



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 4 oktober 2001

**over het voorontwerp van decreet
betreffende de oppervlaktedelfstoffen**

D/2001/7080/A31

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2001 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31

Inhoudstafel

1. Inleiding 5

2. Algemene situering 6

3. Artikelsgewijze bespreking 8

3.1. Begrippen en algemene doelstellingen 8

3.2. Planning oppervlakedelfstoffen 10

3.3. Ontginning primaire oppervlakedelfstoffen 16

3.4. Secundaire delfstoffen en alternatieve materialen 22

4. Besluit 25

I. Inleiding

De MiNa-Raad ontving op 20 augustus 2001 een adviesvraag van de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke ordening en Media over het ontwerpdecreet betreffende de oppervlakedelfstoffen. De Vlaamse regering keurde op 24 juli 2001 principieel het voorontwerp van decreet op de oppervlakedelfstoffen goed. Het ontwerp van decreet beoogt een duurzaam beheer van oppervlakedelfstoffen. Specifiek m.b.t. de delfstoffenplanning worden oppervlakedelfstoffenplannen voorzien met toekomstperspectieven van minimum 25 jaar, met vijfjaarlijkse tussentijdse evaluaties. Daarnaast voorziet het ontwerpdecreet in een aantal instrumenten die de efficiënte ontginning van oppervlakedelfstoffen in de ontginningsgebieden moet garanderen (o.a. ontginningsmachtiging, onteigening, ingreep pachtregelgeving).

Met voorliggend advies, goedgekeurd op de Raadszitting van 4 oktober 2001 komt de Raad tegemoet aan de vooropgestelde adviesperiode van twee maanden. De sociaal-economische partners formuleren in het advies ten aanzien van bepaalde elementen een specifiek standpunt.

R. F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad

II. Algemene situering

[1] **Huidig beleidskader.** De huidige wetgeving inzake ontginning van delfstoffen is sterk versnipperd. Het Koninklijk Besluit van 15 september 1919 coördineerde de wetten op de mijnen, de graverijen en de groeven.¹ Diverse bepalingen zijn opgenomen in de milieu-reglementering en de wetgeving op de ruimtelijke ordening. VLAREM I bevat bepalingen voor zowel de groeven als de graverijen.² De sectorale bepalingen voor beiden zijn samengebracht in VLAREM II.³ Het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening legt een stedenbouwkundige vergunning op voor aanmerkelijke reliëfwijzigingen. Het grinddecreet, dat de grindwinning regelt in het kader van een reconversiebeleid tot 2006, vult de wetgeving inzake graverijen en groeven verder aan.⁴

Het voorliggende ontwerpdecreet tekent een eigen decretale basis uit voor het duurzaam beheer van oppervlaktedelfstoffen in het Vlaams Gewest. Volgens de memorie van toelichting is dit juridisch kader noodzakelijk voor (I) het structureren van de delfstoffen-behoefteplanning, (II) het efficiënt en doelmatig benutten van de ontginningsgebieden,

- | | | |
|---|---|---|
| 1) KB van 15 september 1919 betreffende de coördinatie van de wetten op de mijnen, de graverijen en de groeven. B.S. 3 maart 1920, diverse malen gewijzigd. | betreffende de milieuvergunning (Vlarem I). B.S. 26 juni 1991, gewijzigd besluit Vlarem II. | tot regeling van de grindwinning. Het decreet voorziet ondermeer in de afbouw van de grindwinning tegen 2006. |
| 2) Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning. Besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement | 3) Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne. (Vlarem II). B.S. 31 juli 1995 | MiNa-Raad. Advies van 14 september 1999 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 14 juli 1993. 1999 16. |
| | 4) Decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het grindfonds en | |

(III) het garanderen van de realisatie van de eindafwerking van de ontginningsgebieden, (IV) het garanderen van de milieuhygiënische kwaliteit van de Vlaamse oppervlakedelfstoffen en (V) het bekomen van de nodige gegevens over mogelijke substitutiematerialen in functie van duurzame planning. Tevens betekent het voorliggende ontwerpdecreet de opheffing voor het Vlaams Gewest van alle bepalingen inzake ontginning van oppervlakedelfstoffen van hoger genoemd KB van 15 september 1919.

[2] **Duurzaam beheer van grondstoffen.** Duurzaam beheer van oppervlakedelfstoffen moet volgens de Raad kaderen binnen een algemene strategie inzake duurzaam voorraadbeheer. Hiermee wordt het rationeel gebruik bedoeld van eindige of hernieuwbare hulpbronnen in het kader van het verdelingsvraagstuk (zowel in ruimte – mondiale aspect – als in tijd – toekomstige generaties). Voorraadbeheer in het kader van duurzame ontwikkeling gaat zowel in op (I) het efficiëntievraagstuk of m.a.w. op het zo efficiënt mogelijk aanwenden van de bron- en kaderfuncties van het natuurlijk milieu, (II) op het rechtvaardigheidsvraagstuk of m.a.w. het in tijd en ruimte rechtvaardig verdelen van het gebruik van deze functies en (III) op het vraagstuk van de ‘schaal’ of het waar nodig begrenzen van de aanwending van de bron- en kaderfuncties van het milieu (milieugebruiksruimte). Concreet betekent dit meer efficiënte productie, vermindering van het verbruik van de natuurlijke hulpbronnen – bijvoorbeeld door veranderingen in de vraag ernaar –, het voorkomen van verspilling, recyclage en het stimuleren van alternatieve materialen.⁵ De Raad vindt deze hefboom zeer belangrijk en verwijst hieromtrent naar deel IV van dit advies.

[3] **Structuur advies.** De Raad gaat in het volgende hoofdstuk specifiek in op het voorliggende ontwerpdecreet. Hij volgt hierbij de structuur van het ontwerpdecreet. Een eerste deel gaat in op de algemene doelstellingen van het ontwerpdecreet (III.1). Vervolgens gaat de Raad uitvoerig in op de voorgestelde planning van het delfstoffenbeleid. (III.2). Een derde deel behandelt de diverse instrumenten (III.3). In een laatste deel adviseert de Raad de voorgestelde maatregelen inzake het stimuleren van secundaire delfstoffen en het gebruik van alternatieve materialen. Het laatste hoofdstuk van het voorliggende advies synthetiseert de belangrijkste aanbevelingen van de Raad (deel IV).

⁵) Zie verder: MiNa-Raad.

Overwegingstekst van 7 mei 1998
over voorraadbeheer. 1998|11.

III. Artikelsgewijze bespreking

1. Begrippen en algemene doelstellingen

- [4] **Toepassingsgebied.** Niettegenstaande het ontwerpdecreet betrekking heeft op alle oppervlakedelfstoffen handelt het merendeel van de bepalingen over de primaire oppervlakedelfstoffen.⁶ Volgens het ontwerpdecreet is een oppervlakedelfstof ‘elke delfstof die aan of in de nabijheid van het aardoppervlak in openlucht wordt ontgonnen’.⁷ Een primaire oppervlakedelfstof is volgens het ontwerpdecreet ‘elke oppervlakedelfstof, die aan de natuurlijke samenstelling beantwoordt en afkomstig is uit een milieuvergunningsplichtige ontginning in een ontginningsgebied.’

Het duidelijk vastleggen van een omschrijving van primaire oppervlakedelfstoffen is belangrijk om het duidelijke onderscheid te kunnen maken met alle ‘andere’ grondstoffen die relevant zijn in het kader van een duurzame ontginning. De toepassing van deze materialen wordt geregeld in Vlarea onder de bepalingen inzake ‘secundaire grondstoffen’ en het – in het vooruitzicht gestelde - Vlarebo, meer specifiek de bepalingen inzake ‘uitgegraven bodem’. Het betreft onder meer de recyclage van afvalmaterialen (onder meer

6) De titel van het ontwerpdecreet betreft ‘Voorontwerp van decreet betreffende de oppervlakedelfstoffen’. Hoofdstuk II ‘Algemene doelstellingen’ en hoofdstuk III ‘Planning oppervlakedelfstoffen’ van het ontwerpdecreet hebben betrekking op alle oppervlakedelf-

stoffen – dus zowel de primaire als de secundaire delfstoffen. Hoofdstuk IV gaat specifiek over de ontginning van primaire oppervlakedelfstoffen. 7) Artikel 2 3°: ‘Oppervlakedelfstof is elke delfstof, die als geologische afzetting, aan of in de nabij-

heid van het aardoppervlak in openlucht wordt ontgonnen, met uitzondering van de delfstoffen die in grindwinningsgebieden volgens het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning ontgonnen worden.’

van afbraakwerken) en de oppervlaktedelfstoffen die vrij komen tijdens werkzaamheden buiten de ontginningsgebieden zoals uitgravingen van kelders, grote bouwputten, aanleg van recreatievelden, havendokken, aanleg van tunnels en ondergrondse parkeerterreinen.

In het kader van een duurzaam voorraadbeheer (cfr. par. 2) zijn deze ‘andere’ grondstoffen echter van zeer groot belang. Daarom voorziet het voorliggend ontwerpdecreet – dat zowel voorgedragen wordt door de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media als de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw – in een koppeling met het milieubeleid. Deze koppeling wordt onder meer geconcretiseerd in de opmaak van de delfstoffenplannen, de bepalingen inzake de natuurlijke samenstelling van oppervlaktedelfstoffen en de inbreng van volwaardige alternatieven. De Raad gaat hier verder in het advies in op deze koppeling (o.a. par. 9, par. 10, par. 20 en par. 22).

De Raad wijst er tenslotte op dat het voorliggende decreet in essentie geen oplossing biedt voor de sterke versnippering van de wetgeving inzake het beheer van grondstoffen. De grote versnippering in de wetgeving inzake ontginning van (oppervlakte-)delfstoffen – zoals geschetst in paragraaf 1 van dit advies – blijft met voorliggend ontwerpdecreet immers bestaan. Het voorliggende decreet betekent (onder meer gezien het ontbreken van het integrerend juridisch kader) dan ook een gemiste kans voor het uitwerken van een duurzaam voorraadbeheer, zoals kort geschetst in de tweede paragraaf van dit advies.

- [5] **Algemene doelstellingen.** Het ontwerpdecreet kadert het oppervlaktedelfstoffenbeleid in een algemeen beleid inzake duurzame ontwikkeling. Volgens het ontwerpdecreet is het beleid inzake het beheer van oppervlaktedelfstoffen in hoofdzaak gericht op ‘het – ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties – op een duurzame wijze voorzien in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen’ (artikel 3 §1). Deze algemene doelstelling wordt verder vertaald in zes afgeleide doelstellingen (artikel 3 §2). De eerste afgeleide doelstelling geeft verder invulling aan ‘duurzame ontginning’ met name ‘ontginnen op een wijze dat er een maximale wederzijdse versterking ontstaat tussen de economische componenten, de sociale componenten en de milieucomponenten’. De andere afgeleide doelstellingen zijn respectievelijk gericht op het verzekeren van de ontwikkelingsperspectieven, het zuinig gebruik van delfstoffen, het zuinig ruimtegebruik, het aanmoedigen van alternatieve materialen en hergebruik en tenslotte het behoud van de natuur.

De Raad benadrukt de basisdoelstelling van het ontwerpdecreet met name ‘het duurzaam beheer van oppervlaktedelfstoffen’. De Raad wijst erop dat een duurzaam beheer impliceert dat maximaal wordt ingezet op het gebruik van alternatieven voor primaire delfstoffen. De Raad beveelt daarom aan de omschrijving van de basisdoelstelling uit te breiden nl. ‘Het beleid inzake het beheer van de oppervlaktedelfstoffen heeft als basisdoelstelling om, ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties, op een duurzame wijze te voorzien in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen én alternatieven daarvoor’.

De zes afgeleide doelstellingen dienen hierbinnen te kaderen en de basisdoelstelling te versterken.⁸ In dit licht heeft de Raad een beschouwing bij de tweede afgeleide doelstelling met name ‘het verzekeren van de ontwikkelingsperspectieven met in achtname van de bedrijfseconomische rechtszekerheid voor de sector’ (artikel 3 §2 2°). Dit betekent – volgens de memorie van toelichting – dat in beginsel zorg zal worden gedragen voor voldoende sociaal-economisch aanvaardbare ontginningsmogelijkheden voor een lange termijn. De Raad wijst er op dat het bereiken van dit doel – evenals de daaraan verbonden werkgelegenheid – wordt beïnvloed door tal van factoren die niet het voorwerp kunnen uitmaken van het voorliggende ontwerpdecreet. Onder meer is de hoeveelheid delfstoffen die op een geologische, ecologische en maatschappelijke verantwoorde wijze gewonnen kan worden eindig. De Raad herinnert er aan dat duurzame ontwikkeling streeft naar een maximale synergie tussen de ecologische, economische en sociale component. Het nastreven van economische aspecten dient dus telkens afgewogen tegenover de sociale en ecologische aspecten.

De Raad heeft ook nog een bedenking bij de zesde afgeleide doelstelling – met name het behoud van de natuur en het natuurlijk milieu. De Raad stelt voor om deze doelstelling open te trekken naar de algemene doelstelling inzake versterking van de structurerende functies van de open ruimte (natuur- en bosstructuur en agrarische structuur). De zesde afgeleide doelstelling wordt aldus ‘het maximale behoud en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu en het vrijwaren van de essentiële functies van het buitengebied’.⁹

Tenslotte wijst de Raad er op dat duurzaam beheer van delfstoffen ook een belangrijke sociale dimensie heeft. De Raad stelt vast dat deze sociale dimensie in het ontwerpdecreet nagenoeg volledig ontbreekt.

2. Planning oppervlakedelfstoffen

- [6] **Oppervlakedelfstoffenplan.** Hoofdstuk III van het ontwerpdecreet voorziet in de opmaak van oppervlakedelfstoffenplannen gericht op het duurzaam beheer van oppervlakedelfstoffen. De ontwikkelingsperspectieven van deze plannen zijn een termijn van minimaal 25 jaar met concrete acties voor de komende vijf jaar. Het ontwerpdecreet gaat er verder vanuit dat de ontwikkelingsplannen de basis vormen voor de sectorale voorstellen inzake ruimtelijke ordening en de basis zijn voor de opmaak van andere specifieke beleids-

8) Dit geldt bijvoorbeeld reeds voor de vijfde afgeleide doelstelling (artikel 3 §2 5°). Duurzaam beheer van oppervlakedelfstoffen impliceert immers het aanmoedigen van het gebruik van alternatieve mate-

rialen en het maximaal hergebruik van afvalstoffen om de behoefte aan primaire oppervlakedelfstoffen te kunnen beperken.

9) cfr. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen: pag. 379.

Doelstellingen: vrijwaren van het buitengebied voor de essentiële functies, tegengaan van versnippering van het buitengebied, inbedden van natuur, bos en landbouw in goed gestructureerde gehelen.

plannen. De Raad erkent de nood aan een planmatige aanpak van de ontginning van oppervlaktedelfstoffen. De Raad waardeert dan ook sterk dat het ontwerpdecreet ruim aandacht besteedt aan het planningsaspect. De Raad gaat hierna verder in op inhoud en statuut van de plannen (cfr. par. 7 en 8), het onderscheid algemeen en bijzonder ontginningsplan (par. 9), het vooropgestelde overleg (par. 10), de integratie met de milieueffect-rapportering voor plannen (par. 11) en de koppeling inzake ruimtelijke uitvoeringsplannen (par.12).

- [7] **Inhoud plan.** Conform artikel 5 van het ontwerpdecreet stelt de Vlaamse regering oppervlaktedelfstoffenplan op ter uitvoering van de doelstellingen van het ontwerpdecreet. De memorie van toelichting (pag. 21) verduidelijkt dat ‘rekening houdend met de evoluties in behoeften en alternatieven, én na afweging van de economische, sociale, ruimtelijke en milieuaspecten zal worden vastgelegd waar en wanneer bepaalde delfstoffen kunnen gewonnen worden.’ De (bijzondere en algemene) oppervlaktedelfstoffenplannen worden opgesteld door de administratie. Ze gaan onder meer in op de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen en formuleren voorstellen voor locaties en nabestemmingen. Bovendien beschrijven de plannen de maatregelen en acties voor volwaardige alternatieven.

De Raad verwijst ten eerste naar zijn eerdere bemerking in verband met de basisdoelstelling van het ontwerpdecreet (cfr. par. 5). Duurzame ontwikkeling streeft een maximale synergie na tussen de economische, ecologische en sociale componenten. Het verzekeren van de bedrijfseconomische zekerheid van de ontginningssector dient telkens afgewogen ten aanzien van de sociale en ecologische doelstellingen. De Raad beklemtoont dat de memorie van toelichting met onder meer de stelling dat ‘de plannen moeten uitgaan van voldoende reserves zodat, in functie van de rechtszekerheid voor de sector, de ontwikkelingsperspectieven voor de vooropgestelde termijn van minimaal 25 jaar duidelijk worden uitgezet’ dan ook binnen de algemene basisdoelstelling met name het duurzaam beheer van grondstoffen dient te worden geïnterpreteerd.

- [8] **Statuut plan.** De Raad stelt vast dat het oppervlaktedelfstoffenplan niet bindend is.¹⁰ De Raad vraagt zich af waarom het nodig is om deze plannen op te nemen in voorliggend decreet. Het delfstoffenplan wordt slechts juridisch van kracht via de ruimtelijke uitvoeringsplannen, die voor de ontginningsgebieden zullen worden uitgewerkt.

De Raad meent dat de volledige inhoud van een algemeen delfstoffenplan niet volledig vrijblijvend kan zijn. De Raad verwijst hierbij naar sectorale uitvoeringsplannen binnen het Afvalstoffendecreet. De delfstofplannen zouden naar het voorbeeld van het milieubeleidsplan bindende en niet-bindende elementen moeten bevatten. Voor alle duidelijk-

10) Het ontwerpdecreet bevat geen enkele bepaling inzake het statuut van de oppervlaktedelfstoffenplannen. Uitgaande van de memorie van toelichting kan opgemaakt worden dat de plannen niet bindend zijn. ‘De delfstoffenbehoefte-planning krijgt een juridisch kader via de ruimtelijke uitvoeringsplannen waarop ook het vergunningen-beleid zich kan stoelen’.

heid betreft het hier elementen die bindend zijn voor de overheid met mogelijkheid tot afwijking mits motivering. Zonder volledigheid te willen na streven meent de Raad dat voorbeelden van bindende elementen kunnen zijn:

- Hoeveelheden delfstof die ontgind mogen worden rekening houdende met de behoefte-raming,
- Acties m.b.t. het stimuleren van alternatieven (secundaire grond- of afvalstoffen, “ecologisch meer verantwoorde” primaire delfstoffen),
- Algemene kadervoorschriften voor de optimale ontginning van de oppervlakedelfstoffenvoorraad rekening houdend met de maximale hoeveelheid nuttige delfstof, de ruimtelijke draagkracht van het gebied en zijn omgeving en de nabestemming (cf. artikel 7 § 5, 2°, c).

Bovendien stelt de Raad voor dat de rapportering een duidelijk herkenbaar onderdeel zou uitmaken van het algemeen oppervlakedelfstoffenplan.

Tenslotte meent de Raad dat bij de totstandkoming van een algemeen delfstoffenplan ruimte moet geboden worden voor inspraak, openbaar onderzoek en maatschappelijke advisering. Dit moet ofwel hier expliciet voorzien worden ofwel via de integratie van de plan-m.e.r. (cfr. par. 11).

[9] **Bijzondere en algemene oppervlakedelfstoffenplannen.** Artikel 4 §3 van het ontwerpdecreet maakt een opsplitsing tussen het algemeen en het bijzonder ontginningsplan. Het algemeen oppervlakedelfstoffenplan heeft betrekking op het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest. Bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen worden opgesteld per samenhangend oppervlakedelfstoffengebied. Het betreft een verzameling van ontginbare gebieden die geografisch te groeperen zijn op grond van de aard van de oppervlakedelfstof en haar geologische oorsprong. De memorie van toelichting verwijst verder naar het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.¹¹

De Raad wijst erop dat de verhouding (hiërarchie) tussen het bijzonder plan en het algemeen plan zeer onduidelijk is. Enerzijds gaat het ontwerpdecreet er van uit dat het algemeen oppervlakedelfstoffenplan wordt opgesteld op basis van de bijzondere plannen.

11) Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. pag. 101. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen duidt achttien ‘ontgrondings-’gebieden aan voor Vlaanderen. Het betreft een cluster van vaak zeer verspreid gelegen ontginningszones, die een gelijkaardige structuur en problematiek vertonen: (1) polderklei en zand in de kustvlakte, (2) Ieperse

klei in West-Vlaanderen, (3) dakpannen- en baksteenklei in het Kortrijkse, (4) Boomse klei in het Waasland, (5) Boomse klei in de Rupelstreek, (6) klei in de Kempen, (7) alluviale klei –Schelde en Maas, (8) leem ten westen van Brussel, (9) leem in Limburg en Oost-Vlaanderen, (10) ontginningen Vlaamse vallei, Schelde- en Leievallei, (11) tertiair zand in

Oost-Vlaanderen en centraal West-Vlaanderen, (12) tertiair zand in Vlaams Brabant, (13) verspreide lokale zandwinningen in provincie Antwerpen, (14) wit zand in Antwerpen en Limburg, (15) beton- en metselzand in Noord-Limburg, (16) industriezand in Limburg, (17) grind in Limburg en (18) mergel in Limburg en Vlaams-Brabant.

Zo dient het algemeen plan samenvattende gegevens, kaarten en tabellen voor heel Vlaanderen te bevatten en de onderlinge verbanden tussen de verschillende delfstofgebieden aan te geven. Hieruit valt af te leiden dat het algemeen plan pas opgemaakt kan worden nadat alle bijzondere plannen werden opgemaakt. Anderzijds dient het algemeen plan elementen te bevatten die noodzakelijk zijn voor de opmaak van de bijzondere plannen. Zo bevat het algemeen plan elementen die nodig zijn om een behoeferaming op te maken en deze behoeferaming is op zijn beurt noodzakelijk om bijzondere oppervlaktedelfstofplannen te maken. Voorbeelden van deze elementen zijn o.a. gegevens over in- en uitvoer van oppervlaktedelfstoffen, het gebruik van alternatieven, een beschrijving van de oppervlaktedelfstoffenstromen.

De Raad pleit vanuit het standpunt van vereenvoudiging van het planningsproces voor één algemeen delfstoffenplan waarvan de krachtlijnen voor de afzonderlijke gebieden integraal deel kunnen van uitmaken (zit nu vervat in de bijzondere plannen). Zoals reeds gesteld zou dit leiden tot een eenvoudiger planvormingsproces maar bovendien biedt dit andere voordelen o.a. wat betreft de afstemming met andere beleidsplannen, het opnemen van bindende bepalingen (cf. par. 8), de vooropgestelde advisering door MiNa-Raad en SERV (cfr. par.10) en de integratie van de plan-m.e.r. (par. 11).¹²

STANDPUNT SOCIAAL-ECONOMISCHE PARTNERS

De bijzondere en algemene delfstoffenplannen kunnen elementen bevatten die van een andere detailleringsoorde zijn zowel naar grondstof als naar locatie. Bovendien zal het groeperen van alle plannen in één plan de starheid van het systeem nog bevorderen. Het voorzien van één bijzonder plan zal immers aanleiding geven tot het herzien van het geheel plan. Rekening houdend met de procedures zal dit ongetwijfeld leiden tot een log systeem. De sociaal-economische partners zijn voorstander van het behoud van het voorgestelde systeem van algemene en bijzondere plannen. De sociaal-economische partners zijn geen voorstander van advisering door SERV en MiNa-Raad van alle bijzondere delfstoffenplannen. Als maatschappelijke adviesraden op gewestelijk niveau ligt de taak van beide adviesraden eerder in de advisering van het algemeen delfstoffenplan.

12) Bovendien stelt de Raad vast dat in het 6de Europees MilieuactiePlan de uitwerking van een strategie is opgenomen ten aanzien van het duurzaam gebruik van niet-hernieuwbare hulpbronnen. Hier wordt onder meer uitgegaan van het ontwikkelen van een

analytisch kader met o.a. criteria voor het stellen van prioriteiten, met analyse en gegevensverzameling om vast te stellen welke hulpbronnen het meest worden bedreigd. De criteria zullen verband moeten houden met vragen als: zal de schade aan het milieu

ten gevolge van het gebruik van een bepaalde hulpbron langdurig en onomkeerbaar zijn?, zullen toekomstige generaties de beschikking hebben over vervangende hulpbronnen?, enzovoort.

[10] **Overleg.** Het ontwerpdecreet voorziet advisering van de oppervlaktedelfstoffenplannen door MiNa-Raad en SERV (artikel 5 §4). Deze bepaling staat onder artikel 5 dat handelt over zowel de algemene als de bijzondere plannen. Hieruit kan afgeleid worden dat het ontwerpdecreet ervan uitgaat dat het algemeen delfstoffenplan en de 17 bijzondere plannen voor advies zullen worden voorgelegd aan de MiNa-Raad.¹³ De Raad verwijst hieromtrent naar zijn pleidooi in de voorgaande paragraaf om slechts te werken met één algemeen delfstoffenplan, bevattende zowel bindende als niet-bindende bepalingen. De Raad wenst om advies te worden gevraagd inzake het algemeen delfstoffenplan.¹⁴

Verder voorziet het voorontwerp (art. 5 §3) dat de administratie van Economie vooroverleg organiseert met andere administraties en instellingen. Volgens de memorie van toelichting betreft het alle betrokken administraties en instellingen die het opzet van het plan kunnen verwezenlijken. De MiNa-Raad benadrukt het belang om de administraties die verantwoordelijk zijn voor milieu, natuur, bos, landbouw en afvalbeheer in een vroege fase actief te betrekken bij de opmaak van de plannen. De hoofddoelstelling van dit plan is op een duurzame wijze voorzien in de behoefte van oppervlaktedelfstoffen. De milieuc component is fundamenteel. Bovendien is de inbreng van deze administraties noodzakelijk m.b.t. het berekenen van alternatieven, de doorrekening naar de behoefteeraming en de ecologische inpassing/nabestemming van ontginningsgebieden.

De Raad stelt vast dat artikel 5 §2 van het ontwerpdecreet er bovendien van uitgaat dat alle bevoegde administraties, instellingen en organisaties alle relevante informatie kosteloos moeten beschikbaar stellen. Het betreft hier alle administraties, instellingen en organisaties die bevoegd zijn voor de toepassing van uitgegraven bodem (in het vooruitzicht gestelde Vlarea), secundaire grondstoffen (Vlarea) en enig ander mogelijk delfstofvervangende grondstof. Artikel 29 §1 van het ontwerpdecreet voorziet sancties bij niet-naleving.

De Raad verwijst tenslotte naar de belangrijke afstemming met het milieubeleidsplan. De Raad stelt voor om in het milieubeleidsplan duidelijke doelstellingen op te nemen inzake het gebruik van secundaire delfstoffen, de milieuhygiënische kwaliteit en de relatie met mondiale voorraden (cfr. verdelingsvraagstuk par. 2).

[11] **Plan-milieueffectrapportage.** Het ontwerpdecreet voorziet dat delfstoffenplannen zodanig worden opgesteld dat ze voldoen aan de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage (artikel 4§4). Het gaat onder meer over de studie van volwaardige alternatieven, de kwaliteitsbeoordeling van de informatie en de actieve openbaarheid van de rapportage. Volgens de memorie van toelichting wordt hiermee het integratiespoor nagestreefd zoals voorzien in het ontwerpdecreet milieueffect- en veiligheidsrapportage.¹⁵

13) cfr. voetnoot 12. De grindwinningengebieden vallen niet onder voorliggend decreet.

14) Indien het systeem van bijzondere delfstoffenplannen toch wordt

weerhouden dan wenst de Raad niet om advies te worden gevraagd indien deze plannen voornamelijk gericht zijn op lokale situaties.

15) Voorontwerp van decreet tot

aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage.

De Raad vindt het positief dat het voorliggende ontwerpdecreet uitgaat van dit integratieprincipe, maar heeft wel enkele bedenkingen. In zijn advies van 1 maart 2001 benadrukte de Raad zijn voorkeur voor dit systeem van integratie maar stelde dat alle principes van de MER-procedure evenwel gehandhaafd moeten blijven.

Zo moet er een voldoende waarborg worden ingebouwd opdat de milieueffecten daadwerkelijk worden onderzocht. Dit was volgens de Raad in het voorontwerp MER-decreet niet het geval.

Eveneens moet de garantie bestaan dat bij afweging van de resultaten, het milieubelang een gelijkwaardige plaats krijgt naast sociale, economische en andere maatschappelijke belangen. Daartoe moeten milieueffecten in dezelfde fase (op hetzelfde moment) in de besluitvorming worden onderzocht en beoordeeld als de sociaal-economische en maatschappelijke effecten.

- [12] **Actieve openbaarheid.** Bovendien wijst de Raad op het belang van actieve openbaarheid en de daaraan verbonden inspraak. De MiNa-Raad betreurde ten eerste dat in het voorontwerp MER-decreet wat betreft de plan-m.e.r. eerder werd uitgegaan van een passieve openbaarheid.¹⁶ Voor de MiNa-Raad is het noodzakelijk dat de actieve openbaarheid bij de opmaak van het algemeen delfstoffenplan gewaarborgd wordt. De Raad benadrukt het belang van een volwaardig openbaar onderzoek met inspraak vanaf de startfase. De MiNa-Raad meent dat vanaf de startfase de mogelijkheid moet worden geboden, ook aan de burgers, om andere te onderzoeken alternatieven in te brengen en andere te onderzoeken milieueffecten voor te stellen. Actieve openbaarheid in het begin van de besluitvorming kan immers alternatieven aanbrenge die een lagere milieu-impact hebben en die mogelijk zelfs goedkoper zijn. Een volwaardig openbaar onderzoek kan onder meer ook bijdragen aan de doorwerking van het aanbod aan alternatieven in de delfstoffenbehoefte raming.

Tenslotte is een openbaar onderzoek ook noodzakelijk aangezien in een algemeen delfstoffenplan beleidskeuzes kunnen worden vastgelegd die nadien doorwerken in de ruimtelijke uitvoeringsplannen (vb. inzake de keuzes van alternatieven). Indien dan niet gereageerd kan worden op het algemeen delfstoffenplan, wordt het openbaar onderzoek over de ruimtelijke uitvoeringsplannen ondergraven.

- [13] **Ruimtelijke uitvoeringsplannen.** Artikel 7 van het ontwerpdecreet stelt dat de oppervlaktedelfstoffenplannen mee de basis vormen voor de opmaak van de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen met betrekking tot ontginningen. De memorie van toelichting stelt meer specifiek dat 'de delfstoffenbehoefte planning een juridisch kader krijgt via de ruimtelijke uitvoeringsplannen waarop ook het vergunningbeleid zich kan stoele n.'

16) MiNa-Raad. Advies van 1 maart 2001 over het voorontwerp van decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect - en veiligheidsrapportage. MiNa-Raad 2001|6.

De Raad wijst op de belangrijke ruimtelijke impact van de ontginning van delfstoffen. De totale oppervlakte van de ontginningsgebieden bedraagt momenteel ongeveer 12.000 ha. De belangrijke versnippering van de gebieden (meer dan 300 gebieden op de bestaande gewestplannen) zou een zeer gedifferentieerde (ruimtelijke) aanpak kunnen noodzaken. De Raad wijst bovendien op het groeiende belang van ontginning van delfstoffen, buiten de ontginningsgebieden. Daarnaast zijn er op de gewestplannen een ongekende oppervlakte uitbreidingsgebieden en reservegebieden aangeduid. De Raad wijst tenslotte op de belangrijke impact van de ontginningen bij de ontwikkeling van een natuur- en bosstructuur en de agrarische structuur in Vlaanderen.

De Raad benadrukt dat de doelstellingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de bindende bepalingen van de ruimtebalans moeten bewaakt worden. Bij duurzame ruimtelijke ontwikkeling worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op die manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.¹⁷ Het gaat dus niet op dat de sectorale behoeften van de delfstoffenontginning vertaald wordt in ruimtelijke uitvoeringsplannen zonder rekening te houden met de behoeften van de andere open ruimte activiteiten.

3. Ontginning primaire oppervlakedelfstoffen

[14] **Efficiënte ontginning.** Het ontwerpdecreet bevat tal van (nieuwe) instrumenten die tot een efficiënter gebruik van een ontginningsgebied zouden moeten leiden. Hierna gaat de Raad verder in op de voorgestelde bepalingen inzake optimale ontginning (par. 14), de ontginningsmachtiging (par. 15), de onteigening (par. 16), de ingreep op de pachtregeling (par. 17), de schrapping van de stedenbouwkundige vergunning (par. 18) en de invoering van financiële zekerheden (par. 19).

[15] **Optimale ontginning.** Artikel 9 van het ontwerpdecreet geeft invulling aan het principe van optimale ontginning van een ontginningsgebied. Hierbij staat de maximale en rationele ontginning voorop in functie van de nabestemming en de draagkracht van het gebied. Bovendien voorziet het ontwerpdecreet in de optimale valorisatie van de primaire oppervlakedelfstoffen door optimaal gebruik van de deelfracties. Het ontwerpdecreet voorziet dat de deelfracties de hoedanigheid van een primaire delfstof behouden en – indien niet op de markt verhandelbaar – worden aangewend voor de eindafwerking van het betreffende ontginningsgebied.

17) Decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening. Artikel 4.

De Raad vindt het positief dat het ontwerpdecreet aandacht besteedt aan de optimale ontginning van ontginningsgebieden. De Raad wijst er op – zoals in de memorie van toelichting terecht wordt gesteld – dat er sprake is van ‘optimale’ ontginning en niet van ‘maximale’ ontginning. Ruimtelijke draagkracht en nabestemming bepalen de randvoorwaarden aangezien de technisch maximale ontginning de ruimtelijke draagkracht van het gebied kan overschrijden en de realisatie van de nabestemming bemoeilijken. De diepte van het ontginningsgebied is bijvoorbeeld van specifiek belang voor de ontwikkeling van natuurprojecten. De Raad dringt er op aan dat de Vlaamse regering zo snel mogelijk regels uitwerkt voor de optimale ontginning van ontginningsgebieden, zoals voorzien in artikel 9 §3.¹⁸ De Raad wijst er bovendien op dat een duidelijke definiëring en invulling ontbreekt van het begrip ‘ruimtelijke draagkracht’.¹⁹

De Raad vraagt zich af waarom het begrip ‘optimale ontginning’ niet als dusdanig is opgenomen in de bepaling van artikel 9 §1 en artikel 9 §3. De Raad stelt volgende aanpassing voor:

- Artikel 9 §1: In ieder ontginningsgebied moeten primaire oppervlaktedelfstoffen, al dan niet verschillende soorten afhankelijk van de geologische structuur, door de vergunningshouder optimaal ontgonnen worden. De nabestemming en de draagkracht van het ontginningsgebied en zijn omgeving bepalen de randvoorwaarden ten aanzien van een maximale en rationele ontginning.
- Art.9 §3. De Vlaamse regering kan nadere regels bepalen voor de optimale ontginning van de ontginningsgebieden.

De Raad wijst er tenslotte op dat artikel 29 § 1, 2° voorziet in sancties bij overtreding van de voorgaande bepalingen.

[16] **Ontginningsmachtiging.** Verder voorziet het ontwerpdecreet een zeer ruim uitgewerkte regeling inzake de ontginningsmachtiging (artikelen 10, 11, 12, 13, 14 en 15). In essentie komt dit erop neer dat – indien de eigenaar een toestemming tot onteigening weigert – de ontginning een ontginningsmachtiging kan vragen aan de overheid voor tijdelijke ontginning van percelen gelegen in een ontginningsgebied. Het ontwerpdecreet koppelt hieraan vier voorwaarden met name (1) de weigering van de toestemming hindert de bedrijfseconomische verantwoorde en rationele ontginningsactiviteiten, (2) de ontginning bewijst dat hij onderhandeld heeft met de betrokken eigenaars en dat hij een ernstig bod heeft gedaan om de eigendom te verwerven of de toestemming tot ontginning te verkrijgen,

18) Zoals de memorie van toelichting (pag. 10) terecht opmerkt betekent een optimale benutting geenszins dat een maximale benutting van het ontginningsgebied wordt nagestreefd. Een optimale

benutting houdt rekening met de ruimtelijke draagkracht van het gebied en met de nabestemming.

19) Zo meent de Raad bijvoorbeeld dat het begrip ‘ruimtelijke draagkracht’ voldoende aandacht moet

hebben voor de ‘ruimere’ omgevingsfactoren met specifieke aandacht op de beïnvloeding van de ‘waterstromen’.

(3) de eigendom mag niet behoren aan een andere ontginning die de percelen nodig heeft voor eigen ontginning en (4) de ontginning leidt tot de realisatie van de eindafwerking, die voorafgaat aan de nabestemming van het ontginningsgebied. De houder van de ontginningsmachtiging is de eigenaar van de betrokken percelen een jaarlijkse vergoeding verschuldigd.

De Raad stelt vast dat het ontwerpdecreet met de ontginningsmachtiging een nieuw en krachtig instrument invoert. Volgens de memorie van toelichting noodzaakt het duurzaam beheer van de Vlaamse oppervlakedelfstoffen tot nieuwe instrumenten teneinde het efficiënt gebruik van percelen gelegen in een ontginningsgebied te vergemakkelijken en te vermijden dat in minder optimale gebieden met delfstoffenwinning gestart moet worden.

De Raad meent dat met dit instrument een belangrijk *precedent* wordt geschapen dat in essentie een krachtige ingreep betekent op het eigendomsrecht. Het eigendomsrecht is één van de klassieke grondrechten en in beginsel kan eigendomsinmenging van overheidswegen enkel gerechtvaardigd worden om redenen van algemeen belang. Dit sluit aan bij de geest van art. 16 van de grondwet die stelt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemene nutte. Ook het Eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bepaalt in art. 1 dat niemand van zijn eigendom zal worden beroofd behalve omwille van het algemeen belang.

In verband hiermee wijst de Raad er bovendien op dat in essentie voor elke bestemmingscategorie een discrepantie kan bestaan tussen de ‘vastgelegde bestemming’ en ‘het effectief ruimtegebruik’. Zo zijn bijvoorbeeld niet alle gebieden met agrarische bestemming ook effectief ter beschikking van de landbouwers. Of zijn niet alle gebieden met een groene bestemming ook beschikbaar voor bos en natuur.

De Raad kan niet voorbij gaan aan de mogelijk verregaande gevolgen van dit instrument en vraagt zich af in hoeverre de invoering van dit instrument vereenzelvigd en/of gerechtvaardigd kan worden met en om redenen van openbaar nut. Bovendien wijst de praktijk uit dat in het merendeel van de gevallen gemakkelijk een overeenkomst kan worden gesloten tussen eigenaar/gebruiker en ontginning. In hoeverre dat het creëren van een nieuw instrument noodzakelijk is, is dan nog maar de vraag, te meer gelet op de mogelijkheid van onteigening. De Raad is bezorgd over wat de werkelijke draagwijdte zal zijn van dit precedent. De Raad benadrukt dat eigendomsinmenging slechts kan aanvaard worden indien het algemeen belang dit vereist.

De Raad meent bovendien dat de afbakening van ontginningsgebieden – en de vertaling naar ruimtelijke uitvoeringsplannen – het resultaat moet zijn van een goed ruimtelijk beleid waarbij gelijkwaardige en gelijktijdige afweging van de ruimtebehoeften van de verschillende sectoren vooropstaat (cf. par. 12). De Raad wenst te benadrukken dat analoog aan het grindecreet het beleid in essentie moet gericht zijn op het verwerven van de ontginningsgebieden.

De Raad heeft dus ernstige bedenkingen bij het instrument van de ontginningsmachtiging, dat uitgewerkt wordt voor één specifieke sector. De Raad meent dat dit moet kaderen binnen het vooropgestelde algemeen grondbeleidsplan.

STANDPUNT ACV, ABVV, ACLVB, VEV, UNIZO bij par. 16, 17 en 18

Het instrument van ontginningsmachtiging is een nuttig instrument waarvan het toepassingsgebied echter moet beperkt worden tot noodgevallen. In het merendeel van de gevallen zal een overeenkomst getroffen worden met de eigenaar van de terreinen. Het correct gebruik van dit instrument wordt gewaarborgd door het toezicht van de bevoegde administratie (ANRE). Binnen deze beperkingen is de vooropgestelde ontginningsmachtiging een nuttig instrument om het winningsgebied optimaal te laten ontginnen.

STANDPUNT VAN DE BOERENBOND bij par. 16

Aangezien de ontginningsmachtiging neerkomt op een ontzetting van de eigendom van de ondergrond voor het privé-belang van de ontginner, zijn de bepalingen van het voorontwerp betreffende de ontginningsmachtiging in strijd met artikel 16 van de grondwet, dat stelt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemenen nutte. De ontginningsmachtiging is dan ook ongrondwettelijk en zou uit het decreet moeten geschrapt worden.

[17] **Onteigening.** Het ontwerpdecreet voorziet de mogelijkheid om in specifieke gevallen over te gaan tot onteigening. Artikel 16 voorziet dat de Vlaamse regering, op voordracht van de minister kan overgaan tot onteigening ten algemene nutte. Dit gebeurt op verzoek, op naam en voor rekening van de aanvragende ontginner. Hieraan worden twee voorwaarden gekoppeld met name (i) de optimale en rationele ontginning in het ontginningsgebied komt in gevaar en (ii) de ontginningsmachtiging heeft geen resultaat gehad. De beoordeling van de noodzaak tot onteigening behoort dus aan de Vlaamse regering toe.

STANDPUNT VAN DE BOERENBOND bij par.17

Een onteigening op verzoek, op naam en voor rekening van de aanvragende ontginner, zoals het voorontwerp stelt, is geen onteigening ten algemenen nutte, maar een ontzetting uit de eigendom voor het privé-nut van de ontginner, die eveneens in strijd is met artikel 16 van de Grondwet. Dergelijke ongrondwettelijke onteigening kan inzake ontginning niet gebruikt worden.

[18] **Pacht, vruchtgebruik, gebruik en huur.** De aanwezigheid van een pachter, huurder, vruchtgebruiker of gebruiker kan volgens de memorie van toelichting de optimale ontginning van percelen bemoeilijken. Artikel 17 van het ontwerpdecreet voorziet de mogelijkheid tot het beëindigen van lopende pacht- of huurovereenkomsten voor onbebouwde en bebouwde percelen in een ontginningsgebied.

Bijkomend voorziet artikel 31 een aanpassing van de wet van 4 november 1969 tot wijziging van de pachtwetgeving. De Raad stelt vast dat de wijziging er toe leidt dat “indien op gronden binnen een ontginningsgebied een door de verpachter verleende toestemming tot ontginning rust of als een ontginningsmachtiging werd verleend, de ontginning in de rechten en de plichten treedt van de verpachter”.

Pacht, vruchtgebruik, gebruik en huur zijn in principe federale aangelegenheden. De memorie van toelichting geeft nagenoeg geen verduidelijking noch juridische onderbouwing van de voorgestelde wijziging. Voor de Raad is het niet duidelijk in hoeverre het voorliggende ontwerpdecreet effectief kan ingrijpen op een federale wetgeving zoals de pachtwetgeving. Art. 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 stelt dat decreten rechtsbepalingen kunnen bevatten in aangelegenheden waarvoor de decreetgever niet bevoegd is, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.²⁰ Art. 10 kan echter, aldus het Arbitragehof, geen toepassing vinden op aangelegenheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.²¹ Bovendien sterkt de bijzondere wet ertoe in beginsel een stelsel van exclusieve bevoegdheden in te stellen en is een beroep op art. 10 slechts toelaatbaar onder strikte voorwaarden.²² De Raad vraagt dat dit verder grondig onderzocht wordt.

STANDPUNT VAN DE BOERENBOND bij par.18

Het Vlaamse Parlement is niet bevoegd om de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek betreffende de pacht, het vruchtgebruik en de huur te wijzigen.

[19] **Schrapping stedenbouwkundige vergunning.** Artikel 31 §4 voorziet in de schrapping van de stedenbouwkundige vergunning voor het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem voor een ontginning en realisatie van de eindafwerking in een ontginningsgebied. Het ontwerpdecreet koppelt hieraan twee voorwaarden nl. (1) een milieuvergunning is verleend, overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en (2) de ontginning is gelegen in een ontginningsgebied waarvoor een ruimtelijk uitvoeringsplan is vastgesteld. De memorie van toelichting stelt dat het voorliggende ontwerpdecreet, de ruimtelijke uitvoeringsplannen en het milieuvergunningendecreet deze bouwvergunningsplicht overbodig maakt.

De Raad vraagt zich af waarom hier geopteerd wordt voor schrapping van de stedenbouwkundige vergunning. Momenteel zijn de milieu- en de stedenbouwkundige vergunning aan mekaar gekoppeld. Als individuele besluiten staan ze juridisch evenwaardig

20) Bijzondere wet van 8 augustus 1988.

1980 tot hervorming der instellingen, B.S., 15 augustus 1980, gewijzigd bij art. 8 bijzondere wet

8 augustus 1988, B.S., 13 augustus

21) SÜETENS, L.P., *Op de grens van het ideaal denkbare en het praktisch haalbare*, Brugge, Die Keure, 1997, p. 237.

22) Arbitragehof, 20 december

1985, arrest nr. 7, zaak nr. 7, B.S., 21 januari 1986.

naast mekaar, steunen ze op onderscheiden wetgevingen en verhouden zich als zelfstandige handelingen tot elkaar. De MiNa-Raad heeft meermaals gepleit voor één geïntegreerd vergunningsstelsel, dit evenwel op voorwaarde dat het aspect milieu en het aspect ruimtelijke ordening volledig evenwaardig aan bod komen in de vergunningverlening. Hiertoe moeten volgens de Raad procedurele garanties worden voorzien opdat bij de vergunningverlening ook terdege wordt rekening gehouden met de inhoudelijke overwegingen zowel inzake ruimtelijke ordening als inzake milieu.

Voor de MiNa-Raad is het bovendien niet duidelijk in hoeverre de stedenbouwkundige vergunning daadwerkelijk overbodig wordt, zoals gesteld in de memorie van toelichting. De Raad denkt hier onder meer aan de mogelijkheid van het opleggen van lasten en voorwaarden via de stedenbouwkundige vergunning. De Raad is voorstander van het schrappen op voorwaarde dat de procedurele garanties gewaarborgd zijn. De Raad stelt voor dat dit grondig onderzocht wordt. De Raad gaat er tevens vanuit dat een stedenbouwkundige vergunning vereist blijft voor ontbossing.

[20] **Realisatie eindafwerking.** Het ontwerpdecreet bevat een regeling via financiële zekerheden om de realisatie van de eindafwerking te garanderen. De eindafwerking is de toestand waarin de ontginning de percelen na ontginning moet achterlaten, waar na de definitieve nabestemming kan worden gerealiseerd. Artikel 18 verplicht de vergunningshouders tot het aanleggen van financiële zekerheden, die de kosten van de realisatie van de eindafwerking van de percelen moeten waarborgen. De drie weerhouden vormen van financiële zekerheden zijn een verzekering, een bankgarantie of een andere persoonlijke of zakelijke zekerheid. De ontginning kan pas worden aangevat indien de financiële zekerheden aanvaard werden door de administratie. Artikel 30 voorziet de mogelijkheid dat de Vlaamse regering financiële zekerheden oplegt voor percelen waarvoor een ontginningsvergunning is afgeleverd voor het van kracht worden van het decreet.

De Raad erkent dat de vooropgestelde regeling een betere garantie betekenen voor een effectieve afwerking van de percelen. De Raad wijst er op dat dergelijke garantie pas zin heeft indien men kan garanderen dat het bedrag van de garantie in verhouding is met de reële kost van de eindafwerking. Deze is sterk gerelateerd met de uiteindelijke nabestemming (met de bepalende keuze voor al dan niet op te vullen.) Artikel 29 §1, 2° en 3° van het ontwerpdecreet voorziet sancties bij het in gebreke blijven bij de uitvoering van de vastgelegde eindafwerking.

De Raad wijst er tenslotte op dat voorgaande regeling inzake eindafwerking volledig los staat van de realisatie van de nabestemming. Het realiseren van de nabestemming is evenwel een cruciaal element in het gehele ontginningsproces. Ontginning kan slechts een tijdelijke activiteit zijn die moet anticiperen op de realisatie van de eindbestemming, na de eindafwerking van het gebied. De nabestemming wordt aangegeven in de gewestplannen en de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Hier moet een belangrijke afstemming gebeuren met het ruimtelijk beleid met name de afbakening van de agrarische structuur, de natuurverwevingsgebieden en het Vlaams Ecologisch Netwerk. Ontginningsgebieden

zijn immers een belangrijk potentieel voor nieuwe natuurontwikkelingsgebieden. Dit versterkt het voorgaande pleidooi om bij de uitwerking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de ontginningsgebieden – en dus bij het vastleggen van de nabestemming – onderlinge afstemming te zoeken met het proces van afbakening van de natuur- en bosstructuur.

4. Secundaire delfstoffen en alternatieve materialen

- [21] **Secundaire delfstoffen en alternatieve materialen.** Duurzaam gebruik van ontginningsgebieden betekent in eerste instantie het aanmoedigen van het gebruik van ‘secundaire’ oppervlakedelfstoffen (of met andere woorden van oppervlakedelfstoffen gewonnen buiten ontginningsgebieden) en het gebruik van alternatieve materialen. Dit leidt immers tot een lager gebruik van primaire delfstoffen (en minder ruimtebeslag) en tot een efficiëntere aanwending van reststoffen. De MiNa-Raad wijst er op dat substitutie ook mogelijk is binnen primaire materialen. In bepaalde toepassingen kunnen welbepaalde primaire delfstoffen vervangen worden door andere primaire delfstoffen die ecologisch meer verantwoord zijn.

De MiNa-Raad vindt het positief dat het ontwerpdecreet de mogelijkheid voorziet in een subsidie voor het aanmoedigen van het gebruik van alternatieve materialen (art. 28). Een uitvoeringsbesluit zal dit verder dienen te concretiseren. De Raad benadrukt evenwel de noodzaak van een volwaardig uitgewerkt actieplan met aandacht voor een veelheid aan instrumenten. Het subsidiëren van het gebruik van alternatieve materialen is een belangrijk instrument maar is volgens de Raad onvoldoende om de doelstelling efficiënt en effectief te bereiken. Zo zal de substitutie tussen primaire delfstoffen niet gestuurd kunnen worden door subsidies voor secundaire grond- of afvalstoffen. Bovendien kan het vergroten van de afzetmarkt voor secundaire grond- of afvalstoffen ook door andere instrumenten dan subsidies tot stand komen. De Raad vraagt dat naar aanleiding van het algemeen plan de toepassing van alle relevante instrumenten onderzocht wordt. De Raad is dan ook verwonderd dat het voorontwerp een voorafname doet aan deze studie. Instrumenten en acties die een duurzaam gebruik van delfstoffen stimuleren zijn behoudens subsidies: heffingen op primaire delfstoffen, normen of afspraken (via een MBO of via overheidsbestekken) voor een minimaandeel aan secundaire grondstoffen in bouwwerken, constructies of infrastructuurwerken, stortverbod of -heffing voor nog als secundaire grondstof recupereerbare afvalstoffen.

- [22] **Regulerende heffing op primaire delfstoffen.** Van de grondstoffen die in Vlaanderen worden ontgonnen, werd enkel voor grind een heffing ingevoerd, ter financiering van het Grindfonds dat wordt ingezet voor de reconversie van de sector. De heffing heeft geen enkel regulerend karakter. Andere in Vlaanderen ontgonnen delfstoffen (bijvoorbeeld zand en klei) worden niet met heffingen belast.

Nochtans is het gebruik van verschillende primaire delfstoffen in sterke mate te beperken door vervanging met secundaire grondstoffen. Zand kan bijvoorbeeld na reiniging gerecupereerd worden uit bodemsaneringswerken en uit baggerspecie na scheiding van de (dikwijls vervuilde) slibfractie (vb. via hydrocyclonage). Klei kan in sommige gevallen gesubstitueerd worden door propere of gereinigde ruimingsspecie. Grind kan veelal worden vervangen door inerten die afgescheiden worden uit bouw- en sloopafval of uit huishoudelijk of daarmee vergelijkbaar restafval (vooraf door een biologisch-mechanische scheiding of achteraf na een opwerking van de verbrandingsslakken).

De invoering van regulerende heffingen op de in Vlaanderen ontgonnen of ingevoerde delfstoffen (zand, klei, grind) kan bijdragen tot een duurzamer grondstofgebruik en tot een substitutie van primaire door secundaire grondstoffen. Daardoor worden eindige grondstofvoorraden uitgespaard en moet minder afval worden verwijderd. De stofkringen worden beter gesloten.

De Raad vraagt met aandrang dat in het voorliggende delfstoffendecreet de mogelijkheid wordt voorzien om een heffing in te voeren op primaire delfstoffen waarvoor een alternatief bestaat. De opbrengsten van dergelijke heffingen kunnen bijvoorbeeld worden aangewend voor de financiering van installaties voor de opwerking van de secundaire grondstoffen of voor investeringen in procesoptimalisaties binnen de keramische sector.

STANDPUNT ACV, ABVV, ACLVB, VEV, UNIZO

Het ACV, ABVV, ACLVB, VEV en UNIZO ondersteunen een beleid waarbij maximaal gestreefd wordt naar alternatieve delfstoffenbronnen. Er moet onderzocht via welke instrumenten deze sturing optimaal kan gebeuren. De huidige invulling daarvoor in het decreet is te zwak maar de sociaal-economische partners kunnen niet de keuze voor een regulerende heffing ondersteunen.

- [23] **Garantie milieuhygiënische kwaliteit.** Het ontwerpdecreet voorziet dat de Vlaamse regering regels kan vastleggen om de natuurlijke samenstelling van oppervlakedelfstoffen vast te stellen. Volgens de memorie van toelichting leidt het ontbreken van een juridisch kader enerzijds tot mogelijke afzetproblemen doordat de conformiteit met regels inzake milieuhygiëne niet aangetoond kunnen worden en anderzijds tot mogelijke fraude doordat grond die niet aan de milieuhygiënische kwaliteit voldoet tijdelijk opgeslagen wordt in groeven en zo in de aanvoer van primaire delfstoffen terechtkomt. Volgens het ontwerpdecreet engageert de minister voor Leefmilieu zich tot herevaluatie van de achtergrondwaarden van Vlarebo en Vlarea. De achtergrondwaarden zijn van belang in het kader van de normering voor vrij gebruik van bodem en voor toepassing als secundaire grondstof. Het ontwerpdecreet voorziet de aflevering van een certificaat indien de primaire oppervlakedelfstoffen beantwoorden aan de natuurlijke samenstelling.

De Raad is voorstander van een éénduidig normeringskader voor de toepassing van bodem (Vlarebo) en voor de toepassing als bouwstof (Vlarea). De Raad erkent dat de nu

geldende achtergrondwaarden afgeleid zijn uit een streekproef van oppervlaktegrondstalen (tot ongeveer 1 meter diepte) uit onaangetaste gebieden. Met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen worden volgende vragen en opmerkingen geformuleerd. Een mogelijke wijziging van achtergrondwaarden dient te gebeuren op basis van een uitgebreide en wetenschappelijk verantwoorde studie. Bovendien moet een onderscheid gemaakt worden voor delfstoffen die als bodem (zand) en die als bouwstof (klei, leem) gebruikt worden. Verhoogde concentraties van parameters van delfstoffen die enkel als bouwstof gebruikt worden, zijn immers niet relevant voor de achtergrondwaarde en de eraan gekoppelde normering voor vrij gebruik als bodem.

Verhoging van de achtergrondwaarde en de eraan gekoppelde waarde voor vrij gebruik als bodem, kan er toe leiden dat de 80% van bodemsaneringswaarde voor type II of de bodemsaneringswaarde zelf benaderd of overschreden wordt. Dit kan volgens de Raad geen aanleiding geven tot een verhoging van de bodemsaneringswaarden aangezien deze waarden gebaseerd zijn op (eco)toxicologische gegevens.

Achtergrondwaarden zijn ook van belang bij sanering aangezien in principe gesaneerd moet worden tot de achtergrondwaarden. Soms zijn deze achtergrondwaarden omwille van geologische redenen niet haalbaar. De MiNa-Raad wijst er op dat het Bodemsaneringsdecreet hierop inspeelt. Het decreet is immers enkel van toepassing voor verontreiniging die veroorzaakt is door menselijke activiteiten.

In tegenstelling tot wat de toelichting beweert zijn delfstoffen niet steeds van goede milieuhygiënische kwaliteit. Natuurlijke grondlagen kunnen immers van nature concentraties bevatten die de bodemsaneringswaarden overschrijden (bv. arseen in glauconiet). Bovendien kunnen natuurlijk hoge concentraties aan bijvoorbeeld zwavel in klei leiden tot milieuhygiënische randvoorwaarden bij verwerking ervan.

De MiNa-Raad is van mening dat aan dit certificaat van natuurlijke samenstelling een analyse gekoppeld moet worden (bv. een analyse naar aanleiding van de vergunningaanvraag). Het is immers niet denkbeeldig dat sommige groeven en graverijen verontreinigd zijn omwille van menselijke activiteiten (uit de buurt). Bovendien zou tijdens de ontgraving ter controle op regelmatige tijdstippen een bijkomende analyse moeten gebeuren.

IV. Besluit

De Raad situeert het voorliggende ontwerpdecreet inzake oppervlakedelfstoffen binnen het ruimer kader van duurzaam voorraadbeheer. Hierbij gaat aandacht naar het zuinig gebruik van grondstoffen, het aanmoedigen van volwaardige alternatieven voor primaire delfstoffen en het maximaal hergebruik van afvalstoffen. Het voorliggende ontwerpdecreet betekent in essentie geen oplossing voor de sterke versnippering van de huidige wetgeving inzake ontginning van delfstoffen. Het ontwerpdecreet heeft te weinig aandacht voor duurzame ontwikkeling en is onvoldoende gekaderd binnen het duurzaam voorraadbeheer.

De Raad onderschrijft de basisdoelstelling van het decreet met name het duurzaam beheer van oppervlakedelfstoffen. De Raad benadrukt dat de zes afgeleide doelstellingen dienen beoordeeld te worden binnen het kader van deze basisdoelstelling en deze alsook dienen te versterken. De Raad wijst er op dat duurzame ontwikkeling zowel een economische, een ecologische als een sociaal luik omvat.

De Raad erkent de nood aan een planmatige aanpak van de ontginning van oppervlakedelfstoffen en waardeert dat het ontwerpdecreet uitgaat van delfstoffenplannen (waarvoor van een ad hoc beleid overgestapt wordt naar een planmatige aanpak). De Raad formuleert evenwel tal van diverse bemerkingen bij de voorgestelde planning inzake oppervlakedelfstoffen. De Raad vraagt onder meer de opname van – voor de overheid – bindende bepalingen in het algemeen delfstoffenplan, de afstemming van het delfstoffenplan met het milieubeleidsplan, duidelijke garanties voor de integratie van het plan-m.e.r., meer aandacht en garanties voor actieve openbaarheid en overleg. In het kader van vereenvoudiging pleit de Raad bovendien voor één algemeen oppervlakedelfstoffenplan waarvan elementen van de bijzondere plannen deel van kunnen uitmaken. De sociaal-economische partners zijn hier voorstander voor het behoud van de voorgestelde procedure inzake algemeen en bijzonder delfstoffenplannen.

De Raad staat zeer kritisch ten aanzien van de ingevoerde instrumenten voor een meer efficiënte ontginning. De Raad meent dat de ontginningsmachtiging, de ingreep op de pachtregeling en de schrapping van de stedenbouwkundige vergunning vergaande precedents zijn. De Raad tekent hierbij het nodige voorbehoud aan en meent onder meer dat de ontginningsmachtiging moet gesitueerd worden in het globale kader van een grondbeleid. De Boerenbond wenst effectief de schrapping van de bepalingen inzake de ontginningsmachtiging, de pachtregeling en de stedenbouwkundige vergunning. Voor de overige sociaal-economische partners is de ontginningsmachtiging een nuttig instrument waarvan de toepassing evenwel moet beperkt worden tot noodgevallen.

Tenslotte benadrukt de Raad dat duurzame ontginning in eerste instantie moet uitgaan van het aanmoedigen van volwaardige alternatieven en het maximaal hergebruik van afvalstoffen. Dit spoor wordt onvoldoende uitgewerkt in het ontwerpdecreet. Zo stelt de Raad vast dat het ontwerpdecreet enkel de mogelijkheid voorziet van een subsidie. De Raad benadrukt de noodzaak van een volwaardig uitgewerkt actieplan met aandacht voor alle mogelijke instrumenten. Specifiek vindt de Raad het bijvoorbeeld een gemiste kans dat het voorontwerp niet voorziet in de mogelijkheid tot het invoeren van een regulerende heffing. De sociaal-economische partners (met uitzondering van de Boerenbond) kunnen de keuze voor een regulerende heffing niet ondersteunen.