



Besluit van de gouverneur betreffende afvalverwerking, Antwerpen, District Wilrijk, Boomsesteenweg 1000

Aanleiding en context

De Intercommunale voor Slib- en Vuilverwijdering van Antwerpse Gemeenten (ISVAG) (RPR 0214.981.001), hierna 'de betrokkene', met maatschappelijke zetel aan de Boomsesteenweg 1000, 2610 Wilrijk, staat in voor de verwerking van het huishoudelijk restafval dat in de stad Antwerpen wordt opgehaald.

Bij Ministerieel Besluit van 4 november 2022 verkreeg de betrokkene een omgevingsvergunning met referte OMV/2017007490 voor het verder exploiteren van haar ingedeelde inrichtingen en activiteiten, waaronder de exploitatie van een afvalverbrandingsoven voor huishoudelijk afval, voor een proeftermijn van twee jaar.

Bij arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 29 augustus 2024 met nummer RvVb-A-2324-1038 werd deze omgevingsvergunning vernietigd en werd besloten dat de rechtsgevolgen van de vernietigde omgevingsvergunning voor een termijn van twee weken na de betekening van het arrest in stand worden gehouden.

Het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 29 augustus 2024 met nummer RvVb-A-2324-1038 werd op 10 september 2024 aan betrokkene betekend. Bijgevolg dient betrokkene haar activiteiten ten laatste op 25 september 2024 stil te leggen.

De stopzetting van de activiteiten van betrokkene vanaf 25 september 2024 impliceert een aanzienlijk risico voor mens of milieu in de zin van artikel 16.7.1 DABM zo blijkt uit de nota die OVAM op 13 september 2024 bezorgde aan de burgemeester en die geactualiseerd werd op 23 september 2024.

Nota OVAM 'Probleemveld rond ISVAG t.g.v. de beslissing van de RvVB van 29/8/2024'

Deze nota is opgesteld naar aanleiding van het overleg van 11/09/2024 tussen de OVAM en de stad Antwerpen. Tijdens dit overleg had de OVAM aangegeven dat de beslissing van de RvVB van 29/08/2024 zal leiden tot aanzienlijke en onmiddellijke risico's voor de bevolking van de stad Antwerpen en het leefmilieu.

De OVAM bezorgt met deze nota een technische insteek om alle complicaties in kaart te brengen die aanleiding geven tot deze risico's:

1. Continuïteit afvalophaling en afvalverwerking

De aanvoer van huishoudelijk afval vanuit het werkingsgebied van ISVAG bedraagt circa 3.100 tot 3.500 ton/week, waarvan circa 2.000 ton afkomstig is van de stad Antwerpen.

Op korte termijn is er geen alternatieve oplossing voor de afvalverwerking van het huishoudelijk afval van de stad Antwerpen voorhanden. De afvalophaling bij de burger wordt hierdoor bedreigd en het huishoudelijk afval dreigt bij de stopzetting van de ISVAG-exploitatie op het grondgebied van de stad Antwerpen te worden gesluikstort en opgestapeld op het openbaar domein omdat het ook elders niet geaccepteerd en verwerkt kan worden. Dit kan resulteren in een risico voor mens en milieu dat bovendien dagelijks aangroeit.

De burgers van de stad Antwerpen zullen door de stopzetting van de exploitatie hun huishoudelijk afval dus niet meer kwijt geraken wat onbetwistbaar een rechtstreekse impact zal hebben op de gezondheid van de Antwerpse bevolking en kan leiden tot een verstoring van de algemene orde. De stopzetting zal dus een aanzienlijk risico voor mens en milieu creëren.

Om een correct beeld te krijgen over de alternatieve mogelijkheden voor de verwerking van dit afval heeft de OVAM, door middel van een rondvraag bij Belgische afvalverwerkers, een evaluatie opgemaakt betreffende de mogelijkheden om (i) de afvalstoffen elders te verbranden, (ii) de afvalstoffen tijdelijk te stockeren en (iii) de logistieke mogelijkheden (inzake transport en op- en overslag) om deze afvalstoffen elders te kunnen verbranden of tijdelijk te stockeren, en (iv) INDAVER te laten instaan voor de volledige verwerking van de afvalstoffen afkomstig of bestemd voor de ISVAG-installatie op basis van hun onderlinge overeenkomst inzake crisissituaties.

(i) Alternatieven inzake afvalverbranding:

Uit een rondvraag door de OVAM bij de Belgische afvalverbrandingsinstallaties blijkt dat er alvast tot eind november 2024 geen enkele Vlaamse installatie, met uitzondering van INDAVER, beschikbare capaciteit heeft om afvalstoffen afkomstig van de ISVAG-vennoten te accepteren en verwerken. Dit volgt o.a. uit het feit dat heel wat afvalverbrandingsinstallaties deze periode van het jaar enkele weken stilliggen voor onderhoudswerken aan de installatie.

De enige uitzondering hierop is de roosteroven van INDAVER te Doel maar door een onderhoudsschuttdown die loopt van week 37-39 zijn hier de eerstvolgende week slechts volgende, beperkte capaciteiten beschikbaar:

Kw 37: 1.200 ton

Kw 38: 700 ton

Kw 39: 700 ton

Ook in Wallonië werd er geen beschikbare capaciteit gevonden. In Brussel is er een installatie die, onder het nodige voorbehoud, vanaf week 39 (maandag 23 september) 600 ton zou kunnen aanvaarden en vanaf week 40 2000 ton/week zou kunnen aanvaarden. Kanttekening hierbij is wel dat de verwerking van huishoudelijk afval buiten de gewestgrenzen momenteel niet toegestaan is (zie infra).

Export naar het buitenland is op de korte termijn geen piste. De uitvoer hiervan dient geregeld te worden conform de verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen of EVOA. De administratieve doorlooptijd om een goedgekeurde kennisgeving ('transportvergunning') voor grensoverschrijdend afvaltransport te verkrijgen, bedraagt al gauw circa twee maanden. Daarnaast is er momenteel ook in onze buurlanden, in Nederland in het bijzonder, nauwelijks tot geen beschikbare capaciteit voor de verwerking van buitenlands afval. Dit volgt uit een grote calamiteit die heeft plaatsgevonden bij de afvalverbrandingsinstallatie van AVR Rozenbrug (Rotterdam) waardoor er momenteel een verbrandingscapaciteit van circa 1,4 miljoen ton (!) onbeschikbaar is in Nederland.

Bovendien kan Vlaanderen principieel geen export van huishoudelijk afval voor verbranding buiten de gewestgrenzen toestaan. Conform het Lokaal Materialenplan (titel 9.1.2) past het Vlaams Gewest immers het zelfvoorzieningsprincipe (art. 16 EU Kaderrichtlijn Afval) toe voor de verwerking van huishoudelijk afval. Dit impliceert dat Vlaanderen zelf moet instaan voor de verwerking van het in Vlaanderen geproduceerde huishoudelijk afval.

(ii) Alternatieven inzake tijdelijke opslag van het afval

In Vlaanderen is er één stortplaats waar vast, brandbaar afval tijdelijk gestockeerd kan worden in afwachting van verbranding; nl. de stortplaats HOOGE MAEY in Antwerpen die wordt geëxploiteerd door INDAVER. Op deze stortplaats kunnen enkel bedrijfsafvalstoffen worden gestockeerd om nadien te verbranden op de wervelbedoveninstallatie SLECO, waardoor dit geen oplossing is voor het ISVAG-afval. Dit volgt zowel uit de vergunning als uit operationele belemmeringen hiervoor.

Huishoudelijk afval kan potentieel ook op andere (vergunde) locaties dan stortplaatsen gestockeerd worden. Dit is echter geen evidentie want de afvalstoffen moeten hiervoor eerst bewerkt worden via een baalperssysteem. Het afval wordt samengeperst tot één groter geheel, dat men afzonderlijk kan stockeren en beheren op een veilige en professionele wijze. Om dit te realiseren heeft een verwerker enerzijds nood aan een gespecialiseerde baalmachine en anderzijds aan een vergunde inrichting met voldoende opslagcapaciteit. INDAVER heeft in haar communicatie met de OVAM aangegeven dat zij bereid is om dit alternatief mogelijk te maken. Zij beschikken op dit moment echter niet over een gespecialiseerde baalmachine en kunnen niet onmiddellijk aan de slag. Deze machine is besteld maar pas inzetbaar vanaf 16 september. Verwacht wordt dat de ingebruikname hiervan gepaard zal gaan met de bijhorende opstartperikelen en deze piste geen onmiddellijke oplossing is voor het onmiddellijke risico dat ontstaat voor mens of milieu.

Voor de eerste week kunnen deze balen gestockeerd worden op de site van INDAVER te Doel. Voor de hierop volgende weken wordt nog een externe, beschikbare en vergunde locatie gezocht momenteel.

Deze balen worden in de openlucht gestockeerd (een 'noodhal met vergunning' is eenvoudigweg niet ter beschikking) wat andere milieueffecten en -risico's met zich mee kan brengen, waaronder:

- gisting en emissies van geur en broeikasgassen;
- ontstaan van zwerfvuil door wind;
- aantrekking van meeuwen en ongedierte die hier voedsel komen zoeken;
- ontstaan van percolaat door regenval, wat kan leiden tot een mogelijke verontreiniging van de bodem indien deze opslag op een niet specifieke hiervoor ingerichte locatie wordt gefaciliteerd;
-

Op basis van deze informatie moet de OVAM besluiten dat de tijdelijke opslag van het afval ook geen haalbare oplossing is om op korte termijn de continuïteit van de afvalophaling en -verwerking van de huishoudelijke afvalstoffen afkomstig uit de stad Antwerpen te garanderen.

Een bijkomend risico bestaat dat de bestaande verbrandingsinstallaties dergelijke volumes en hoeveelheden niet zomaar kunnen 'inhalen' nadien en dat dit finaal zelfs definitief gestort moet worden.

(iii) Logistieke knelpunten

Om het huishoudelijk afval van de ISVAG-vennoten (waarvan het overgrote afkomstig is van de stad Antwerpen, zie supra) op een andere locatie dan bij ISVAG te verwerken werden er heel wat operationele, logistieke knelpunten gedetecteerd.

ISVAG is het aanleverpunt van de lokale ophaalrondes en moet aldus instaan voor het heroriënteren van circa 3.000 ton/week. Dit zijn circa 300 vrachten/week die normaliter door perswagens aangeleverd worden in de bunker van ISVAG (zoals voorzien in de vergunning), maar die dan overgeslagen moeten worden. Hiervoor is er nood aan de op- en overslag en het herladen naar opleggers ('walking floor'-vrachtwagens) die het afval dan overbrengen naar (een) andere verwerkingsinstallatie(s).

ISVAG is zelf niet geconcipieerd als overslagstation. RENEWI zou hiervoor een oplossing uitwerken, maar dit vergt hoe dan ook heel wat planning en overleg waardoor dit op korte termijn niet realiseerbaar is. Zo blijkt uit de gesprekken met RENEWI dat het grote knelpunt hierbij het beschikbaar stellen van de nodige walking floor-opleggers is, inclusief chauffeurs die met deze gespecialiseerde vrachtwagens kunnen rijden. Momenteel zijn er slechts 5-10 van dergelijke vrachtwagens voorhanden, terwijl dit operationeel plan toch zeker 20 van dergelijke vrachtwagens vereist.

Bovendien gaat deze noodzakelijke op- en overslag ook gepaard met de mogelijkheid op bijkomende risico's voor mens en milieu:

- brandgevaar;
- geurhinder;
- verkeerscongestie (o.a. impact Ring Antwerpen, Ring Brussel en A12);
- extra transportkilometers (+3000 tot +25.000 km/week) en de hieruit volgende emissies
- ...

(iv) Verwerking van de afvalstoffen door INDAVER op basis van hun overeenkomst met ISVAG voor uitzonderlijke situaties.

Tussen ISVAG en INDAVER bestaat er een overeenkomst voor uitzonderlijke crisissituaties waarbij INDAVER zich engageert om de afvalstoffen die bij ISVAG verwerkt worden, te aanvaarden en hiervoor in een alternatieve verwerking te voorzien.

Volgens de informatie aangereikt aan de OVAM kan Indaver niet integraal voldoen aan deze verplichting omwille van de geplande onderhoudsschuttdown die deze maand (september) plaatsvindt aan de roosteroven in Doel. (zie supra (i)). Zij kunnen wel nog een beperktere hoeveelheid verwerken in deze oven maar onmogelijk de volledige afvalstroom die normaal bij ISVAG verwerkt wordt. De huishoudelijk afvalstoffen van de stad Antwerpen vormen een 2/3 van deze stroom en kunnen niet opgenomen worden via deze weg. De resterende 1/3 kan wel op deze wijze verwerkt worden.

Het verdere gebrek aan enige andere alternatieven, om in een correcte en veilige verwerking te voorzien, zorgt voor een reëel effect op de volledige afvalketen en heeft tot het uiteindelijke gevolg dat de ophaling in het gedrang zal komen. ISVAG heeft bevestigd dat zij haar inrichting zal sluiten in de nacht van zondag 15/9 op maandag 16/9. Door deze stopzetting is er dus wel degelijk sprake van een reële en onmiddellijke risico voor mens of milieu op het grondgebied van de stad Antwerpen

Het verdere gebrek aan enige andere alternatieven, om in een correcte en veilige verwerking te voorzien, zorgt voor een reëel effect op de volledige afvalketen en heeft tot het uiteindelijke gevolg dat de ophaling in het gedrang zal komen.

Door deze stopzetting is er dus wel degelijk sprake van een reëel en onmiddellijk risico voor mens of milieu op het grondgebied van de stad Antwerpen

2. Aantasting van de verbrandingsoven

Indien de installatie op korte termijn wordt stopgezet en de temperatuur in de installatie te snel en langdurig wordt teruggebracht naar de omgevingstemperatuur, dan zal dit blijvende, negatieve gevolgen hebben voor de verbrandingsoven. Dit leidt tot bijkomende risico's voor mens en milieu.

De oven en de materialen die hierin aanwezig zijn, werden jarenlang blootgesteld aan hoge temperaturen. Deze ovens zijn hiervoor ontworpen en hebben zich naar deze omstandigheden gevormd want stoffen zetten immers uit bij hogere temperaturen.

Bij een langdurige stilstand, waarbij de oven en zijn materialen worden teruggebracht naar omgevingstemperatuur, zullen deze materialen terug krimpen wat beschadigingen veroorzaakt. Dit wordt versterkt door het feit dat in de oven onzuiverheden aanwezig zijn met een sterk corrosief karakter. De ovens zullen dus permanent en ernstig beschadigd geraken met als uiteindelijke gevolg dat zij niet meer veilig terug kunnen worden opgestart indien deze gedurende een lange periode worden afgekoeld.

Het verlies van een verbrandingsoven zal voor een aanzienlijke (negatieve) kentering zorgen in het Vlaamse afvallandschap. Door de verwerkingsmarkt te verenigen zal er ongetwijfeld meer afval gestockeerd worden, zonder een baalprocedure. De toename van opgeslagen afval leidt tot grotere risico's voor mens en milieu zoals bijvoorbeeld een grotere kans op afvalbranden.

Bijgevolg is het in het kader van behoorlijk bestuur verdedigbaar dat ISVAG de nodige maatregelen treft om permanente schade aan de ovens te voorkomen zodat deze in de toekomst weer operationeel zijn om huishoudelijke afvalstoffen van de stad Antwerpen te verwerken.

Daarnaast bestaat er ook een direct risico voor mens en milieu bij de stopzetting van de oven. In deze oven zijn diverse onzuiverheden aanwezig (o.a. diverse assen). Om te voorkomen dat deze onzuiverheden worden omgezet naar milieuschadelijke stoffen en nevenproducten die vervolgens in de leefomgeving terecht (kunnen) komen, is een hoge temperatuur vereist. Om deze reden zijn afvalverbrandingsinstallaties, overeenkomstig artikel 5.2.3bis.1.11. §2 van VLAREM II, verplicht een minimale verbrandingstemperatuur van 850°C te hanteren. Eveneens ontstaat na het stilleggen van de oven het probleem dat de stortvloer niet in onderdruk zit en dat de geurhinder niet opgezuiverd wordt via een wassing / biofilter. ISVAG is daar niet voor uitgerust.

Vanwege bovenstaande redenen is het opportuun om aan ISVAG de mogelijkheid te bieden om de temperatuur van de verbrandingsovens op peil te houden door bijvoorbeeld te voorzien in een tijdelijke verbranding van de huishoudelijke afvalstoffen afkomstig uit de stad Antwerpen bij een minimale doorzet van 7 ton/uur en/of de mogelijkheid te geven om aardgas te verbranden in deze ovens.

3. Conclusie

Op basis van de aangeleverde informatie schetst de OVAM de acute problemen die zijn ontstaan als een gevolg van de beslissing van de RvVB van 29/08/2024. Concreet is de OVAM van mening dat:

- de afvalophaling en afvalverwerking van huishoudelijke afvalstoffen afkomstig uit de stad Antwerpen niet kan gewaarborgd worden;
- de nadelige gevolgen ten gevolge van de aantasting van de verbrandingsoven d.m.v. een te snelle uitdienstname vermeden moet worden.

4. Addendum situatie 20 september 2024

Dit addendum (d.d. 20 september) voorziet in een actualisering van de nota 'Probleemveld rond ISVAG t.g.v. de gevolgen van de beslissing van de RvVB van 29/8/2024' die door de OVAM aan de Stad Antwerpen werd overgemaakt op 13 september.

Met dit addendum biedt de OVAM inzicht in het huidige operationeel plan dat uitgewerkt is om de inzameling en de verwerking van het afval afkomstig van de ISVAG vennoten te waarborgen. Hoewel dit plan aanzienlijke inspanningen vergt van de betrokken partijen, is het tot nu toe succesvol gebleken. De afgelopen week zijn er geen noemenswaardige problemen geweest bij de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Het is echter belangrijk om te onderstrepen dat dit plan wel uitermate kwetsbaar is voor eventuele verstoringen, bijvoorbeeld in de logistieke schakel of eindverwerking.

Dit operationeel plan, waarbij het huishoudelijk afval prioritair verwerkt wordt, heeft wel als belangrijk neveneffect dat hiermee de verwerking van het bedrijfsafval, dat in gelijkaardige verbrandingsinstallaties verwerkt wordt, sterk onder druk komt te staan. Indien deze situatie blijft aanslepen kan dit voor grote problemen zorgen bij de inzamelaars van bedrijfsafvalstoffen.

4.1 Operationeel plan verwerking ISVAG afval

Sedert het begin van week 38 (maandag 16 september) wordt er nagenoeg geen afval meer geaccepteerd op de site van ISVAG (enkel nog wat grofvuil en uiterst beperkte hoeveelheid huishoudelijk restafval). Vanaf donderdag 19 september wordt er helemaal niets van afval meer geaccepteerd op de site van ISVAG.

Er werd een alternatieve, operationele regeling uitgewerkt om de afvalinzameling en verwerking van het huishoudelijk afval afkomstig van de ISVAG-vennoten te verzekeren. Dit operationeel plan werd uitgewerkt door volgende partijen:

- ISVAG
- IGEAN
- Stad Antwerpen
- Gemeente Puurs-Sint-Amands
- Renewi
- Indaver

Het huishoudelijk afval dat wordt ingezameld door IGEAN, Stad Antwerpen en de gemeente Puurs-Sint-Amands, en normaliter rechtstreeks wordt aangeleverd op de site van ISVAG, wordt voortaan via de perswagens (die worden ingezet voor de huis-aan-huisinzameling) afgeleverd op drie verschillende locaties:

- Indaver Doel
- Renewi Puurs
- Renewi Kaai 271

Een beperkt gedeelte van de perswagens kan meteen na de ophaalronde het ingezamelde afval afleveren op de site van Indaver te Doel.

Voor het overige - en grootste - gedeelte van het ingezamelde afval fungeren de sites van Renewi (Puurs en Kaai 271) als op- en overslaglocatie. Het afval wordt hier aangeleverd via perswagens en vervolgens overgeslagen om via gespecialiseerde opleggers ('walking floors') te vervoeren naar de site van Indaver te Doel.

Op de site van Indaver te Doel wordt vervolgens een gedeelte van het afval rechtstreeks gestort op de bunker van de roosteroven. Het overige deel wordt gebaald in functie van tijdelijke opslag.

Vanaf week 39 (maandag 23 september) zal er ook 60 ton per dag worden aangeleverd bij de afvalverbrandingsinstallatie Brussel-Energie in Neder-Over-Heembeek, via op- en overslag bij Renewi Puurs. Dit kan potentieel vanaf week 40 nog worden opgeschaald naar 120 ton/dag.

4.2 Risico's op korte en middellange termijn

Voorliggend operationeel plan brengt een zeer hoge logistieke druk met zich mee: langere ophaalrondes doordat er moet worden afgeleverd in de Antwerpse haven of Puurs via transportwegen die nogal gevoelig zijn voor verkeerscongestie, extra transportkilometers door de noodzakelijke op- en overslag, uitdaging voor het vastleggen van voldoende 'walking-floor'-opleggers en bijhorende chauffeurs,...(zie ook supra).

Daarnaast hangt het verder slagen van dit plan af van het perfect functioneren van de afvalverbrandingsinstallatie van Indaver (en die van Brussel-Energie) en de huidige baalcampagne.

Kleine verstoringen hier (bijv.: defect baalmachine, schade aan de oven ten gevolge van ontploffen lachgascilinders,...) kunnen tot grote problemen leiden aangezien er geen back-up capaciteit meer beschikbaar is.

Het grootste neveneffect van dit operationeel plan is dat er nu afvalverbrandingscapaciteit gevrijwaard wordt voor de verwerking van huishoudelijk afval, die tot twee weken terug uitsluitend benut werd voor de verwerking van bedrijfsafval.

Hierdoor kunnen bepaalde inzamelaars van niet-gevaarlijke, vaste, brandbare bedrijfsafvalstoffen momenteel heel wat minder tonnages aanleveren bij Indaver dan waar zij in hun eigen planning rekening mee hebben gehouden. Dit heeft tot gevolg dat deze inzamelaars momenteel een andere uitweg moeten zoeken voor de verwerking van dit bedrijfsafval.

Op korte termijn zullen de inzamelaars van bedrijfsafval wellicht heel wat meer afval moeten stockeren op de eigen sites. De opslag hiervan houdt steeds een aanzienlijk brandrisico in.

Als de huidige situatie nog meerdere weken aanhoudt zullen er verschillende bedrijven op hun vergunde opslaglimiet botsen. Normaal kan de export van bedrijfsafval dan wel een uitweg zijn, maar momenteel doen ook hier zich problemen voor (zie supra).

Dit onderstreept dat met de stopzetting van de exploitatie bij ISVAG we in een situatie verzeild zijn geraakt waarbij dat de resterende verbrandingscapaciteit in Vlaanderen niet langer volstaat om de verwerking van de totale hoeveelheid huishoudelijk- en gelijkaardig bedrijfsrestafval dat in Vlaanderen geproduceerd wordt op te vangen.

Vanuit OVAM suggereren we dan ook om te bekijken welke maatregelen er kunnen worden genomen om deze capaciteit terug tijdelijk te verhogen, door bv een tijdelijke heropstart van ISVAG voor een gelimiteerd volume om op die manier de verwerking van afvalstoffen meer zeker te stellen.

Juridische grond

Regelgeving bevoegdheid

De gouverneur treedt op als bestuurlijke overheid en meer bepaald in het kader van artikel 128 van de Provinciewet van 30 april 1836.

Overeenkomstig artikel 128 van de Provinciewet zorgt de gouverneur voor het handhaven van de openbare orde, rust, veiligheid en gezondheid.

Nu de problematiek rond de verwerking van het niet-recycleerbaar bedrijfsafval van toepassing is op verschillende gemeenten in de provincie Antwerpen, dringt een optreden van de provinciegouverneur zich op.

Argumentatie

Concrete gegevens/bewijs van de verstoring van de openbare veiligheid en gezondheid

Op basis van de nota 'Probleemveld rond ISVAG t.g.v. de beslissing van de RvVB van 29/08/2024' van OVAM van 13 september 2024, zoals geactualiseerd in haar nota van 23 september 2024, blijkt dat een stopzetting van de activiteiten van de betrokkene vanaf 25 september 2024 een aanzienlijk risico inhoudt voor de openbare veiligheid en gezondheid.

Ingevolge het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 29 augustus 2024 dat op 10 september 2024 betekend werd, dient de betrokkene uiterlijk op 25 september 2024 haar activiteiten stop te zetten. Door het arrest werd de omgevingsvergunning met referte OMV/2017007490 voor het verder exploiteren van de ingedeelde inrichtingen en activiteiten van de betrokkene, waaronder de exploitatie van een afvalverbrandingsoven voor huishoudelijk afval, voor een proeftermijn van twee jaar, vernietigd.

De betrokkene is verantwoordelijk voor de verwerking van het huishoudelijk restafval dat in de stad Antwerpen wordt opgehaald door onder meer de huis-aan-huisophaling en de ophaling aan de sorteerstraten. De betrokkene verwerkt een afvalstroom van ongeveer 140.000 ton op jaarbasis, bestaande uit huishoudelijk restafval dat wordt opgehaald in de stad Antwerpen en in andere steden en gemeenten. Na de stopzetting van haar activiteiten zal deze afvalstroom volledig omgeleid moeten worden naar andere afvalverwerkers.

De aanvoer van huishoudelijk restafval vanuit het werkingsgebied van betrokkene bedraagt ongeveer 3.100 tot

3.500 ton/week, waarvan circa 2.000 ton afkomstig is van de stad Antwerpen.

Zowel de betrokkene als de bedrijfseenheid Stadsbeheer van de stad Antwerpen, IGEAN, Gemeente Puurs-Sint-Amands, Renewi als Indaver ondernamen reeds stappen om de omleiding van deze afvalstroom mogelijk te maken.

Er werd inmiddels een alternatieve, operationele regeling uitgewerkt om de afvalinzameling en verwerking van het huishoudelijk afval afkomstig van de ISVAG-vennoten te verzekeren.

Het huishoudelijk afval dat wordt ingezameld door IGEAN, Stad Antwerpen en de gemeente Puurs-Sint-Amands, en normaliter rechtstreeks wordt aangeleverd op de site van ISVAG, wordt voortaan via de perswagens (die worden ingezet voor de huis-aan-huisinzameling) afgeleverd op de volgende locaties (niet meer op Indaver Doel):

- Renewi Puurs
- Renewi Kaai 271

Voor het ingezamelde afval fungeren de sites van Renewi (Puurs en Kaai 271) als op- en overslaglocatie. Het afval wordt hier aangeleverd via perswagens en vervolgens overgeslagen om via gespecialiseerde opleggers ('walking floors') te vervoeren naar de site van Indaver te Doel.

Op de site van Indaver te Doel wordt vervolgens een gedeelte van het afval rechtstreeks gestort op de bunker van de roosteroven. Het overige deel wordt gebaald in functie van tijdelijke opslag.

Als noodoplossing wordt er – ondanks de verwerking van huishoudelijk afval buiten de gewestgrenzen in principe niet toegestaan is – vanaf week 39 (maandag 23 september) ook 300 ton per week aangeleverd bij de afvalverbrandingsinstallatie Brussel-Energie in Neder-Over-Heembeek, via op- en overslag bij Renewi Puurs. Dit kan potentieel vanaf week 40 (maandag 30 september) nog worden opgeschaald naar 600 ton/dag. De uitvoering van dit operationeel plan behelst evenwel zeer specifieke eigen risico's:

A. Transport – en opslagperikelen m.b.t. het huishoudelijk afval

Om de overslag te vervoeren naar andere afvalverwerkers dient het opgehaalde huishoudelijk restafval herladen te worden naar specifiek daartoe bestemde opleggers, zogeheten 'walking floor'-vrachtwagens.

Dit vervoer brengt langere ophaalrondes met zich mee doordat er moet worden afgeleverd in de Antwerpse haven of Puurs via transportwegen die zeer gevoelig zijn voor verkeerscongestie. Er zullen dus extra transportkilometers moeten afgelegd worden door de noodzakelijke op- en overslag. Er is ook de concrete uitdaging van voldoende "walking floor" vrachtwagens en bijhorende chauffeurs.

Daarnaast is het stockeren van het huishoudelijk restafval op andere locaties enkel mogelijk indien de afvalstoffen eerst worden bewerkt via een baalperssysteem. Om dit te realiseren heeft een verwerker enerzijds nood aan een gespecialiseerde baalmachine en anderzijds aan een vergunde inrichting met voldoende opslagcapaciteit.

Momenteel is een dergelijke baalmachine bij Indaver weliswaar beschikbaar, het gaat wel om een nieuw exemplaar, dat ingezet wordt sinds 16 september 2024, dus opstartproblemen en kinderziekten zouden zich kunnen voordoen. Echter, het minste defect aan deze baalmachine zou tot gevolg hebben dat de uitvoering van het operationeel plan in het gedrang komt.

Het verder slagen van dit hogervermelde uitvoeringsplan hangt dus volledig af van het perfect functioneren van de afvalverbrandingsinstallatie van Indaver (en die van Brussel-Energie) en de huidige baalcampagne.

Kleine verstoringen (defecte baalmachine, schade aan de oven ten gevolge van ontploffen lachgascilinders,...) kunnen tot grote problemen leiden bij gebreke aan back-up capaciteit of overige alternatieven.

Daarnaast wordt nogmaals beklemtoond dat de stockage van afvalballen in open lucht niet aangewezen is omdat dit eveneens risico's voor de openbare gezondheid en veiligheid met zich meebrengt, waaronder:

- gisting en emissies van geur en broeikasgassen;
- ontstaan van zwerfvuil door wind;
- aantrekking van meeuwen en ongedierte die hier voedsel komen zoeken;
- ontstaan van percolaat door regenval wat kan leiden tot een mogelijke verontreiniging van de bodem indien deze opslag op een niet specifieke hiervoor ingerichte locatie wordt gefaciliteerd;

Hoe dan ook gaat het vervoer van de overslag van huishoudelijk afval gepaard met de mogelijkheid op

bijkomende risico's voor de openbare gezondheid en veiligheid, zoals onder meer:

- brandgevaar;
- geurhinder;
- verkeersopstoppen;
- extra verkeer en bijhorende emissies;
- ...

B. Gebrekkige verwerking van het niet-recycleerbaar bedrijfsafval

Het grootste gevolg van dit in voege getreden operationeel plan heeft betrekking op de verwerkingsmogelijkheden van het bedrijfsafval, vermits de afvalverbrandingscapaciteit gevrijwaard wordt voor de verwerking van huishoudelijk afval, die tot twee weken terug uitsluitend benut werd voor de verwerking van bedrijfsafval.

Hierdoor kunnen bepaalde inzamelaars van niet-gevaarlijke, vaste, brandbare bedrijfsafvalstoffen momenteel heel wat minder tonnages aanleveren bij Indaver dan waar zij in hun eigen planning rekening mee hielden en nu op zoek moeten gaan naar alternatieven.

In eerste instantie zullen de inzamelaars dit afval moeten stockeren op de eigen sites. De opslag hiervan houdt steeds een aanzienlijk brandrisico in.

Als de huidige situatie nog meerdere weken zou aanhouden, zal dit tot gevolg hebben dat verschillende bedrijven op hun vergunde opslaglimiet botsen.

Ook de export van dit bedrijfsafval is problematisch.

De export van afval wordt geregeld overeenkomstig verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen of EVOA. De administratieve doorlooptijd om een goedgekeurde kennisgeving ('transportvergunning') voor grensoverschrijdend afvaltransport te verkrijgen, bedraagt al gauw circa twee maanden. Daarnaast is er momenteel ook in onze buurlanden, en Nederland in het bijzonder, nauwelijks tot geen beschikbare capaciteit voor de verwerking van buitenlands afval. Dit volgt uit een grote calamiteit die heeft plaatsgevonden bij de afvalverbrandingsinstallatie van AVR Rozenbrug te Rotterdam, waardoor er momenteel een verbrandingscapaciteit van circa 1,4 miljoen ton onbeschikbaar is in Nederland.

Door de verminderde verwerkingscapaciteit worden afvalverwerkers allereerst verplicht worden om het niet-recycleerbare bedrijfsafval tijdelijk op hun eigen terreinen te stockeren, met alle risico's dat dit met zich meebrengt inzake geurhinder, brandgevaar, etc.

Op langere termijn bestaat het risico dat afvalverwerkers vervolgens genoodzaakt worden klanten te weigeren / ophaalcapaciteiten in te perken, ten gevolge waarvan bedrijfsafval zal blijven liggen op de bedrijfsterreinen of in de openbare ruimte.

Wanneer er geen afvalverwerkers beschikbaar zijn om het niet-recycleerbaar bedrijfsafval te verwerken, zal dit tot gevolg hebben dat het bedrijfsafval zich zal opstapelen op de bedrijfssites in afwachting van afvoer en verwerking / verbranding.

De opeenstapeling van afval brengt de volksgezondheid in het gedrang, zo zal dit onhygiënische toestanden veroorzaken, ongedierte aantrekken, de verspreiding van ziektes bevorderen en het leefmilieu aantasten. Daarnaast ontstaat er ook een reëel brandgevaar wanneer er ongecontroleerde afvalbergen en stortplaatsen worden gevormd. Tot slot is de kans ook reëel dat men zijn toevlucht zal zoeken tot illegale afvalverwerking.

Naast de risico's die voortvloeien uit de afvalophaling die in het gedrang komt, zal ook het volledig stilleggen van de verbrandingsoven van betrokkene risico's voor de openbare gezondheid en veiligheid met zich meebrengen, zo blijkt uit de nota die door OVAM werd overgemaakt.

Het snel en langdurig stopzetten van de verbrandingsinstallatie heeft blijvende en negatieve gevolgen voor deze installatie. De verbrandingsoven en de materialen die hierin aanwezig zijn, werden jarenlang blootgesteld aan hoge temperaturen en hebben zich gevormd en gezet naar deze temperaturen. Wanneer de oven en de materialen afkoelen naar de omgevingstemperatuur zullen deze krimpen en beschadigingen veroorzaken. Dit verschijnsel wordt daarenboven versterkt doordat er onzuiverheden aanwezig zijn in de oven met een sterk corrosief karakter. De verbrandingsoven zal hierdoor dus permanent en ernstig beschadigd worden en vervolgens niet meer veilig terug opgestart kunnen worden. De capaciteit om afval te verbranden in Vlaanderen neemt hierdoor onherroepelijk af, met als gevolg dat er meer afval, al dan niet tijdelijk, gestockeerd moet

worden. Het stockeren van afval gaat, zoals hierboven al aangehaald, eveneens gepaard met risico's voor mens en milieu, waaronder onder meer een vergrote kans op afvalbranden.

Daarnaast zijn er in de verbrandingsoven verschillende onzuiverheden aanwezig, zoals assen. Om te vermijden dat deze onzuiverheden worden omgezet naar milieuschadelijke stoffen en nevenproducten die in de leefomgeving terecht kunnen komen, is een constante hoge temperatuur van de verbrandingsoven vereist. Eveneens ontstaat na het stilleggen van de oven het probleem dat de stortvloer niet in onderdruk zit en dat de geurhinder niet opgezuiverd wordt via een wassing of biofilter.

Ook deze zaken brengen een direct risico voor de openbare gezondheid en veiligheid met zich mee.

Verantwoording van de veiligheidsmaatregel

Er werd uitgebreid gezocht naar verschillende oplossingen om de verwachte afvalstroom bij het stopzetten van de activiteiten van de betrokkene te verwerken en inmiddels werd een operationeel plan uitgewerkt, waarbij voorzien is in een alternatieve afvalverwerking van het huishoudelijk afval afkomstig van het grondgebied van de stad Antwerpen.

Het huishoudelijk afval dat wordt ingezameld door IGEAN, Stad Antwerpen en de gemeente Puurs-Sint-Amands, en normaliter rechtstreeks wordt aangeleverd op de site van ISVAG, wordt voortaan via de perswagens (die worden ingezet voor de huis-aan-huisinzameling) afgeleverd op drie verschillende locaties en uiteindelijk door Indaver verbrand, al dan niet na baling in functie van de tijdelijke opslag van het afval op haar eigen terreinen.

Door een onderhoudssshutdown is de verwerkingscapaciteit van de roosteroven van Indaver momenteel evenwel beperkt tot 20%.

Deze afvalverbrandingscapaciteit wordt nu volledig gevrijwaard voor de verwerking van het hogervermelde huishoudelijk afval afkomstig van het grondgebied van de stad Antwerpen, die tot twee weken terug echter uitsluitend benut werd voor de verwerking van bedrijfsafval, niet alleen afkomstig van de stad Antwerpen, maar ook van de aanpalende gemeenten.

Dit heeft tot gevolg dat bepaalde verwerkers van brandbare bedrijfsafvalstoffen momenteel heel wat minder tonnages aanleveren bij Indaver dan waar zij in hun eigen planning rekening mee hielden.

In eerste instantie zullen de inzamelaars dit afval moeten stockeren op de eigen sites. De opslag hiervan houdt steeds een aanzienlijk brandrisico in, naast andere neveneffecten zoals geurhinder, etc.

Bovendien zijn er opslaglimieten, waarmee deze bedrijven rekening mee moeten houden.

Indaver maakt zich sterk dat zij kan instaan voor de verwerking van al het afval, met inbegrip van dit niet-recycleerbaar bedrijfsafval, van zodra zij weer 100% operationeel is.

Momenteel is dit echter nog niet het geval, en is er nog steeds sprake van een aanwas van niet-recycleerbaar bedrijfsafval dat noodgedwongen gestockeerd moet worden in afwachting van transport/verbranding.

Om aan deze verdere aangroei en stockage van dit bedrijfsafval, dat aanzienlijke risico's voor de openbare veiligheid en gezondheid met zich meebrengt, een einde te stellen dringen zich onmiddellijke en dringende maatregelen zich op.

Het staat vast dat deze situatie namelijk zeker nog enige tijd zal aanhouden. Pas nadat de shutdown bij afvalverwerkingsbedrijf Indaver is afgerond, kan worden geëvalueerd of de verwerkingscapaciteit voldoende is om de reguliere afvalstromen (inclusief het bedrijfsafval) te verwerken. Inmiddels is er echter al een overcapaciteit aan bedrijfsafval aanwezig die steeds verder zal toenemen indien niet onmiddellijk wordt ingegrepen.

Met het oog op het voorkomen van een nog grotere aanwas van (niet-recycleerbaar bedrijfs)afval is het niet alleen opportuun, maar noodzakelijk dat de betrokkene de temperatuur van de verbrandingsovens op peil houdt en voorziet in een tijdelijke verbranding van afval bij een maximale doorzet van 7ton/uur.

Deze maatregel blijft van kracht tot wanneer wordt aangetoond dat er voldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar is om alle afvalstromen, met inbegrip van het (niet-recycleerbaar) bedrijfsafval te verwerken, en er geen verwerkingsachterstallen meer zijn. Aan de OVAM wordt de opdracht gegeven om een evaluatie te bezorgen zodra de afvalstromen

Deze maatregel blijft van kracht tot wanneer er geen achterstal meer is in de verwerking van (niet-recycleerbaar) bedrijfsafval en er voldoende capaciteit is om een verwerking van alle aangeleverde bedrijfsafvalstoffen te garanderen.

DE GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN BESLUIT:

Artikel 1.

De gouverneur beslist dat de Intercommunale voor Slib- en Vuilverwijdering van Antwerpse Gemeenten (RPR 0214.981.001), met maatschappelijke zetel aan de Boomsesteenweg 1000, 2610 Wilrijk, haar verbrandingsovens op bedrijfstemperatuur dient te houden en dient te voorzien in een tijdelijke verbranding van afval bij een maximale doorzet van 7ton/uur.

Deze maatregel blijft van kracht tot wanneer wordt aangetoond dat er voldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar is om alle afvalstromen, met inbegrip van het (niet-recycleerbaar) bedrijfsafval te verwerken, en er geen verwerkingsachterstallen meer zijn.

Deze moet onmiddellijk worden uitgevoerd.

Artikel 2.

De gouverneur geeft opdracht aan de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM) om een evaluatie te bezorgen zodra wordt vastgesteld dat er voldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar is om alle afvalstromen te verwerken en er dus geen sprake meer is van bijkomende aanwas van afval.

Artikel 3.

De gouverneur geeft opdracht om dit besluit per e-mail en per aangetekende brief ter kennis te brengen van:

- Intercommunale voor Slib- en Vuilverwijdering van Antwerpse Gemeenten (RPR 0214.981.001), met maatschappelijke zetel aan de Boomsesteenweg 1000, 2610 Wilrijk.

De gouverneur geeft opdracht om dit besluit per e-mail ter kennis te brengen van:

- De Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM), Stationsstraat 110, 2800 Mechelen.
- Mevrouw Annelies Verlinden, Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing.
- Mevrouw Zuhair Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme.

Dit besluit treedt onmiddellijk bij de ter kennisgeving in werking.

Artikel 4.

De gouverneur laat weten dat tegen deze beslissing beroep kan ingesteld worden door binnen de zestig (60) dagen na ontvangst, een verzoekschrift tot schorsing of vernietiging in te dienen bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het ondertekende verzoekschrift kan per aangetekend zending aan de griffie van de Raad van State, Wetenschapsstraat 33, 1040 Brussel gericht worden of elektronisch worden ingediend via <http://eproadmin.raadvst-consetat.be>.

Antwerpen, 24 september 2024

Werd getekend

Cathy Berx
Gouverneur provincie Antwerpen