



BRIEFADVIES

van 19 januari 2012

over de opname van een titel VI Milieubeleidsovereenkomsten
in het DABM

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en
Cultuur
Koolstraat 35 bus 5
1000 Brussel

datum	19 januari 2012
uw referentie	KAB/HG/2011-K37-U-11-2381
onze referentie	01/L2/2012/71
betreft	Briefadvies over de opname van een titel VI Milieubeleidsovereenkomsten in het DABM

Mevrouw de minister,

De Minaraad ontving van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur op 6 december 2011 een adviesvraag over het voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel VI 'Milieubeleidsovereenkomsten'. Er werd geen adviestermijn opgelegd.

Het decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsovereenkomsten (MBO's) bepaalt onder welke voorwaarden een milieubeleidsovereenkomst moet worden afgesloten.

Vanuit de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement en de Minaraad kwam de vraag tot bijsturing van de procedure omdat de inspraakmogelijkheden van partijen die niet mee onderhandelen aan de milieubeleidsovereenkomst te laat in de totstandkomingsprocedure zijn voorzien. De overeenkomst is veelal een moeizaam bekomen compromis dat werd bereikt na lange onderhandelingen. De bereidheid om vervolgens nog significante wijzigingen aan te brengen om tegemoet te komen aan opmerkingen van derde partijen is beperkt.

Voorliggend voorstel van decreet

Het voorliggend voorstel van decreet heeft, volgens de nota aan de Vlaamse Regering, tot doel enerzijds de inspraakmogelijkheden voor derden efficiënter en effectiever te maken en anderzijds de procedure tot het afsluiten van een milieubeleidsovereenkomst te vereenvoudigen. Er wordt bovendien voor gekozen om de wetgeving inzake milieubeleidsovereenkomsten niet langer in een apart decreet vast te stellen, maar om de gewijzigde en de ongewijzigde bepalingen onder een nieuwe titel op te nemen in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM). Het decreet van 15 Juni 1994 betreffende de milieubeleidsovereenkomsten wordt dus opgeheven.

De belangrijkste wijzigingen met betrekking tot de inspraakmogelijkheden zijn:

- Om voorafgaand aan de onderhandelingsfase, een startnota te laten opmaken die actief wordt verspreid naar de Minaraad (met oog op de verplichte adviesvraag), het Vlaams Parlement en andere belanghebbenden. De startnota wordt opgesteld in opdracht van de bevoegde minister en beschrijft de beleidscontext, verantwoordt de instrumentkeuze en schetst de doelstellingen en krachtlijnen voor de te onderhandelen milieubeleidsovereenkomst. Over de startnota wordt een consultatie georganiseerd waarbij iedereen de mogelijkheid

heeft om bezwaren en opmerkingen te formuleren. Op basis van de ontvangen bezwaren en opmerkingen kan de startnota worden aangepast. Dit wordt beslist op niveau van de Vlaamse Regering die de finale startnota goedkeurt. Op basis van de startnota worden vervolgens de onderhandelingen aangevat. Bij een tussentijdse wijziging van een lopende milieubeleidsvereenkomst dient geen startnota te worden opgemaakt.

- Door toevoeging van de voorafgaande consultatie worden de inspraakmogelijkheden van derden reeds in belangrijke mate verzekerd. Om de procedure in een latere fase te vereenvoudigen wordt voorgesteld om het vetorecht van het Vlaams Parlement af te schaffen, tot wijziging van de adviesplicht van de Minaraad op het ontwerp van milieubeleidsvereenkomst naar een adviesrecht en een wijziging van de jaarlijkse rapporteringsplicht van de Vlaamse Regering naar een tweejaarlijkse rapporteringsplicht. De jaarlijkse plicht van de organisaties om een verslag uit te brengen blijft behouden.
- Er wordt voorgesteld om de maximale looptijd van een milieubeleidsvereenkomst te verlengen van vijf naar acht jaar. Dit zou meer perspectieven bieden om projecten te realiseren die een lange doorlooptijd kennen en/of een lange levensduur hebben. Een langere looptijd draagt onrechtstreeks ook bij tot de vereenvoudiging omdat minder frequent de procedure van onderhandeling en goedkeuring moet worden doorlopen.

Eens met de grote lijnen

De Minaraad vindt het zeer positief dat ingegaan wordt op zijn verzoek om de Minaraad of zijn lidorganisaties in een vroege fase van het proces te betrekken. Dit wordt nu geconcretiseerd via de adviesplicht aan de Minaraad over de startnota. De Minaraad is het in grote lijnen eens met het voorliggend decreet maar heeft hierbij nog vragen en opmerkingen.

Nood aan evaluatie van het instrument

De Minaraad vindt dat de focus eenzijdig ligt op de procedurele kant, namelijk een versnelde procedure en bijkomende inspraak in een vroege fase. De Raad is voorstander om ook de werking van het instrument milieubeleidsvereenkomsten te evalueren. Daarbij moet rekening gehouden worden dat milieubeleidsvereenkomsten niet enkel gehanteerd worden in kader van de aanvaardingsplichten maar ook bij andere beleidsinitiatieven (bv. emissiereductieafspraken met industriële sectoren). De evaluatie zou moeten nagaan in hoeverre dit instrument succesvol is (sterktes, zwaktes, milieueffectiviteit, kosten/baten, etc...) vergeleken met andere alternatieve instrumenten en welke regelgevende bijstellingen er nodig zijn om MBO's als instrument efficiënter en effectiever te maken.

Inhoud startnota

Volgens het voorstel van decreet zal voor de aanvang van de onderhandelingen over een milieubeleidsvereenkomst een startnota worden opgesteld. *"De startnota motiveert de keuze voor het instrument milieubeleidsvereenkomst en beschrijft de belangrijkste doelstellingen en krachtlijnen voor de milieubeleidsvereenkomst waarover onderhandeld moet worden. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast over het opstellen van de startnota."* De memorie van toelichting gaat dieper in op wat die krachtlijnen zijn: *"de partijen die de milieubeleidsvereenkomst gaan onderhandelen en ondertekenen, de looptijd van de overeenkomst, de milieudoelstellingen, de acties die zullen worden ondernomen om de milieudoelstellingen te realiseren, maatregelen*

die het Vlaamse Gewest zal opnemen en rapportageverplichtingen. In de startnota zal ook een termijn opgenomen worden waarbinnen de onderhandelingen over het ontwerp van MBO zouden moeten afgerond worden. Vermits bij de opstelling van de startnota de discussie al in belangrijke mate gevoerd wordt, kan zes maanden als een redelijke termijn voor deze onderhandelingen beschouwd worden." De Minaraad vindt het positief en noodzakelijk dat de startnota de keuze voor een MBO motiveert en dat dieper ingegaan wordt op de in de toelichting aangehaalde elementen. Volgens de Minaraad zou de startnota ook een beeld moeten geven van de financiële aspecten (al dan niet een bijdrage van de consument, evolutie van die bijdrage, geschatte kostprijs van de maatregelen, milieubaten,...), voorgestelde sancties (bij niet halen van de doelstellingen), situatie in overige gewesten en buurlanden, de minimale inhoud van de rapportage en evaluatiecriteria.

Verantwoording bij negatief advies

In de huidige procedure is voorzien dat indien de Minaraad een negatief advies uitbrengt over het ontwerp van MBO, het gewest zijn beslissing om de overeenkomst toch af te sluiten moet verantwoorden in een verslag. Gezien de adviesplicht over het ontwerp van MBO wegvalt vraagt de Minaraad een soortgelijke bepaling bij de goedkeuring door de Vlaamse Regering van de startnota. Dit betekent dat, indien de Minaraad een negatief advies zou uitbrengen over de ontwerpstartnota, de Vlaamse Regering bij het handhaven van de startnota zijn beslissing zou moeten verantwoorden in een verslag.

Open consultatie over een ontwerp van MBO blijft belangrijk

De Minaraad staat positief tegenover de toevoeging van de voorafgaande consultatie aan de huidige procedure. Maar het blijft voor de Minaraad van essentieel belang dat, zoals nu voorzien in het voorliggende voorstel van decreet, elke organisatie of burger het recht behoudt op inzage en het formuleren van opmerkingen op het ontwerp van MBO dat daartoe gepubliceerd wordt op een website.

Rol van het Vlaams Parlement

Het huidig decreet voorziet dat het ontwerp van milieubeleidsvereenkomst, samen met het door de Minaraad uitgebrachte advies en binnen de 14 dagen na ontvangst van dit advies, wordt meegedeeld aan de Voorzitter van het Vlaams Parlement. Indien het Parlement zich binnen de 45 dagen na ontvangst van het ontwerp bij resolutie of bij met redenen omklede motie verzet tegen het afsluiten van de overeenkomst, wordt deze niet gesloten. Het voorstel van decreet schaft het vetorecht van het Vlaams Parlement af alsook het recht om een bestaande overeenkomst op te zeggen. Dit bestaande vetorecht hangt samen met het feit dat de regering zich gedurende de looptijd van de MBO engageert om geen initiatieven tot strengere regelgeving te nemen met betrekking tot de in de MBO geregelde thematieken¹. De vraag is dan ook of de in het bestaande decreet voorziene evenwichten niet verstoord worden.

Bijkomend voorziet het voorstel van decreet in een verplichte consultatie van Commissie Leefmilieu van Vlaams Parlement over de startnota. Deze consultatie verloopt parallel met de adviesvraag aan de Minaraad. Het voordeel van deze parallele advisering is dat er tijd gewonnen wordt maar anderzijds kan het Vlaams Parlement zich bij hun besprekingen niet baseren op adviezen van het middenveld, terwijl het verstrekken van adviezen aan het Vlaams Parlement een centrale taak is van de Minaraad.

¹ Deze beperking geldt niet voor decreten of in geval van dringende noodzaak of om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard.

Looptijd

De maximale looptijd van een milieubeleidsovereenkomst wordt van vijf naar acht jaar gebracht. Volgens de memorie van toelichting biedt dit meer perspectieven om projecten te realiseren die een lange doorlooptijd kennen en/of een lange levensduur hebben (vooral indien er omvangrijke investeringen nodig zijn), moet er minder frequent de procedure van onderhandeling en goedkeuring worden doorlopen en zou dit beter sporen met de tweejaarlijkse rapportage aan het Vlaams Parlement.

De Minaraad heeft bij het verhogen van deze maximale looptijd toch bedenkingen. Een looptijd van acht jaar is heel lang, zowel op vlak van het milieubeleid als op politiek vlak. Met een looptijd van vijf jaar is het veel eenvoudiger om in te spelen op bepaalde milieutechnologische ontwikkelingen en innovaties enerzijds en beleidsevoluties anderzijds. Voor dit laatste verwacht de Minaraad vooral op vlak van materialenbeleid en het sluiten van kringlopen een bijkomende dynamiek vanuit het nieuwe Materialendecreet. Daarnaast zijn overeenkomsten van acht jaar legislatuuroverstijgend waardoor een volgende Vlaamse Regering minder impact heeft op het te ontwikkelen beleid.

De Minaraad meent dat de standaardtermijn voor een overeenkomst vijf jaar moet zijn en dat slechts in uitzonderlijke gevallen (bv. omvangrijke investeringen) de maximumtermijn van acht jaar gehanteerd kan worden. De uitzonderingen zouden dan ook uitvoerig gemotiveerd moeten worden in de startnota. De Raad wijst er ook op dat het niet de bedoeling kan zijn om de looptijd van een in voege zijnde milieubeleidsovereenkomst te verlengen via een tussentijdse wijziging, temeer omdat bij deze procedure geen startnota en bijhorende inspraakmogelijkheden nodig zijn.

Rapportageverplichtingen

De rapportageverplichting m.b.t. de evaluatie van de MBO door de Vlaamse Regering wordt teruggebracht van een jaarlijkse naar tweejaarlijkse frequentie. De organisaties dienen wel jaarlijks een verslag uit te brengen. Gezien de looptijd van een MBO kan verschillen, vraagt de Minaraad dat steeds een evaluatieverslag wordt opgemaakt 12 maanden vooraleer een MBO afloopt of bij wijziging van een lopende MBO. Dit recent evaluatieverslag moet, in het geval van een verlenging, mede aan de basis liggen van de startnota. Daarnaast vraagt de Minaraad dat de jaarlijkse verslagen van de organisaties gepubliceerd worden op een website van de overheid.

Rol van derden

De Minaraad vraagt zich ook af of indien een ontwerp MBO ook rechten en plichten ten aanzien van derden voorziet (bv. intercommunales, kringloopcentra, ...), zij ook niet de finale MBO mee moeten ondertekenen. De MBO kan dus een multi-level-multi-actor overeenkomst worden.

Interactie met andere gewesten

In bepaalde gevallen wensen de representatieve organisaties enkel MBO's te onderschrijven indien een identieke regeling wordt bedongen in andere gewesten. De standpunten van het Vlaams Parlement, de Minaraad en andere stakeholders zouden moeten meegenomen worden bij de onderhandelingen met de andere gewesten. Dit impliceert dat de startnota ter advies wordt voorgelegd voorafgaand of in de beginfase van de onderhandelingen met de andere gewesten.

Advies over uitvoeringsbesluit

In het voorstel van decreet wordt verschillende malen aangegeven dat de Vlaamse Regering nadere regels kan vaststellen in een uitvoeringsbesluit. Ook wordt vermeld dat sommige elementen van het bestaande MBO-decreet naar een toekomstig uitvoeringsbesluit verschoven worden. Gezien het belang van dit toekomstig besluit vraagt de Minaraad dat de Vlaamse Regering het ontwerpbesluit ter advies zou voorleggen aan de Minaraad.

Standpunt VOKA, UNIZO en Boerenbond bij het gehele briefadvies

Het voornaamste uitgangspunt van de decreetswijziging moet een vereenvoudiging van de procedure zijn. De MBO's zijn immers uitvoeringen van uitvoeringsbesluiten zoals Vlarema of andere besluiten van de Vlaamse Regering. De beperking van de administratieve lasten is prioritair. VOKA is dan ook voorstander voor een verregaande vereenvoudiging en dus optie 4 van de RIA.

Hoogachtend,

Walter Roggeman
Voorzitter Minaraad