



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

## **Advies**

*van 3 oktober 2002*

**over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieuaudit en tot aanvulling ervan met een titel milieuvorwaarden**

D/2002/7080/A43

*Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding*

© 2002 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen  
Kliniekstraat 25, 4de verdieping  
B-1070 Brussel  
tel. 02-558 01 30  
fax 02-558 01 31  
e-mail: [info@minaraad.be](mailto:info@minaraad.be)  
internet: [www.minaraad.be](http://www.minaraad.be)

## Inleiding

Op 26 juli 2002 ontving de MiNa-Raad van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw de vraag om te adviseren over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieu-audit en tot aanvulling ervan met een titel milieuvorwaarden.

Het voorliggende voorontwerp wijzigt het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid op drieërlei vlakken. Er worden een aantal definities toegevoegd in titel I. Algemene bepalingen. Titel III. Bedrijfsinterne milieuzorg wordt aangepast aan de EMAS II-Verordening.<sup>1</sup> Tot slot wordt het decreet aangevuld met een titel inzake milieuvorwaarden.

Het ABVV, het ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies.

Prof. dr. R.F. Verheyen  
Voorzitter

1) Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de

vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsys-

teem (EMAS), Pb. L. 2001, nr. 114), in werking getreden op 27 april 2001.



# I. Algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden

## A. Algemeen

[1] **Appreciatie.** Concreet worden in voorliggend voorontwerp van decreet twee stelsels van milieuvorwaarden uitgewerkt: enerzijds algemene milieuvorwaarden, eventueel in combinatie met sectorale milieuvorwaarden, eventueel ook in combinatie met milieuvorwaarden bepaald in een vergunning en anderzijds integrale milieuvorwaarden, uitzonderlijk in combinatie met nadere eisen bepaald in een bestuursbeschikking. De twee stelsels sluiten elkaar uit. Voor de Raad is voorliggend voorontwerp uitermate belangrijk. In het verleden gaf de Raad meermaals te kennen voorstander te zijn van een systeem van integrale milieuvorwaarden als een nieuw instrument naast de algemene, sectorale en vergunningsvoorwaarden.<sup>2</sup> Met dit voorontwerp wordt nu een decretale basis gelegd voor integrale milieuvorwaarden met meldingsplicht. De Raad is van mening dat dit voorontwerp een belangrijke stap voorwaarts betekent in het door de regelgever beoogde vereenvoudigingsproces. Er kan immers via pakketten integrale milieuvorwaarden tegemoetgekomen worden aan een systeem van bronnencontrole dat veel meer op maat gesneden is van KMO's dan het huidige systeem. Met dit voorontwerp wordt ook het bestaande systeem van algemene en sectorale milieuvorwaarden bekrachtigd. Er wordt decretaal één algemeen geformuleerde en uniforme rechtsgrond vastgelegd voor de uitvaardiging van algemene en sectorale milieuvorwaarden. Dit maakt dat een aantal tekortkomingen in de bestaande regelgeving worden weggewerkt.<sup>3</sup> De MiNa-Raad was daarvoor reeds vragende

2) MiNa-Raad, *Advies over de voorstellen inzake bronnencontrole in het I.C.H.M.-Voorontwerpdcreet milieubeleid (Deel 4. Besluitvorming: Titel 3.*

*Milieuhygiënische normen; Titel 4. Algemene, sectorale en integrale voorwaarden; Titel 6. Vergunningen en meldingsattesten), Brussel, 2 juli 1998,*

67 p.

3) cf. Memorie van toelichting, p. 6.

partij en beoordeelt deze juridisch-technische evolutie dan ook positief. Er is verder decretaal voorzien in de afstemming van milieuvorwaarden op het effectgerichte beleid door een meer concrete inhoudelijke sturing vast te leggen via criteria waarmee bij het opstellen van milieuvorwaarden rekening moet worden gehouden. Er wordt verder aan bedrijven ruimte geboden om afgesproken beleidsdoelstellingen naar eigen verantwoordelijkheid met aandacht voor technologische innovatie te realiseren door een lichte voorkeur voor doel- boven middelenvoorschriften in het voorliggend voorontwerp in te schrijven en door te voorzien in een afwijkmogelijkheid van middelenvoorschriften via evenwaardige technieken. De Raad onderschrijft het voorliggend voorontwerp in grote lijnen maar wenst toch volgende bemerkingen mee te geven.

- [2] **Snelle realisatie.** De Raad rekt op een snelle realisatie en spoedige uitvoering van de bepalingen in voorliggend voorontwerp. De memorie van toelichting stelt dat een aantal procedure-aspecten die verband houden met de werking van beide stelsels pas zullen worden geregeld in het luik 'Vergunningen en meldingsattesten' dat binnen afzienbare tijd ter goedkeuring zal worden voorgelegd. Gemeenschappelijke aspecten behoeven immers slechts één regeling. Verder blijft volgens de memorie zo het overzicht behouden op de samenhang tussen vergunningsplichtige en andere hinderlijke inrichtingen en activiteiten.<sup>4</sup> Gelet op het streven naar een eenvoudige wetgeving, is de Raad voorstander om de procedure-aspecten te regelen in een afzonderlijk luik en in te voegen in het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid. De Raad dringt er evenwel om voor de hand liggende redenen op aan dat de Vlaamse regering onverwijld werk maakt van aangekondigd decreet. Een aantal procedure-aspecten, zoals de meldingsprocedure bij de overheid en de procedurebepalingen voor het opleggen van nadere eisen, zijn immers noodzakelijk voor de uitvoerbaarheid van het systeem van integrale milieuvorwaarden.

Ook met de opmaak van en het besluitvormingsproces voor de beoogde concrete pakketten integrale milieuvorwaarden vraagt de Raad dat zo snel mogelijk van start wordt gegaan. De Raad verwacht daartoe dat de Vlaamse regering maximale inspanningen levert en voldoende mensen en middelen inzet opdat het stelsel van integrale milieuvorwaarden zo snel mogelijk van kracht kan worden.

- [3] **Ruime reikwijdte van milieuvorwaarden.** De Raad wijst op het belang van een zo groot mogelijke reikwijdte van algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden. Voor de Raad is het immers essentieel dat niet alleen traditionele milieuhinder via milieuvorwaarden wordt geremedieerd. De gebods- en verbodsbepalingen die verontreiniging, ontginning en aantasting willen voorkomen of beperken moeten ook milieuproblemen en negatieve milieueffecten aanpakken op het vlak van mobiliteit, natuurbehoud, energiegebruik, grondstoffengebruik, afvalstoffengebruik enz.. Alle relevante milieuverplichtingen moeten volgens de Raad kunnen doorwerken via milieuvorwaarden en dit zowel in het

4) cf. Memorie van toelichting,

stelsel van de algemene en sectorale milieuvorwaarden als in het stelsel van de integrale milieuvorwaarden. De Raad vraagt om minstens in de memorie de nodige aandacht te schenken aan deze ruime reikwijdte van milieuvorwaarden.

- [4] **Afstemming van het bron- op het effectgericht beleid.** De MiNa-Raad is positief dat in het voorontwerp stappen worden gezet om het bron- en het effectgericht beleid verder op elkaar af te stemmen. Voor de Raad zijn de criteria die de overheid in acht moet nemen voor het vastleggen van de algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden een belangrijke vernieuwing. Art. 5.1.4. van het voorontwerp stelt dat de Vlaamse regering bij het vaststellen van algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden rekening moet houden met de geldende milieukwaliteitsnormen, met inbegrip van de bijzondere milieukwaliteitsnormen, met de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichtingen en activiteiten in kwestie hier nadelige gevolgen voor kunnen hebben en met de resultaten die kunnen worden bereikt met de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen. Concreet betekent dit dat de gebods- en verbodsbepalingen die verontreiniging, ontginning en aantasting willen voorkomen of beperken, worden uitgevaardigd met afstemming op de milieukwaliteit die men wil bekomen en met afstemming op de beschikbaarheid en kosten van de technologie. De Raad was in zijn advies van juli 1998 reeds voorstander van het invoeren van de nodige waarborgen met het oog op een weloverwogen en objectieve beleidsafweging. De Raad beoordeelt deze inhoudelijke sturing van de inhoud van voorwaarden dan ook positief.

Nochtans is de Raad van mening dat ook andere overwegingen een rol spelen bij het vaststellen van milieuvorwaarden. De Raad denkt aan het criterium van kostenefficiëntie dat ook in overweging zou moeten worden genomen bij het vaststellen van milieuvorwaarden. Het vergunningenbeleid zelf blijkt trouwens in vele gevallen niet toereikend voor de realisatie van milieukwaliteitsnormen en algemene reductiedoelstellingen (cf. [6]).

- [5] **Best Beschikbare Technieken (bbt).** De Raad is van oordeel dat de best beschikbare technieken ook de kwaliteit van in te zetten grond- en hulpstoffen moet kunnen omvatten. Met betrekking tot de resultaten die kunnen worden bereikt met de beste beschikbare technieken die geen overmatige kosten met zich meebrengen is de Raad bovendien van mening dat er een afweging dient plaats te vinden tussen de marginale reductiekost van een bijkomende eenheid milieuverstoring en de vermeden schadekost voor die bijkomende eenheid. Wanneer de marginale reductiekost immers lager is dan de vermeden schadekost zou er volgens de Raad per definitie geen sprake moge zijn van overmatige kosten.

- [6] **Afstemming van het vergunningenbeleid op andere instrumenten.** In vele gevallen zullen algemene en sectorale milieuvorwaarden enerzijds en integrale milieuvorwaarden anderzijds voor de realisatie van milieudoelstellingen ontoereikend blijken. Gebiedsgericht kan door een grote concentratie aan bronnen of door de aanwezigheid van kwetsbare ecosystemen, waarvoor bijzondere milieukwaliteitsnormen gelden, de realisatie van milieukwaliteitsnormen in gedrang komen. Gebiedsgerichte differentiatie in algemene

sectorale of integrale milieuvorwaarden of systemen van bijzondere milieuvorwaarden en nadere eisen kunnen hier een antwoord bieden. Ook zullen volgens de Raad algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden in vele gevallen ontoereikend zijn voor de realisatie van algemene reductiedoelstellingen die op Vlaams niveau zijn uitgewerkt (veelal als vertaling van internationale of nationale reductiedoelstellingen), in het bijzonder daar waar “volumebeleid” zich aandient. De Raad wijst in dit verband bijvoorbeeld op de reductiedoelstellingen die nog zullen voortvloeien uit de intergewestelijke lastenverdeling van de Belgische Kyoto-reductiedoelstelling en op de Vlaamse emissieplafonds die zijn overeengekomen in het kader van de Europese Richtlijn inzake Nationale Emissieplafonds. Met het oog op het terugschroeven van de milieudruk tot binnen toegekende plafonds en in het licht van het voldoen aan internationaal aanvaarde en Europese reductieverplichtingen is de Raad vragende partij om naast de klassieke gebods- en verbodsbepalingen om de milieu-uitstoot terug te dringen, ook economische instrumenten in te zetten. De Raad denkt onder meer aan verhandelbare rechten of regulerende heffingen. Het vergunningenbeleid mag alleszins de inzet van deze instrumenten niet onmogelijk maken. Vergunde productie of milieuverstoring mag hoe dan ook niet als een “verworven recht” worden beschouwd en moet in voorkomend geval verder kunnen worden ingeperkt via (al dan niet verhandelbare) productierechten (vb. nutriëntenhalte in het mestdecreet), onttrekkingsrechten (voor grondwater of delfstoffen) of emissierechten. De MiNa-Raad vraagt om de compatibiliteit daarmee in voorliggend voorontwerp te garanderen.

- [7] **Aandacht voor eigen verantwoordelijkheid en technologische innovatie.** In art. 5.1.5 wordt de voorkeur aan doelvoorschriften gegeven boven middelvoorschriften. De Raad is akkoord met de lichte voorkeur in het voorontwerp voor doelvoorschriften boven middelvoorschriften. Doelvoorschriften zoals b.v. emissienormen bieden immers ruimte voor eigen keuzen en technologische innovatie. In zijn advies van juli 1998 stelde de Raad evenwel dat doelvoorschriften vooral interessant zijn voor activiteiten die worden uitgeoefend door actoren die in staat zijn om zelf de best beschikbare technieken op de markt op te sporen of te ontwikkelen. Doelvoorschriften zijn trouwens minder bruikbaar als de doelstelling niet voldoende concreet kan worden geformuleerd (bij voorbeeld als enkel een risiconiveau kan worden aangegeven). Doelvoorschriften zijn bovendien soms erg moeilijk te handhaven. Opdat de rechtsonderhorige zou kunnen voldoen aan deze voorschriften, moet hij beschikken over de nodige knowhow, of moet deze tegen een redelijke kostprijs voor hem toegankelijk zijn. Doelvoorschriften zijn dus meestal geschikt voor de grotere bedrijven en/of hoogtechnologische ondernemingen. Voor kleinere bedrijven blijven middelvoorschriften meer aangewezen.<sup>5</sup> De Raad wijst er op dat doelvoorschriften voor wat de algemene en sectorale milieuvorwaarden betreft de voorkeur verdienen. Voor integrale milieuvorwaarden, aangezien zij dikwijls kleine bedrijven zullen betreffen, zullen volgens de Raad evenwel eerder middelvoorschriften aangewezen zijn.

5) Advies MiNa-Raad, p. 48-50.

Doelvoorschriften en de voorziene afwijkingsmogelijkheid voor middelenvoorschriften mogen evenwel niet leiden tot afwenteling naar andere milieucompartimenten en milieuthema's. De Raad vraagt dat de nodige waarborgen hiertegen worden voorzien. De Raad denkt onder meer aan het aangekondigde instrument van de beleidsinstructies.

Art. 5.1.5. §1 bepaalt verder dat de milieuvorwaarden ook andere verplichtingen kunnen opleggen. De memorie verwijst naar secundaire normen zoals meet- en kennisgevingsplichten. De Raad denkt echter ook aan eventuele verplichtingen of beperkingen ten aanzien van het gebruik van grond- en hulpstoffen. De Raad herhaalt dat met milieuvorwaarden gestreefd moet worden naar een zo ruim mogelijke remediëring van milieuproblemen.

De Raad is positief over het feit dat de exploitant ingeval van middelenvoorschriften de mogelijkheid heeft om steeds gelijkwaardige middelen toe te passen. Hij moet dan wel kunnen aantonen dat deze andere middelen in een minstens gelijkwaardige mate de nadelige gevolgen van de inrichting of activiteit voor het milieu en in voorkomend geval de mens voorkomen, beperken, en indien mogelijk herstellen of compenseren. De gelijkwaardigheid wordt waar en voor zover mogelijk beoordeeld op basis van het aangegeven beschermingsniveau of de aangegeven doelstelling. Iedere toepassing van andere middelen moet worden opgenomen in een journaal. (art. 5.1.5. §2) In het besluit houdende milieuvorwaarden kan de Vlaamse regering deze mogelijkheid beperken of uitsluiten. De Raad verkiest bovenstaand principe boven de bestaande procedure voor de afwijkingsvragen (cf. infra). De Raad is evenwel van mening dat voorgestelde regeling nog verdere verduidelijking en procedurele uitwerking behoeft. In welke gevallen bestaat de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om de mogelijkheid te beperken? Wie beoordeelt de gelijkwaardige mate van de verschillende middelen? De Raad begrijpt bovendien niet waarom de toepassing van andere middelen moet worden opgenomen in een journaal. Noch voorliggend voorontwerp, noch de memorie specificeren dit begrip. De Raad is van mening dat de andere middelen kunnen worden aangevraagd via de vergunningsaanvraag (wanneer het algemene of sectorale milieuvorwaarden betreft) of via de melding (wanneer het gaat om integrale voorwaarden), waarna ze uiteindelijk na evaluatie kunnen worden opgenomen in resp. de vergunning zelf of in de nadere eisen.

- [8] **Openbaarheid en inspraak.** In art. 5.1.6. wordt in een inspraakprocedure voorzien voor voorontwerpen van besluit die milieuvorwaarden vaststellen of wijzigen. Eenieder kan binnen een termijn van 60 dagen na publicatie bezwaren indienen. De Raad beoordeelt deze vernieuwing positief. De Raad heeft in het verleden steeds benadrukt dat buurtbewoners, milieuverenigingen en breed publiek - elk op een verschillend niveau - betrokken partij moeten zijn bij activiteiten en inrichtingen die negatieve milieu-effecten kunnen veroorzaken. Bovendien worden de voorontwerpen van besluit houdende sectorale of integrale milieuvorwaarden ter kennis gebracht van de representatieve beroepsfederatie(s). De memorie stelt terecht dat communicatie met en inbreng van de doelgroepen een kennis- en informatiebonus kan opleveren bij het vaststellen van de besluiten houdende integrale milieuvorwaarden, bij het geven van impulsen voor een goede toepas-

sing ervan en bij het evalueren en bijsturen ervan. Het succes van sectorale en integrale milieuvorwaarden is inderdaad afhankelijk van de medewerking van de doelgroepen. De Raad meent daarom dat de desbetreffende doelgroepen ook in de fase van de beleidsformulering als gesprekspartner moeten kunnen optreden. Het is evenwel de overheid die de uiteindelijke beleidsbeslissingen neemt.

- [9] **Adviesprocedure.** Art. 5.1.6. §2 bepaalt dat de voorontwerpen van besluit die milieuvorwaarden vaststellen of wijzigen gelijktijdig met de bekendmaking voor advies worden overgemaakt aan de MiNa-Raad. Deze adviesprocedure is een vernieuwing t.o.v. de bestaande situatie. Luidens de memorie houdt de keuze van de MiNa-Raad als adviesorgaan rekening met de opties vervat in het ontwerp van kaderdecreet inzake het adviesradenlandschap dat door de Vlaamse regering principieel werd goedgekeurd op 29 maart 2002. De Raad is van oordeel dat de voorgestelde adviesprocedure inderdaad strookt met de filosofie achter het proces van Beter Bestuurlijk Beleid en de geplande vereenvoudiging binnen het adviesradenlandschap. Einddoel van de vereenvoudiging is immers één strategische adviesraad per beleidsdomein en één advies per kwestie. Zeker voor uitvoeringsgerichte aspecten moet er volgens de Raad een exclusiviteit bestaan in adviesverlening die wordt voorbehouden aan de desbetreffende strategische domeinraad. Dit neemt niet weg dat de MiNa-Raad op grond van artikel 27 van zijn huishoudelijk reglement een commissie in het leven kan roepen die zich wijdt aan de voorbereiding van de adviezen. In deze commissie zou een bijzondere pariteit voorzien kunnen worden, die rekening houdt met de aard van de voorgelegde voorontwerpen. De Raad zou de resultaten van deze commissie in principe overnemen en zich overigens vooral toeleggen op de algemene maatschappelijke aspecten die voorhanden zijn in de voorgelegde ontwerpen.

Art. 5.1.6. §3 bepaalt dat als de Vlaamse regering het advies van de MiNa-Raad niet volgt voor wat betreft het geheel of een onderdeel van het ontwerp, ze dit verantwoordt in een verslag. De memorie stelt dat deze formele motiveringsplicht vanzelfsprekend enkel geldt t.o.v. de advies-onderdelen die met consensus zijn geformuleerd, niet t.o.v. de uiteenlopende minderheidsstandpunten.<sup>6</sup> De Raad is nochtans van mening dat ook ten aanzien van minderheidsstandpunten een formele motiveringsplicht zou moeten gelden. Het staat de regering daarbij vrij om gebruik te maken van de argumentatie die werd ontwikkeld in het meerderheidsstandpunt.

Art. 5.1.6. §4 voorziet dat van de inspraak- en adviesprocedure kan worden afgeweken of afgezien indien internationale verplichtingen het volgen van de procedure onmogelijk maken. De Raad meent evenwel dat dit in elk geval zoveel mogelijk moet worden voorkomen. De Raad wijst in dat verband op het belang van de ontwikkeling van een goed implementatiemechanisme.

6) Memorie van toelichting, p. 15.

[10] **Bestaande inrichtingen en activiteiten.** Art. 5.1.7. bevat een basisregeling inzake de gelding van algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden ten aanzien van bestaande inrichtingen en activiteiten. In dit artikel wordt gesteld dat als er geen overgangstermijn bepaald wordt in het besluit houdende milieuvorwaarden, dat dan de milieuvorwaarden enkel gelden voor de nieuwe inrichtingen. De Raad is niet akkoord met deze bepaling. De Raad verwijst in dat verband naar de overgangsbepalingen voor bestaande inrichtingen in VLAREM II.<sup>7</sup> De Raad is van oordeel dat analoog met de regeling in VLAREM II een algemene overgangstermijn of aanpassingsdeadline de regel moeten zijn. Uitzonderingen op deze termijnen kunnen dan bij besluit worden vastgelegd.

[11] **Evaluatie van de milieuvorwaarden.** De Raad stelt vast dat in voorliggend voorontwerp een evaluatie van de milieuvorwaarden wordt ingeschreven. De memorie stelt dat algemene redenen, maar ook elementen eigen aan de aard van het voorontwerp van decreet nopen tot deze bepaling. De memorie stelt verder dat met voorliggend artikel de uitvoerende macht attent wordt gemaakt op het belang van een geregelde evaluatie. De Raad hecht veel belang aan een goed uitgebouwd evaluatie-instrument en de mogelijkheid tot aanpassingen van de milieuvorwaarden in het licht van deze evaluatie. De Raad vreest evenwel dat de bepaling zoals ze nu voorligt te vrijblijvend is. Ook de memorie gaat niet nader in op een eventuele procedurele aanpak. Gelet op het belang van geregelde evaluatiemomenten en bijsturingen vraagt de Raad dan ook aan de Vlaamse regering om zo snel mogelijk een goed omlijnde procedure voor de evaluatie en bijsturing in nadere regels vast te leggen.

7) Cf. art. 3.2.1.2. VLAREM II:  
 “§ 1: Behoudens afwijking in de desbetreffende bepalingen van dit besluit moeten bestaande inrichtingen voldoen aan alle voorwaarden, opgelegd in de voor die inrichting lopende milieuvergunning(en).  
 § 2. De voorwaarden uit lopende vergunningen die strenger zijn dan de voorschriften van dit besluit blijven onverminderd van kracht voor de duur van de lopende vergunning. De bevoegde vergunningverlenende overheid kan deze

bestaande voorwaarden evenwel wijzigen, ondermeer door ze op verzoek van de exploitant aan te passen aan de voorwaarden van dit besluit.  
 § 3. Zijn (bepaalde) voorwaarden uit lopende vergunningen minder streng dan de voorschriften van dit besluit, dan dienen de strengere voorschriften van dit besluit, en de eventuele bijkomende voorschriften ervan, nageleefd met ingang van 1 januari 1996 behalve voor de hierna bepaalde voorschriften, die van toepassing zijn vanaf:

- a) 1 januari 2003 voor de door dit besluit voor nieuwe inrichtingen voorgeschreven emissie- of constructienormen...
- b) 1 januari 1999 voor de door dit besluit voor nieuwe inrichtingen voorgeschreven emissie- of constructienormen, andere dan onder a vermelde, wanneer geen specifieke regelingen voor bestaande inrichtingen zijn vastgesteld;
- c) 1 januari 1997 voor de door dit besluit voor bestaande inrichtingen voorgeschreven specifieke emissienormen; ...”

## B. Algemene en sectorale milieuvorwaarden

- [12] **Herstel en compensatie.** Art. 5.1.2. § 2 bepaalt dat algemene en sectorale milieuvorwaarden het voorkomen en beperken van de nadelige gevolgen beogen die de inrichtingen en activiteiten in kwestie kunnen hebben voor mens en milieu. Indien mogelijk beogen ze tevens het herstellen en compenseren van de nadelige gevolgen die deze inrichtingen en activiteiten kunnen hebben voor het milieu. De Vlaamse regering kan de criteria bepalen waaronder herstel en compensatie mogelijk zijn.

De MiNa-Raad vindt het positief dat met deze bepaling een afstemming wordt nagestreefd met de ideeën achter het Decreet Natuurbehoud zoals recent gewijzigd en met de compensatie- en herstelbepalingen zoals die ook terug te vinden zijn in de Europese natuurbehoudswetgeving (o.m. de Europese Habitatrictlijn). De memorie van toelichting vestigt de aandacht erop dat een algemene visie inzake het compenseren van nadelige gevolgen wel nog wenselijk is. De Raad vraagt dat de Vlaamse regering hiertoe zo snel mogelijk een uitvoeringsbesluit uitvaardigt.

- [13] **Opheffing procedure voor sectorale en individuele afwijkingen.** De Raad stelt vast dat met voorliggend voorontwerp de art. 20 en art. 22 van het Milieuvergunningsdecreet van 1985 grotendeels worden opgeheven. Dit betekent dat de bestaande mogelijkheid tot het indienen van sectorale en individuele afwijkingsvragen verdwijnt. Dit ligt volgens de Raad in de lijn van de voorkeur voor doelschriften boven middelenvoorschriften die in dit voorontwerp werd ingeschreven en de mogelijkheid die geboden wordt aan de exploitant om ingeval van middelenvoorschriften steeds gelijkwaardige middelen toe te passen.

In het verleden heeft de Raad meermaals gewezen op een aantal tekortkomingen bij de procedure voor sectorale afwijkingen. De Raad wees onder meer op het ontbreken van termijnen voor advisering en voor beslissingen wat aanleiding gaf tot rechtsonzekere situaties. De Raad stelde bovendien vast dat afwijkingsvragen aanleiding konden geven tot het uitstellen van noodzakelijke voorbereidingen en/of investeringen en tot discriminatie t.a.v. voorlopers die zich wel schikten naar de milieuvorwaarden. De Raad is dan ook akkoord met de opheffing van de procedure voor sectorale afwijkingen. De Raad wil evenwel verwijzen naar de behoefte die voor bepaalde sectoren toch bestond om afwijkingen te bekomen. Dit betekent immers dat de opgelegde normen voor die desbetreffende sectoren niet altijd haalbaar bleken. Het feit dat met voorliggend voorontwerp de mogelijkheid verdwijnt om af te wijken van de opgelegde milieuvorwaarden, vraagt van de overheid dan ook eens te meer een zorgvuldige uitwerking van de besluiten houdende milieuvorwaarden en een goede informatiegaring met het oog hierop. De beoogde doelgroepen zoals onder meer de bedrijfsfederaties hebben hier dus ook een rol te vervullen. Het weze duidelijk dat de beleidsbeslissingen evenwel in alle onafhankelijkheid moeten worden genomen door de overheid. Ook een goede evaluatie, die op geregelde tijdstippen wordt georganiseerd en de mogelijkheid tot aanpassingen in het licht van deze evaluatie is volgens de Raad essentieel om de nodige waarborgen te bieden voor de vereiste wetgevingskwaliteit.

## C. Integrale milieuvorwaarden

[14] **Algemeen.** Met dit voorontwerp wordt de wettelijke basis gelegd voor een systeem van integrale milieuvorwaarden met meldingsplicht, eventueel in combinatie met nadere eisen. De integrale milieuvorwaarden bestaan uit een sluitend geheel van voorschriften die beogen alle vormen van nadelige gevolgen die de inrichtingen en activiteiten in kwestie kunnen hebben voor mens en milieu te voorkomen en te beperken. Indien mogelijk beogen ze tevens het herstellen van de nadelige gevolgen die deze inrichtingen en activiteiten kunnen hebben voor het milieu.<sup>8</sup> De voorgestelde regeling is onder meer gebaseerd op een analyse van het huidige meldingsregime voor klasse 3-inrichtingen<sup>9</sup>, op de voorstellen van de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest (Commissie BOCKEN), op de adviezen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen<sup>10</sup> en van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen<sup>11</sup>, op de Waalse en Brusselse meldingsregimes voor klasse 3-inrichtingen en ten slotte op het Nederlandse stelsel van integrale milieuvorwaarden.<sup>12</sup> De meerwaarde van het systeem van integrale milieuvorwaarden werd reeds onderkend door de Raad.<sup>13</sup> Het huidige milieuvergunningstelsel betekent immers voor ondernemers een zware administratieve last. De ondernemers worden verondersteld zelf na te gaan aan welke milieuvorwaarden in VLAREM II zij dienen te voldoen. Door het invoeren van integrale voorwaarden wordt eindelijk tegemoetgekomen aan een systeem dat veel meer op maat gesneden is van de desbetreffende ondernemingen (dikwijls KMO's). Via een "all-inclusive-formule" worden bepaalde inrichtingen en activiteiten immers onderworpen aan een pakket milieunormen op maat. De belangrijkste beleidsvoordelen van het stelsel van integrale milieuvorwaarden situeren zich op het vlak van de rechtszekerheid, de gebruiksvriendelijkheid en de milieuwinst. Bijkomende beleidsvoordelen betreffen de rechtsgelijkheid en de herschikking van mensen en middelen ten voordele van betere normstelling, -toepassing en -handhaving.<sup>14</sup> Integrale milieuvorwaarden zorgen er dus voor dat ondernemingen duidelijker én eenvoudiger weten waaraan zich te houden én hoe ze zo efficiënt mogelijk hieraan kunnen voldoen. Het toezicht op de naleving van de milieuvorwaarden zal veel efficiënter georganiseerd kunnen worden. De Raad hecht veel belang aan het stelsel van integrale milieuvorwaarden en rekt op een snelle realisatie (cf. supra). De Raad ondersteunt in grote mate de voorgestelde regeling maar formuleert toch volgende bemerkingen.

8) Artikel 5.1.3., lid 2.

9) BILLIET, C., MARTENS, F., "Naar een nieuw meldingssysteem voor derde klasse-inrichtingen in het Vlaamse Gewest" (dl.1), Tijdschrift voor Milieurecht, 2001, p. 426-459; BILLIET, C., MARTENS, F., "Naar een nieuw

meldingssysteem voor hinderlijke inrichtingen in het Vlaamse Gewest" (dl.2), Tijdschrift voor Milieurecht, 2002, p. 110-126.  
10) SERV, Het milieuvergunningstelsel: evaluatie en voorstellen inzake milieuvergunningen en vergunningsprocedures, Brussel, 10 juni 1998,

80 p.

11) MiNa-Raad, o.c., 80 p.

12) Memorie van toelichting, p. 7-8; BILLIET, C., MARTENS, F, o.c. (dl.2), p. 124-125.

13) MiNa-Raad, o.c., p. 15 e.v..

14) Memorie van toelichting, p.14.

- [15] **Algemene milieuvorwaarden die een algemene strekking hebben.** De Raad vermoedt dat diverse algemene milieuvorwaarden eveneens zullen moeten worden opgenomen in de integrale milieuvorwaardenpakketten. De Raad denkt daarbij aan ge- en verbodsbepalingen van algemene strekking zoals het verbod op verbranden van afvalstoffen in open lucht, bepaalde lozingsverbodsbepalingen zoals het verbod op het lozen van huishoudelijk afvalwater in grond- of oppervlaktewater, etc.. De Raad vraagt zich af met het oog op een verdere vereenvoudiging, of het niet wenselijk zou zijn om deze te bundelen in een als het ware horizontaal voorwaardenpakket dat van toepassing is op alle categorieën bedrijven die onder het toepassingsgebied komen te vallen van integrale voorwaarden. De Raad vraagt aan de Vlaamse regering om dit verder te onderzoeken.
- [16] **Advies van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer.**<sup>15</sup> Volgens de memorie van toelichting vormde het Nederlandse stelsel van standaardvoorschriften (de zogenaamde algemene maatregelen van bestuur of amvb's), de beleidsevaluatie van deze amvb's maar ook de bijstellingen, één van de belangrijkste inspiratiebronnen voor de uitwerking van het systeem van integrale milieuvorwaarden in het voorontwerp.<sup>16</sup> De pakketten standaardvoorschriften (zowel de eerste als de tweede generatie) hebben de Nederlandse normstelling voor een zeer grote groep inrichtingen aanzienlijk gewijzigd. Volgens het ministerie van VROM zal, als in de tweede helft van 2002 ook de laatste 3 nieuwe amvb's in werking zijn getreden, tussen de 75 en 80% van het totaal aantal van 400.000 inrichtingen onder algemene regels zijn gebracht.<sup>17</sup> Op termijn zal in Vlaanderen naar verwachting zowat de helft van de actieve, vooral kleinere ondernemingen van de integrale milieuvorwaarden kunnen genieten.<sup>18</sup> In juni 2002 werd door de Nederlandse Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM) in zijn advies inzake de nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer gepoogd te antwoorden op de vraag of het onderbrengen van steeds meer inrichtingen onder algemene regels, aan grenzen of voorwaarden moet worden onderworpen.<sup>19</sup> Het voorontwerp van decreet zoals het nu voorligt, heeft met dit advies nog geen rekening kunnen houden. De Raad is van mening dat geciteerd advies

15) EVALUATIECOMMISSIE WET MILIEUBEHEER (ECWM), "De nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wm", Den Haag, juni 2002, 2002/10; ECWM, "Vervolgonderzoek vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat", Den Haag, juni 2002, 2002/11; ECWM, "Advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer inzake de nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer", in Berichten, nummer 3, augustus 2002, bijlage 6.

16) De eerste besluiten houdende pakketten standaardvoorschriften zijn in Nederland immers van kracht sinds januari 1988. Sinds 1998 traden bovendien 8 herziene amvb's of 'de tweede generatie standaardvoorschriften' in werking. Na evaluatie werden een aantal vernieuwingen doorgevoerd t.o.v. de eerste generatie besluiten. De herzieningen betroffen o.m. het feit dat het toepassingsgebied van de aparte pakketten standaard-

voorschriften globaler zou worden en dus een breder bereik heeft en dat er een voorkeur zou gaan naar het gebruik van doelvoorschriften in Memorie van toelichting, p. 8 e.v.; BILLIET, C., MARTENS, F, o.c. (dl.2), p. 125-126.

17) Advies ECWM 2002/10, p. 1.

18) Persmededeling van de Vlaamse regering vergadering van 19 juli 2002, <http://portal.vlaanderen.be>

19) Advies ECWM 2002/10, 13p.

voor de Vlaamse situatie relevante aanbevelingen inhoudt en vraagt de Vlaamse regering alsnog de opmerkingen en concrete voorstellen in rekening te brengen.

Belangrijkste conclusie van de ECWM is dat “de slechte naleving van de meldingsplicht en terughoudendheid bij het stellen van nadere eisen, alsmede de onvoldoende capaciteit voor handhaving” maakt dat “algemene regels geen grote bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling”. De ECWM benadrukt evenwel dat “de geconstateerde problemen oplosbaar zijn” en doet hiertoe verschillende aanbevelingen. In zijn advies van 2 juli 1998 wees de Raad reeds op de problematiek van de handhaving bij bronnencontrole. De Raad is nog steeds van mening dat een vernieuwing van het instrumentarium voor bronnencontrole niet volledig is als er geen nieuwe handhavingsregeling aan toegevoegd wordt. Ook de ECWM doet aanbevelingen ter zake.<sup>20</sup> Uit de Nederlandse ervaringen blijkt trouwens duidelijk het doorslaggevend belang van een goede organisatie van de handhaving voor het succes van de formule van integrale milieuvorwaarden. Het vrijmaken van bestuurscapaciteit voor de vergunningverlening en de handhaving van vergunningen en algemene regels blijkt in Nederland niet te zijn gerealiseerd. De Raad herinnert derhalve aan de noodzaak van de herschikking van mensen en middelen ten bate van toepassing en handhaving<sup>21</sup>. De Raad vraagt dus de nodige aandacht te schenken aan de uitbouw van bestuurscapaciteit en de organisatie van inspectie en handhaving, zeker op lokaal vlak.

De ECWM wijst er verder op dat “de grens van het brengen van inrichtingen onder de reikwijdte van algemene regels werd bereikt”. De resterende groep bedrijven blijken te diffuus om hen te ontheffen van de vergunningsplicht. Bovendien wordt verdere regulering via standaardvoorwaarden begrensd door een aantal Europese richtlijnen. De ECWM verwijst naar de IPPC-richtlijn<sup>22</sup> die een expliciete vergunningsplicht oplegt voor bepaalde activiteiten, de vogel en habitatrichtlijn<sup>23</sup> die een individuele toets vereisen, de MER-richtlijn<sup>24</sup>, die ook aan kleinschalige activiteiten een MER-plicht oplegt en het verdrag van Aarhus, dat inspraak en rechtsbescherming garandeert bij het verlenen van toestemming door de overheid aan bepaalde, bij het verdrag aangeduide, voor het milieu schadelijke activiteiten.<sup>25</sup> De Raad is voorts van mening dat de ECWM terecht nog een aantal andere factoren duidt die bij de overweging, om een bepaalde categorie inrichtingen onder reikwijdte te brengen van een amvb, een rol spelen.<sup>26</sup> De Raad vraagt om bij de uit-

20) Zo stelt de ECWM bv. vast dat de zorgplichten niet worden gebruikt als zelfstandige grondslag voor handhavend optreden; of nog wetswijziging moet worden overwogen om handhaving van het niet-melden te verbeteren.

21) Memorie van toelichting, p. 14; BILLIET, C., MARTENS, F, o.l. (dl.2), p. 125.

22) Richtlijn 96/61/EG inzake geïn-

tegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging

23) Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG

24) Richtlijn 85/337/EEG zoals gewijzigd door Richtlijn 97/II/EG

25) Verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot informatie, participatie bij besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.

26) zie Advies ECWM 2002/10, p. 9: bij wijze van voorbeeld: de milieuproblemen die worden veroorzaakt zijn groot; een groot aantal bedrijven zijn doorgaans gevestigd in het buitengebied; de milieuproblemen betreffen de verruimde reikwijdte; niet-naleving van de milieuvorwaarden levert grote bezwaren op voor het milieu enz..

werking van de integrale milieuvorwaardenpakketten de nodige aandacht te schenken aan al deze factoren. Indien één ervan zich voordoet is de milieuvergunning waarschijnlijk een meer geëigend instrument.

- [17] **Selectie criterium in het voorontwerp.** Art. 5.1.3. omschrijft het toepassingsgebied. De Raad stelt vast dat in het voorontwerp wordt geopteerd voor een ruime toepassings sfeer van integrale milieuvorwaarden met name voor twee soorten inrichtingen en activiteiten: enerzijds deze die een beperkte milieuverstoring kunnen veroorzaken en anderzijds deze die een milieuverstoring veroorzaken met een homogeen karakter. Dit strookt noch met het selectie criterium dat werd voorgesteld door MiNa-Raad en SERV, noch met het regeerakkoord dat stelt dat aan beide criteria tegelijkertijd moet zijn voldaan.<sup>27</sup> Het potentieel ruim houden van het toepassingsgebied van het instrument van integrale milieuvorwaarden wordt verantwoord door het tegengewicht dat de mogelijkheid om “nadere eisen” te stellen, biedt. De Raad wil in dat verband verwijzen naar de ECWM die de aandacht vestigde op de terughoudendheid bij de bestuursorganen om nadere eisen te stellen (cf. infra).

In zijn advies van juli 1998 was de Raad van mening dat enkel die categorieën van activiteiten/inrichtingen in aanmerking komen die vrij beperkte, goed gekende, en gelijkaardige milieu-effecten veroorzaken die met standaardingrepen kunnen worden beheerst. Daarbij komt dat alle standaardingrepen samen een vrij homogeen pakket aan voorwaarden moeten opleveren. Het toen door de Raad voorgestane criterium houdt dus zowel rekening met de aard en omvang van de milieu-effecten als met de mogelijkheden van het instrument integrale milieuvorwaarden om aan deze effecten te verhelpen. Enkel dan kon volgens de Raad worden afgestapt van de beoordeling in concreto tijdens de vergunningsprocedure en het ruimere onderzoek naar de effecten dat daarmee samenhangt.<sup>28</sup> De Raad wijst erop dat het succes van het systeem van integrale milieuvorwaarden logischerwijze in de eerste plaats afhangt van de selectie van categorieën inrichtingen en activiteiten die worden onderworpen aan sluitende pakketten integrale milieuvorwaarden. In de memorie wordt er in dat verband terecht op gewezen dat men zoals in Nederland, ook in Vlaanderen in een eerste fase de nodige ervaring moet opbouwen om dan geleidelijk aan het toepassingsgebied van het systeem te kunnen uitbreiden. Ook de ECWM stelt trouwens dat bij de overweging om een bepaalde categorie onder de reikwijdte te brengen van een voorwaardenpakket de grootte van de milieuproblemen (bv. door cumulatie van nadelige milieugevolgen) in acht moet worden genomen. De Raad acht het daarom raadzaam en raadt aan om eerst ervaring op te doen met die categorieën van inrichtingen en activiteiten die cumulatief voldoen aan beide criteria. Pas na afzienbare tijd en na een positieve beleidsevaluatie zou het toepassingsgebied kunnen worden uitgebreid.

Anderzijds stelt de Raad vast dat art. 5.3.1 beslissingscriteria oplegt aan de Vlaamse overheid die moeten worden gerespecteerd bij de keuze en afbakening van de categorieën van inrichtingen en activiteiten waarvoor al dan niet integrale milieuvorwaarden zullen wor-

27) Memorie van toelichting, p.1.

28) Advies MiNa-Raad, o.c., p. 16-17

den opgesteld. Er moet duidelijk worden gemaakt hoe deze criteria hebben doorgewerkt in de besluitvorming in een verslag dat bij het besluit houdende integrale milieuvorwaarden wordt gevoegd. Zo moet de Vlaamse regering rekening houden met de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichtingen en activiteiten in kwestie hier nadelige gevolgen voor kunnen hebben, met de nadelige gevolgen voor mens en milieu die de inrichtingen of activiteiten in kwestie kunnen veroorzaken en met de mogelijkheden tot het voorkomen, beperken en indien mogelijk herstellen van de nadelige gevolgen die de inrichtingen en activiteiten in kwestie hebben voor het milieu en in voorkomend geval de mens. De Raad is positief over voorliggende bepaling en meent dat deze beslissingscriteria een belangrijke waarborg bieden voor de vereiste wetgevingskwaliteit van de pakketten integrale milieuvorwaarden. Dit sluit overigens aan bij de aanbevelingen van de Raad in zijn advies van juli 1998.

- [18] **Machtigende meldingsplicht.** Aan het systeem van integrale milieuvorwaarden wordt in beginsel een gemachtigde meldingsplicht gekoppeld. De inrichtingen en activiteiten waarvoor een besluit houdende integrale milieuvorwaarden is uitgevaardigd, moeten zich dus melden. Deze aanmelding is evenwel geen postkaartmelding zoals dit momenteel het geval is voor klasse 3-inrichtingen. In het huidige systeem kan daags na de melding de “klasse 3-ondernemer” immers aan de slag en is er geen controle op de juistheid van de melding. De machtigende meldingsplicht houdt in dat wordt nagegaan of deze inrichting of activiteit wel aanmeldingsplichtig is en of het juiste besluit houdende integrale milieuvorwaarden van toepassing wordt geacht. Op de meldingsplicht kan een uitzondering worden gemaakt, wanneer de functies die met behulp van de melding worden vervuld ook op een andere wijze kunnen worden verzekerd of deze functies of voordelen voor het gegeven toepassingsgebied niet relevant zijn. Zolang de aanmelding niet op rechtsgeldige wijze is gebeurd, geldt een verbod tot het exploiteren van de betrokken inrichtingen of tot het uitoefenen van de betrokken activiteiten. Na rechtsgeldige aanmelding mag men van rechtswege exploiteren. Het is dus niet mogelijk de exploitatie of uitoefening van de betrokken inrichtingen en activiteiten te verbieden. Volgens de memorie impliceert de melding een identificatie van de verontreinigings- en hinderbronnen, die de handhaving dient. De melding maakt het mogelijk statistische informatie aan te leggen. De overheid kan het meldingssysteem gebruiken met het oog op gerichte informatieverzekering aan de betrokken doelgroepen.

In zijn advies van 1998 sprak de Raad zich uit voor een verplicht meldingssysteem voor inrichtingen en activiteiten die vallen onder integrale milieuvorwaarden en dit gecombineerd met een systeem van registers. De Raad wees er toen op dat de meldingsplicht een toepassingslast kan inhouden voor de rechtsonderhorige. De omvang van deze toepassingslast hangt onder meer samen met de hoeveelheid gegevens die dienen te worden verstrekt. De toepassingslast kan dalen naarmate meer meldingsregimes worden geïntegreerd. De Raad verwijst in dit verband naar zijn advies inzake het uniek loket. De overheid moet er voor zorgen dat zij informatie slechts éénmaal opvraagt en vervolgens ter beschikking stelt aan alle diensten die deze informatie nodig hebben.

De Raad wijst er verder op dat de ECWM tot de zorgelijke bevinding kwam dat de meldingsplicht in veel gevallen niet of laattijdig wordt nageleefd. Tegen het niet-naleven van de meldingsplicht wordt bovendien nauwelijks handhavend opgetreden. Niet-naleving van de meldingsplicht maakt dat het bevoegd gezag pas laat het bestaan van de inrichting (vaak als gevolg van klachten van derden) ontdekt. Het risico bestaat dat het bedrijf wordt gedwongen om achteraf dure voorzieningen te laten aanbrengen die bij tijdige melding veel eenvoudiger hadden kunnen worden aangebracht. De ECWM beveelt aan om de bouwvergunning en de aanmelding in het kader van het stelsel van integrale milieuvorwaarden te koppelen. Zij stelt voor om een afstemmingsregeling te introduceren tussen de melding en de beslissing op de aanvraag om een bouwvergunning.<sup>29</sup> De Raad vraagt aan de regering om deze piste nader te onderzoeken. Een ander voorstel van de ECWM betreft de mogelijkheid om een bestuursrechtelijke boete op te leggen. De Raad is van mening dat een administratieve geldboete inderdaad een doeltreffend handhavingsmiddel betreft voor de niet-naleving van de meldingsplicht. De Raad vraagt dat in afwachting van het aangekondigde handhavingsdecreet nu reeds in voorliggend voorontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid van het invoeren van een administratieve geldboete.

- [19] **Introduceren van de mogelijkheid tot gemotiveerd weigeren van de melding in bepaalde situaties.** De Raad is van mening dat de bestuursorganen die bevoegd zijn om een melding in ontvangst te nemen in welbepaalde gevallen de melding van activiteiten en inrichtingen, waarvoor een besluit houdende integrale milieuvorwaarden is uitgevaardigd, moeten kunnen weigeren. De Raad vraagt zich af in welke mate integrale milieuvorwaarden op afdoende wijze kunnen voldoen aan bepaalde specifieke behoeften van maatwerk. In sommige gevallen meent de Raad daarom dat de milieuvergunningsplicht moet kunnen worden ingevoerd. Ook de ECWM doet voorstellen in die richting. De ECWM wijst daarbij onder meer op de bescherming van natuurwaarden. Wanneer de inrichting gelegen is in of bij een kwetsbaar gebied, wanneer de betreffende inrichting problemen veroorzaakt op het terrein van de verruimde reikwijdte of wanneer de inrichting gelegen is in een woongebied of anderszins gevoelig gebied moet de schade voor natuur afdoende kunnen worden voorkomen of beperkt. Het voorontwerp introduceert hiertoe in art. 5.3.5. de mogelijkheid om aan integrale milieuvorwaarden nadere eisen toe te voegen wanneer plaatselijke omstandigheden dit vereisen (cf. Nederlandse situatie). Zoals de milieuvorwaarden bepaald in een vergunning, vormen nadere eisen dan maatwerk op individuele schaal. De ECWM nuanceert evenwel het gebruik van deze mogelijkheid (zie infra). In art. 5.3.4. wordt voorzien dat integrale milieuvorwaarden kunnen worden gedifferentieerd naar gelang de omvang of ligging van de inrichtingen en activiteiten in kwestie. Indien dit redelijkerwijs aangewezen is, kunnen bovendien een inplantingsgebod, een inplantingsverbod of afstandregels worden bepaald. In zijn advies van 1998 stelde de Raad dat de Vlaamse overheid inderdaad met integrale milieuvorwaarden kan blijven werken mits ze erin slaagt om de voorwaarden te diversifiëren naar gelang de bestemmingen en/of functies van gebieden. Dit impliceert dat in gevoelige gebieden dan

29) Advies ECWM, p. 3-4.

automatisch strengere voorwaarden van toepassing zijn. De Raad is akkoord dat integrale milieuvorwaarden bepalingen moeten kunnen bevatten met betrekking tot het beperken of verbieden van bepaalde inrichtingen in sommige gebieden. Toch wijst de Raad erop dat niet te ver mag worden gegaan in het differentiëren van integrale milieuvorwaarden. Als de voorwaarden te ingewikkeld zouden worden of te omvangrijk, verliest het instrument immers zijn voordelen. De Raad is in dat opzicht trouwens vragende partij om het toepassingsgebied van de integrale milieuvorwaarden zo veel mogelijk te regelen in de homogene voorwaardenpakketten en voorschriften zelf en niet in individuele bepalingen. Verstrenging van de homogene pakketten via individuele voorschriften moet beperkt blijven tot die gevallen waar nodig. De toepassing van integrale milieuvorwaarden zal dan voor bepaalde vormen van milieu-impact die kan uitgaan van de beoogde inrichtingen of activiteiten derhalve niet altijd mogelijk of wenselijk zijn. De Raad is daarom van mening dat mits duidelijke motivering de mogelijkheid moet bestaan om de melding te weigeren.

[20] **Nadere eisen.** Art. 5.3.5. voorziet in de mogelijkheid van het opleggen van nadere eisen die de integrale milieuvorwaarden kunnen aanvullen. Nadere eisen zijn milieuvorwaarden die in welbepaalde gevallen de afstemming met erg specifieke lokale situaties moeten mogelijk maken. Nadere eisen kunnen worden opgelegd op het tijdstip van aanmelding en, in voorkomend geval, op een later tijdstip. Zij worden opgelegd via een beslissing van het bestuur na een procedure. De Raad is akkoord dat integrale milieuvorwaarden, binnen bepaalde voorwaarden, moeten kunnen worden aangevuld door aanvullende eisen omwille van specifieke en lokale omstandigheden. Vooral wanneer de inrichting gelegen is in of bij een kwetsbaar gebied is de behoefte aan maatwerk groot. Ook de ECWM wijst erop dat wanneer een meer diffuse groep onder de reikwijdte van de amvb's wordt gebracht, de behoefte aan het stellen van nadere eisen groeit. Ook wanneer op het terrein van de verruimde reikwijdte problemen kunnen voorkomen is er nood aan het stellen van nadere eisen. Het gebruik van doelvoorschriften noodzaakt eveneens tot maatwerk. Uit het onderzoek van de ECWM blijkt evenwel dat er tot op heden weinig gebruik is gemaakt van deze mogelijkheid. Normen worden veeleer in onderling en informeel overleg ingevuld. Het stellen van nadere eisen blijkt een te grote administratieve toepassingslast met zich mee te brengen. Nadeel hiervan is dat derden niet op de hoogte geraken van de afspraken en geen bezwaar- of beroepsmogelijkheden hebben. De invulling van de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen is bovendien afhankelijk van de bestuurscapaciteit en kennis binnen de lokale overheden.<sup>30</sup> De Raad vraagt in dat verband aan de overheid om voldoende mensen en middelen in te zetten. Bovendien herhaalt de Raad zijn vraag om het toepassingsgebied van de integrale milieuvorwaarden zo veel mogelijk te regelen in de homogene voorwaardenpakketten en voorschriften zelf. Het opleggen van andere eisen mag immers geen verkapt vergunningsstelsel verworden. Dit zou immers de voordelen van de integrale milieuvorwaarden ondermijnen. Wanneer de vergunning een meer geëigend instrument blijkt, is de Raad dan ook voorstander om de melding te weigeren.

30) Advies ECWM, p. 2



## II. Bedrijfsinterne milieuzorg - Milieuaudit

[21] **Uitvoering Europese EMAS-verordening**<sup>31</sup>. De Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem (EMAS) werd goedgekeurd op 19 maart 2001. Hoewel een verordening een rechtstreekse werking heeft, diende de Vlaamse overheid nog een reeks complementaire bepalingen uit te werken. Zo moesten tegen uiterlijk 27 april 2002 de nationale erkenningsystemen aan de nieuwe verordening worden aangepast. Het voorontwerp van decreet is hiertoe een aanzet.

De MiNa-Raad vindt het positief dat het voorontwerp met complementaire bepalingen sterk geïnspireerd is op het advies van de MiNa-Raad van 24 januari 2002 over de decretale milieu-audit. De Raad stelt echter vast dat de omzetting laattijdig gebeurt.

[22] **Validatie van de decretaal verplichte milieu-audit door erkende milieuverificateur.** Volgens art 6, 8° van het voorontwerp moet de decretaal verplichte milieu-audit gevalideerd worden door een hiertoe erkende milieuverificateur. Deze erkenning is volgens de toelichting specifiek en valt niet samen met de erkenning van de milieuverificateur zoals voorzien in de EMAS -verordening.

De MiNa-Raad wijst er op dat er drie mogelijke pistes zijn voor de kwaliteitscontrole op de milieuverificateur die instaat voor de validatie van de decretaal verplichte milieu-audit, nl. een erkenning, een accreditatie, en een erkenning die gebaseerd is op een accreditatie<sup>32</sup>.

31) EMAS II-Verordening (Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de

vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem (EMAS), Pb. L. 2001, nr. 114

32) Accreditatie kan gedefinieerd worden als de formele erkenning van de bekwaamheid van een instelling voor het uitvoeren van

Het ontwerp noch de toelichting verschaffen duidelijkheid of de voorgestelde erkenning gebaseerd zou zijn op een accreditatie of niet. De toelichting geeft ook niet aan waarom geopteerd is voor een erkenning en niet voor een accreditatie. De MiNa-Raad vraagt dat de optie van een accreditatie onderzocht zou worden. De Raad draagt hierbij enkele overwegingen aan voor dit onderzoek:

- De werkzaamheden van een milieuverificateur die een decretaal verplichte milieu-audit valideert, zijn tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de werkzaamheden van een EMAS-milieuverificateur. Indien geopteerd wordt voor een accreditatie, kan het evaluatieonderzoek van een nieuwe accreditatie (voor milieuverificateurs die een decretaal verplichte milieuaudit valideren) gecombineerd worden met de periodieke evaluatie van de bestaande accreditatie. Hierdoor kunnen middelen en tijd bespaard worden.
- Bij accreditatie vervallen de kosten voor de overheid. De overheid moet immers niet investeren in (1) het uitschrijven van een erkenningsprocedure, (2) het behandelen van erkenningsdossiers en (3) het toezicht houden op de werkzaamheden van een erkende milieuverificateur.
- Een accreditatie betekent niet automatisch dat de overheid haar invloed op de milieuverificateur verliest. Vooreerst worden de accreditatievoorwaarden in samenspraak met de Vlaamse overheid opgesteld. Daarenboven heeft de Vlaamse overheid vertegenwoordigers in de beslisorganen van Belcert en kunnen vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid als waarnemer optreden in de auditploegen.

De MiNa-Raad vraagt dan ook dat het voorontwerp de optie van een accreditatie niet zou uitsluiten<sup>33</sup>.

[23] **Voorzien in overgangsmatregelen m.b.t. de erkende/geaccrediteerde milieuverificateur.** Momenteel kan elke geaccrediteerde EMAS-milieuverificateur een decretaal verplichte milieu-audit valideren. Het ontwerp voorziet echter in een nieuwe aparte erkenning. Het afleveren van nieuwe erkenningen/accreditaties vereist enige tijd. De Raad vraagt dan ook de nodige overgangsmatregelen.

[24] **Vrijstellingsvoorwaarden voor decretaal verplichte milieuaudit.** Art 6, 2° van het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse regering onder door haar bepaalde voorwaarden inrichtingen kan vrijstellen indien die over een bedrijfsintern milieuzorgsysteem beschikken

een specifieke activiteit zoals testen, kalibreren, keuren of certificeren (valideren). Accreditatie mag niet verward worden met een erkenning door een bevoegde overheid. De erkenning kadert in de uitvoering van een specifieke reglementering en valt uitsluitend onder de bevoegdheid van de betreffende

overheid.

33) Dit kan eventueel door in art 6,8° te stellen dat “de decretaal verplichte milieuaudit gevalideerd moet worden door een daarvoor erkende of geaccrediteerde milieuverificateur” en door de in art 6, 8° en 9° gedelegeerde bevoegdheden aan de Vlaamse regering specifiek te

reserveren voor de erkenning.

Immers in geval van een accreditatie zijn dergelijke bijkomende bevoegdheden niet nodig. Eventuele nadere eisen kunnen in de accreditatievoorwaarden opgenomen worden.

dat gelijkaardige waarborgen biedt. In de memorie van toelichting worden de voorwaarden aangehaald die de MiNa-Raad in zijn advies heeft opgenomen<sup>34</sup>. Het is evenwel onduidelijk of de Vlaamse regering deze voorwaarden onderschrijft of niet.

De memorie van toelichting suggereert nog een bijkomende voorwaarde, nl. dat: “ISO 14001 slechts aanvaard kan worden als gelijkwaardig met de decretaal verplichte milieu-audit op voorwaarde dat ISO-gecertificeerde bedrijven binnen een redelijke overgangperiode overschakelen naar EMAS”. De MiNa-Raad vindt het positief dat via de vrijstellingsregeling erkende milieuzorgsystemen worden gestimuleerd. De MiNa-Raad gaat er ook mee akkoord dat EMAS een nog grotere toegevoegde waarde heeft dan ISO 14001 en een bijkomende stimulans verdient. De Raad vraagt of de bijkomende stimulans (ook) niet via andere instrumenten bewerkstelligd kan worden.

34) De MiNa-Raad stelt als voorwaarden dat: a) het toepassingsgebied van het ISO 14001-certificaat of van de EMAS-registratie het toepassingsgebied van de decretaal verplichte milieuaudit volledig omvat; b) het bedrijf tussen de twee voorziene opeenvolgende audits onafgebroken over een gecertificeerd milieuzorgsysteem beschikt; c) de openbaarheid van de gegevens die anders via de decretale milieuaudit gerealiseerd wordt, gegarandeerd blijft, en dit zowel intern als extern.