



ADVIES

CRB 2016 - 0496

Circulaire economie
- focus op recyclage



Advies:
**“Naar een Belgische circulaire economie die kwaliteitsvolle jobs en
toegevoegde waarde creëert – focus op recyclage”**

Brussel
24-02-2016

Inbehandelingneming

De transitie naar een circulaire economie is op verschillende overheidsniveaus een belangrijk aandachtspunt van het beleid. Zo lanceerde de Europese Commissie op 2 december 2015 een ambitieus actieplan en bijhorende tijdslijn voor de ontwikkeling van een circulaire economie, het zogenaamde Pakket Circulaire Economie. Ook in België is er aandacht voor het thema. Het bekleedt een centrale plaats in het industrieel beleid van de gewesten. En op federaal niveau ontwikkelen de ministers Marghem en Peeters initiatieven om de circulaire economie te bevorderen. Het is belangrijk dat de ontplooiing van een circulaire economie in België aansluit bij de ontwikkelingen in Europa.

Gelet op het potentieel van een circulaire economie voor de transformatie van de economie naar activiteiten met een hoge toegevoegde waarde en dus voor de creatie van welvaart en jobs, heeft het thema ook de aandacht getrokken van de sociale partners die zijn vertegenwoordigd in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB). In dit kader besliste het dagelijks bestuur van de CRB om op eigen initiatief advies uit te brengen over dit onderwerp.

De subcommissie Circulaire economie werd belast met het opstellen van een ontwerpadvies en is daartoe bijeengekomen op 3 juli, 12 en 27 oktober, 27 november en 15 december 2015.

Onderstaand advies, dat op 24 februari 2016 werd goedgekeurd door de plenaire vergadering van de Raad, geeft een aantal krachtlijnen weer die belangrijk zijn voor een succesvolle transformatie naar een circulaire economie. De focus in dit advies ligt op het stimuleren van de recyclageactiviteit, maar de Raad behoudt zich de mogelijkheid voor om in een latere fase nog aanbevelingen betreffende de andere elementen van een circulaire economie te formuleren.

ADVIES

Sedert de industriële revolutie heeft onze economie zich ontwikkeld volgens een "lineair" model dat erin bestaat natuurlijke hulpbronnen te ontginnen, ze vervolgens te verwerken en economische goederen te produceren die na de consumptie ervan worden weggegooid ("ontginnen-produceren-consumeren-weggooien"). De voorwaarden voor dit model, dat overvloedige hulpbronnen veronderstelt die gemakkelijk beschikbaar zijn en tegen lage kosten kunnen worden geëlimineerd, zijn steeds minder aanwezig. De druk op sommige natuurlijke hulpbronnen neemt immers alsmaar toe door de sterke demografische groei op wereldvlak en de krachtige economische groei.

In tegenstelling met deze vorm van economie streeft de circulaire economie ernaar "[...] de waarde die aan een product wordt toegevoegd zo lang mogelijk te behouden en afval te elimineren"¹. De stichting Ellen MacArthur definieert haar als: "(vert.) [...] een industrieel model dat per definitie "herstellend" of "regeneratief" is. Het vervangt het concept "afdanking" door het concept "herstelling" of "compensatie" [...] via een gesofisticeerder ontwerp van producten, materialen en systemen en innoveert meer in het algemeen de businessmodellen."²

¹ Naar een circulaire economie: Een afvalvrij programma voor Europa: COM(2014) 398 final

² Towards a Circular Economy: Economic and Business Rationale for an Accelerated Transition (2013)

De omschakeling van een lineaire naar een circulaire economie vereist dus een diepgaande mutatie van onze samenleving en van de actoren ervan, onder wie de consumenten, de ondernemingen en de werknemers. Deze omschakeling opent de deuren voor een nieuw duurzaam economisch model dat welvaart en milieuzorg met elkaar verzoent. Ze is een bron van kansen voor onze samenleving – inzake creatie van zowel toegevoegde waarde als werkgelegenheid – en maakt het ook mogelijk onze afhankelijkheid van bepaalde grondstoffen die onze economie nodig heeft te beperken.

In de circulaire economie onderscheidt men gewoonlijk vier soorten van economische activiteiten die ook "kringlopen" worden genoemd: de kringloop voor onderhoud en herstelling; de kringloop voor hergebruik (consumer-to-consumer, business-to-consumer en business-to-business); de kringloop voor het opknappen en herproduceren van artikelen (remanufacturing); en ten slotte, de recyclagekringloop. Het is belangrijk dat kringlopen zo veel mogelijk lokaal blijven zodat onnodig transport - en bijhorende CO₂-uitstoot – vermeden wordt. Op die manier wordt ook de lokale werkgelegenheid bevorderd. Dit neemt niet weg dat voor bepaalde kringlopen schaalvoordelen belangrijk zijn, waardoor de toegang tot en dus de import van grondstoffen cruciaal is.

Gelet op de complexiteit van elke "kringloop" en de specifieke maatregelen die moeten worden genomen om de ontwikkeling van elke ervan te ondersteunen, hebben de sociale gesprekspartners in de subcommissie Circulaire economie van de CRB ervoor gekozen zich eerst te buigen over de recyclagekringloop.

Hoewel dit advies focust op recyclage, herinneren de sociale gesprekspartners eraan dat de circulaire economie moet worden ontplooid via een daadwerkelijke alomvattende maatschappelijke omschakeling (ook op economisch vlak) door middel van de ontwikkeling van het geheel van kringlopen waaruit ze bestaat. Daarom zullen ze in de CRB blijven overleggen over de circulaire economie en over de andere kringlopen.

1 Heel wat potentieel, maar ook een aantal uitdagingen

De omschakeling naar een circulaire economie is een bron van opportuniteiten, maar houdt ook tal van uitdagingen in voor de samenleving in haar geheel, de ondernemingen en de werknemers in het bijzonder.

Een geslaagde transitie naar een circulaire economie leidt tot de creatie van "gezamenlijke waarde", t.t.z. waarde voor zowel de samenleving, de ondernemingen als de werknemers:

- De samenleving als geheel heeft baat bij een verbetering van het leefmilieu.
- Door in te spelen op een maatschappelijke trend kunnen bedrijven hun concurrentievermogen verhogen, maar ook nieuwe "business models" en nieuwe economische activiteiten ontwikkelen.
- En de werknemers profiteren via het positieve effect op de werkgelegenheid, het behoud en de creatie van kwaliteitsvolle jobs en het ermee gepaard gaande inkomen.

Er zijn natuurlijk ook een aantal uitdagingen verbonden aan deze transitie. Zo is het belangrijk dat ze leidt tot de creatie van toegevoegde waarde in België en tot de creatie van rendabele bedrijven en kwaliteitsvolle jobs. Wat dit laatste betreft, dient bijvoorbeeld te worden gewaakt over de impact van dergelijke activiteiten op de gezondheid van de werknemers. Voorts moet bijzondere aandacht uitgaan naar de werknemers die hun activiteit uitoefenen in kwijnende of snel veranderende (sub)sectoren. Opleiding en vorming voor deze mensen zullen belangrijk zijn om hen opnieuw inzetbaar te maken in nieuwe groeiactiviteiten.

Sociaal overleg rond deze punten zal cruciaal zijn om ervoor te zorgen dat de transitie naar een circulaire economie leidt tot een zo groot mogelijke maatschappelijke welvaart.

Om het Belgische potentieel m.b.t. de recyclagekringloop – die de kern van dit advies vormt – meer te ontwikkelen, bestaat het document uit drie hoofddelen die aandacht besteden aan:

- de noodzaak om een stabiel, samenhangend en gecoördineerd beleid op te zetten dat tot doel heeft de circulaire economie in het algemeen te ontwikkelen, rekening houdend met de talrijke beleidsbevoegdheden die zijn verdeeld over het Belgische (regionale en federale), Europese en internationale niveau en met de vele al bestaande initiatieven ter zake;
- de zwakke plekken en de opportuniteiten van de recyclage in België en de pistes om deze resp. te verhelpen en te ontplooiën ten gunste van het leefmilieu, het concurrentievermogen van de ondernemingen en de werkgelegenheid. Daartoe wordt een afzonderlijke analyse gemaakt van de verschillende componenten van de recyclageketen, nl.: het ontwerp van de producten die later zullen worden gerecycleerd, de beschikbaarheid van het afval dat zal worden gerecycleerd, het eigenlijke recyclageproces en de markten voor gerecycleerde materialen;
- het belang van vorming en sociaal overleg voor de transitie naar een circulaire economie.

2 Nood aan coherentie in het overheidsbeleid

De transitie naar een circulaire economie is een omschakeling op lange termijn. Dit vereist een duidelijke visie over waar we op dit vlak willen staan over 10 à 20 jaar. In functie hiervan dient vervolgens een strategie te worden uitgetekend om het gewenste doel te bereiken. Het uittekenen van een dergelijke strategie vereist een systeemvisie op hoe de verschillende beleidsdomeinen en instrumenten elkaar zouden kunnen versterken.

De ontwikkeling van een circulaire economie in België vereist immers een diepgaande sociaal-economische omschakeling die tal van beleidsterreinen buiten de economie en het leefmilieu stricto sensu zal mobiliseren. Er is dan ook nood aan afstemming tussen de maatregelen van verschillende beleidsdomeinen.

Deze beleidsdomeinen zijn bovendien verspreid over verschillende beleidsniveaus: het Europese, het nationale en het regionale. Dit brengt een aantal belangrijke uitdagingen met zich op het vlak van coördinatie en samenhang tussen de verschillende instrumenten.

Op Europees niveau heeft de circulaire economie een directe link met de richtlijn van 2008 betreffende afvalstoffen ([2008/98/EU](#)), de EU2020-strategie ([COM\(2011\)21](#)), de regelgeving m.b.t. het afvalvervoer en de registratie, evaluatie, autorisatie en beperking van chemische stoffen, het stappenplan voor efficiënt hulpbronengebruik in Europa ([COM\(2011\)571](#)) en het “grondstoffeninitiatief” ([COM\(2008\)699](#)), dat de groei wil verzekeren en banen wil creëren in Europa. In 2014 kondigde de Europese Commissie in een mededeling ([COM\(2014\) 398 final](#)) aan dat ze de ontwikkeling van de circulaire economie wilde bevorderen. In dat kader heeft ze op 2 december 2015 een ambitieus Pakket Circulaire Economie voorgesteld. Op internationaal niveau bestaat het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan ([link](#)).

Ook in België bestaan tal van initiatieven, rekening houdend met de verdeling van de bevoegdheden over de regio's en de federale overheid.

Op federaal niveau werd in 2013 een strategische langetermijnvisie inzake duurzame ontwikkeling uitgetekend waarin de natuurlijke hulpbronnen een sleutelrol vervullen. Bovendien maken de huidige federale ministers die bevoegd zijn voor het dossier van de circulaire economie, nl. de ministers Peeters en Marghem, van de omschakeling van een lineaire naar een circulaire economie een belangrijke krachtlijn om een duurzamere economie tot stand te brengen³. In zijn algemene beleidsnota dd. 3 november 2015 kondigde minister Peeters de oprichting van een kenniscentrum voor de circulaire economie aan. De sociale partners willen graag mee nadenken over de eventuele bijdrage van een dergelijk kenniscentrum in het licht van reeds bestaande initiatieven en over de manier waarop het zou kunnen bijdragen aan een succesvolle transitie naar een circulaire economie.

Wat vervolgens de regio's betreft, heeft Vlaanderen o.m. een programma gelanceerd dat specifiek betrekking heeft op grondstoffen, nl. het Vlaams Materialenprogramma (in het kader van Vlaanderen in Actie) en deze problematiek geïntegreerd in zijn industrieel beleid. Het Waalse gewest, van zijn kant, heeft in het kader van het “Plan Marshall 2. Vert” een reeks initiatieven ontwikkeld, zoals de competitiviteitspolen GreenWin en MecaTech of nog het project “Reverse Metallurgy”, die focussen op de levenscyclus van bepaalde materies. Voorts heeft het van de circulaire economie een van zijn prioriteiten gemaakt, meer bepaald via het platform “NEXT”, dat binnen het Waalse industriële weefsel op de circulaire economie gerichte synergieën wil creëren. In Brussel heeft het initiatief “Alliantie werkgelegenheid-leefmilieu” meer bepaald tot doel de afvalrecyclage te stimuleren via banencreatie in het Brussels hoofdstedelijk gewest. Daarmee gelijklopend werd een regionaal plan inzake circulaire economie – GPCE (Gewestelijk programma voor circulaire economie) – opgezet met de bedoeling banen te creëren.

³ Link naar de algemene beleidsnota's van de federale regering:

http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/pri/budget&language=nl&rightmenu=right_pri&story=2016-notes.xml

Zoals al werd vermeld, zijn er naast het afvalbeleid en het beleid rond circulaire economie nog andere domeinen die een impact hebben op de transitie naar een circulaire economie. Voorbeelden zijn het energiebeleid, het klimaatbeleid, REACH en CLP, die op een coherente manier moeten worden toegepast en niet los van elkaar uitgewerkt mogen worden gelegd. Gelet op de bevoegdheidsverdeling en de bestaande initiatieven op verschillende beleidsniveaus in België, is het derhalve essentieel dat een beleid ter ontwikkeling van een circulaire economie tot stand komt in overleg tussen de regio's en de federale overheid, enerzijds en tussen de regio's onderling, anderzijds. Deze oproep tot een betere coördinatie is ook te vinden in de gezamenlijke publicatie van de fod Economie en de fod Volksgezondheid 'België als voortrekker van de circulaire economie' ([link](#)) en in het rapport 'Algemene principes voor een beleid ter stimulering van recyclage' van het Platform 'Resource efficiency' ([link](#)).

3 Aandacht voor de volledige recyclagewaardeketen

België presteert sterk op het vlak van recyclageactiviteit (secretariaat CRB(2013))⁴. Om deze activiteit verder te kunnen ontwikkelen, is er niet enkel voor het recyclageproces zelf, maar voor de volledige waardeketen aandacht nodig: (a) het ontwerp van het product dat later zal worden gerecycleerd, (b) de beschikbaarheid van het te recycleren afval, (c) het eigenlijke recyclageproces en (d) de afzetmarkten voor gerecycleerde materialen. Er dient te worden benadrukt dat, voor de ontwikkeling van hoogwaardige recyclageactiviteiten, alle stadia in deze waardeketen even belangrijk zijn en de nodige aandacht vragen.



3.1 Ontwerp van producten

Het gemak waarmee producten kunnen worden gerecycleerd, wordt al bepaald in de ontwerpfase. De ontwikkeling van producten die geschikt zijn voor recyclage maakt het mogelijk de kostprijs van het recyclageproces te drukken, maar ook de kwaliteit van de gerecycleerde materialen te verhogen opdat ze gemakkelijker kunnen worden geïntegreerd in nieuwe producten en op die manier kunnen concurreren met de zogenoemde onbewerkte grondstoffen.

Het stimuleren van 'recyclagegericht ontwerpen' moet daarom een aandachtspunt zijn van het beleid. Er dient te worden onderzocht wat het meest geschikte instrument is om deze doelstelling te realiseren. Het is evenwel belangrijk dat maatregelen zo veel mogelijk op Europees niveau worden genomen en rekening houden met de internationale context, met name als het gaat over de concurrentiekracht van ondernemingen in de EU ten opzichte van hun concurrenten in andere continenten.

⁴ Verslag van het secretariaat van de CRB: Het concurrentievermogen van de afvalverwerkende nijverheid (2013) ([link](#))

Op Europees vlak bestaan al verschillende wetten om het potentieel van een circulaire economie en ook van recycling te verbeteren. De verschillende reglementeringen moeten correct worden toegepast, zonder elkaar tegen te spreken. Dit is een essentiële basisoefening die moet worden gemaakt om de kosten zo veel mogelijk te drukken en de productie in de EU rendabel te houden t.a.v. de internationale markt. Dit kan echter op geen enkele wijze gelezen worden als een vraag om de regels inzake veiligheid en gezondheid van werknemers of om maatregelen inzake consumentenbescherming in vraag te stellen.

In bepaalde gevallen kan een trade-off optreden tussen de mate van recycleerbaarheid van een product en andere doelstellingen, zoals energie-efficiëntie. In dergelijke situaties zullen doelstellingen onvermijdelijk tegen elkaar moeten worden afgewogen.

In het algemeen is er nood aan een wetgevend kader dat maximaal ruimte laat voor innovatie door de ondernemingen. Bedrijven moeten zelf keuzeruimte hebben en benutten om de door de overheid gewenste doelen te realiseren.

Een belangrijke factor in het stimuleren van 'recyclagegericht ontwerpen' is de meetbaarheid en dus de controleerbaarheid hiervan. Op dit moment bestaat hiervoor nog geen allesomvattend instrument. Het is belangrijk dat op Europees niveau gewerkt wordt aan de ontwikkeling van een dergelijk instrument.

3.2 Beschikbaarheid van afval

De ontwikkeling van de recycling vereist ook voldoende beschikbaarheid van afgedankte producten vooraleer de eigenlijke recyclingfase van start gaat.

3.2.1 De inzameling van afval in België verbeteren

Voor sommige afvalstromen geldt dat, hoe beter ze worden gescheiden aan de bron, hoe beter ze kunnen worden gerecycleerd. België is al een van de Europese koplopers wat de selectieve inzameling van bepaalde afvalstromen betreft. Voorbeelden zijn verpakkingen, GFT, papier en karton, elektrisch en elektronisch afval... Toch is het nuttig om op een samenhangende en geharmoniseerde manier in de verschillende regio's te analyseren voor welk afval een bijkomend of te verbeteren inzamelingspotentieel bestaat. Vervolgens dient te worden bekeken wat het meest geschikte instrument is om de inzameling of scheiding van afval te verbeteren, rekening houdend met milieudoelstellingen en met de economische rentabiliteit. Dit zal verschillen van afvalstroom tot afvalstroom.

Daarnaast is binnen België nood aan een “level playing field” tussen de publieke en de private spelers die actief zijn in de ophaling en de verwerking van afval. Wat de verwerking van afval betreft, hebben bepaalde gemeenten bijvoorbeeld grote bedragen geïnvesteerd in afvalverbrandingsinstallaties. Deze bedragen moeten binnen een redelijke termijn worden terugverdiend. Er dient over te worden gewaakt dat de hiërarchie voor het beheer van afval (ladder van Lansink⁵) daarbij niet in gevaar wordt gebracht. Enkel wat niet recycleerbaar is, mag in aanmerking komen voor energierecuperatie.

3.2.2 Inzamelexpertise inzetten ter ondersteuning van de Belgische recyclagesector

België is goed georganiseerd op het vlak van de selectieve inzameling van bepaalde afvalstromen⁶. Dit is niet in alle landen het geval. In Oost-Europa bijvoorbeeld zijn op dit vlak nog heel wat opportuniteiten. België zou de kennis van instellingen als Fostplus, Recupel, Val-i-Pac... kunnen exporteren naar deze landen om er de inzameling van afval te verbeteren. Er dient te worden onderzocht voor welke stromen dit nuttig zou zijn met het oog op een stroomafwaartse valorisatie door Belgische recycleurs.

3.2.3 Grensoverschrijdend transport van afval faciliteren

Nood aan geharmoniseerde implementatie van regelgeving

Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen is aan specifieke regelgeving onderworpen die de duur van het transport van afval soms fors verlengt of het transport zelfs verhindert. In die zin is het onderscheid tussen afvalstoffen, bijproducten en stoffen in de eindeafvalfase (end-of-waste) zoals gedefinieerd in de afvalstoffenrichtlijn (2008/98/EG) belangrijk. Binnen de categorie 'afvalstoffen' bestaan er bovendien nog verschillende typen. Voor het transport ervan worden afvalstoffen die zijn bestemd voor nuttige toepassing ingedeeld in een groene en een oranje lijst. Dit gebeurt op basis van de verordening over de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (CLP). Voor afvalstoffen van de oranje lijst is een kennisgeving noodzakelijk.

Ondanks de definities die worden gegeven in de afvalstoffenrichtlijn en de CLP-verordening bestaan nog belangrijke verschillen in interpretatie tussen landen en regio's. Deze verschillen in interpretatie vormen een belangrijke barrière voor het internationale transport van afval. Op die manier mist België kansen voor de verwerking van buitenlands afval en dus voor de creatie van toegevoegde waarde en jobs in België.

⁵ De ladder van Lansink bevat de volgende voorkeuren voor het verwerken van afval: 1) voorkomen van afval, 2) hergebruiken van afval, 3) recycleren van producten en materialen of valoriseren door omzetting in compost, 4) verbranden met energierecuperatie, 5) verbranden zonder energierecuperatie; 6) storten.

⁶ Verslag van het secretariaat van de CRB: Het concurrentievermogen van de afvalverwerkende nijverheid (2013) [\[link\]](#)

Er is dan ook nood aan harmonisatie op dit vlak. Het ECHA-forum dat werd opgezet in het kader van REACH - een orgaan dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van nationale handhavingsautoriteiten - is op dit vlak een goed voorbeeld. Het probeert de handhaving van REACH en CLP te coördineren in de EU-lidstaten, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein door ervoor te zorgen dat deze landen op een lijn zitten op het vlak van interpretatie. Een gelijkaardig forum zou kunnen worden opgezet om te komen tot een geharmoniseerde interpretatie in de discussie rond afval.

Administratieve lasten evalueren

De administratieve kosten die zijn verbonden aan het transport van afvalstoffen zijn hoog. Regelgeving is natuurlijk nodig om de openbare veiligheid en gezondheid van burgers en werknemers te garanderen. Zonder de bestaande eisen inzake bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk te verzwakken, vragen de sociale gesprekspartners dat de procedures om deze doelstellingen te doen naleven zo efficiënt mogelijk zijn.

Er dient in dit kader zo snel mogelijk werk worden gemaakt van een elektronisch loket waar vergunningen digitaal kunnen worden aangevraagd. Ook moet worden bekeken of de administratieve last voor het transport van afvalstoffen naar "vooraf goedgekeurde inrichtingen" (VGI) niet kan worden verlicht. De VGI-status houdt in dat de onderneming waar de afvalstoffen worden verwerkt na de uitvoering van een grondige audit door de bevoegde autoriteiten werd goedgekeurd als voldoende aan de kwaliteitseisen voor het verwerken van een bepaald (of van bepaalde) type(n) afval. In principe moet bij de overbrenging van afval naar een inrichting met VGI-status een notificatie voor afvaltransport worden afgeleverd binnen 7 werkdagen. In de praktijk duurt dit echter vaak heel wat langer. Er dient te worden onderzocht hoe de administratieve lasten voor het transport van afval naar dergelijke ondernemingen kunnen worden verlaagd zonder afbreuk te doen aan de veiligheid en aan de kwaliteit van de controle en van de informatie. Daarnaast is er, uit gezondheids- en veiligheidsoverwegingen, ook voldoende informatie nodig voor werknemers en andere personen die in contact komen met het afval.

3.2.4 Naar een internationaal level playing field

De afvalmarkt is een internationale markt (cf. secretariaat CRB (2013)⁷). Afvalstoffen worden vaak getransporteerd naar de landen waar ze op de goedkoopst mogelijke manier kunnen worden verwerkt. Vanuit milieuoogpunt hoeft dit geen probleem te zijn in de mate dat het recyclageproces in die landen ook voldoet aan de minimumvoorwaarden op het vlak van leefmilieu, gezondheid, veiligheid van burgers en werknemers... Dit is, zeker in opkomende landen, niet altijd het geval.

Een mogelijk antwoord hierop is de vergunning voor het transporteren van afval te koppelen aan de certificatie van de eindverwerkers van afval. Op die manier wordt geëist dat het afval dat in Europa wordt gegenereerd ook wordt verwerkt in ondernemingen die voldoen aan bepaalde kwaliteitsnormen. De norm voor elektrisch en elektronisch afval die op dit moment wordt uitgewerkt binnen CENELEC zou als voorbeeld kunnen dienen.

⁷ Secretariaat CRB (2013), Het concurrentievermogen van de afvalverwerkende nijverheid

Ook het tegengaan van de illegale export van afval is een belangrijk element in het garanderen van een "level playing field". Er bestaat bv. een verbod op de uitvoer van gevaarlijk afval naar niet-OESO-landen. De handhaving van die bepaling is evenwel vaak een probleem. Denk bijvoorbeeld aan de illegale export van elektrisch en elektronisch afval of aan de illegale uitvoer van auto's vanuit Brussel via de haven van Antwerpen, die na hun transport - met bijhorende CO₂-uitstoot - vaak worden verwerkt in poevere sociale en milieu-omstandigheden.

Een belangrijke factor in de handhaving is een duidelijke definitie van de begrippen afvalstof, product, bijproduct... Op die manier kan de handhaving betreffende de in- en uitvoer van afvalstoffen op een homogene manier plaatsvinden. Verder is een duidelijke methodiek op het vlak van traceerbaarheid uitermate belangrijk om de illegale export van afvalstoffen tegen te gaan.

Ten slotte is controle cruciaal. Bij gebrek aan voldoende controle op de naleving van de wetgeving, kan een volwaardig « level playing field » op wereldvlak niet worden gewaarborgd, wat ontegensprekelijk een negatieve impact heeft op het concurrentievermogen van de ondernemingen en de werkgelegenheid in België. De sociale partners pleiten daarom voor meer controles op in- en uitvoer van afvalstoffen. Deze controles vereisen bovendien voldoende coördinatie, zowel op internationaal als op nationaal vlak, vooral in de Belgische context, waar de vereiste controlebevoegdheden zijn verdeeld over de federale overheid en de regio's.

3.3 Recyclageproces

Het is belangrijk een klimaat te creëren dat bevorderlijk is voor duurzame investeringen in de Belgische recyclageactiviteiten.

3.3.1 Nood aan een stabiel rechtskader

Een stabiel rechtskader dat de economische actoren voorspelbaarheid en rechtszekerheid biedt, is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed investeringsklimaat. Investeringen in recyclage-infrastructuur vereisen immers vaak grote bedragen. Ondernemers zullen deze beslissing enkel nemen indien ze een duidelijk zicht hebben op de lange(re) termijn, vooral wat de toegankelijkheid van grondstoffen voor recyclage betreft.

3.3.2 Innovatie verder stimuleren

Heel wat recyclagebedrijven in België beschikken over een state-of-the-art-kennis van recyclagetechnieken. De deelneming van België aan de "Knowledge and Innovation Community" (KIC) rond grondstoffen ingesteld in het kader van het Europees Instituut voor Innovatie en Technologie (EIT) wijst op de belangrijke plaats die België ter zake inneemt. Het is dan ook belangrijk om innovatie in dit domein verder te ondersteunen.

Het is hierbij evenwel ook belangrijk dat overheden beseffen dat innovatie ruimer is dan innovatie betreffende recyclagetechnologie. Het gaat ook om nieuwe businessmodellen, organisatorische innovatie, sociale innovatie, het betreden van nieuwe markten... onafhankelijk van de technologische intensiteit van bedrijven. Bovenbeschreven vormen van innovatie kunnen ook plaatsvinden binnen bedrijven die een andere corebusiness hebben dan recyclage.

Aangezien de bevoegdheden voor innovatie in België verspreid zijn over verschillende overheidsniveaus, zal samenwerking en afstemming tussen deze niveaus belangrijk zijn. Samenwerking zal tevens nodig zijn om de positie van België in Europa te versterken.

3.3.3 Regelgevende belemmeringen evalueren

Zoals eerder werd vermeld, bestaat naast de afvalwetgeving in strikte zin nog andere regelgeving die een meer indirecte impact heeft op recyclageactiviteiten. Deze regelgeving komt tegemoet aan welbepaalde doelstellingen die niet noodzakelijk samenvallen met het stimuleren van recyclage.

In punt 3.2.3 werd al gewezen op de impact van de verordening over de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (CLP). Een ander voorbeeld van reglementering die een impact heeft op recyclageactiviteiten is REACH. De verordening over REACH heeft als eerste doelstelling de risico's voor het leefmilieu en de gezondheid van consumenten en werknemers te beperken. Ze verplicht de ondernemingen aan te tonen dat de stoffen die ze op de markt brengen veilig kunnen worden gebruikt en de gevaarlijkste chemische stoffen eventueel geleidelijk te vervangen. Ze streeft er voorts naar het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen te stimuleren via innovatie en via het op de markt brengen van stoffen die beter zijn voor de gezondheid van de mens en voor het milieu. Hoewel afvalstoffen niet uitdrukkelijk in deze verordening zijn opgenomen, wordt de recyclageactiviteit erin gelijkgeschakeld met de vervaardiging van chemische stoffen en valt ze er bijgevolg onder⁸. De verordening schrijft onder meer voor dat een reeks chemische stoffen aan een autorisatie moet worden onderworpen alvorens in een consumptieproduct te kunnen worden opgenomen⁹.

De kostprijs van deze procedure in Europa wordt gerechtvaardigd door de wil om de ontwikkeling van producten die het risico voor het leefmilieu, de consumenten en de werknemers beperken, te bevorderen. Hierbij moet evenwel worden vermeden dat die bijkomende kosten ertoe leiden dat sommige afvalstoffen worden versluisd naar landen waar de regels over de aanwezigheid van bepaalde chemische stoffen soepeler of zelfs onbestaande zijn.

Een andere mogelijke barrière voor de recyclage van bepaalde afvalstromen is de (technische en/of economische) traceerbaarheid van bepaalde stoffen. Een voorbeeld zijn kunststoffen waarvoor het moeilijk/duur is om te achterhalen of bepaalde stoffen in de kunststof aanwezig zijn. Dit probleem is vaak groter voor kunststoffen die pas na een lange levensduur in de afvalfase komen. Indien traceerbaarheid van stoffen een probleem is, kan een 'bill of materials' in bepaalde gevallen een oplossing zijn. Aan een bill of materials zijn echter ook kosten verbonden. Daarom moeten ook andere pistes worden onderzocht.

In het algemeen dient aandacht te worden besteed aan de interacties tussen de verschillende wetgevingen teneinde de doelstellingen van elke wetgeving zo goed mogelijk te bereiken zonder REACH te verzwakken.

Deze kwestie is een Europese aangelegenheid, maar als België een invloed wil hebben op deze reglementering is het belangrijk intern de dialoog aan te gaan om zo een gezamenlijk standpunt te kunnen innemen op Europees niveau.

⁸ We wijzen er evenwel op dat een vrijstelling t.a.v. de verordening bestaat in het geval dat de stof die voortvloeit uit de recyclage dezelfde is als die welke werd geregistreerd en dat ook mogelijke afwijkingen op de REACH-verordening bestaan, welke op dit ogenblik per geval worden geanalyseerd.

⁹ De autorisatieplichtige stoffen zijn die welke zijn opgenomen in bijlage XIV van de verordening.

3.3.4 Potentieel van de sociale economie

Bepaalde stadia in het recyclageproces zijn vrij arbeidsintensief. Er zijn dan ook kansen voor het inschakelen van de sociale economie. Hier moet men rekening houden met de reeds bestaande inschakeling van laaggeschoold en minder valide personeel in de afvalsector. Het doel is jobcreatie, geen jobverschuiving. Een goede begeleiding, vorming en bijscholing zullen dus essentieel zijn om de bestaande werknemers in te schakelen.

3.4 Markten voor gerecycleerde materialen

Het stimuleren van recyclage is niet enkel een kwestie van maatregelen die zijn gericht op de aanbodzijde. Het is tevens belangrijk dat er voldoende vraag is naar gerecycleerde materialen. Ook hier moet de overheid een rol spelen.

3.4.1 Groene publieke aanbestedingen

In België werden de overheidsuitgaven voor werkingskosten (excl. lonen) en investeringen in 2015 op 5,9% van het bbp geraamd¹⁰. De overheid heeft dus een niet te verwaarlozen potentiële slagkracht op de markten voor gerecycleerde materialen. Ze vormt niet alleen een afzetgebied voor gerecycleerde materialen, maar kan ook een rolmodel zijn via haar koopgedrag en andere consumenten overtuigen van de kwaliteit van de gerecycleerde producten. Op die manier kunnen intelligente groene overheidsopdrachten de transitie naar een lokale circulaire economie stimuleren.

De ontwikkeling van de ecologische overheidsopdrachten ("Green Public Procurement") op zowel federaal als regionaal niveau in België zou inderdaad de markt van de gerecycleerde materialen onrechtstreeks kunnen stimuleren. Daartoe zouden de mogelijkheden die de Europese richtlijnen inzake overheidsopdrachten bieden zo goed mogelijk moeten worden aangewend op het vlak van de ecologische overheidsopdrachten, zoals wordt gesuggereerd in de mededeling 'COM(2008) 400' van de Europese Commissie. De ontplooiing van de ecologische overheidsopdrachten vereist ook een evolutie in de manier waarop openbare aanbestedingen worden gerealiseerd; dit zou bv. kunnen via de verspreiding van passende informatie, zoals casestudy's of bestaande praktijken.

3.4.2 Reglementaire barrières voor het gebruik van gerecycleerde stoffen evalueren

Bepaalde normen maken het gebruik van gerecycleerde materialen in producten onmogelijk (bv. normen m.b.t. de bouwsector). We moeten evolueren naar reglementeringen/normen die verwijzen naar prestaties, eerder dan een gedetailleerde productomschrijving. De Belgische autoriteiten moeten daartoe van gedachten wisselen met de actoren in het veld om te bepalen waar de belangrijkste problemen liggen en de belemmeringen in de bestaande wetgeving op te sporen. Belangrijk om te noteren is dat zelfs in overheidsopdrachten nog altijd bepaalde gerecycleerde materialen vaak zelfs expliciet uitgesloten worden, vooral voor bouwproducten. Dit staat in schril contrast met onder andere de noodzaak om recyclage te ondersteunen via groene overheidsopdrachten.

¹⁰ Economische vooruitzichten 2015-2020, Federaal Planbureau (2015)

3.4.3 Vertrouwen in gerecycleerde materialen stimuleren

Een belemmering voor het gebruik van gerecycleerde materialen is het gebrek aan vertrouwen in de kwaliteit ervan. De ontwikkeling van normen om de 'prestaties' van die materialen aan te tonen of van labels die de kwaliteit/prestatie van die materialen garanderen, kan in bepaalde gevallen en mits ze goed zijn vormgegeven, aangewezen zijn om dit probleem te verhelpen. Er zou moeten worden nagegaan welke instrumenten het meest geschikt zouden zijn in functie van de producten of materialen in kwestie.

3.4.4 Gerecycleerde materialen constant bevoorraden

Ondernemingen zullen slechts gebruik maken van gerecycleerde materialen als ze relatief zeker zijn dat ze op elk moment over voldoende hoeveelheden kunnen beschikken. In die zin is de vraag naar recyclaten ook afhankelijk van het aanbod.

4 Belang van vorming en sociaal overleg

De transitie naar een circulaire economie impliceert dat sommige activiteiten zullen verdwijnen en dat nieuwe activiteiten in de plaats zullen komen. Het succes van een dergelijke transitie zal worden bepaald door het succes waarmee arbeid uit de krimpende activiteiten kan worden getransfereerd naar de nieuwe activiteiten. Opleiding en vorming, vooral inzake veiligheid en gezondheid, maar ook inzake vereiste nieuwe kennis en vaardigheden, zullen hierbij een belangrijke rol spelen. Daartoe zijn actieve strategieën op het vlak van opleiding en vorming fundamenteel en dit voor alle werknemerscategorieën.

In het algemeen is het sociaal overleg een waarborg voor het welslagen van een omschakeling naar een meer circulaire economie. Dit is des te belangrijker omdat deze omschakeling tal van sociaal-economische gevolgen zal hebben met een aanzienlijke impact voor de verschillende actoren in de samenleving.

Woonden, onder het voorzitterschap van de heer R. TOLLET, voorzitter van de Raad, de plenaire vergadering van 24 februari 2016, bij:

Lid benoemd op voorstel van de representatieve organisaties van de industrie en van het bank- en verzekeringswezen:

mevrouw DEMBOUR

Lid benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de ambachten, de kleine en middelgrote handelsondernemingen en de kleinindustrie vertegenwoordigen:

de heer VANDORPE

Lid benoemd op voorstel van de landbouworganisaties:

de heer GOTZEN

Lid benoemd op voorstel van de bosbouw:

de heer COOLENS

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de arbeiders vertegenwoordigen:

Algemeen Christelijk Vakverbond: de heer HANSSENS

Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België: de heer VALENTIN

Woonde de vergadering bij als deskundige van de Raad:

de heer DEBAENE