzakelijk om een (wettelijke) uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in het leven te roepen voor dergelijke materialen/afvalstoffen.³¹⁹ Voor andere materialen (zoals bv. vlakglas, glaswol) is de keten nog niet zo sterk op elkaar afgestemd waardoor het voor deze materialen wel aangewezen lijkt om te denken aan een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Zo is er bijvoorbeeld voor vlakglas nog te weinig bruikbare instroom voor verdere valorisatie.³²⁰

64. De verantwoordelijkheid voor het verantwoord beheer en verdere verwerking van de vrijgekomen bouw- en sloopafvalstoffen ligt niet enkel bij de producent van de betrokken bouwmaterialen (bv. vlakglas). Zij hebben uiteraard wel een belangrijke rol in dit hele verhaal aangezien zij materialen kunnen ontwerpen die gemakkelijk demonteerbaar zijn en dus op een eenvoudige (en kostenefficiënte) manier kunnen worden ontmanteld. Hergebruik (of hoogwaardige recycling) wordt hierdoor zeker bevorderd. Daarnaast hebben ook de andere actoren in de bouwketen een aandeel in het succes van het circulaire verhaal. Zo dient de sloper de verschillende materialen, die gemakkelijk demonteerbaar zijn, ook op een verantwoorde manier te ontmantelen. Indien de sloopaannemer onvoorzichtig omgaat met de vrijgekomen materialen, kunnen hoogwaardige verwerkingsmogelijkheden alsnog worden gehypothekeerd.³²¹

65. Artikel 14, 1. KRA bepaalt dat, overeenkomstig het beginsel "de vervuiler betaalt", de kosten van het afvalbeheer, met inbegrip van de kosten voor de noodzakelijke infrastructuur en de exploitatie ervan, worden gedragen door de oorspronkelijke producent van de afvalstoffen of door de huidige of vorige houders van afvalstoffen.³²² Het is echter bijzonder moeilijk om, in het kader

³¹⁷ Zie hieromtrent: A.A. GUGGEMOS en A. HORVATH, "Strategies of extended producer responsibility for Buildings", *J. Infrastruct. Sys* 2003, afl. 9, 70.

³¹⁸ Voor enkele voorbeelden, zie: J. VRIJDEERS en A. ROMNEE, "Innovation paper Circulair bouwen – naar een circulaire economie in de bouwsector", 2017, www.wtcb.be/homepage/download.cfm?lang=nl&dtype=innov_support&doc=InnovationPaper_Circulair_Bouwen_NL.pdf, 14.

³¹⁹ Het staat de marktspelers vrij om zelf een soort van "producentenverantwoordelijkheid" in het leven te roepen. Indien dit het geval zou zijn, bepaald artikel 8, 1., vierde lid KRA (geconsolideerde versie) dat lidstaten kunnen vereisen dat dit verantwoordelijkheidssysteem aan enkele minimumvereisten moet voldoen. Een marktwerking aangevuld met flankerende maatregelen die de traceerbaarheid edm. bevorderen kan voor zo een materialen als afdoende worden beschouwd. Indien het duidelijk wordt dat de markt op eigen initiatief geen verdere stappen neemt richting circulariteit, kan er alsnog wetgevend worden ingegrepen.

³²⁰ De vlakglasresten verdwijnen nu nog te vaak in de puinfractie.

³²¹ Naast de sloopaannemer zou men ook transportbedrijven, sorteerbedrijven, etc. als verantwoordelijke actoren kunnen beschouwen.

³²² Deze bepaling is op het Vlaamse niveau terug te vinden in artikel 10 Materialendecreet dat bepaalt dat, overeenkomstig het beginsel "de vervuiler betaalt" de kosten van het afvalstoffenbeheer worden gedragen door de eerste afvalstoffenproducent, de huidige of de vorige houders van afvalstoffen, de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen, of de distributeurs of invoerders van een dergelijk product.

van de waardeketen van bouw- en sloopmaterialen, de daadwerkelijke "vervuiler" aan te duiden. Er is hieromtrent vanzelfsprekend een rol weggelegd voor de producent van de bouwmaterialen maar ook de andere actoren in de keten spelen een rol van betekenis in het sluiten van de keten. De vraag stelt zich dus of niet enkel de "producent" maar ook de gehele "keten" verantwoordelijk kan worden geacht voor het sluiten van de keten van (enkele) afvalstromen binnen de noemer van het "bouw- en sloopafval"? De parlementaire voorbereiding licht alvast een tipje van de sluier:

*"In overeenstemming met artikel 8 van de kaderrichtlijn kan een "uitgebreide producentenverantwoordelijkheid" op meer actoren rusten dan alleen maar op degene die de producenten fabriceert. Elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert kan verantwoordelijkheden worden toegewezen die verder reiken dan alleen maar verantwoordelijkheden ten aanzien van de directe klant. Algemeen geldt dat elke actor in een aanvoerketen die start bij de ontginning of terugwinning van een grondstof en ophoudt bij ontvangst door de eindgebruiker van een volledig afgewerkt product, kan worden gevat door een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid."*³²³

Een uitgebreide "ketenverantwoordelijkheid" in plaats van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid behoort aldus tot de mogelijkheden.

66. Op dit moment bestaan er drie verschijningsvormen van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: de terugnameplicht³²⁴, een aanvaardingsplicht en het collectief plan (*supra*). De aanvaardingsplicht voor de eindverkoper houdt in dat hij, als een consument een product aanschaft, verplicht is het overeenstemmende product waarvan de consument zich ontdoet, gratis in ontvangst te nemen. De tussenhandelaars zijn verplicht de door de eindverkopers in ontvangst genomen afvalstoffen gratis te aanvaarden, in verhouding tot de door hen aan de eindverkopers gedane leveringen van producten. De producenten zijn verplicht de door de eindverkopers of door de tussenhandelaars in ontvangst genomen afvalstoffen gratis te aanvaarden en te zorgen voor de nuttige toepassing of de verwijdering ervan, in verhouding tot de door hen aan de eindverkopers of tussenhandelaars gedane leveringen van producten.³²⁵ De wetgeving omvat geen duidelijke definitie van een collectief plan. Het verslag aan de Regering verduidelijkt daarom een en ander:

"Het eerste lid omschrijft het instrument "collectief plan". Er wordt aangegeven dat een gemeenschappelijk plan wordt verwacht van de betrokken sector. In dit plan moet beschreven worden hoe de sector uitvoering zal geven aan de afvalstofs specifieke bepalingen die vastgelegd zijn in afdeling IV van dit hoofdstuk. De afvalstofs specifieke bepalingen kunnen

³²³ Ontwerp van decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringen en afvalstoffen, *Parl.St.* VI.Parl. 2010 – 2011, nr. 1233/1, 27.

³²⁴ Dit geldt specifiek voor verpakkingsafval. Zie hieromtrent: Samenwerkingsakkoord van 5 maart 2020 tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *BS* 15 juli 2020, 53.704.

³²⁵ Artikel 3.2.1.1., §1 VLAREMA. Voor een overzicht: OVAM, "Stand van zaken aanvaardingsplicht", <https://www.ovam.be/stand-van-zaken-aanvaardingsplicht>.

*variëren per afvalstof en hebben bijvoorbeeld betrekking op een sensibiliseringsplicht of een financieringsplicht.*³²⁶

De aanvaardingsplicht zet sterk in op de inzameling en verwerking van afvalstoffen, terwijl het collectief plan een meer flexibel instrument is dat ook verdere financiële verantwoordelijkheden of informatieverplichtingen kan bevatten (*supra*).³²⁷ De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van bv. oude en vervallen geneesmiddelen wordt geregeld via een collectief plan.³²⁸ Hierrond wordt onder andere aangegeven dat er een selectieve inzameling en verwerking van oude en vervallen geneesmiddelen op poten zal worden gezet waarbij 1) de apothekers verplicht zijn de oude en vervallen geneesmiddelen in ontvangst te nemen die hen door de burgers worden aangeboden; 2) de groothandelaars-verdelers verantwoordelijk zijn voor de ophaling van de oude en vervallen geneesmiddelen bij de apothekers en voor de afvoer naar de verwerkingsinstallaties en 3) de farmaceutische bedrijven belast zijn met de verwerking van de oude en vervallen geneesmiddelen.³²⁹ Er wordt een begeleidingscommissie opgericht die de uitvoering van het collectief plan coördineert.³³⁰

67. De twee aanwezige instrumenten in het Materialendecreet met betrekking tot de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (aanvaardingsplicht en collectief plan), bieden de overheid twee mogelijke wegen om te bewandelen. Enerzijds, kan men ervoor kiezen om de bouwsector de verplichting op te leggen om een collectief plan uit te denken. In zo een geval kunnen ook de afvalstromen die al vrij goed worden opgevolgd en verwerkt (bv. steenachtig puin) in dit verhaal worden betrokken. Het is een interessante manier om de sector zelf met concrete voorstellen te laten komen die, in samenspraak met en na goedkeuring van de OVAM³³¹, in de praktijk kunnen worden omgezet. Nadeel is wel dat er heel veel belangen en visies (materiaalproducenten, sloopaannemers, etc.) met elkaar zullen moeten worden verzoend in dit collectief plan.³³² Anderzijds, is het ook mogelijk om op concrete afvalstromen binnen het bouw- en sloopafval te werken via de aanvaardingsplicht. Voor die stromen die op dit moment nog moeilijk kunnen worden gevaloriseerd (bv. vlakglas) kan een aanvaardingsplicht ervoor zorgen dat voor deze stromen de keten beter wordt gesloten. In beide gevallen is de uiteindelijke financiële bijdrage(n) van alle betrokken actoren een belangrijk aandachtspunt. Producenten, sloopaannemers, verwerkers, edm. die innoveren en er alles aan doen om de circulaire bouwketen te sluiten, dienen hiervoor ook te worden beloond in de vorm van een lagere financiële bijdrage.³³³

³²⁶ Verslag aan de leden van de Vlaamse Regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen, BS 23 mei 2012.

³²⁷ OVAM, "Sector neemt zijn verantwoordelijkheid via het collectief plan", <https://ovam.be/sector-neemt-zijn-verantwoordelijkheid-via-het-collectief-plan>.

³²⁸ Onderafdeling 3.4.7. VLAREMA.

³²⁹ Artikel 3.4.7.2. VLAREMA.

³³⁰ Artikel 3.4.7.4. VLAREMA.

³³¹ Artikel 3.3.3. VLAREMA.

³³² Zie bijvoorbeeld: EMIS, "Keten ondertekent collectief plan voor duurzame wegwerpluiers", <https://emis.vito.be/nl/artikel/keten-ondertekent-collectief-plan-voor-duurzame-wegwerpluiers>.

³³³ C. BACKES, J. TIEMAN en N. TEESING (eds.), *Met recht naar een circulaire economie*, Den Haag, Boom juridisch, 2017, 160; M. VERMASSEN, "E-waste: internationale handel en duurzaam materialenbeheer. Beoordeling van de huidige praktijken in het licht van de wetgeving", *TMR* 2014, afl. 2, 122;

68. In beide gevallen kan er ook worden gedacht aan een koppeling met de traceerbaarheidsprocedure via Tracimat. Binnen deze procedure kan er steeds worden nagegaan of de verschillende afvalstromen op de meest hoogwaardige manier worden verwerkt. Ook zou het slooppopvolgingsplan een bindend advies kunnen bevatten omtrent de uiteindelijke verwerking van de vrijgekomen afvalstromen (*supra*). Dit zal er - zeker in het begin wanneer er nog maar weinig demonteerbare materialen aanwezig zijn, er nog geen sprake is van een "materialenpasspoort" en men vooral geconfronteerd wordt met de afbraak van oudere gebouwen - wel voor zorgen dat er meer tijd moet worden besteed aan het sloopproces.³³⁴ Dit is echter noodzakelijk om verdere stappen te kunnen zetten naar een circulaire economie in de bouwsector waarin de keten volledig wordt gesloten voor verschillende materiaalstromen. Daarenboven kan de langere doorlooptijd er ook voor zorgen dat sloopwerken (eindelijk) naar waarde worden geschat. Slopen is niet zo gemakkelijk als men denkt, zeker niet in een circulaire economie.

³³⁴ Afvalstromen kunnen bijvoorbeeld vlak na de sloop al aan (kwaliteits-)testen worden onderworpen om hun beste verwerkingsmogelijkheid te bepalen.

Deelbesluit

De Vlaamse materialen (en afval-)wetgeving heeft vandaag de dag zeker al oog voor de transitie naar een circulaire economie. Mede onder impuls van een ambitieuze Europese wetgever - denk maar aan de Europese "Green Deal" waar de transitie naar een circulaire economie een sterk onderdeel van uitmaakt - verovert het ketendenken een prominente plaats in onze wetgevende teksten. De nieuwe richtlijn 2018/851, die nog moet worden omgezet in de Vlaamse rechtsorde, gaat wat dat betreft verder op het ingeslagen pad.

Hoewel er in het algemeen aandacht wordt besteed aan de circulaire economie in de Vlaamse materialenwetgeving, is dit specifiek voor bouw- en sloopafval minder het geval. Er bestaan al enkele initiatieven, denk maar aan het sloopopvolgingsplan en de traceerbaarheidsprocedure via een sloopbeheerorganisatie, maar in het algemeen valt het bouw- en sloopafval nog wat uit de boot in het Materialendecreet en het VLAREMA. Zo bestaat er bijvoorbeeld vandaag nog geen definitie van bouw- en sloopafval in de Vlaamse wetgeving. Dit is frappant aangezien de Europese Commissie de bouwsector als een cruciale sector beschouwt voor de verdere omslag naar een circulaire economie.³³⁵ Het feit dat de regeling rond bouw- en sloopafval nog enkele leemtes vertoont, biedt tezelfdertijd ook enorme opportuniteiten om onmiddellijk sterke stappen te zetten naar een circulaire economie in deze sector.

Zo hebben we vastgesteld dat bouw- en sloopafval in het VLAREMA wordt aangeduid als een bijzondere afvalstof. Deze kwalificatie biedt de mogelijkheid om bijzondere bepalingen rond deze afvalstoffen op te nemen. Dat is tot op heden echter nog niet gebeurd. Binnen dit rapport hebben we daarom bekeken welke elementen een onderdeel zouden kunnen uitmaken van deze bijzondere regeling. In de eerste plaats denken we aan de concrete definiëring van bouw- en sloopafval. Hoewel het ons, gelet op de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, moeilijk lijkt om bepaalde bouw- en sloopmaterialen sowieso uit te sluiten als bouw- en sloopafval, kunnen indicatieve lijsten op zich wel voor (iets) meer rechtszekerheid zorgen. Daarnaast zou ook het kwalificatievraagstuk (huishoudelijk-/bedrijfsafvalstof) binnen dit kader kunnen worden beslecht. De huidige opdeling werkt niet efficiënt voor stromen zoals bouw- en sloopafval waardoor een verdere verduidelijking zich opdringt. Een ankerpunt in de vorm van de (verplichte) aanwezigheid van een omgevingsvergunning zou bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt om de huishoudelijke afvalstoffen van de bedrijfsafvalstoffen te onderscheiden. Voor sloopwerkzaamheden waarvoor een omgevingsvergunning is vereist maar slechts een kleine fractie afvalstoffen vrijkomt, kan de kwalificatie als "met huishoudelijke afvalstoffen vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen" mogelijk soelaas bieden om de administratieve lasten niet onnodig te verzwaren waar dat niet nodig is. Een laatste element dat binnen dit thema werd besproken betreft de uiteindelijke verantwoordelijke voor het verder beheer/verwijdering van de vrijgekomen afvalstoffen. De huidige wetgeving hanteert wat dat betreft een open systeem. De rechtspraak toont echter aan dat dit tot contra-intuïtieve resultaten kan leiden waarbij de "vervuiler niet noodzakelijk betaalt". Om aan dit probleem te verhelpen kan er

³³⁵ Med. (Comm.) inzake de Europese Green Deal, COM(2019) 640, 8.

worden gedacht aan een cascadesysteem, zoals dat bestaat in de bodemwetgeving voor het aanduiden van de saneringsplichtige. Ook een specifieke regeling behoort tot de mogelijkheden.

Naast het opvullen van eventuele leemtes (bouw- en sloopafval als bijzondere afvalstof), zijn we ook op zoek gegaan naar manieren om de actuele initiatieven rond bouw- en sloopafval efficiënter te laten functioneren. De olifant in de ruimte is wat dat betreft het gebruik van een sloopopvolgingsplan en het volgen van een traceerbaarheidsprocedure via een sloopbeheerorganisatie zoals Tracimat. Het viel ons op dat deze regeling in het Materialendecreet en VLAREMA sterke gelijkenissen vertoont met de traceerbaarheidsprocedure voor bodemmateriale (grondverzet) in het Bodemdecreet en het VLAREBO. We hebben deze procedures naast elkaar gelegd om eventuele aanbevelingen te kunnen formuleren voor de traceerbaarheid van bouw- en sloopafval. We kwamen tot een aantal mogelijke voorstellen die de actoren in de waardeketen sterker met elkaar kunnen verbinden en de transitie naar een circulaire economie in de bouwsector zou kunnen versnellen. Het gaat bijvoorbeeld om de principiële verplichting tot de opmaak van een sloopopvolgingsplan, het gebruik van recyclagehubs/tijdelijke opslagplaatsen, etc.

Tot slot zijn we nog ingegaan op de idee van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid/uitgebreide ketenverantwoordelijkheid voor bouw- en sloopafval. Het is een idee dat wel vaker in verband wordt gebracht met de bouwsector. Het huidige wetgevend kader legt geen uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op voor bouw- en sloopafval. Het onderzoek toont nochtans aan dat een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, ondanks enkele obstakels zoals de levensduur van bepaalde materialen, wel degelijk interessant kan zijn voor verschillende afvalstromen uit de bouwsector. De wetgeving biedt de mogelijkheid tussen een aanvaardingsplicht en een collectief plan, dat iets meer flexibiliteit biedt. Er zal op beleidsniveau moeten worden beslist welke regeling de voorkeur wegdraagt.

Uiteindelijk kan er worden besloten dat de Vlaamse materialenwetgeving op de goede weg is om de omslag naar een circulaire economie verder te faciliteren. Qua bepalingen/guidelines voor de bouw- en sloopsector hinkt de wetgeving wel nog ietwat achterop maar door gerichte ingrepen uit te voeren en opportuniteiten te benutten kunnen ook op dat vlak grote stappen worden ondernomen om "urban mining" en de daaraan gekoppelde circulaire insteek een common practice te maken in de Vlaamse bouwwereld.