



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 18 december 2003

over het Milieujaarprogramma 2004

D/2003/7080/A73

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2003 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
internet: www.minaraad.be

Krachtlijnen van het advies

Nadat het Milieubeleidsplan 2003-2007 (MINA plan 3) met veel vertraging eindelijk goedgekeurd werd op 19 september van dit jaar volgt nu het eerste Milieujaarprogramma dat de uitvoering van dit plan moet opvolgen. De MiNa-Raad vindt het positief dat het Milieujaarprogramma 2004 volledig afgestemd is op het MINA plan 3. Er is echter nog veel onduidelijkheid i.v.m. de overgang van het vorige milieubeleidsplan die volgens de Raad moet uitgeklaard worden.

In het nieuwe Milieujaarprogramma is er veel aandacht gegaan naar het meetbaar maken van de beleidsvoering. De Raad vindt dit een positieve evolutie. Dit neemt niet weg dat een vereenvoudiging en verduidelijking van het indicatoren aanbod onderzocht moet worden. Daarnaast heeft de Raad opmerkingen bij de methode die gebruikt wordt om de klemtonen en prioriteiten in het milieubeleid vast te leggen.

De onduidelijkheid rond het vaststellen van de milieuprioriteiten in het licht van de doelstellingen kan ook doorgetrokken worden naar de budgettaire aspecten van het milieubeleid. Volgens de Raad is er nog steeds onvoldoende afstemming tussen de begrotingsgegevens en het beleid per milieuthema. De toewijzing van financiële middelen aan bepaalde milieuthema's moet veel sterker vanuit de gestelde milieuprioriteiten beargumenteerd worden.

De Raad stelt trouwens vast dat er in het algemeen en voor sommige doelstellingen in het bijzonder onvoldoende middelen voorzien worden om de gestelde doelstellingen te realiseren. In het bijzonder wijst de Raad op het gevaar dat er bestaat met het gebruiken van middelen uit het FFEU om het milieubeleid te financieren. Anderzijds zijn er ook knelpunten die niet van financiële aard zijn, zoals het uitblijven van politieke beslissingen, de achterstand in het wetgevend werk of de nog steeds niet afdoende afstemming met de planningscyclus van de Vlaamse regering.

I. Inleiding

Op 28 november 2003 heeft de Vlaamse regering het Milieujaarprogramma 2004 principeel goedgekeurd. De MiNa-Raad ontving de adviesvraag terzake op 4 december 2003. Een adviestermijn werd niet formeel opgelegd maar navraag bij het kabinet maakte duidelijk dat het advies van de MiNa-Raad werd verwacht binnen een spoedtermijn van 10 werkdagen. De Raad stelde voorliggend advies vast op 18 december 2003, waarmee hij de gevraagde adviestermijn respecteert.

Gezien de korte termijn die de Raad (traditioneel) krijgt om een oordeel te vellen over het Milieujaarprogramma, beperkt de Raad zich in dit advies tot een aantal procesmatige en inhoudelijke hoofdlijnen. De Raad ziet dit advies vooral als een reeks aanbevelingen met het oog op de verdere opvolging van het planningsproces en op de opmaak van het Milieujaarprogramma 2005. De Raad gaat wel dieper in op de budgettaire aspecten van het planningsproces omdat deze in de besluitvorming rond het Milieubeleidsplan 2003-2007 volledig buiten beeld bleven en pas via dit Milieujaarprogramma aan de orde zijn.

Het ABVV, de ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies omdat ze over hetzelfde onderwerp in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen advies uitbrengen.

Prof. dr. R. F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad

II. Het beleidsproces

[1] **Continuïteit van het planningsproces.** Het voorliggend Milieujaarprogramma 2004 is het eerste volwaardig uitvoeringsplan in het kader van het milieubeleidsplan 2003-2007 (MINA-plan 3). De Vlaamse regering stelde dit strategisch beleidsplan – na een erg lange voorbereidingstijd – pas vast op 19 september 2003. De Raad betreurt vooreerst dat de goedkeuring van het nieuwe milieubeleidsplan zolang op zich heeft laten wachten. In zijn advies over het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 drong de Raad er uitdrukkelijk op aan dat deze vaststelling nog eind 2002 zou gebeuren, samen met een milieujaarprogramma voor 2003¹. Dat de definitieve goedkeuring van het milieubeleidsplan ondanks nog bijna een jaar op zich heeft laten wachten, heeft de continuïteit van het planningsproces aangetast. Als gevolg van de vertraging van de besluitvorming werd immers geen volwaardig Milieujaarprogramma 2003 uitgebracht. Het Milieujaarprogramma 2002 gaf aan dat een groot deel van de acties van het vorige milieubeleidsplan nog niet afgerond waren en eventueel zouden doorlopen naar een volgende planperiode. Het ontbrekende Milieujaarprogramma 2003 had deze overgang tussen het MINA-plan 2 en het recent goedgekeurde MINA-plan 3 duidelijk in beeld moeten brengen: welke acties van het MINA-plan 2 zijn afgerond, welke lopen door in het MINA-plan 3 (en op welke wijze) en welke zijn finaal afgevoerd. In dit licht bekeken betreurt de Raad dat ook het Milieujaarprogramma 2004 – ondanks het uitdrukkelijk streven naar continuïteit² – geen duidelijk overzicht biedt van de aansluiting tussen de twee milieubeleidsplannen. De Raad vraagt om alsnog een hoofdstuk aan het Milieujaarprogramma 2004 toe te voegen dat een precies inzicht geeft in de overgang tussen het MINA-plan 2 en het MINA-plan 3.

1) Zie advies van de MiNa-Raad over het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 (afl. 2002/28,

p. 10).

2) Cf. De nota aan de leden van de Vlaamse regering m.b.t. de voor-

lopige vaststelling van het Milieujaarprogramma 2004 (28 november 2003; p. 1).

- [2] **Opvolging aan de hand van indicatoren.** Wat betreft de opvolging van de nieuwe planningscyclus waardeert de MiNa-Raad het in bijzonder dat het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 en het Milieujaarprogramma 2004 veel aandacht schenken aan het meetbaar maken van de beleidsvoering. Dit slaat in de eerst plaats op het geheel aan doelstellingen dat – zoals de Raad in zijn advies vroeg – in aanzienlijke mate vereenvoudigd is en in de tweede plaats op het inzetten van indicatoren. Plan en programma hanteren nog enkel langetermijndoelstellingen en plandoelstellingen die in de mate van het mogelijk kwantitatief zijn uitgedrukt. Ze werden gekoppeld aan sets van indicatoren als hulpmiddel om de evolutie inzake de doelafstand op de voet te kunnen opvolgen. Een set van sleutelindicatoren richt zich op de beoordeling van de algemene trend inzake milieukwaliteit op lange termijn. Daarnaast wordt ook elke plandoelstelling aan een corresponderende indicator gekoppeld. Het Milieujaarprogramma 2004 vult deze indicatorensets verder aan met enkele output- of responsindicatoren die aangeven in welke mate het voorgenomen beleid reeds is uitgevoerd. Ten slotte neemt het Milieujaarprogramma nog een omvangrijke reeks indicatoren op die zich toespitsen op de afstemming met de beleidsnota van de minister van Leefmilieu van de Vlaamse regering. De Raad ondersteunt ten volle het voornemen om het milieubeleid aan de hand van gekwantificeerde doelstellingen en daarbij aansluitende indicatoren maximaal inzichtelijk te maken. Hij stelt echter vast dat een te groot aantal indicatoren verwarrend kan werken. Een voor de hand liggende stap naar een vereenvoudiging terzake is volgens de Raad om de indicatoren gekoppeld aan de beleidsnota te integreren in de set sleutelindicatoren of te koppelen aan een relevante plandoelstelling. Dit zou tegelijk ook een bijdrage leveren aan het initiatief om de decretaal onderbouwde beleidsplanning beter af te stemmen op de beleidscyclus van de Vlaamse regering (zie § [6]). Verder vraagt de Raad om ook de relevantie van de nu geselecteerde indicatoren nog eens grondig te bestuderen. Niet alle nu opgenomen indicatoren zijn volgens de Raad even gelukkig gekozen. Zo is het vreemd dat de indicatoren inzake versnippering hoofdzakelijk gericht zijn op vismigratie³.
- [3] **Klemtonen en prioriteiten bij de uitvoering.** In zijn adviezen over vroegere milieujaarprogramma's heeft de Raad steeds de noodzaak benadrukt van een meer onderbouwde methode om klemtonen en prioriteiten vast te stellen. Het Milieujaarprogramma geeft wel aan waar de accenten in de uitvoering zullen liggen (in 2004 en voor een aantal projecten ook met een doorkijk naar de daarop volgende jaren) maar een methodologie om deze accenten te onderbouwen en motiveren is nog steeds niet voorhanden. Bij het overlopen van de geformuleerde accenten valt overigens op dat onderdelen van het milieubeleid die politiek gevoelig liggen, weinig of niet geprogrammeerd worden. Dat 2004 een verkiezingsjaar is, zal daar wellicht niet vreemd aan zijn. Voorbeelden zijn de grondige bijsturing van het mestbeleid, de bijsturing van de huidige aanpak van het afvalwaterzuiveringsbeleid en een betere afstemming daarvan van met de Europese kaderrichtlijn water of de toepassing van economische beleidsinstrumenten. In MIRA-T 2003 wordt voor deze voorbeelden aangegeven dat bijkomende stappen noodzakelijk zijn⁴.

3) Zie Milieujaarprogramma p. 74. 2.12 Vermesting op p. 241 en

4) Zie MIRA-T 2003, hoofdstuk p. 434 over de kilometerheffing.

De Raad vraagt om in de loop van 2004 ook werk te maken van een algemeen afwegingskader dat vervolgens per thema wordt toegepast en meer gerichte indicaties voor uitvoeringsprioriteiten kan opleveren. Elementaire criteria in een dergelijk afwegingskader zijn volgens de Raad o.m. de mate van achterstand t.o.v. internationale verplichtingen, de vastgestelde doelafstand t.a.v. geformuleerde plandoelstellingen, de kosteneffectiviteit van voorziene instrumenten en maatregelen en de eventuele noodzaak om t.a.v. het milieuthema in kwestie structurele maatschappelijke vernieuwingen na te streven. In het licht van de nood aan het vastleggen van prioriteiten zou het goed zijn mochten de volgende milieujaarprogramma's telkens ook indicaties kunnen geven voor de verwachte bijdrage (in termen van een benaderende grootteorde) van maatregelen en instrumenten aan het realiseren van de geformuleerde plandoelstellingen. Het prioriteitenvraagstuk heeft uiteraard ook veel te maken met de budgettaire klemtonen die in de jaarlijkse (en expliciet aan het Milieujaarprogramma gekoppelde) begroting worden gelegd. Het leggen van beleidsmatige prioriteiten zal tot op zekere hoogte immers ook een financiële weerslag hebben. Wat de budgettaire aspecten van het Milieujaarprogramma 2004 betreft, stelt de Raad echter vast dat het milieujaarprogramma onvoldoende gegevens biedt om de keuze van prioriteiten vanuit deze invalshoek te beoordelen (zie Hoofdstuk III van dit advies).

- [4] **Organisatie en timing van de uitvoering.** Het actieluik van het Milieubeleidsplan 2003-2007 valt in grote lijnen uiteen in een reeks 'reguliere' maatregelen en een beperkter aantal projecten. Bij deze laatste is het vooral de bedoeling om een aantal gerelateerde maatregelen op een meer samenhangende manier uit te voeren en om daarvoor organisatorisch gezien een structuur uit te werken die is aangepast aan samenhangende beleidsclusters. Het Milieujaarprogramma 2004 vermeldt dat met het oog op deze projecten reeds een basis voor een projectmethodologie is goedgekeurd maar geeft daar helaas geen verdere informatie over. De Raad acht het belangrijk dat voor de uitvoering van deze projecten – die men kan zien als de speerpunten van het milieubeleid – een goed doordacht organisatorisch kader tot stand komt waarbij extra aandacht wordt besteed aan de samenhang met andere beleidsvelden- en domeinen, aan de inbreng van maatschappelijke actoren en aan een afdoende kritische massa qua personele en budgettaire middelen. De Raad rekent erop dat het Milieujaarprogramma 2005 hierover klaarheid zal schappen. Los van de nood aan dit uitvoeringskader betreurt de Raad dat het voorliggend Milieujaarprogramma geen afzonderlijk (en genummerd) overzicht biedt van de strategische projecten. Deze lijst zou melding kunnen maken van de mate van uitwerking bij de aanvang van het begrotingsjaar 2004 (beschrijving, werkschema of stappenplan, uitvoeringsstructuur) en van de te betrekken beleidsentiteiten- en domeinen. Een dergelijke overzichtslijst kan wellicht alsnog aan het Milieujaarprogramma 2004 worden toegevoegd.

Wat betreft de timing is het bij een eerste Milieujaarprogramma uiteraard te vroeg om al een algemene evaluatie van de uitvoering het Milieubeleidsplan 2003-2007 door te voeren. Aan de hand van sommige mijlpalen en indicatoren heeft de Raad echter de indruk dat het uitvoeringstempo dat voor 2004 is voorzien, in een aantal gevallen, onvoldoende is

met het oog op de gestelde plandoelstellingen. Dit geldt met name voor het thema biodiversiteit waarvoor nog geen enkel uitgewerkt werkschema is opgenomen en waar men in de loop van volgend jaar slechts 5 natuurrichtplannen voorziet wat schril afsteekt tegen de honderden richtplannen die men tegen eind 2007 nodig heeft. Dit wijst erop dat de doorwerking van het milieubeleidsplan naar de interne planning van administratieve entiteiten en individuele ambtenaren nog niet optimaal is gebeurd. De Raad is ervan overtuigd dat het uitvoeringstempo van het milieubeleidsplan voor een belangrijk deel van deze vorm van ‘verinnerlijking’ zal afhangen.

[5] **Bijstelling in een kader van dynamische planning.** In de loop van de vorige planperiode heeft de Raad meermaals vastgesteld dat een Milieujaarprogramma – ‘verborgen’ in de thema- en deelhoofdstukken – vaak wijzigingen opnam die in een aantal gevallen relatief belangrijk waren. Dit gebeurde als het ware tersluiks omdat deze wijzigingen niet op een duidelijke en overzichtelijke manier werden gepresenteerd. In het kader van een dynamische planning is het belangrijk dat aanpassingen mogelijk moeten blijven maar de Raad herhaalt daarbij dat belangrijke wijzigingen van het beleidsplan via de opeenvolging van jaarprogramma’s op een meer transparante manier en beleidsmatig beter gedragen manier tot stand moeten komen. In die zin onderschrijft de Raad ten volle het voornemen om vanaf het Milieujaarprogramma 2005 een afzonderlijk rubriek op te nemen die systematisch zal aangeven welke wijzigingen geprogrammeerd worden⁵. De Raad wil er daarenboven op wijzen dat in het decreet Algemene Bepalingen inzake het Milieubeleid voorzien is dat de regering slechts wijzigingen aan het milieubeleidsplan mag aanbrengen na grondige motivering in het milieujaarprogramma.

[6] **Afstemming met planningscyclus Vlaamse regering.** Een aandachtspunt waar de Raad steeds veel belang aan gehecht heeft, is de afstemming met het beleid van de Vlaamse regering in het algemeen en van de minister bevoegd voor Leefmilieu in het bijzonder. De Raad apprecieert dan ook de inspanningen die het Milieujaarprogramma in dit kader in het vooruitzicht stelt⁶. De opname van het volledige milieubeleid in het milieubeleidsplan, de vertaling van de jaarlijkse begroting naar de thematische indeling van het milieubeleidsplan, de afstemming van de sleutelindicatoren van het milieubeleidsplan en deze van de beleidsnota en de bijdrage van de administratie aan het nieuwe regeerakkoord op basis van het milieubeleidsplan zijn terechte stappen in deze richting. De afstemming tussen het Milieujaarprogramma 2004 en de recente Beleidsbrief 2004 is echter minder geslaagd. Zo kondigt de beleidsbrief een opdracht aan om het mestbeleid in zijn geheel te herbekijken terwijl het Milieujaarprogramma daar in de aanpak 2004 met geen woord over rept.

Een bijzonder aandachtspunt voor de MiNa-Raad op dit ogenblik is de inbedding van de strategische milieubeleidsplanning in een breder beleidsproces inzake duurzame ontwik-

5) Zie Milieujaarprogramma 2004, 6) Zie Milieujaarprogramma 2004,

p 4.

p. 110 e.v.

keling (zie ook volgend hoofdstuk). Zoals het Milieujaarprogramma zelf aangeeft, is het de bedoeling om – overeenkomstig de afspraken van de Wereldtop van Johannesburg – tegen eind 2004 een Vlaamse strategie voor Duurzame ontwikkeling te formuleren⁷. Het milieulijk van een dergelijke strategie moet uiteraard consistent zijn met het milieubeleidsplan. De Raad suggereert daarom dat de bijdrage van de administratie aan het regeerakkoord zich in belangrijke mate zou concentreren op de prioritaire elementen van het milieubeleidsplan die in een Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling moeten doorwerken.

7) Zie milieujaarprogramma 2004, p. 95 en 107.

III. Inhoudelijke krachtlijnen

- [7] **Duurzame ontwikkeling en voorraadbeheer.** Het ontwerp milieubeleidsplan 2003-2007 schoof algemene beleidsconcepten zoals duurzame ontwikkeling, voorraadbeheer en natuurlijke hulpbronnen in het algemeen kader uitdrukkelijk naar voor. De Raad vond echter onvoldoende doorwerking van deze concepten naar de afzonderlijk hoofdstukken van het plan, in het bijzonder naar de themahoofdstukken. Als een specifieke vorm van voorraadbeheer pleitte hij ervoor om bij voorkeur ook in het milieubeleidsplan een volwaardig hoofdstuk inzake grondstoffenbeleid uit te werken of desnoods om het hoofdstuk bodem als aanzet in die richting te heroriënteren door een onderdeel m.b.t. bodemontginning en delfstoffenbeleid op te nemen. Dat deze suggestie in het definitieve milieubeleidsplan niet is opgenomen, is een gemiste kans. Dat had immers ook in de planning beter de relatie kunnen leggen tussen (grond)stofstroombeheer en afvalbeheer, twee thema's die in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid aan hetzelfde agentschap (OVAM) zijn toevertrouwd. Met het oog op deze relatie pleit de Raad in elk geval voor een eenduidig normeringskader voor alle stoffen (inclusief delfstoffen, bagger- en ruimings-specie, secundaire grondstoffen) die als bodem of als niet-vormgegeven bouwstof gebruikt worden. Een eenduidig normeringskader is immers van groot belang om de alternatieven voor primaire oppervlaktedelfstoffen te kunnen stimuleren. De MiNa-Raad vraagt dat OVAM en ANRE dit normeringskader zouden uitwerken en dat in afwachting ervan ook voor delfstoffen de huidige VLAREBO/VLAREEA-normen zouden gelden voor het gebruik ervan als bodem/niet-vormgegeven bouwstof.
- [8] **Structurele vernieuwingen en hardnekkige milieuproblemen.** Volgens de Raad besteedde het ontwerp milieubeleidsplan 2003-2007 in de diverse thema's te weinig aandacht aan structurele innovaties die zich opdringen t.a.v. een aantal zogenaamde 'hardnekkige' milieuproblemen. Om deze problemen op te lossen zijn vaak fundamentele vernieuwingen

nodig. De Raad vroeg daarom dat een aantal projecten (die juist gericht zijn op heroriëntatie) verrijkt zouden worden met elementen van een dergelijk ‘transitiemanagement’ en op die manier instrumenten zouden worden om het beleid te versnellen. Analoog met de opmerking uit vorige paragraaf stelt de Raad ook hier vast dat de aandacht voor innovatie en transitiemanagement in belangrijke mate beperkt blijft tot het algemeen kader. De uitwerking van het project voorraadbeheer en de case inzake duurzaam bouwen⁸ kan interessante inzichten opleveren maar het zou goed zijn mochten ook andere speerpuntprojecten systematischer op zoek gaan naar mogelijkheden op het vlak van structurele innovaties.

Wat betreft de case duurzaam bouwen in relatie tot het hardnekkig milieuprobleem van het broeikas effect legt de Raad een bijzondere nadruk op het aspect energiebesparing bij gebouwen. Momenteel ligt een voorstel van decreet op het vlak van energieprestaties voor dat verschillende maatregelen voorziet die een invloed hebben op het energiegebruik en de bijhorende CO₂-emissies. Ongeveer 70 tot 80% van het eindgebruik aan energie wordt besteed aan het verwarmen van een gebouw. Momenteel moeten nieuwe gebouwen voldoen aan een maximale K-waarde van 55. Slechts 13% van de nieuwe woningen en 31% van de appartementen voldoen aan de norm⁹. Het voorstel van decreet voorziet een hele reeks maatregelen om de energieprestaties van gebouwen te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is de opmaak van een energieprestatiecertificaat in geval van bouw, verkoop of verhuur van een gebouw. Een belangrijk element van het voorstel van decreet is de oprichting van een handhavingsapparaat. Deze maatregelen kaderen binnen de implementatie van de Europese richtlijn 2002/91/EG betreffende de energieprestatie van gebouwen. Volgens de memorie van toelichting bij het voorstel van decreet hebben de maatregelen een CO₂-reductiepotentieel van 124,6 kton en 119 kton in 2005 voor respectievelijk nieuwbouw en verbouwing. De Raad vraagt een snelle implementatie van het energieprestatiedecreet, inclusief de invoering van de energiecificaten.

Het spreekt vanzelf dat deze maatregelen ook aanleiding zullen geven tot een aanzienlijke NO_x-reductie. Maatregelen voor energiebesparing hebben immers automatisch ook een positief effect op de NO_x-uitstoot. De Raad vindt dat het extra NO_x-reductiepotentieel in kaart gebracht moet worden en meegenomen moet worden in de gesprekken op Europees niveau over de emissieplafonds voor na 2010.

[9] **Multi-actor beleid.** Een belangrijke strategische keuze van het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 is om zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van het milieubeleid doelgroepen en maatschappelijke actoren actiever te betrekken. De Raad benadrukte in dit verband het belang van de diverse structurele hervormingen binnen de Vlaamse over-

8) Zie Milieujaarprogramma 2004, p. 12.	de Energieaspecten en Nieuwbouwwoningen in Vlaanderen: Isolatie, Ventilatie, Verwarming); zie ook toelichting bij het Voorstel	van decreet inzake handhaving van energieprestaties van 25 september 2002 (p. 13).
9) Cijfers van het WTCB, geciteerd in de SENVIVV-studie (Studie van		

heid (administratie, adviesraden, kerntaken) en drong erop aan om de verdere uitwerking van dit deel maximaal op deze hervormingsprojecten af te stemmen. Hij beklemtoont dat het daarbij vooral belangrijk is om de overlegsituaties en -structuren waarin de diverse doelgroepen en actoren betrokken worden, zo transparant mogelijk te organiseren. Daarnaast achtte de Raad het belangrijk om bij de instrumentenkeuze een goede mix tussen juridische, economische en sociale instrumenten na te streven (push-pull-beleid) en om – in het licht van de gewenste innovaties en transities – de voorlopers in de diverse sectoren beleidsmatig meer aandacht te geven.

Het Milieujaarprogramma 2004 besteedt vooral aandacht aan het eerstgenoemde aspect: het organiseren van allerlei overlegsituaties. Het recent advies van de Raad inzake de oprichting van de milieuagentschappen geeft aan dat wat dit betreft inderdaad nog heel wat werk aan de winkel is en dat het proces Beter Bestuurlijk Beleid de nodige garanties op dit vlak nog niet afdoende garandeert. De Raad dringt er in elk geval op aan dat de maatschappelijke actoren ook een daadwerkelijke inbreng zouden kunnen hebben binnen het organisatorisch kader dat met het oog op de uitvoering van de strategische projecten zal worden uitgewerkt (via stuur- of projectgroepen). De Raad biedt in elk geval aan om op dit vlak een faciliterende en coördinerende rol te vervullen. De andere aandachtspunten (instrumentenmix en voorloperdoelgroepen) komen in het Milieujaarprogramma veel minder uit de verf. De Raad vraagt daarom om daar bij de verdere uitwerking van de krachtlijnen ‘verruiming en verfijning van het doelgroepenbeleid’ meer aandacht aan te besteden.

- [10] **Horizontale en verticale beleidsafstemming.** In vergelijking met het vorige milieubeleidsplan zet het MINA-plan 3 een belangrijke stap vooruit op het vlak van horizontale en verticale beleidsafstemming. De afstemming met beleidsdomeinen die een belangrijke bijdrage moeten leveren voor het bereiken van milieudoelstellingen wordt in grote lijnen in beeld gebracht en de relaties met federaal en vooral internationaal beleid worden duidelijk geïntensiveerd. Wat de horizontale afstemming betreft, benadrukt de Raad nog eens het belang van effectieve interdepartementale ambtelijke overlegstructuren inzake milieu en duurzame ontwikkeling op Vlaams niveau en de doorwerking daarvan naar het project Beter Bestuurlijk Beleid. Wat de verticale beleidsafstemming betreft, vraagt de Raad om n.a.v. de reorganisatie van de CCIM¹⁰ prioriteit te geven aan een meer gestroomlijnde voeding en uitvoering van Europees en internationaal beleid.
- [11] **Instrumenten voor het milieubeleid.** In zijn advies over het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 was één van de belangrijkste conclusies dat er onvoldoende werk werd gemaakt van responsabiliserende beleidsinstrumenten. Daarmee worden instrumenten bedoeld die maken dat negatieve effecten en externe risico's van maatschappelijke activiteiten doorgerekend worden in de gebruikskosten. Dit stimuleert de betrokken actoren

10) Zie Milieujaarprogramma 2004, p. 103.

om hun verantwoordelijkheid te nemen en om maatregelen te nemen die deze externe effecten vermijden. Het is logisch dat ook het Milieujaarprogramma geen ingrijpende instrumenten in werking stelt die het milieubeleidsplan niet voorziet. Toch liggen er op dit vlak enkele kansen die het Milieujaarprogramma onvoldoende aangrijpt.

Zo wijst de Raad op de gebruiks- of kilometerheffing die wel wordt aangekondigd in het Mobiliteitsplan Vlaanderen¹¹ en ook milieukundig erg effectief zou kunnen zijn. Dit wordt eveneens aangegeven in MIRA-T 2003 op basis van een onderzoek dat in opdracht van MIRA uitgevoerd werd.¹² Onderzoek van de Vrije Universiteit Amsterdam wees uit dat het invoeren in Nederland van een geavanceerde kilometerheffing van gemiddeld 0,009 De/km het totaal aantal voertuigkilometers met 10 tot 15% zou kunnen reduceren. Geavanceerd houdt in dat er gewerkt wordt met een (budgettair neutrale) variabilisatie en intensieve differentiatie van het heffingstarief. Op milieuvlak zou dit leiden tot aanzienlijke reducties: NO_x met 50%, CO₂ met 35%, PM10 met 65%, PAK's met 35%, VOS met 25%, energieverbruik met meer dan 30%, aantal geluidsgehinderden met meer dan 15%. De reducties van de uitstoot van ozonvormende en verzurende stoffen die na invoering van een slimme kilometerheffing werden berekend, zijn reducties ten opzichte van een business as usual scenario. Deze komen bovenop de reducties ten gevolge van het Europees beleid inzake uitstootnormen voor wagens en kwaliteitsnormen voor motorbrandstoffen die het leeuwendeel vormen van de reductie binnen de transportsector.

Een ander voorbeeld is de globale hervorming van het heffingssysteem voor afvalverbranding. In plaats van "tonnages verbrand afval" als heffingsgrondslag te hanteren, pleit de MiNa-Raad voor een NO_x- of NO_x/EPM -heffing en een heffing op nog te storten residu's. Een NO_x/EPM-heffing heeft het voordeel dat tegelijk stimuli worden ingebouwd voor een verdere reductie van de vervuilende uitstoot en voor een verbetering van het energierendement. De Raad stelt voor om deze heffingen in een fonds te storten dat investeringen in vedergaande energierecuperatie subsidieert. De invoering van stortheffingen voor de residu's van verbrandingsovens zullen op hun beurt investeringen in slakkenopwerkingsinstallaties of installaties voor biologisch-mechanische voorbehandeling aanmoedigen. In het kader van de NEC-richtlijn¹³ onderzoekt de Vlaamse regering ook voor andere sectoren de inzet van economische instrumenten. Mogelijk kunnen heffingen op afvalverbranding mee in dit kader worden uitgewerkt.

11) Zie advies van de MiNa-Raad van 4 december 2003 over het Mobiliteitsplan Vlaanderen (afl. 2003/69, § 17).

12) De Ceuster G. (2003) Inter-

naliserings van externe kosten van wegverkeer in Vlaanderen.

13) National Emission Ceilings of Nationale Emissie Maxima (NEM).

Deze richtlijn (2001/81/EG) legt de

15 EU-lidstaten maximale emissieplafonds op voor vier gassen, met name zwaveldioxide, stikstofoxiden, vluchtige organische stoffen en ammoniak.

IV. Begrotingsaspecten

- [12] **Afstemming met het milieubeleidsplan.** De Raad stelt vast dat de begrotingsgegevens van het Milieujaarprogramma 2004 moeilijk te beoordelen zijn. Inhoudelijk volgt het Milieujaarprogramma de thema's en beleidslijnen zoals ze vastgelegd werden in het beleidsplan. De begrotingsgegevens tussen beide plannen zijn echter niet te vergelijken, o.a. omdat de cijfers uit het Milieujaarprogramma nog geen rekening houden met de middelen die voorzien zullen worden via het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU). De Raad betreurt dit omdat het op deze manier niet mogelijk is om de evolutie in de uitgaven per thema te evalueren. Het is dus onmogelijk om de begroting per milieuthema in het Milieujaarprogramma 2004 te vergelijken met de vorige jaren. Daarenboven, aangezien de begrotingsgegevens enkel per thema gegeven worden zonder bijkomende toelichting, is het evenmin mogelijk om de prioriteiten binnen het Milieujaarprogramma vanuit budgettair oogpunt te analyseren. Er is quasi geen informatie beschikbaar over de bestemming van middelen binnen elk thema.
- [13] **Wisselwerking met begroting 2004.** Normaal gezien zou het de bedoeling moeten zijn dat het Milieujaarprogramma en de beleidsnota geïntegreerd worden (zie ook hoger). Op deze manier zou het programma rechtstreeks aansluiten bij de begroting. Het is echter duidelijk dat de Vlaamse regering volledig onafhankelijk beslist over enerzijds de begroting en anderzijds de beleidsprioriteiten. De Raad stelt vast dat men eerst beslist over een begrotingsenveloppe voor leefmilieu, waarna de betrokken leefmilieudiensten moeten zien dat ze de geplande activiteiten kunnen uitvoeren. De Raad betreurt dat er niet meer middelen voorzien werden voor leefmilieu. Uit de begrotingsgegevens kan opgemaakt worden dat het aandeel leefmilieu in de totale begroting van de Vlaamse overheid constant blijft. Dit neemt niet weg, zoals verder aangegeven wordt, dat er een aantal milieuthema's zijn waarvoor de financiering in grote mate tekort schiet. De Raad is van mening

dat deze onderfinanciering van het leefmilieubeleid op termijn de duurzame ontwikkeling van Vlaanderen in gevaar zal brengen en dat niet tegemoet gekomen kan worden aan alle aangegane internationale en Europese verplichtingen, zoals bv. de richtlijn Stedelijk Afvalwater.

[14] **De begroting leefmilieu 2004.** Het is moeilijk te bepalen of de begroting 2004 zal volstaan om alle vooropgestelde doelstellingen te realiseren. Dit kan geïllustreerd worden met een aantal voorbeelden:

- In de tabel met de begrotingsgegevens in het Milieujaarprogramma 2004 wordt voor het thema *verzuring* aangegeven dat er 74 000 euro beschikbaar zou zijn. In het Milieubeleidsplan 2003-2007 stond onder dit thema voor 2002 nog 507 000 euro. De Raad stelt vast dat dit een aanzienlijke daling is bezorgd dat dit zal leiden tot vertraging bij de uitvoering van het NEM-plan.
- Ook de *sanering van waterbodems* laat een groot verschil zien tussen de geraamde kosten en de voorziene middelen. De Raad wijst er op dat de raming van de financiële behoeften zoals ze uitgevoerd werd in het Ontwerp Uitvoeringsplan Bagger- en ruimingsspecie aanzienlijk is. De kosten voor de waterloopbeheerders voor het ruimen en verwerken van de vervuilde specie in de bevaarbare en onbevaarbare waterlopen zou jaarlijks minimaal 68,3 miljoen tot maximaal 187,7 miljoen euro kosten.¹⁴ Deze kostenraming bevat het ruimen en verwerken van de historische achterstand over de periode 2005-2014 samen met het ruimen en verwerken van de jaarlijkse aangroei in dezelfde periode. In het Milieujaarprogramma staat er voor het thema bodem op dit ogenblik slechts 17,5 miljoen euro ingeschreven.¹⁵
- De Raad stelt vast dat *waterzuivering* een steeds groter aandeel uit het totaal van de middelen neemt. Het aandeel stijgt van 55,8% in 2003 naar 62% voor 2004. Indien er geen structurele oplossing gevonden wordt voor de financiering van de waterzuivering dan is het volgens de Raad noodzakelijk dat de begroting leefmilieu opgetrokken wordt. Dit is noodzakelijk omdat er anders geen bijkomend beleid mogelijk is. De actie inzake de verdere financiering van het waterzuiveringsbeleid verdient de hoogste prioriteit, en moet in nauw overleg met andere actoren (gemeenten, intercommunales, middenveld) ten gronde gevoerd te worden. Er moet rekening gehouden worden met de verplichtingen inzake economische analyse en kostenterugwinning zoals gedefinieerd binnen de kaderrichtlijn water. Daarbij aansluitend dient een ernstige

14) OVAM, Ontwerp Uitvoeringsplan Bagger- en ruimingsspecie, oktober 2003.

15) De geschatte ruimings- en werkkingskosten komen echter niet allemaal voor rekening van de Vlaamse overheid. Zo zijn normaal

gezien de ruimingskosten voor de onbevaarbare waterlopen van 2e en 3e categorie voor rekening van de lokale besturen. Vervolgens moet er ook duidelijkheid komen over wie moet opdraaien voor de saneringskosten van deze waterlopen.

Aangezien het saneren van vervuilde waterlopen geen specifieke opdracht is van de lokale besturen moeten er afspraken gemaakt worden over de financiering of subsidiëring van de lokale besturen m.b.t. deze activiteiten.

evaluatie gemaakt te worden van de (neven)effecten (financiële en technische - bv. systeemkeuze) van de subsidiepolitiek naar gemeenten toe.

- In zijn advies omtrent het ontwerp milieubeleidsplan 2002-2007 benadrukte de Raad de belangrijke uitdagingen voor natuur en biodiversiteit vervat in het internationale Verdrag inzake Biologische Diversiteit (o.a. internationale taakstelling van Vlaanderen, billijke verdeling voordelen genetische rijkdommen) en het Europees beleid inzake natuur en biodiversiteit (Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn). De Raad definieerde in dit advies “natuur en biodiversiteit” als één van de vier belangrijke aandachtspunten voor de toekomst. De Raad betreurt dan ook dat de beleidskredieten voor dit thema werden bevroren. Het thema biodiversiteit, samen met de thema’s versnippering en gebiedgericht beleid, vertegenwoordigt bijna 16% van het milieubudget, of 138 miljoen euro. Ongeveer 50 miljoen euro hiervan is bestemd voor de aankoop van natuur, bos en duin. Ondanks een toename van de middelen de afgelopen jaren en voortgezette inspanningen zal dit door de opgelopen achterstand nog niet volstaan om de doelstelling van 50 000 ha tegen 2007 te realiseren.¹⁶
- Voor een grondige evaluatie van het thema klimaat wil de Raad verwijzen naar een recent advies over het Voortgangsrapport 2003 bij het Vlaams klimaatbeleidsplan.¹⁷ In dit advies geeft de Raad toelichting bij de centrale vaststelling die gemaakt kan worden bij het klimaatbeleid, nl. dat Vlaanderen het zeer moeilijk heeft om de klimaatdoelstellingen te halen waartoe het zich geëngageerd heeft. Het klimaatbeleid is een voorbeeld bij uitstek waar enerzijds de opgegeven maatregelen ruimschoots onvoldoende zijn om de doelstellingen te realiseren. Anderzijds is het beeld dat in het Milieujaarprogramma geschetst wordt van het klimaatbeleid onvolledige aangezien zeer veel maatregelen onder andere beleidsdomeinen vallen (vooral energie). Om de doelstellingen te halen zal er een ernstige transformatie van het beleid en de economie noodzakelijk zijn. Dit vergt in eerste instantie een veel sterkere horizontale integratie van het beleid.

[15] **Financieringsfonds voor Schuldaufbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven.** De regering heeft wel de belofte gedaan dat er aanzienlijke middelen gereserveerd zullen worden voor leefmilieu bij de toewijzing van de middelen uit het FFEU.¹⁸ In de toelichting bij de begroting wordt dit als volgt gesteld: “De regering zal ter gelegenheid van haar begrotingscontrole 2004 voorstellen om onder andere investeringsprogramma’s in de leefmilieusector te financieren.”¹⁹

16) Zie o.a. NARA 2003, p. 267.

17) Advies van de MiNa-Raad van 4 december 2003 over het Voortgangsrapport 2003 bij het Vlaams klimaatbeleidsplan, 2003|68.

18) Het Financieringsfonds voor Schuldaufbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU) werd

gecreëerd op 21 december 2000, en is een fonds dat gestijfd wordt met begrote uitgavenkredieten die op het einde van het begrotingsjaar strikt vrij zijn (t.t.z. waarop ook geen toekomstige aanrekeningen, noch betalingen kunnen gebeuren). Het decretaal kader van het

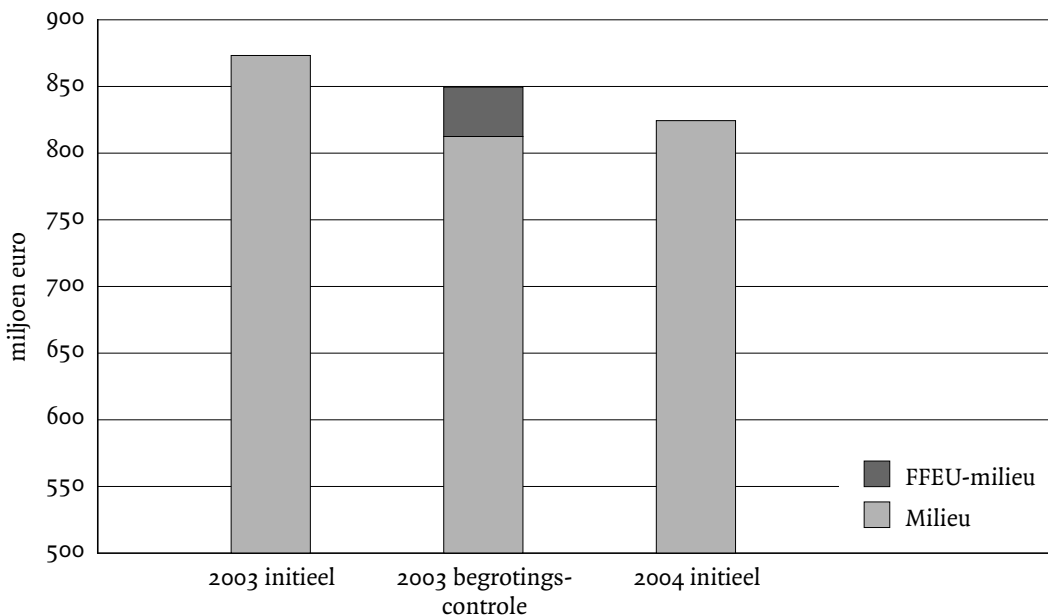
FFEU specificeert dat de Vlaamse regering pas bij de begrotingscontrole een voorstel voor besteding kan doen voor de dotatie 2003. Voor de begroting 2004 is dat dus tegen april 2004.

19) Vlaams Parlement, stuk 13 (2003-2004) – Nr. 1-B, p. 85.

De Raad stelt zich de vraag of dit wel effectief zal gerealiseerd worden. In de toelichting wordt nl. aangegeven aan welke thema's de regering in principe de nieuwe FFEU-middelen 2004 gaat besteden. In deze opsomming wordt leefmilieu niet vermeld.

Terwijl het niet zeker is of er wel FFEU-middelen voor leefmilieu zullen komen, stelt de Raad bijkomend de vraag hoeveel FFEU-middelen noodzakelijk zijn. Om de milieubegroting in voldoende mate op peil te houden, is het volgens de Raad noodzakelijk om een substantieel en voldoende hoog deel van het FFEU voor het leefmilieubeleid te reserveren. De Raad rekent erop dat de Vlaamse regering dit in april 2004 effectief beslist.

Tabel 1 Beleidskredieten Milieu



De Raad is van mening dat het werken met de FFEU-middelen zorgt voor een verdoken uitholling van de leefmilieubegroting. De courante begrotingsuitgaven worden afgebouwd en vervangen door onzekere, jaarlijks te beslissen FFEU-uitgaven. Op deze manier is er geen garantie op lange termijn dat de noodzakelijke leefmilieumiddelen voorzien zullen worden. Daarenboven wordt de werking bemoeilijkt omdat er onzekerheid is gedurende de eerste maanden van het jaar over de middelen die beschikbaar zullen komen.

Binnen het Milieujaarprogramma zijn er initiatieven waarvan de realisatie afhangt van de FFEU-middelen. De Raad is van mening dat het voor de duidelijkheid aangewezen is dat deze maatregelen als zodanig aangeduid worden in het programma.

- [16] **Het Milieujaarprogramma als planningsinstrument.** Zoals in de inleiding van het programma aangegeven wordt, dient het Milieuprogramma ter uitvoering en operationalisering van het milieubeleidsplan. Hierboven werd gesteld dat het van essentieel belang is over voldoende begrotingsmiddelen te kunnen beschikken. Om dit aspect van de planning beter uit te werken stelt de Raad voor dat er in de volgende milieujaarprogramma's een overzicht moet komen van:
- 1 de gestelde milieudoelstellingen;
 - 2 de maatregelen om deze te bereiken;
 - 3 de middelen die voorzien worden om elke maatregel uit te voeren;
 - 4 de mate waarin deze maatregelen de milieudoelstellingen verwezenlijken;
 - 5 de bijkomende maatregelen die (eventueel) noodzakelijk zijn;
 - 6 de bijkomende middelen die (eventueel) hiervoor noodzakelijk zijn.

Op dit ogenblik worden de punten (1) en (2) voldoende duidelijk aangegeven in het Milieujaarprogramma. Maar, gezien de gebrekkige afstemming met de begroting is het op dit ogenblik niet duidelijk hoevéél middelen voorzien worden voor elk thema, en in het bijzonder voor de verschillende maatregelen binnen elk thema. Dit gaat over punt (3) uit de opsomming. De Raad erkent dat dit o.a. komt door de grote verschillen die er bestaan in de opmaak van de begroting en de planningsdocumenten. De begroting bestaat uit organisatorisch en administratief opgestelde posten (lonen, investeringskosten,...) terwijl de planning thematisch gebeurt. Dit moet echter verder uitgewerkt kunnen worden op jaarlijkse basis.

De Raad stelt vast dat er in het Milieujaarprogramma geen informatie gegeven wordt die toelaat te onderzoeken in welke mate de beschreven maatregelen bijdragen tot de gestelde doelstellingen (punt 4 van de opsomming; zie ook § [3]) en of er bijkomende maatregelen noodzakelijk (punt 5 van de opsomming) zijn. Ook informatie over de grootte van de behoefte aan bijkomende middelen voor deze maatregelen (punt 6 van de opsomming) is afwezig. Volgens de Raad is het aangewezen om de werking rond de milieuthema's in die mate te verfijnen dat in de volgende milieujaarprogramma's deze informatie kan opgenomen worden.

De Raad erkent dat niet alle knelpunten in het beleid van financiële aard zijn. Vaak zijn er andere redenen die verantwoordelijk zijn voor de vertraging in de realisatie van de gestelde doelstellingen. Het kan gaan over externe factoren, vertragingen in het decreetgevend werk, Europese ontwikkelingen, het uitblijven van politieke beslissingen, enz. Volgens de Raad is het aangewezen dat ook deze redenen systematisch vermeld worden in de toekomstige milieujaarprogramma's.