



Gezamenlijk advies

de wijziging van het oppervlakedelfstoffendecreet

Voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlakedelfstoffen

Datum goedkeuring Minaraad	5 december 2013
Datum goedkeuring SERV	9 december 2013
Volgnummer	2013 057
Coördinator + e-mailadres	Dirk Uyttendaele en Edward Van Keer, dirk.uyttendaele@minaraad.be, edward.van.keer@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Annick Lamote, alamote@serv.be

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Dossierbeschrijving	5
Aanbevelingen	7
Referentielijst	11

Krachtlijnen

De Raden onderschrijven de afstemming van het oppervlakedelfstoffenbeleid met het Materialendecreet voor de toepassing van de materialenhiërarchie en om rekening te houden met de beste resultaten voor milieu en gezondheid gedurende de levenscyclus. Er kan echter pas sprake zijn van een geslaagde integratie als die principes ook in de uitvoering van het beleid op passende wijze worden geïmplementeerd.

De Raden vragen dat bij het opmaken van het algemeen oppervlakedelfstoffenplan en de oppervlakedelfstoffennota's ook ten volle rekening gehouden wordt met acties en maatregelen die worden ondernomen in andere beleidsvelden, en die een verlaging van de behoefte aan primaire oppervlakedelfstoffen tot gevolg kunnen hebben.

Er dient ook duidelijkheid gecreëerd te worden over het aangekondigde "overleg". De Raden pleiten op niveau van overheden en overheidsdiensten voor beleidsdomeinoverschrijdend overleg. Stakeholders moeten doorheen het hele totstandkomingstraject betrokken worden. De Raden tonen zich ook geen voorstander van een verplichte adviesvraag over de oppervlakedelfstoffennota's.

De Raden vragen decretale bijsturing van de vraaggestuurde aanpak. De vraaggestuurde aanpak wordt niet verder uitgewerkt in het decreet, noch wordt er duidelijkheid verschaft in de memorie over de modaliteiten waarmee deze aanpak eventueel later in een uitvoeringsbesluit zou geregeld worden. De vraaggestuurde aanpak vertrekt niet van het delfstoffenplan. Dat geeft mogelijk aanleiding tot een ad hoc beleid dat de doelstellingen van het decreet - en bij uitbreiding de doelstellingen van het materialenbeleid - doorkruist. De bijsturing moet er voor zorgen dat vraaggestuurde projecten: (1) passen binnen het oppervlakedelfstoffenbeleid, (2) onderworpen worden aan een door de Vlaamse Regering verankerde set van criteria als deze projecten de basis vormen voor het aanduiden van nieuwe ontginningsgebieden zodat gegarandeerd rekening gehouden wordt met de huidige bestemming van het gebied en het gebruik, de mogelijke nabestemming die kan worden gecreëerd, de effecten van de ontginning op de omgeving en de omliggende activiteiten, (3) moeten ingediend worden vanuit een consensus met de lokale stakeholders om de verschillende lokale belangen van voldoende draagvlak te verzekeren. De vraaggestuurde ontginningsprojecten kunnen ook in een veel bredere context kaderen dan enkel de ontginningsactiviteit op zich.

De Raden stellen ten slotte voor om de evaluatie van de oppervlakedelfstoffennota's minstens om de vijf jaar te voorzien. Een evaluatie moet ook ingezet kunnen worden door relevante wijzigingen van het beleid van de belendende beleidsvelden, zoals de regelgeving m.b.t. de relevante materialenstromen.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	28 oktober 2013
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, Vlaams Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Rechtsgrond van de adviesvraag	DABM, Artikel 11.2.1. §2, 1°
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	Met SERV
Overlegcommissie	Werkcommissie Open Ruimte
Vergaderingen: soort + datum	7 november 2013, hoorzitting 19 november 2013

De Minaraad en SERV ontvingen de adviesvraag op 29 oktober 2013. Gelet op de agenda van de Minaraad wordt het ontwerpadvies behandeld op zijn eerstkomende zitting op 5 december 2013.

Het dossier bestaat uit:

- Een beslissingsfiche van de Vlaamse Regering (VR PV 2013/45 – punt 0035).
- Nota aan de leden van de Vlaamse Regering.
- Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen.
- Memorie van Toelichting.
- Advies van de Inspectie van Financiën van 12 september 2013.

In de voorbereiding van het advies organiseerden de Raden op 19 november een hoorzitting met Jan Van Roo, Diensthoofd van de Dienst Natuurlijke Rijkdommen van het Departement LNE.

Dossierbeschrijving

- [1] Het ontwerpdecreet geeft uitvoering aan de operationele doelstelling 52 *'Het beleid inzake oppervlakedelfstoffen wordt geëvalueerd'* uit de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014 van Vlaams minister Joke Schauvliege. Die evaluatie houdt in: 1) bijzondere aandacht besteden voor gesloten materiaalkringlopen en secundaire grondstoffen; 2) evaluatie van de besluitvormingsprocedure van de bijzondere delfstoffenplannen; 3) onderzoek naar het integreren van de procedures en processen van de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen en de daaropvolgende ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Er wordt ook gevolg gegeven aan de vraag van het Vlaams Parlement¹ om de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen als planfiguur te schrappen en te vervangen door delfstoffennota's als voortraject van een gebiedsgericht planningsproces met het oog op de opmaak van RUP's.

- [2] De krachtlijnen van het ontwerp van wijzigingsdecreet zijn:
- Er wordt tegemoet gekomen aan het fundamentele uitgangspunt van het Materialendecreet m.b.t. duurzaam materialengebruik. Door bijstelling van de basisdoelstelling van het Oppervlakedelfstoffendecreet wordt ook in het delfstoffenbeleid het algemene streefdoel opgenomen om de maatschappelijke behoefte aan oppervlakedelfstofgerelateerde materialen in eerste instantie en zo veel mogelijk in te vullen via secundaire grondstoffen of gerecycleerde materiaalstromen. Pas als en in de mate dat het aanbod aan deze grondstoffen of materiaalstromen de maatschappelijke behoefte niet kan beantwoorden², kan bijkomende ontginning van primaire oppervlakedelfstoffen aan de orde zijn.
 - De planfiguur van de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen (BOD's) wordt opgeheven en vervangen door oppervlakedelfstoffennota's. De BOD's die werden goedgekeurd voor 1 januari 2013 blijven hun rechtskracht behouden. Dat is nodig om o.a. de rechtsgrond in stand te houden van de RUP's die (delen van) goedgekeurde BOD's hebben omgezet en nog zullen omzetten.
 - Het algemeen oppervlakedelfstoffenplan blijft als planfiguur overeind omdat het essentieel is voor de uitvoering van de doelstellingen van het Oppervlakedelfstoffendecreet. Het besluitvormingsproces blijft ongewij-

¹ Vlaams Parlement, Resolutie betreffende het ontwerp van Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA 4), ingediend op 13 oktober 2010 (2010-2011), stuk 697 (2010-2011) – Nr.2

² De stand van zaken omtrent de invulling van die maatschappelijke behoefte voor 2010 en 2011 is opgenomen in bijlage 1 bij dit advies.

zigt. Het plan zal per Vlaamse oppervlaktedelfstoffensoort de indicatieve hoeveelheid beschrijven die voor een termijn van 25 jaar moet verzekerd worden (langetermijndoelstelling) en zal een actieprogramma bevatten met een minimale hoeveelheid die voor de komende vijf jaar moet verzekerd worden (kortetermijndoelstelling).

- De oppervlaktedelfstoffennota wordt geïntroduceerd om per Vlaamse oppervlaktedelfstoffensoort onderbouwd na te gaan of de minimale hoeveelheden die moeten worden verzekerd, ook daadwerkelijk kunnen aangeboden worden. Indien er tekorten dreigen, zullen de oppervlaktedelfstoffennota's een voorstel van zoekzones bevatten teneinde bijkomende ontginningsgebieden in Vlaanderen te zoeken. In tegenstelling tot de bijzondere oppervlaktedelfstoffenplannen zullen de oppervlaktedelfstoffennota's niet meer plan-MER-waardig zijn. Ze zullen op initiatief van de bevoegde minister worden opgesteld of herzien (in plaats van op initiatief van de hele Vlaamse Regering).
- Nieuw is de mogelijkheid dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon een onderbouwd verzoek kan indienen bij de bevoegde minister tot het opstarten van een vraaggestuurd ontginningsproject, al dan niet gelegen in een deelgebied dat is opgenomen in een oppervlaktedelfstoffennota.
- De realisatie van nieuwe ontginningsgebieden gebeurt via gewestelijke RUP's waartoe de Vlaamse Regering een startbeslissing kan nemen. Er zijn twee mogelijkheden: een startbeslissing op basis van oppervlaktedelfstoffennota's of op basis van een vraaggestuurd ontginningsproject van een natuurlijke of rechtspersoon. Waar in het verleden werd vastgelegd dat één GRUP moest worden opgesteld voor alle deelgebieden van één BOD, wordt nu gekozen om dit flexibeler te maken. Op voorstel van de minister, zal de Vlaamse Regering zelf kunnen beslissen hoeveel en welke deelgebieden van één of meerdere oppervlaktedelfstoffenplannen ze via één GRUP wenst ontginbaar te maken.

Aanbevelingen

- [3] De Raden onderschrijven de afstemming van het oppervlaktedelfstoffenbeleid met het Materialendecreet voor de toepassing van de materialenhiërarchie en om rekening te houden met de beste resultaten voor milieu en gezondheid gedurende de levenscyclus.
- [4] De Raden uiten hun waardering voor de integratie van het duurzaam materialenbeheer in het oppervlaktedelfstoffenbeleid, maar wijst er op dat er pas sprake kan zijn van een geslaagde integratie als de principes van het duurzaam materialenbeheer ook in de uitvoering van het beleid op passende wijze worden geïmplementeerd.

Er wordt in de doelstelling van het nieuwe decreet specifiek verwezen naar artikel 4, §3 van het Materialendecreet. Dit artikel bevat de materialenhiërarchie als bindend principe, waar enkel van kan worden afgeweken als de noodzaak hiertoe vanuit levenscyclusperspectief wordt aangetoond. De eerste stap in de hiërarchie is *“de preventie van afvalstoffen en een efficiënter en minder milieubelastend gebruik en verbruik van materialen via aangepaste productie- en consumptiepatronen”*. Vertaald naar het domein van de oppervlaktedelfstoffen betekent dit maatregelen nemen om de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen te verlagen door in te grijpen op het niveau van de toepassing (bv. materiaalzuinig bouwen, ...).

In de verdere artikels van het ontwerpdecreet wordt de link met het materialendecreet en de principes van duurzaam materialenbeheer echter beperkt tot het in rekening brengen van het aanbod aan volwaardige alternatieven. De Raden vragen dat, in lijn met de doelstelling van het decreet, bij het opmaken van het algemeen oppervlaktedelfstoffenplan en de oppervlaktedelfstoffennota's ook ten volle rekening gehouden wordt met acties en maatregelen die worden ondernomen in andere beleidsvelden, en die een verlaging van de behoefte aan primaire oppervlaktedelfstoffen tot gevolg kunnen hebben.

De Raden sluiten hiermee aan bij eerdere unanieme standpunten uit het advies van de SAR Minaraad van 2001 over het voorontwerp van oppervlaktedelfstoffendecreet³ en van hun advies van februari 2011 over het Materialendecreet⁴.

³ Minaraad, Advies van 4 oktober 2001 over het voorontwerp van decreet betreffende de oppervlaktedelfstoffen (Minaraad, 2001|31): *De Raad wijst erop dat een duurzaam beheer impliceert dat maximaal wordt ingezet op het gebruik van alternatieven voor primaire delfstoffen.*

⁴ Minaraad en SERV, Gezamenlijk advies van februari 2011 over het Materialendecreet (Minaraad, 2011|12): *De raden wijzen er ook op dat het Materialendecreet het afvalbeleid overstijgt en ook impact heeft op aanpalende beleidsdomeinen. Afvalstoffen die ophouden afval te zijn, bij- en restpro-*

[5] De Raden hebben enkele bedenkingen bij de afschaffing van de bijzondere delfstoffenplannen en de instelling van het nieuwe instrument van de oppervlakedelfstoffennota's.

[6] **Verduidelijk "overleg"**. De Raden stellen vast dat de oppervlakedelfstoffennota's tot stand komen *op grond van economische studies, marktverkenkende onderzoeken en overleg* (art.8 tot wijziging van art.6). Het is echter niet duidelijk over welk soort overleg het gaat: overleg tussen de betrokken administraties, de instellingen en/of de organisaties/stakeholders. Daarom stellen de Raden voor om te specificeren met wie er overlegd zal worden, hetzij in het decreet hetzij in een besluit.

a) **Voorzie beleidsdomeinoverschrijdend overleg**. Voor het overleg tussen overheden en tussen overheidsdiensten kiezen de Raden voor beleidsdomeinoverschrijdend overleg. Het ligt voor de hand dat de departementen Ruimte Vlaanderen en Landbouw en Visserij daarbij betrokken worden.

b) **Voorzie ruime betrokkenheid van de stakeholders bij de opmaak van de delfstoffennota's**. De Raden vinden dat de stakeholders doorheen het hele totstandkomingstraject betrokken moeten worden en niet enkel in de allerlaatste fase, m.n. in de procedures van het openbaar onderzoek in het kader van het ruimtelijk planningsproces of in een RUP en in het kader van de milieuvergunning voor een ontginning.

De Raden geven de voorkeur aan overleg met de betrokkenen op grond van informatie over de economische studies en marktverkenkende onderzoeken. Voor wat het voorstellen van zoekzones betreft moet de geologische kennis en de ruimtelijke context m.i.v. het mobiliteitsaspect meegenomen worden als basis voor dat overleg.

c) **Voorzie adviseringsmomenten waar dat relevant is**. De Raden zijn geen voorstander van een verplicht advies over de delfstoffennota's. Ze stellen daarom voor deze nota's ter informatie aan de adviesraden over te maken.

De verplichte advisering over het algemeen oppervlakedelfstoffenplan dient echter wel behouden te blijven omdat het een essentieel instrument is voor de uitvoering van de doelstellingen van het Oppervlakedelfstoffen-decreet.

[7] **Stuur de vraaggestuurde aanpak bij**. De Raden stellen vast dat een louter vraaggestuurde aanpak enkele risico's met zich meebrengt. Op basis van een onderbouwd verzoek kan de minister een vraag tot opname van

ducten en sommige primaire producten (oppervlakedelfstoffen, brandstoffen, etc.) worden op een gelijkaardige manier benaderd.

een vraaggestuurd ontginningsproject in een gebiedsgericht ruimtelijk planningsproces of in een RUP ter goedkeuring voorleggen aan de Vlaamse Regering. Dit met het oog op het nemen van een startbeslissing om het gebied waarop het project betrekking heeft als ontginningsgebied te bestemmen. Deze vraaggestuurde aanpak wordt echter niet verder uitgewerkt in het decreet, noch wordt er duidelijkheid verschaft in de memorie over de modaliteiten waarmee deze aanpak eventueel later in een uitvoeringsbesluit zou geregeld worden.

Dat deze vraaggestuurde aanpak volledig los staat van de aanbodgedreven aanpak, die vertrekt van het delfstoffenplan, roept vragen op. Zo stelt de Inspectie van Financiën in zijn advies dat de vraaggestuurde aanpak mogelijk maakt om nieuwe ontginningsgebieden aan te duiden zelfs als er geen oppervlakedelfstoffennota bestaat. Het decreet zoals het nu voorligt, geeft aanleiding tot een ad hoc beleid dat de doelstellingen van het decreet - en bij uitbreidingen de doelstellingen van het materialenbeleid - doorkruist. Daarom vragen de Raden om de vraaggestuurde aanpak decretaal bij te sturen, zodat vraaggestuurde projecten (1) moeten kaderen binnen het algemeen oppervlakedelfstoffenbeleid (en de daaruit voortvloeiende oppervlakedelfstoffennota's), (2) dat tevens door de Vlaamse Regering een set van criteria worden verankerd die garanderen dat het aanduiden van nieuwe ontginningsgebieden op basis van een vraaggestuurd project, rekening houdt met de huidige bestemming van het gebied en het gebruik, de mogelijke nabestemming die kan worden gecreëerd, de effecten van de ontginning op de omgeving en de omliggende activiteiten, (3) dat om de verschillende lokale belangen van voldoende draagvlak te verzekeren, vraaggestuurde projecten, naar analogie met het beleid rond grindwinning, moeten ingediend worden vanuit een consensus met de lokale stakeholders.

De vraaggestuurde ontginningsprojecten kunnen ook in een veel bredere context kaderen dan enkel de ontginningsactiviteit op zich. Het kan hier onder meer gaan over projecten waar "ontginning van oppervlakedelfstoffen" slechts een onderdeel vormt in voorbereiding op een groter project of specifieke bestemming. De link met strategische en "complexe" projecten en andere planningsprocessen moet hier ook gemaakt worden.

- [8] **Evalueer minstens om de vijf jaar.** Oppervlakedelfstoffennota's worden door de minister vijfjaarlijks geëvalueerd (art.7 tot invoering van een nieuw art.5 in het decreet). De nota's worden per Vlaamse oppervlakedelfstoffensoort opgemaakt, wat impliceert dat het gaat over één stroom van grondstoffen of materialen. Omdat de Raden vragende partij zijn voor een afstemming van het delfstoffenbeleid met het beleid van de belendende beleidsvelden, menen zij dat de evaluatie van een oppervlakedelfstoffennota voor een specifieke stroom ook moet kunnen in gang gezet worden

door relevante wijzigingen van de regelgeving m.b.t. de relevante materialenstromen (Vlarebo, VLAREMA, uitvoeringsplannen, ...). Daarom stellen de Raden voor om het decreet bij te stellen tot "*minstens vijfjaarlijks geëvalueerd*", met een verduidelijking in de Memorie van Toelichting.

Bijlage

		Bouwzand	Grove granulaten	Klei	leem	Fijnere zanden
2010	Totaal verbruik (kton)	16.600	20.400	2.100	840	19.500
	Alternatieven	34%	40%	15%	19%	88%
	Invoer primaire delfstoffen	56%	55%	26%	51%	7%
	Vlaamse primaire delfstoffen	10%	5%	59%	30%	5%
2011	Totaal verbruik (kton)	17.800	23.300	2.300	850	24.400
	Alternatieven	29%	42%	25%	12%	94%
	Invoer primaire delfstoffen	60%	53%	21%	51%	1%
	Vlaamse primaire delfstoffen	11%	5%	54%	37%	5%

Bron: Dept. LNE (ALBON) op basis van jaarverslagen Monitoringsysteem Duurzaam Oppervlakedelfstoffenbeleid.

Referentielijst

Minaraad, Advies van 4 oktober 2001 over het voorontwerp van decreet betreffende de oppervlaktedelfstoffen (Minaraad, 2001|31)

Minaraad en SERV, Gezamenlijk advies van februari 2011 over het Materialendecreet (Minaraad, 2011|12)