



Advies

26 november 2009

De beleidsnota Leefmilieu en Natuur

# Inhoud

Situering.....	1
Advies .....	3
1. Algemene opmerkingen.....	3
1.1. De inhoudelijke kant van planning: visie en ambitie .....	3
1.2. De instrumentele kant van planning: afstemming, operationalisering van doelen en begroting.....	5
2. Opmerkingen bij de strategische en operationele doelstellingen .....	12
2.1. Bij het themabeleid .....	12
2.1.1. Klimaat .....	12
2.1.2. Lucht .....	15
2.1.3. Integraal Waterbeleid.....	16
2.1.4. Afvalstoffen en materialen .....	18
2.1.5. Bodem en natuurlijke rijkdommen .....	21
2.1.6. Biodiversiteit.....	23
2.1.7. Lokale leefkwaliteit .....	27
2.1.8. Mest .....	30
2.1.9. Open ruimte .....	30
2.2. Bij het luik slagkrachtige overheid .....	31
2.2.1. De beleidscyclus: beleidsonderbouwing, voorbereiding en evaluatie .....	31
2.2.2. Samenwerking .....	32
2.2.3. Participatie .....	34
2.2.4. Vereenvoudiging en administratieve lastenverlaging .....	35
2.2.5. Instrumenten, beleidsuitvoering en handhaving .....	36

## Situering

### **De beleidsnota, schakel in planningscycli.**

Beleidsnota's zijn een onderdeel van de beleidscyclus die zich elke legislatuur herhaalt. Die cyclus start met een regeerakkoord. Het reglement van het Vlaams Parlement<sup>1</sup> bepaalt dat het parlement in plenaire zitting het regeerakkoord bespreekt dat de minister-president na de verkiezing indient.

Beleidsnota's zijn de volgende stap in de cyclus. Ieder lid van de Regering moet – in principe voor de vierde maandag van oktober na de eedaflegging - een of meer van die nota's indienen. In een beleidsnota geeft een minister aan hoe hij of zij voor zijn of haar bevoegdheden het regeerakkoord zal realiseren in de loop van de legislatuur. Elke beleidsnota wordt besproken in de bevoegde commissie, na een inleiding door het betrokken lid van de Regering.

De voorliggende nota is dus de concretisering van het regeerakkoord voor het beleidsdomein Leefmilieu en natuur.

Een derde onderdeel van de beleidscyclus zijn de beleidsbrieven. Elk jaar – behalve in een verkiezingsjaar – moet ieder lid van de Regering een of meer beleidsbrieven indienen. Ze bevatten een overzicht van de uitvoering van de begroting tijdens het lopende begrotingsjaar en een prognose over de beleidsinvulling tijdens het volgende begrotingsjaar. Ze bevatten eveneens een overzicht van de wijze waarop de Regering gevolg heeft gegeven aan het regeerakkoord en de beleidsnota's, resoluties en moties die door het Parlement aangenomen zijn.

Beleidsnota's zijn ook het politieke vertrekpunt voor de beheer- en contractcyclus Volgens het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18.07.2003 moet de Vlaamse Regering met elk agentschap een beheersovereenkomst sluiten. Zo'n beheersovereenkomst moet de doelstellingen uitvoeren van een beleidsnota. Het is onder meer "*de concretisering van de kwalitatieve en kwantitatieve wijze waarop het agentschap zijn taken moet vervullen, met strategische en operationele doelstellingen, beschreven aan de hand van meetbare criteria*".<sup>2</sup>

Naast dit regeringsbrede systeem van planning is er ook de specifieke planning voor het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur, die is vastgelegd in het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid.

Deze beleidsnota wil de koppeling maken tussen de twee planningsystemen. Het is de politieke insteek voor het vierde Milieubeleidsplan (MINA 4) dat in 2010 opgesteld wordt.

### **Opbouw en inhoud van de Beleidsnota Leefmilieu en natuur 2009-2014.**

Net zoals het huidige regeerakkoord bouwt deze beleidsnota inhoudelijk verder op het project Vlaanderen in Actie (ViA) en zijn vijf grote doorbraken die vertaald werden in het Pact 2020.

Het vertrekpunt van de beleidsnota – en meteen het eerste substantiële onderdeel

---

<sup>1</sup> <http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2008-2009/g7b-1.pdf>

Zie vooral artikel art. 72 e.v.

<sup>2</sup> Artikel 9, § 1, 1° Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid

ervan – is een omgevingsanalyse, waarvoor de administratie het basismateriaal aanleverde. Deze omgevingsanalyse geeft een overzicht van de beperkingen, de mogelijkheden en de uitdagingen waarbinnen het beleid wordt ontwikkeld. In die analyse komen elementen aan bod zoals het open en energie- en materiaalintensieve karakter van de Vlaamse economie; de hoge bevolkingsdichtheid; de effecten van de voortschrijdende gezinsverdunding en voorziene bevolkingstoename; de uitgebreide transportinfrastructuur en zijn impact op milieu en energie; de zeer intensieve landbouwsector en het milieu als motor voor nieuwe economische ontwikkeling.

De 'beleidsvisie', het tweede onderdeel van de beleidsnota, formuleert vervolgens zes grote uitdagingen:

- de vergroening van de economie;
- de verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving en een afgewogen risicobeheersing;
- de bewaring van de biodiversiteit en de integriteit van ecosystemen;
- het bereiken van een klimaatpositieve samenleving en het bijdragen tot het streefdoel om de opwarming van de aarde op lange termijn te beperken tot 2°C;
- het aanhouden van de lijn om niet af te wijken van het EU-beleid, noch in positieve, noch in negatieve zin;
- het streven naar een slagkrachtige overheid, ook voor het beleidsdomein leefmilieu.

De beleidsvisie gaat verder in op de rol van de verschillende actoren. De overheid heeft een voorbeeldfunctie en moet zorgen voor de integratie van het milieubeleid in andere beleidsdomeinen. Maar ook burgers, maatschappelijke groepen en economische sectoren moeten kijken naar de milieueffecten van hun gedrag en dat aanpassen. Milieu is dus een gedeelte verantwoordelijkheid.

Het derde onderdeel van de nota vertaalt die uitdagingen in thematische doelstellingen en in doelstellingen voor de manier waarop de overheid stuurt en bestuurd wordt ('*governance*'). Dit wordt, aldus de stellers, beschouwd als het politieke hart van de nota.

## 1. Algemene opmerkingen

### 1.1. De inhoudelijke kant van planning: visie en ambitie

- [1] **Het ambitieniveau van de beleidsnota en het beleid.** Enkele van de zes uitdagingen die geformuleerd worden in de nota (bv. de groene economie en de klimaatpositieve samenleving) getuigen van een fors ambitieniveau. De operationele doelstellingen mikken toch vooral op continuïteit van beleid.

Ambitie is er ook voor de houding die Vlaanderen wil aannemen in het kader van de totstandkoming van het Europese beleid (zie het onderdeel beleidsvisie, p. 15). Daar staat: *"bij de voorbereiding van het Belgisch standpunt en in de Raad Milieu van de Europese Unie neemt Vlaanderen een standpunt in dat leidt tot een gelijk speelveld op hoog niveau, bij voorkeur door middel van ambitieuze proces- en productnormen"*.

Al moet worden aangestipt dat het uitvaardigen van productnormen een federale bevoegdheid is.

Wat de implementatie betreft, klinkt het in OD 142 dat Vlaanderen de internationale afspraken daadwerkelijk zal naleven en meer bepaald de Europese regelgeving tijdig en correct zal omzetten en dat de omzetting moet leiden tot een aanvaardbare en werkbare Vlaamse regeling. Het ambitieniveau wordt nu: *"we wijken niet af van het EU-beleid, niet in negatieve maar ook niet in positieve zin"*.

- [2] **Aanbeveling: vertaal vanuit een langetermijnvisie het juiste ambitieniveau in de nodige operationele doelstellingen en in tussendoelstellingen die gehaald moeten worden tegen het einde van de legislatuur.** Het is positief dat deze beleidsnota – in uitvoering van het regeerakkoord – alvast verder bouwt om de middellangetermijnvisie van het pact 2020. De beleidsnota zet stappen om die visie te vertalen naar operationele doelen. Gelet op het legislatuurgebonden karakter van een beleidsnota, moeten die operationele doelstellingen (of daarvan afgeleide tussendoelen) in ieder geval aangeven waar de regering wil staan op het einde van de legislatuur.

Daarvoor kunnen verschillende (verwante) technieken gebruikt worden. De nota verwijst her en der zelf naar de 'transitieaanpak' waarmee Vlaanderen al experimenteert. Hierbij staat de langetermijninvulling van duurzame ontwikkeling voorop en wordt onderzocht op welke manier de transitie naar deze toekomstvisie gerealiseerd kan worden. De transitieaanpak is bij uitstek noodzakelijk om in Vlaanderen tot een vergroening van de economie te komen. In de beleidsnota wordt het milieu als een belangrijke motor voor nieuwe economisch ontwikkeling gezien. Via eco-innovatie moet de economie bijdragen tot een lagere milieudruk en zorgen voor de creatie van groene jobs. De Regering moet werk maken van een operationalisering van deze doelstelling.

'Backcasting'-technieken illustreren verder hoe men een langetermijnvisie kan vertalen in operationele doelstellingen op korte en middellange termijn die het nodige ambitieniveau hebben en die vermijden dat nu beleidskeuzes gemaakt worden die niet leiden tot de realisatie van de langetermijnvisie. Deze visie kan dan dienen als een "kompas" voor middellange- en kortetermijndoelstellingen en

beleidskeuzes. De Pact 2020 doelstellingen zijn dan een toetssteen voor de vooruitgang die geboekt wordt in het realiseren van de transitievisies.<sup>3</sup>

- [3] Aanbeveling: hou niet alleen rekening met het Europese beleid maar ook met de ernst van de milieuproblemen in Vlaanderen.** Als Europa inderdaad een beleid uitvaardigt dat ook voor Vlaanderen een hoog beschermingsniveau garandeert, kan een correcte implementatie van het Europese beleid volstaan. Maar de kans is reëel dat het Europese beleid is afgestemd op de gemiddelde situatie in Europa. De omgevingsanalyse in de beleidsnota toont aan dat sommige milieuproblemen in Vlaanderen groter zijn dan dat Europese gemiddelde. Dat kan het nodig maken om verdergaand beleid uit te werken, waarbij ook rekening gehouden moet worden met de sociale en economische context in Vlaanderen.

Ook de benchmarking met Europese economische topregio's is een referentiepunt. In het pact 2020 is afgesproken dat Vlaanderen in 2020 even goed zal scoren als Europese economische topregio's voor water- en luchtkwaliteit, bodembescherming en geluidshinder. Verder kan Vlaanderen volgens het pact inzake biodiversiteit in 2020 de vergelijking aan met de Europese economische topregio's.

- [4] Aanbeveling: werk verder aan een methode om te komen tot een correcte omzetting en vooral een correcte toepassing van Europees beleid.** Bij de omzetting van Europese richtlijnen mag niet uit het oog verloren worden dat die vooral het te bereiken doel voorschrijven maar dikwijls nog beleidsruimte laten voor het uitstippelen van de weg daar naar toe. Een werkbare omzetting van Europese richtlijnen vereist daarom meer dan het overnemen van de Europese regels in Vlaamse teksten: er is ook een vertaalslag nodig naar de Vlaamse bestuurscontext en -praktijk.

Degelijke Vlaamse Regelgevingsimpactanalyses (RIA's) die verder bouwen op de *Impact Assessments* (IA's) die Europa maakte bij de totstandkoming van de Europese regels – kunnen die vertaalslag ondersteunen.

Ook nuttig zijn een Vlaamse handhaving en Vlaamse ex post-evaluaties, die nagaan of de Europese regels daadwerkelijk nageleefd worden en de Europese doelstellingen daadwerkelijk bereikt worden.

---

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport "*Getting into the Right Lane for 2050*" dat het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving en het Stockholm *Resilience Centre* uitbrachten op 27 oktober 2009.

De studie analyseert wat er in de EU zou moeten gebeuren in mondiaal perspectief en vanuit een visie op 2050. In de onderzochte visie voor 2050 is er voedsel voor negen miljard mensen en minimaal verlies van biodiversiteit, stabilisatie van klimaatverandering en grotere energiezekerheid en een transportsysteem in de EU met veel minder afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

Vanuit de visie 2050 redeneert de studie vervolgens terug welke strategische stappen de Europese Unie de komende vijf tot tien jaar moet zetten rond het gebruik van land en water en de ontwikkeling van koolstofarme energiesystemen, waaronder het energiegebruik in het verkeer. De stappen worden onder andere bepaald door de maximumsnelheid van de veranderingen die nodig zijn.

<http://www.pbl.nl/nl/publicaties/2009/Getting-into-the-Right-Lane-for-2050.html>

## 1.2. De instrumentele kant van planning: afstemming, operationalisering van doelen en begroting

### [5] **Aanbeveling: een degelijke en realistische milieubeleidsplanning in de Vlaamse context moet afstemmen met andere Vlaamse planningssystemen.**

Het beleidsdomein LNE heeft sinds de jaren '90 een sterke 'planningscultuur'. Voorbeelden zijn de algemene milieubeleidsplanning en de meer thematische instrumenten zoals de afvalstoffenplanning, de planning integraal waterbeheer en binnenkort ook het Klimaatadaptatieplan. Zo'n planningscultuur bestaat bv. ook bij Ruimtelijke Ordening.

Terwijl de LNE-planningscultuur de laatste jaren kritisch wordt bekeken, zien andere beleidsdomeinen en –velden juist planningssystemen ontstaan en groeien (mobiliteit, delfstoffenplanning<sup>4</sup>).

Daarnaast is er ook evolutie in de algemene planningssystemen van de Vlaamse overheid. Het systeem regeerakkoord – beleidsnota – beleidsbrieven werd – onder meer via BBB - verder juridisch verankerd en inhoudelijk ontwikkeld. BBB stuurt naast de jaarlijkse begroting aan op een meerjarenbegroting. De Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling ontstond.

Bovendien ging de Vlaamse Regering strategische doelstellingen bepalen in overleg met de sociale partners en de rest van het middenveld. Als opvolger voor gelijkaardige initiatieven zoals Kleurrijk Vlaanderen en de Ondernemingsconferentie, lanceerde de Vlaamse regering in 2006 het project Vlaanderen in Actie (ViA). In het kader van ViA werden vijf grote doorbraken geformuleerd.<sup>5</sup> Ze werden vervolgens vertaald in het Pact 2020.

Het is zaak om de LNE-planning te bekijken binnen deze ruimere context en in het licht van de toegenomen behoefte aan afstemming die voortvloeit uit de verschillende evoluties.

De beleidsnota heeft daar gedeeltelijk oog voor. OD 106 heeft het over de onderlinge afstemming van de milieuplanning met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) en met het mobiliteitsplan. Als die intentie waargemaakt wordt, pakt de regering een belangrijk knelpunt aan. Daartoe zijn er zeker kansen. Zo geeft ook het departement RWO blijk van de nodige openheid voor en wil tot afstemming.<sup>6</sup> Maar de ervaring leert dat een afstemming over beleidsdomeinen heen naast goede structuren ook een volgehouden politieke wil vraagt.

Ook positief is dat het regeerakkoord en de voorliggende beleidsnota sterk verder bouwen op ViA en het pact 2020.

Maar de nota gaat niet in op andere belangrijke vraagstukken in verband met planning, zoals de afstemming met de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling.

### [6] **Aanbeveling: werk verder op een methodiek voor de vertaling van het**

---

<sup>4</sup> Sinds BBB is het onderdeel natuurlijke rijkdommen bij LNE gevoegd.

<sup>5</sup> 1) De open ondernemer; 2) De lerende Vlaming; 3) Medisch centrum Vlaanderen; 4) Groen stedengewest; 5) Slimme draaischijf van Europa.

<sup>6</sup> Zie bv. de Visienota Ruimtegebruik en Ruimtebeslag 2020-2050 - een vroege stap in het proces dat moet leiden tot een grondige herziening van het RSV – en de voorstelling van die nota door het Departement RWO aan de strategische adviesraden. Inhoudelijk legde men er toen de nadruk op dat het nieuwe RSV moet uitgaan van ruimtelijke kwaliteit & duurzame ruimtelijke ontwikkeling en moet anticiperen op de nieuwe ontwikkelingen op het vlak van klimaat, verlies aan biodiversiteit, mondialisering, de netwerkeconomie, demografie en op de nieuwe uitdagingen betreffende mobiliteit.

**volledige regeerakkoord in de verschillende beleidsnota's en voor het omgaan met verbanden tussen de verschillende nota's.** Het regeerakkoord bevat de politieke visie die de verschillende partners van een coalitieregering verbindt. Dit algemene document is het startpunt voor de beleidsnota's. In essentie worden ze opgemaakt door de individuele ministers, hun kabinet en hun administratie. Via interkabinettenoverleg wordt vervolgens gescreend of de beleidsnota's punten bevatten die niet (goed) overeenkomen met het regeerakkoord. Die punten worden dan bijgesteld.

Het is niet duidelijk of er ook een structureel mechanisme is waarmee de volledigheid van de omzetting van het regeerakkoord bewaakt wordt. Met andere woorden, komt elk afzonderlijk beleidsvoornemen van het regeerakkoord aan bod in minstens één nota of zijn er beleidsvoornemens die tussen de mazen van het net glippen?

Een verwant aandachtspunt is of alle nota's onderling goed afgestemd zijn en ze de beleidsdomeinoverschrijdende verbanden uitwerken die gelegd zijn in het regeerakkoord. Afstemmings- en coördinatieproblemen zijn er in allerlei maten en vormen:

- Een voorbeeld van een breed inhoudelijk - maar onvermijdelijk - afstemmingsprobleem is dat van het klimaatbeleid. Het vraagt afstemming over verschillende beleidsdomeinen en voor veel relevante beleidsthema's.
- Een ander inhoudelijk afstemmingsprobleem, dat ditmaal voortvloeit uit de bevoegdheidsverdeling tussen de leden van de Vlaamse Regering in het kader van de regeringsvorming betreft het beleidsveld energie. Dat beleidsveld zit nu verdeeld over drie ministers.
- Een voorbeeld van een conceptueel afstemmingsprobleem is dat tussen de beleidsnota Leefmilieu en Natuur en de beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken voor wat betreft het integraal waterbeleid en adaptatieproblematiek. De nota's gebruiken verschillende begrippen en concepten terwijl het regelgevend kader deels hetzelfde is.<sup>7</sup>
- Daarnaast zijn er een hele reeks meer punctuele afstemmingsproblemen in verschillende richtingen. Zo bijvoorbeeld de duurzaamheidscriteria voor biomassa (wel in de beleidsnota Energie maar niet in de beleidsnota Leefmilieu en Natuur), de stedenbouwkundige verordening hemelwater (wel in de beleidsnota Leefmilieu en Natuur maar niet in de beleidsnota Ruimtelijke ordening) en de 'blauwgroene diensten' die natuur-, water- en landschapsbeheer (wel in het regeerakkoord, deels in de beleidsnota Landbouw en niet in de beleidsnota Leefmilieu en Natuur).

Voortbouwend op de aanbevelingen van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid<sup>8</sup> (CEEO) vraagt de Minaraad dat methodes worden uitgewerkt en verantwoordelijkheden worden toegewezen om – ook uitgaande van de

---

<sup>7</sup> De nota mobiliteit introduceert bv. het concept 'geïntegreerd waterbeleid' en de vier basiswaarden veiligheid, economie, ecologie en kwaliteit.

<sup>8</sup> Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, DEEL 2 - Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen - Tussentijdse conclusies van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, 8 december 2008, p. 41:

*"Het is essentieel dat de coördinatie wordt gegarandeerd tussen politiek en administratie, tussen beleidsdomeinen, binnen een beleidsdomein, en over beleidsvelden heen voor ondersteunende diensten."*

[http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/data/docattachments/Rapport Commissie Effici%C3%ABnte en Effectieve Overheid.pdf](http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/data/docattachments/Rapport%20Commissie%20Effici%C3%ABnte%20en%20Effectieve%20Overheid.pdf)



beleidsnota's - werk te maken van de afstemmingsproblematiek. Een mogelijke werkmethode kan erin bestaan om – na bespreking van de beleidsnota's in het parlement – een inventaris te maken van de beleidsvoornemens in de beleidsnota's die afstemming behoeven, vervolgens prioriteiten te bepalen en ten slotte prioritair afstemmingsproblemen toe te wijzen aan de coördinatiemechanismen van de Vlaamse overheid. De afstemming op politiek niveau gebeurt traditioneel op interkabinettenoverleg (IKW's). De CEEO ziet op administratief niveau een rol weggelegd voor het College van ambtenaren-generaal (CAG).

**[7] Aanbeveling: werk verder aan mechanismen die omgaan met de factor 'tijd' bij de horizontale en verticale afstemming tussen planningsinstrumenten.** Verschillende plannen - zij het algemene regeringsplannen, plannen van beleidsdomeinen of plannen voor specifieke beleidsvelden - komen tot stand op verschillende tijdstippen. Naast de problematiek van de inhoudelijke afstemming tussen beleidsdomeinen rijst daardoor onvermijdelijk de problematiek van de interpretatie – en mogelijk bijsturing - van oudere plannen in het licht van recente plannen.<sup>9</sup>

**[8] Aanbeveling: stem de beleidsnota's goed af met een degelijke meerjarenbegroting.** Voor wat betreft de afstemming met de meerjarenbegroting zijn er in theorie wel spelregels, maar in de praktijk is daar weinig tot geen werk van gemaakt. De nota rekent nergens door wat het kost om een operationele doelstelling te halen. Hierdoor – en ook door de meestal nogal vage formulering van de operationele doelstellingen (zie punt [10]) kan tweespalt ontstaan tussen de 'intenties' die in de nota staan en 'harde keuzes' die gemaakt worden in de begroting. De nota kan daardoor tekort schieten op het vlak van de transparantie die ze moet verschaffen.

Dat is des te meer het geval nu, als gevolg van de economische crisis, gesnoeid moet worden in overheidsbudgetten. Dit, in combinatie met de afspraken in het regeerakkoord over investeringen (zie het aangekondigde duurzaam investeringsplan), impliceert keuzes over de beleidsdomeinen heen. Waar bespaart de Vlaamse Regering en waar geeft ze uit? De Septemberverklaring (zie kaderstukje) geeft hierover informatie.

#### **Septemberverklaring<sup>10</sup>**

Minister-president Kris Peeters stelde in de septemberverklaring dat Vlaanderen geconfronteerd wordt met drie cruciale uitdagingen: de economische crisis, de economie en het budget.

De regering wil de twee eerste uitdagingen aangaan met een duurzaam werkgelegenheids- en investeringsplan. Het werkgelegenheidsplan behelst o.a. het benutten van de kansen voor meer werkgelegenheid in de gezondheids- en welzijnssector en de groene economie. Het investeringsplan omvat de ondersteuning van gezonde bedrijven, aandacht voor duurzame energie, en valorisatie van kennis in onderzoek en ontwikkeling. Meer innovatie is ook een aandachtspunt.

<sup>9</sup> Zie hierover het briefadvies van de Minaraad van 19 mei 2009 over de voorbereiding van het vierde milieubeleidsplan (MINA-PLAN 4)

<sup>10</sup> [http://jsp.vlaamsparlament.be/docs/handelingen\\_plenaire/2009-2010/plen001-28092009.pdf](http://jsp.vlaamsparlament.be/docs/handelingen_plenaire/2009-2010/plen001-28092009.pdf)

Voor dit alles is geld nodig. Zo voorziet de begroting 2010 in 22,5 miljoen euro voor het werkgelegenheidsplan en 300 miljoen euro voor het nemen van nieuwe kapitaalparticipaties (bovenop de al geplande participaties). Extra uitgaven zijn er onder meer ook voor de sociale huisvesting (85 miljoen euro), de renovatiepremie (36 miljoen euro) en het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (15,5 miljoen euro).

Naast extra uitgaven zorgt de crisis ook voor minder inkomsten. De regering voorziet dan ook grote begrotingstekorten. Ze wil naar een begroting in evenwicht in 2011. Om die doelstelling te halen besliste de regering om te besparen: in 2009 gaat het over 200 miljoen euro en in 2010 over ruim anderhalf miljard euro. Ook na die besparingen zullen er in 2009 en in 2010 tekorten zijn van respectievelijk 1 miljard euro en 500 miljoen euro.

De besparingen moeten gebeuren zonder de economische heropleving in gevaar te brengen, het consumentenvertrouwen te verstoren of de zwaksten in de samenleving te treffen.

Er wordt dan ook niet bespaard op investeringen, en evenmin op sociale uitgaven (beschutte en sociale werkplaatsen, voorzieningen en uitkeringen voor personen met een handicap, kinderopvang, jongerenwelzijn, thuiszorg en huursubsidies). Sommige sociale uitgaven - zoals die voor kinderopvang en personen met een handicap – stijgen zelfs.

Besparingen moeten zoveel mogelijk periodiek terugkerend (*recurrent*) zijn. Ze worden gezocht via significante efficiëntiewinsten in het functioneren van het overheidsapparaat (133 miljoen euro) en verwante besparingen, bv. een vermindering van de communicatie- en consultancybudgetten met 8,5 miljoen euro en een bijkomende besparing van 45 miljoen euro door de beleidsdomeinen. Andere besparingen betreffen een boekhoudkundige ingreep in de uitgaven voor de waterzuivering en een jaarlijks dividend van de overheidsbedrijven.

Subsidies worden specifiek onder de loep genomen: in welke mate dragen ze effectief bij tot de publieke doelstellingen? De regering wil zo 45 miljoen euro besparen op de facultatieve subsidies en 28 miljoen euro op gereguleerde subsidies.

Door de jobkorting<sup>11</sup> selectiever te maken wil de regering 635 miljoen euro besparen.

Er zijn ook enkele specifieke en eenmalige maatregelen voorzien. Een voorbeeld van het eerste zijn de daling van de kabinetskredieten; een voorbeeld van het tweede de verkoop van gronden van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).

- [9] Aanbeveling: de beleidsnota Leefmilieu en Natuur is een goed politiek startpunt voor het vierde milieubeleidsplan, maar let ook op andere aandachtspunten.** De nota (OD 105) stelt: *"In het kader van het geactualiseerde milieubeleidsplan MINA3+ is vastgelegd dat deze beleidsnota de basis zal vormen van het nieuwe milieubeleidsplan MINA 4 dat deze Vlaamse Regering zal vaststellen. De elementen van deze beleidsnota zullen daarin meer gedetailleerd en geïntegreerd worden uitgewerkt en in het voorjaar 2010 aan een openbaar onderzoek worden onderworpen."*

---

<sup>11</sup> De jobkorting is een vermindering van de personenbelasting voor werkenden die in het Vlaams Gewest wonen. Ze werd ingevoerd om te komen tot een lastenverlaging op arbeid en een verhoging van de activiteitsgraad in Vlaanderen en om de werkloosheidsval weg te werken.

De Raad vindt deze werkwijze goed. Hiermee komt de minister ook in de praktijk tegemoet aan een aanbeveling die de Minaraad al meermaals deed, nl. de opmaak van het beleidsplan starten met een politieke krachtlijnennota. Een beperking is wel dat een beleidsnota niet écht politiek gedragen wordt door de volledige Vlaamse regering, al is ze wel getoetst aan het regeerakkoord via overleg tussen de coalitiepartners.

Er zijn nog andere aandachtspunten voor de opmaak van het MINA 4. Ze kwamen al aan bod in het laatste advies van de Minaraad over de milieubeleidsplanning<sup>12</sup> (met onthoudingen van Boerenbond, UNIZO en VOKA-Vlaams Economisch Verbond):

- Het volgende milieubeleidsplan moet starten met een actualisatie van de milieubeleidsdoelstellingen op basis van de beschikbare informatie. Het betreft onder meer de publicaties van MIRA en NARA, de indicatoren van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE)<sup>13</sup> en de indicatoren die worden opgemaakt in het kader van ViA en het Pact 2020.
- Het nieuwe milieubeleidsplan moet de inhoudelijke aandrijver zijn voor de administratie. De Vlaamse administratie kan nog meer geoptimaliseerd worden om doelmatiger de milieu-uitdagingen aan te pakken.
- MINA 4 moet afgestemd zijn op de internationale en de Europese informatiesystemen en beleidskaders.  
Op wereldniveau zijn er onder meer het milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) en het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).  
Op Europees niveau gaat het dan bijvoorbeeld over het Europees Milieugentschap.<sup>14</sup> Europa werkt ook aan een opvolger voor het zesde milieuoactieprogramma. Heel wat elementen uit dit voorbereidingsproces kunnen meegenomen worden bij de opmaak van het vierde milieubeleidsplan.

**[10] Aanbeveling: verbeter de – op zich positieve – benadering om te werken met doelstellingen.** Werken met strategische en operationele doelstellingen (SD en OD) is intrinsiek positief, vooral omdat het kan zorgen voor duidelijkheid.

De Minaraad heeft toch een reeks suggesties om de methodiek te verbeteren.

Ten eerste is het onderscheid tussen 'strategische' en 'operationele' doelstellingen niet altijd helder. Soms bevatten OD's ook strategische elementen; omgekeerd bevatten sommige SD's operationele doelstellingen. Eigenlijk bevat het onderdeel 'beleidsvisie' (p. 13-16) de echte strategische doelstellingen op lange termijn. Er kan betwijfeld worden of alle SD en OD samen volstaan om Vlaanderen op de juiste koers te zetten om die langetermijnuitdagingen aan te gaan.

Verder schort er een en ander aan de formulering van de operationele doelstellingen; ze zijn niet 'SMART'<sup>15</sup> geformuleerd:

---

<sup>12</sup> Minaraad, briefadvies van 19 mei '09 over de voorbereiding van het vierde milieubeleidsplan (MINA-PLAN 4), afl. 2009|20

<sup>13</sup> [http://www.lne.be/themas/beleid/beleidsplanning/opvolging\\_milieubeleid/indicatoren\\_2009](http://www.lne.be/themas/beleid/beleidsplanning/opvolging_milieubeleid/indicatoren_2009)

<sup>14</sup> [www.eea.eu](http://www.eea.eu)

<sup>15</sup> SMART staat voor

- Specifiek de doelstelling moet eenduidig zijn
- Meetbaar onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt
- Acceptabel zal de doelgroep de doelstelling accepteren

- het ambitieniveau is dikwijls onduidelijk (we zullen maximaal, ...);
- sommige SD zijn niet voldoende geoperationaliseerd;
- de OD bevatten maar heel zelden een timing voor de te nemen initiatieven; dat geldt voor veel themadoelstellingen, maar ook voor de vele voornemens om instrumenten te vereenvoudigen en te verbeteren (het optimaliseren van het Integraal Milieujaarverslag, optimalisering van erkenningssystemen, optimaliseren en vlotter toegankelijker maken van VLAREM); de Minaraad vraagt dat de minister per doelstelling een concrete timing zou voorstellen, of een timing zou bepalen voor tussendoelen. Dat geldt des te meer voor de initiatieven in verband met instrumenten; een aantal daarvan wordt al erg lang aangekondigd.
- er is nergens ingeschat wat de kostprijs voor het realiseren van de OD en de relatie met de meerjarenbegroting is niet gelegd (zie punt [5]);
- in totaal zijn er 146 strategische en operationele doelstellingen (en strategische projecten?). Binnen die grote groep zijn er geen prioritaire SD of OD aangeduid als meer prioritair dan andere– ze gelden allen als even prioritair;
- er is niet aangegeven wat lopend en wat nieuw beleid is;

Dit alles maakt dat de beleidsnota voor de meeste thema's wel een marsrichting aangeeft, maar niet het tempo, noch de troepensterkte waarmee men zal oprukken.

De Minaraad kan er begrip voor opbrengen dat in het kader van een politiek document dat op korte termijn tot stand komt niet alles tot in de puntjes uitgewerkt kan worden. De Raad vraagt wel dat deze tekortkomingen gemedieerd worden in MINA 4, dat ten slotte zal verder bouwen op deze beleidsnota.

**[11] Aanbeveling: gebruik goed geformuleerde operationele doelstellingen als opstap naar een betere opvolging, tussentijdse evaluatie en waar nodig bijsturing van het beleid.** Het departement LNE, MIRA en NARA werken al een hele tijd met beleidsindicatoren die geregeld geactualiseerd worden.<sup>16</sup> Ook in het kader van het Pact 2020 worden indicatoren ontwikkeld.

De Minaraad vraagt dat de milieu-overheid in het kader van de opmaak van het vierde milieubeleidsplan nakijkt of de beschikbare indicatorensets het mogelijk maken om de uitvoering van de plandoelstellingen op te volgen, te evalueren en waar nodig bij te sturen. Eventueel moet de overheid indicatoren aanpassen of aanvullende indicatoren ontwikkelen. De Minaraad wil aandacht besteden aan dit aspect op het moment dat de Raad betrokken wordt bij de voorbereiding van MINA 4.

**[12] Aanbeveling: zorg voor meer duidelijkheid door het expliciteren van de verbanden tussen de doelstellingen onderling en tussen de doelstellingen en de regelgevingsagenda (bijlage I). Stel ook een Europese implementatieagenda op.**

- Kruisverbanden tussen de verschillende doelstellingen zijn zelden of niet aangegeven. Dat kan nochtans eenvoudig, nl. door verwijzing naar het nummer van een verwante doelstelling.

- 
- Realistisch            de doelstelling moet haalbaar zijn
  - Tijdgebonden        wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

<sup>16</sup> [http://www.lne.be/themas/beleid/beleidsplanning/opvolging\\_milieubeleid/indicatoren\\_2009](http://www.lne.be/themas/beleid/beleidsplanning/opvolging_milieubeleid/indicatoren_2009)

De wijze waarop het adaptatiebeleid aan bod komt in de nota illustreert dit punt. Het onderdeel 'beleidsvisie' (p. 14) stipt aan dat de klimaatwijziging gevolgen heeft, o.a. op vlak van waterhuishouding en biodiversiteit. Het adaptatiebeleid komt vervolgens aan bod in verschillende thematische doelstellingen (SD 1; OD 7 gaat over het beleidsdomeinoverschrijdend Vlaams adaptatieplan; OD 17 heeft het onder meer over het onderdeel waterbeheer van de Vlaamse adaptatiestrategie; in OD 23 wijst de nota erop dat de maatregelen tegen overstroming ook een bijdrage leveren tot het adaptatiebeleid; OD 24 wil onder meer de oppervlaktewatervoorraden in kaart brengen, 'mede in het licht van de adaptatie aan klimaatverandering'; in OD 48 kondigt de minister aan dat bodembeschermingsmaatregelen een plaats zullen krijgen in het adaptatieplan, SD 61 kondigt onder meer onderzoek aan naar de impact van klimaat- en milieuveranderingen op de biodiversiteit in Vlaanderen en naar de adaptatiecapaciteit; OD 108 ten slotte heeft het over de integratie van milieudoelstellingen in andere beleidsdomeinen met als voorbeeld adaptatie.

- De kern van de beleidsnota (strategische en operationele doelstellingen) is opgesplitst in een luik met de inhoudelijke doelstellingen van het milieubeleid ('*themabeleid*') en een luik *governance* ('*slagkrachtige overheid*'). Een deel van de operationele doelstellingen van het luik governance horen thuis bij een bepaald thema (anderen zijn generiek). Maar door de gemaakte opsplitsing en de beknopte uitleg, vraagt het toch wel behoorlijk wat voorkennis om een aantal governance-doelstellingen te koppelen aan het thema waar ze bij horen.
- Er is evenmin een koppeling gemaakt tussen doelstellingen en de regelgevingsagenda die in bijlage zit. Bovendien is de regelgevingsagenda nog geen echte agenda, want er is geen ordening in functie van tijd.
- Soms verwijst de beleidsnota naar Europees recht of Europese doelstellingen. In de regelgevingsagenda is een meer doorgedreven poging gedaan om een verband te leggen tussen de Europeesrechtelijke verplichtingen enerzijds en de Vlaamse regelgeving die opgesteld of aangepast moet worden om te voldoen aan die verplichtingen. Die inspanningen zijn lovenswaardig maar nog niet voldoende. Ten eerste kan het verband tussen het Europees recht en de voorgenomen Vlaamse regelgeving nog verduidelijkt worden, onder meer door aan te geven welke doelstellingen in de Europese richtlijnen gehaald moeten via de aanpassing van Vlaamse regelgeving. Naast een regelgevingsagenda zou er ook een volledige implementatieagenda moeten zijn voor de Europeesrechtelijke verplichtingen. Die moet niet alleen duidelijk maken tegen wanneer we welke Europese regelgeving moeten omzetten, maar ook en vooral tegen wanneer we Europese doelstelling moeten halen.

Net zoals de beleidsindicatoren zouden de regelgevingsagenda en de Europese implementatieagenda van het beleidsdomein LNE on line moeten staan, zodat iedereen ze vrij kan consulteren. Ze zouden ook geregeld geactualiseerd moeten worden.

## 2. Opmerkingen bij de strategische en operationele doelstellingen

### 2.1. Bij het themabeleid

#### 2.1.1. Klimaat

**[13] De beleidsnota.** Europa mikt om de reductie van de emissies van broeikasgassen van 20% (eventueel 30%) tegen 2020 en spiegelt 80 à 95 % voor tegen 2050.

Naast dit reductiebeleid moeten er ook maatregelen komen om ons voor te bereiden op de klimaatverandering die ook dan nog zal plaats vinden (adaptatiebeleid).

Binnen die context stelt de nota volgende doelstellingen voor: de verdeling tussen de gewesten van de Europese klimaatdoelstellingen, een klimaatconferentie met het middenveld die moet leiden tot een nieuw Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020, een Vlaams adaptatieplan, de 'welooverwogen inzet van flexibele mechanismen' en de herziening van de klimaatconvenanten met de bedrijven (OD 2 tot OD 8).

**[14] Algemene aanbevelingen over het ambitieniveau.** Het is duidelijk dat de uitdagingen erg groot zijn.

De Minaraad vraagt dat de overheid werk zou maken van een duidelijke langetermijnvisie, waarbij ingezet wordt op innovatie- en transitie management.

De financieel-economische crisis heeft een belangrijk milderend effect gehad op de uitstoot van broeikasgassen. De Minaraad vraagt dat de regering zou onderzoeken welke weerslag de crisis daardoor heeft op het lopende en komende klimaatbeleid. Die informatie is nodig om een juist ambitieniveau te kunnen bepalen.

Klimaatbeleid is in overgrote mate een beleid dat gedreven wordt door het internationale en het Europese bestuursniveau. De Minaraad geeft ook in dit verband de voorkeur aan de duidelijke en pro-actieve opstelling die elders in de nota als algemeen uitgangspunt geformuleerd is (*'Vlaanderen neemt een standpunt in dat leidt tot een gelijk speelveld op hoog niveau, bij voorkeur door middel van ambitieuze proces- en productnormen - p. 15*). Dit boven de vagere uitspraak *'Vlaanderen zal zich open en actief opstellen in het kader van de internationale samenwerking rond klimaat'*.

**[15] Algemene aanbeveling over de rol van het middenveld en de burger bij het klimaatbeleid.** De Minaraad is positief over de intentie om het middenveld te engageren in een nieuwe Vlaamse klimaatconferentie. Zoals al bleek uit de ervaringen met de eerste klimaatconferentie kan het middenveld voor een toegevoegde waarde zorgen.

De Raad vraagt dat het brede middenveld ook betrokken wordt bij de omvorming van de audit- en het benchmarkingconvenanten in meer omvattende klimaatconvenanten.

Ook de burger kan rechtstreeks aangesproken worden. Steun voor kleinschalige *'community'*-initiatieven zoals klimaatwijken kunnen een mentaliteitswijziging stimuleren en burgers op een positieve wijze laten participeren.

**[16] Algemene aanbevelingen over de weerslag op de begroting.** De Belgische

overheden zullen strategische keuzes moeten maken over de inzet en verdeling van de inkomsten uit veiling van emissierechten (er zijn nog vragen betreffende de bevoegdheidsverdeling die samen met het federale niveau uitgeklaard moeten worden).

De beleidsnota geeft niet aan welke richting de minister hier uit wil.

De Minaraad meent dat veiling van emissierechten aanzienlijke geldstromen kan genereren die ingezet kunnen worden om klimaatverandering tegen te gaan. In de eerste plaats voor investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie en ook voor samenwerking met en steun aan ontwikkelingslanden.

Verder is er behoefte aan een financieringskader met stabiele en effectgerichte financiering van het klimaatbeleid op lange termijn en over de legislaturen heen.

Het regeerakkoord bevat initiatieven met een belangrijke begrotingsweerslag. Een goed voorbeeld hiervan is het Vlaams energiebedrijf dat zal investeren in verschillende vormen van energiebesparing, hernieuwbare energie en een slim elektriciteitsnetwerk. De grote vraag hierbij is waar de nieuwe geldstromen die hiervoor nodig zullen zijn, vandaan zullen komen?

**[17] Aanbeveling over de interne verdeling van de Belgische doelstellingen**

**(OD 2).** De ervaring leert dat het moeilijk is om te komen tot zo'n interne verdeling; het duurde 6 jaar eer de vorige verdeling een feit was.

Een dergelijke onduidelijkheid over te bereiken doelstellingen hindert de beleidsontwikkeling. De Minaraad vraagt dat ook dat de Vlaamse overheid goed voorbereid en snel van start gaat met deze verdeling.

**[18] Aanbeveling over het klimaatbeleidsplan 2013-2020 (OD 3).**

Tegen 2012 wordt een nieuw klimaatbeleidsplan opgesteld. Positief is dat hierbij gewezen wordt op het belang van beleidsdomein overschrijdende samenwerking en overleg met het middenveld. Voor het luik energie van het klimaatbeleid gaat dit des te meer op aangezien energie (sleutelthema van het klimaatbeleid) binnen de huidige regering, bij een andere minister zit.

De Minaraad pleit voor een snelle doorstart voor de opmaak van dit plan, zodat na afloop van de huidige Kyoto-periode een stevig en gedragen plan voorligt.

Aandachtspunten bij de opmaak en uitwerking van dit plan (hierbij ook verwijzing naar eerdere adviezen over opmaak vorig klimaatbeleidsplan en voortgangsrapporten):

- In de eerste plaats dient er een grondige evaluatie van het klimaatbeleid te gebeuren en moeten kritische verbeterpunten aangepakt worden
- Het proces voor de opmaak van het klimaatbeleidsplan moet transparant zijn. Er moet openheid zijn over de gehanteerde (beleids)scenario's en over de herkomst van cijfermateriaal betreffende de inschatting van de reductiepotentiëlen, de kosteneffectiviteit van de maatregelen, prognoses, enz. De Minaraad verzoekt de overheid om verschillende scenario's te ontwikkelen over de vraag hoe Vlaanderen zijn klimaatbeleidsdoelstelling zal realiseren. Hierbij dienen duidelijke inschattingen gemaakt te worden over de verwachte kosten én baten van maatregelen.
- De Minaraad staat achter het voornemen van de minister om een organisatie- en financieringsstructuur uitwerken voor de uitvoering van het Vlaams klimaatbeleid. Het is wenselijk om een grondige denkoefening te maken over de inzet van middelen voor interne emissiereductiemaatregelen. Hierbij zou een geïntegreerde strategie uitgewerkt moeten worden voor stabiele en effectgerichte financiering van het klimaatbeleid op lange termijn en over de legislaturen heen.

- Er dient maximaal ingezet worden op interne reductiemaatregelen (zie punt [19] over de flexibiliteitsmechanismen).
- Het plan zou uitgebreid moeten worden tot de horizon 2050, waarin bekeken wordt hoe Vlaanderen zijn afhankelijkheid van fossiele brandstoffen kan afbouwen en de transitie kan maken naar een koolstofarme samenleving.

**[19] Aanbevelingen over het inzetten van flexibiliteitsmechanismen (OD 4).** De beleidsnota stelt dat Vlaanderen flexibiliteitsmechanismen (*'flexmex'*) "aanvullend" zal inzetten.

De Minaraad herinnert aan het op de Vlaamse Klimaatconferentie geformuleerde principe dat Vlaanderen intern alle mogelijke reductiemaatregelen moet realiseren die goedkoper zijn dan het gebruik van flexibiliteitsmechanismen. Het is dan ook essentieel dat de overheid een transparante inschatting maakt van de kosten en baten van de verschillende interne maatregelen in vergelijking met de flexibiliteitsmechanismen.

De internationale voorwaarden op het vlak van duurzame ontwikkeling voor de aankoop van buitenlandse emissierechten volstaan niet. Voor meer dan de helft van de lopende projecten, is de kans groot dat de emissiereducties ook gerealiseerd zouden zijn zonder het geld van de emissierechten (niet-additionaliteit). Bovendien is de bijdrage op het vlak van duurzame ontwikkeling in het gastland vaak twijfelachtig. De Minaraad vraagt dat Vlaanderen op internationaal niveau pleit voor bijkomende criteria voor het gebruik van flexibele mechanismen.

Verder moet er een antwoord komen op vragen zoals:

- Hoeveel emissiereducties zullen door België met flexmex gerealiseerd worden in verhouding tot binnenlandse maatregelen?
- Welke types van flexibiliteitsmechanismen zullen concreet in welke hoeveelheden aangewend worden?
- Hoe zal de Vlaamse overheid de aankoop van flexmex-kredieten realiseren en financieren?

**[20] Aanbevelingen over het adaptatieplan (OD 7).** De Minaraad vindt het positief dat de nota de behoefte onderstreept aan een adaptatiebeleid.

Europa, en dus ook Vlaanderen, zal getroffen worden door het dat de effecten van klimaatsverandering waar vooral de kwetsbare bevolkingsgroepen door worden getroffen (hittegolven, luchtverontreiniging, en infectueuze, door vectoren (zoals teken en steekmuggen) overgedragen ziektes, water –en voedselveiligheid etc.). Een recente studie geeft aan dat de hogere zomertemperaturen die het gevolg zijn van de klimaatverandering, zorgen voor meer ziekenhuisopnames, voornamelijk omwille van ademhalingsmoeilijkheden.

Ook goed is dat de minister de opmaak van het adaptatieplan wil laten samenspannen met de opmaak van een nieuw Vlaams klimaatbeleidsplan. Het adaptatiebeleid moet volwaardig deel uitmaken van het klimaatbeleid en er moet met de nood aan adaptatie rekening gehouden worden door integratie in alle plannen, strategieën en projecten van de relevante andere beleidsdomeinen. Voor elk beleidsgebied moet worden nagegaan hoe beleidsmaatregelen en – instrumenten bijgesteld moeten worden in functie van adaptatie. Zo worden de milieueffectrapportage (m.e.r.) en de watertoets best herbekeken in dit licht.

In het Vlaamse adaptatieplan moet ook de thematiek gezondheid, en meer bepaald de effecten voor kwetsbare groepen, aan de orde komen.

Wat natuur betreft moet nagegaan worden of het mogelijk is het beleid te



verbeteren en maatregelen te nemen die de effecten van de klimaatverandering en de achteruitgang van de biodiversiteit op geïntegreerde wijze aanpakken om nevenvoordelen ten volle te benutten en ecosysteemfeedbacks die de opwarming van de aarde versnellen, te vermijden.

## 2.1.2. Lucht

**[21] De beleidsnota.** Het halen van de bestaande NEC-emissieplafonds voor NO<sub>x</sub> en de onderhandelingen over de nieuwe emissieplafonds (NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, VOS en NH<sub>3</sub>) staan bovenaan de agenda (OD 11). Wat de nieuwe plafonds betreft, geeft de minister in de beleidsbrief aan dat Vlaanderen zal streven naar "*technisch en economisch haalbare emissieplafonds en een evenwichtige verdeling van de inspanningen tussen de lidstaten in functie van de kosten en baten*". Andere belangrijke uitdagingen zijn het 'fijn stof'-beleid (OD 12) en de integratie van milieuoverwegingen in het mobiliteitsbeleid (OD 13).

**[22] Aanbeveling: Zowel technische en economische haalbaarheid als milieukundige noodzakelijkheid moeten de beleidskeuzes bepalen.**

Milieubeleid moet altijd een afweging maken tussen wat haalbaar is vanuit technisch en economisch standpunt en wat nodig of wenselijk is vanuit milieuoogpunt.

Het aspect haalbaarheid komt terecht expliciet aan bod bij dit thema. Als het bedrijfsleven extra inspanningen moet leveren voor het behalen van de emissieplafonds, kan dit een weerslag hebben op de concurrentiepositie.

Ook de afspraken van het pact 2020 moeten een expliciet uitgangspunt zijn. Relevant is bv. *'De gestage afname van de druk op milieu en natuur maakt dat het aantal gezonde levensjaren dat verloren gaat als gevolg van milieuvervuiling, significant daalt'*.

Veel studies wijzen uit dat luchtverontreiniging een belangrijke weerslag heeft op de menselijke gezondheid en dan vooral op de kwetsbare groepen. Zoals de nota zelf aanstipt wordt de problematiek nog verscherpt door de ambitie van de regering om Vlaanderen te laten uitgroeien tot een logistiek centrum binnen Europa.

Technische en economische haalbaarheid (zie bv. de Vlaamse BBT-studies of Europese BREF's) is altijd een momentopname. Haalbaarheid kan verschuiven in de tijd door innovatie.

**[23] Aanbeveling: werk aan de winkel voor de integratie van**

**milieuoverwegingen in het mobiliteitsbeleid.** Uit de informatie van MIRA<sup>17 18</sup> blijkt telkens opnieuw dat mobiliteit (zeker wegverkeer, maar in toenemende mate ook lucht- en zeevaart) belangrijke milieueffecten heeft, niet in het minst voor de volksgezondheid. Het gaat om emissies die in belangrijke mate bijdragen aan klimaatverandering, fotochemische luchtverontreiniging, verzuring, aan emissies die aanleiding geven tot geluids-, geur- en lichthinder, aan versnippering, enz.

Ondanks die belangrijke relatie tussen milieu en mobiliteit stelt de Minaraad vast dat de integratie van milieuoverwegingen in het mobiliteitsbeleid nog te weinig

---

<sup>17</sup> Jaarverslag Lozingen in de lucht 1990-2007, VMM, 2009, Emissies door het verkeer, p.69-73, <http://www.vmm.be/pub/jaarverslag-lozingen-in-de-lucht-1990-2007>

<sup>18</sup> Website MIRA Milieurapport, <http://www.milieurapport.be/nl/feiten-cijfers/MIRA-T/sectoren/transport/>

gebeurt. Zo bleek recent dat de klimaat- en milieuproblematiek niet aan bod kwam in een scenarioreport – opgesteld in het kader van de opmaak van een nieuw Mobiliteitsplan voor Vlaanderen - die een overzicht geeft van de externe factoren die de mobiliteitsontwikkeling beïnvloeden.<sup>19</sup>

De desbetreffende operationele doelstelling (OD 13) verdient volgens de Minaraad dan ook een hoge prioriteit.

### 2.1.3. Integraal Waterbeleid

**[24] De beleidsnota.** De nota vertrekt van kennisopbouw over waterbeheer (OD 17). Ze heeft aandacht voor de planning en de procedures van het integraal waterbeleid (OD 16). Ze wil verder betere instrumenten, aandacht voor de waterzuivering en een betere samenwerking tussen overheden om de waterkwaliteit te verbeteren (OD 19, OD 20 en OD 21). Aandacht is er ook voor thema's als het voorkomen van overstromingen (OD 23), het beheer van de watervoorraden en de drinkwatervoorziening (OD 24). De minister zal een visie opstellen over de financiering. Daarnaast gaat een heel groot deel van het Vlaams milieubudget nog steeds naar Aquafin. Het regeerakkoord geeft aan dat met Aquafin een "controleerbare resultaatverbintenis" afgesloten zal worden.

**[25] Algemene aanbevelingen.** Het ambitieniveau voor dit thema is geënt op het pact 2020 en zit goed: *"De goede ecologische toestand voor de meeste Vlaamse waterlopen en de goede kwalitatieve en kwantitatieve toestand van het grondwater zal conform het Pact 2020 bereikt worden tegen 2020"*.

Zoals de nota zelf aanstipt komt het erop aan om dit ambitieniveau correct te vertalen in doeltreffende maatregelen en voldoende middelen te voorzien in de begroting.

Een belangrijke uitdaging bestaat erin om de vele noodzakelijke werken op gemeentelijk niveau efficiënt op gang te krijgen. Hierbij moet een moeilijk evenwicht gevonden worden tussen de organisatorische capaciteit van de gemeenten, hun autonomie en de beperkte beschikbare middelen. Aangezien er zeer veel middelen naartoe gaan, en gezien de EU-doelstellingen, moet ook de ecologische effectiviteit (strenger) bewaakt worden. Investerings in infrastructuur hebben een belangrijk tewerkstellingseffect.

**[26] Aanbeveling: start het herzieningsproces van de plannen en procedures van het integraal waterbeleid met een evaluatie.** Inmiddels is voldoende ervaring opgedaan met het uit 2003 daterende decreet Integraal Waterbeleid om een zinvolle evaluatie daarvan te maken. De Minaraad vraagt dan ook dat een objectieve en onafhankelijke evaluatie het startpunt zou zijn van het herzieningsproces voor de structuren en de procedures van het integraal waterbeleid.

Integraal waterbeleid kan niet alleen steunen op structuren en gestroomlijnde besluitvormingsprocedures, maar behoeft ook een cultuur van samenwerking. De Vlaamse Regering en de Leefmilieuminister moeten dit aandachtspunt meenemen en concreet vertalen bij de opmaak van de tweede generatie beheersovereenkomsten met de agentschappen.

**[27] Aanbeveling: maak verder gebruik van de strategische adviesraden bij het**

---

<sup>19</sup> Minaraad, Briefadvies van 29 oktober 2009 over het Mobiliteitsplan Vlaanderen, afl. 2009|28

**uittekenen van het integraal waterbeleid.** Er zijn niet alleen heel wat overheidsentiteiten betrokken bij het integraal waterbeleid. Ook veel maatschappelijke actoren hebben er belang bij en moeten het beleid mee uitvoeren. Strategische adviesraden zijn een manier om die actoren te betrekken bij het beleid.

Het is dan ook positief om vast te stellen dat de beleidsnota op heel wat punten verder bouwt op adviezen die de Minaraad - gedeeltelijk in samenwerking met de SERV en de SALV - recentelijk uitbracht.<sup>20</sup> Het betreft onder meer: afdwingbare gebiedsdekkende uitvoeringsplannen tegen 2011, toezicht op de werking van de bovengemeentelijke en gemeentelijke waterzuiveringsinfrastructuur, bewaking van de efficiënte besteding van middelen via *benchmarking*, een controleerbare resultaatsverbintenis met Aquafin, een langetermijnvisie over het effect van de klimaatsverandering op het waterbeheer, enz.

**[28] Adaptatie aan klimaatverandering.** In het onderdeel klimaat (OD 7) is terecht sprake van een beleidsdomeinoverschrijdend Vlaams adaptatieplan. Dat beleidsdomeinoverschrijdend aspect is ook specifiek aan de orde voor de watergebonden aspecten van adaptatie, voornamelijk overstromingen en droogte (OD 23 en OD 24). Binnen het grotere geheel van het adaptatieplan is op dit punt een specifieke coördinatie nodig tussen alle betrokkenen overheidsinstanties en actoren (zie ook punt [6]).

**[29] Rationeel watergebruik.** In een vorig advies wees de Minaraad op het belang van rationeel watergebruik.<sup>21</sup> De Raad meent dat bijkomende stimulansen en maatregelen met het oog op rationeel watergebruik noodzakelijk zijn; dit zowel bij de huishoudelijke verbruikers, bij het bedrijfsleven en bij de landbouwsector.

De nota besteedt weinig of geen aandacht aan de belangrijke doelgroep 'huishoudens'. Dagelijks gebruikt iedere Vlaming gemiddeld 110 liter water, waarvan slechts 3 liter voor voedselbereiding en 74 liter voor bad / douche en WC.<sup>22</sup> Er is nog flink wat winst te halen met rationeel watergebruik. Aandacht voor duurzaam watergebruik bij deze doelgroep moet vertaald worden in concrete stimulansen en maatregelen. Temeer omdat rationeel watergebruik een manier is om de stijgende factuur voor waterzuivering onder controle te houden (zie punt [30]). Een adequaat progressief systeem van tarifiering heeft een grote potentie om overgebruik (zwembaden, tuinsproeiers) en piekverbruik te ontmoedigen én zet aan tot meer efficiëntie. De Raad wijst erop dat de vrijstelling van 15 m<sup>3</sup> per persoon al een eerste vorm van progressieve tarifiering inhoudt. De Raad beveelt dan ook aan om een verdere vorm van progressieve tarifiering te overwegen voor huishoudelijke klanten.

Ook grootverbruikers en kleinverbruikers - landbouwbedrijven en kleine KMO's - moeten gestimuleerd worden om meer aandacht te hebben voor rationeel watergebruik in hun bedrijfsvoering, maar hier is de problematiek complexer. De

---

<sup>20</sup> Minaraad, advies van 19 februari 2009 over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het waterzuiveringsbeleid, afl. 2009/9

Minaraad, SERV en SALV, advies van 19 mei 2009 over de Stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas

<sup>21</sup> Minaraad, advies van 19 februari 2009 over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het waterzuiveringsbeleid, afl. 2009/9, nr. 18 en 19.

<sup>22</sup> <http://www.waterloketvlaanderen.be/gezinnen/vragen-en-antwoorden/hoeveel-water-verbruik-ik/>

Raad is van mening dat in een aantal gevallen er mogelijkheden zijn om het drinkwater- en/of grondwaterverbruik te verminderen indien men voldoende kennis opbouwt van de verschillende waterstromen en de toepassingen in de organisatie. De Raad is van mening dat een waterscan of wateraudit door deze afnemers nuttig en wenselijk kan zijn, in de eerste plaats in die gebieden waar zich problemen voordoen met de grondwaterkwantiteit.

**[30] Financiële aspecten van het waterzuiveringsbeleid.** Op diverse punten worden initiatieven aangekondigd met een financiële impact:

- *'Het regulerend karakter van de heffing voor de oppervlaktewaterlozers versterken en de forfaitaire berekening van de afvalwaterheffing herzien om passende prikkels in te bouwen die stimuleren tot gericht op het investeren in waterzuinige productiesystemen en waterzuivering' (OD19);*
- Correct en transparante kostentoerekening met o.a. transparantie van de besteding van de gemeentelijke saneringsbijdrage via een rapporteringsinstrument, een redelijke bijdrage van de gebruikers in de saneringskosten uitwerken (OD 20);
- De minister zal - na onderzoek - voorstellen formuleren over de manier waarop de scheiding van hemel- en afvalwater bij bestaande woningen kan versnellen door subsidies (OD 20);
- Het heffingenbeleid voor grondwaterwinnings wordt verder verfijnd waarbij meer rekening wordt gehouden met de plaats en laag waaruit het grondwater onttrokken wordt (OD 24).

De Raad heeft in principe geen bezwaren tegen deze maatregelen maar vraagt betrokkenheid van alle middenveldorganisaties bij de voorbereiding van de maatregelen. Hij vraagt verder dat hij geconsulteerd wordt over de ontwerp teksten.

Wat de inhoudelijke aspecten betreft van de verdeling van de kosten voor de waterzuivering verwijst de Minaraad naar zijn advies van 19 februari 2009 over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het waterzuiveringsbeleid (punt 26 e.v.).

**[31] Bijstelling van regelgeving.** De beleidsnota voorziet de aanpassing van de wetgeving op polders en wateringen. (OD 19). De minister wil ook de onduidelijkheden wegwerken die voortvloeien uit het feit dat verschillende wetgevingen relevant zijn voor water (Decreet Integraal Waterbeleid, Decreet Natuurbehoud, Wet op de onbevaarbare waterlopen) (OD 22).

De Raad onderschrijft deze initiatieven en wenst zich op het gepaste moment te kunnen uitspreken over de voorstellen.

#### **2.1.4. Afvalstoffen en materialen**

**[32] De beleidsnota.** De verschuiving van een afvalbeleid naar een duurzaam materialenbeheer is een prominente strategische doelstelling. Het vormt de basis voor een kringloopeconomie (SD 25). Deze doelstelling kadert in te toegenomen internationale en Europese aandacht voor *'sustainable consumption and production' (SCP)*.

De operationele doelstellingen van de nota gaan over recyclage, de verwerking van niet te vermijden lekstromen, eco-efficiënte productie, milieuverantwoorde consumptie en integraal ketenbeheer (OD 26 tot OD 31).

Een opvallend onderdeel van OD 27 betreft de biomassa-materiaalstromen: per specifieke biomassastroom zal men kijken naar de mogelijkheden voor energiewinning en voor materiaalhergebruik en recyclage en de meest geschikte bestemming kiezen.

**[33] Aanbevelingen.** Het ambitieniveau van de nota voor de strategische doelstelling (van afvalbeleid naar duurzaam materialenbeleid) is hoog.

Het is een strategische doelstelling met een belangrijk langetermijnspect. Maar op korte termijn moet de Vlaamse overheid in ieder geval vermijden om beleidskeuzes te maken die het moeilijk maken om de langetermijnvisie te realiseren. De omvang van de afvalverbrandingscapaciteit (OD27) is een aandachtspunt in dit verband. Men kan een materiaal immers niet tezelfdertijd verbranden en hoogwaardig recycleren. De Raad vraagt om maximaal in te zetten op de ondersteuning van materiaalrecyclage.

De operationele doelstellingen vertonen grote verschillen in ambitieniveau. Dit weerspiegelt wellicht de transitie die het beleid doormaakt van het traditionele afvalbeleid naar een duurzaam materialenbeheer.

Er is een status quo voor het beleid voor huishoudelijk afval (OD 26). Dat beleid was tot nu toe behoorlijk succesvol in vergelijking met andere landen. Maar als Vlaanderen wil gaan voor integraal ketenbeheer, systeeminnovatie en groene economie (OD 30) moeten er toch forse stappen vooruit gezet worden.

De uitdaging is dus om de bestaande instrumenten te hervormen zodat ze de nieuwe visie uitvoeren. Alvast het achterhaalde plan voor huishoudelijk afvalstoffen moet aangepakt worden. Dat is trouwens ook nodig omwille van de nieuwe kaderrichtlijn afval.

Positief is het belang dat de nota hecht aan systeeminnovatie en aan het feit dat transitiearena's een cruciale rol spelen bij het in praktijk brengen van duurzaam materialenbeheer (OD 30).

Een ander belangrijk onderdeel van duurzame consumptie en productie is afvalpreventie, al gaat de nota niet expliciet in op dit thema. Preventie is niet alleen belangrijk bij huishoudelijk afval, maar ook bij bedrijfsafval. In vergelijking met huishoudens zorgen bedrijven immers voor grote hoeveelheden afval. Volgens de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen moeten de Lidstaten nationale afvalpreventieprogramma's opstellen. Die preventieplannen verdienen bijzondere aandacht.

**[34] Aanbevelingen betreffende duurzame productie en consumptie bij doelgroepen.**

Duurzame consumptie kan gestimuleerd worden op verschillende manieren. De Raad dringt aan op afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus. Zo moeten Vlaamse initiatieven afgestemd worden met processen op federaal en Europees vlak. Belangrijke bevoegdheden ter zake zijn federale bevoegdheden. De Raad beveelt aan om hierover naar de doelgroepen toe duidelijkheid te scheppen. Voor wat de federale bevoegdheden betreft, verwijst de Raad naar een werking van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) over productnormen.<sup>23</sup>

Een eerste doelgroep is de consument zelf. Naast de klassieke milieu-educatie dienen nieuwe benaderingen van duurzaam consumentengedrag onder de loep genomen te worden, waarbij de burger-consument zelf deel uitmaakt van het proces (zoals de klimaatwijken).

---

<sup>23</sup> <http://www.belspo.be/frdocfdd/NL/welkom.html>

De distributiesector is een tweede belangrijke doelgroep. De nota dicht deze doelgroep een sleutelrol toe. Ook met dit spoor kan heel wat vooruitgang geboekt worden, zoals geïllustreerd wordt door de activiteiten van het Europese *Retail Forum*. Dit forum werd begin 2009 gelanceerd door de Europese Commissie en de distributiesector. De website van het forum<sup>24</sup> bevat onder meer een overzicht van de initiatieven die de deelnemende distributieketens namen<sup>25</sup>. De overheid moet ervoor zorgen dat de interessante resultaten van dit forum zoveel als mogelijk veralgemeend worden.

Ten derde kan - zoals de nota aanstipt - ook de overheid rechtstreeks invloed hebben op duurzame consumptie via haar voorbeeldfunctie. De nota spreekt nu over 100% duurzame aankopen tegen 2020.

Eigenlijk betreft het hier een regeringsbreed initiatief dat ook vermeld is in de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid (p. 31). Het initiatief bouwt verder op het Vlaams actieplan duurzame overheidsopdrachten 2009-2011 dat tijdens de vorige legislatuur werd goedgekeurd. Die regeringsbrede aanpak is positief. Men kan discussiëren over de vraag of de timing ambitieuzer kan. Maar belangrijker dan die discussie is dat de Vlaamse Regering een tussendoel moet bepalen in de vorm van een percentage duurzame aankopen dat ze wil realiseren tegen het einde van de legislatuur. Nu neemt ze voor deze regeerperiode immers geen duidelijk engagement op.

Wat duurzame productie betreft moet gezocht worden naar strategieën om de ondernemingen te belonen die vrijwillig een duurzaamheidsinspanning (sociale en ecologische criteria) leveren. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) is een goede maatregel voor zowel onderneming als consument.

**[35] Aanbevelingen met betrekking tot biomassa.** De Minaraad wil meer duidelijkheid over de manier waarop de overheid beslissingen zal nemen over de valorisatie van biomassa-stromen. De beleidsnota Leefmilieu kondigt aan dat de overheid per specifieke biomassa-stroom zal kijken naar de mogelijkheden voor energiewinning en voor materiaalhergebruik en recycling en de meest geschikte bestemming zal kiezen.

Het regeerakkoord (p. 57) stelt: "We onderzoeken materiaalrecyclage en het bijkomend potentieel voor energierecuperatie van afval, mest en warmtekrachtkoppeling."

De beleidsnota Energie verwijst naar de minister van Leefmilieu voor het opstellen van duurzaamheidscriteria voor biomassa. Vroeger al pleitten Minaraad en SERV voor de invoering van duurzaamheidscriteria, die zowel rekening houden met de CO<sub>2</sub>-balans van de bio-energie als met de impact op natuur en milieu, en duurzame ontwikkeling in het algemeen, in de EU en daarbuiten.<sup>26</sup> Ook op Europees vlak wordt het debat gevoerd over die criteria.<sup>27</sup>

Het regeerakkoord (p. 57) stelt: "We ontwikkelen een verduidelijkend kader voor inplanting van biomassa-installaties."

De Raad steunt de opmaak van dit verduidelijkende kader, vraagt dat daar snel werk van wordt gemaakt, maar pleit voor afstemming met beleidsnota's energie

---

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm)

<sup>25</sup> <http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/pdf/map.pdf>

<sup>26</sup> Zie het advies van Minaraad en SERV van 6 maart 2008 over het Vlarem-wijzigingsbesluit 2008 'Actualiseringstrein'

<sup>27</sup> ENDS Europe DAILY, 12/11/09, Commission: no binding green criteria for biomass

en ruimtelijke ordening.

### 2.1.5. Bodem en natuurlijke rijkdommen

**[36] De beleidsnota over bodemsanering.** De strategische doelstellingen in de nota leggen terecht het verband tussen het beleid om bodemverontreiniging maximaal te voorkomen en te beperken en de bescherming van schaarse hulpbronnen zoals de beschikbare ruimte in Vlaanderen, watervoorraden, (kwalitatief) voedsel. Daaruit volgt een hele reeks operationele doelstellingen en SP's (strategische projecten?) – zie OD 35 tot en met SP 45.

**[37] Aanbevelingen betreffende bodemsanering.** Een cruciaal gebrek is dat de operationele doelstellingen niet vertrekken vanuit de doelstelling om alle historische bodemverontreinigingen, die een ernstige bedreiging vormen, te saneren vóór 2036.<sup>28</sup> Om die doelstelling te halen is er een forse versnelling nodig van het tempo van de saneringen.

Een prangend voorbeeld van de behoefte aan de versnelling van de beleidsuitvoering is de ambtshalve sanering van terreinen van 'onschuldige eigenaars'. De ambitie is hier om tegen het einde van de legislatuur onderzoeks- of saneringstrajecten op te starten bij alle eigenaars die in het verleden een vrijstelling van saneringsplicht bekwamen (SP 44). Dat is laat als men in rekening neemt dat sommige 'onschuldige eigenaars' al jaren wachten.

Het beleid moet verder aandacht schenken aan de sanering van onderwaterbodems.

**[38] De beleidsnota over bodemerrosie.** Aandacht is er verder ook voor bodemaantasting, vooral dan voor de erosieproblematiek (SD 46 tot OD 48). In de beleidsnota Leefmilieu wordt er over dit probleem het volgende gesteld: "... erosiebeleid is erg belangrijk voor het ondersteunen van de rioleringsinspanningen van de gemeenten en het beheersen van de sedimentaanvoer naar waterlopen en waterwegen. Elke euro die we investeren in erosiebestrijding verdienen we dubbel terug door minder schade en opruimkosten." In de beleidsnota Landbouw staat verder te lezen: "*De erosiegevoeligheid van het landgebruik [in de periode 2000-2007] bleef echter stijgen met 4% door de teeltkeuze voor meer erosiegevoelige gewassen zoals maïs en aardappelen.*"

#### **MIRA over bodemerrosie<sup>29</sup>**

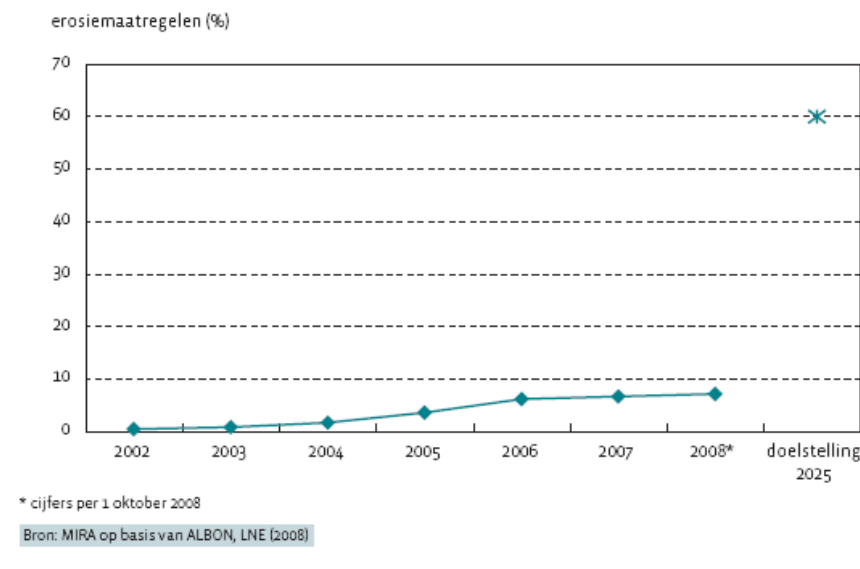
In Vlaanderen wordt jaarlijks ongeveer 2 miljoen ton bodemmateriaal geërodeerd. Zo'n 0,4 miljoen ton daarvan komt terecht in het oppervlaktewater. De resterende 1,6 miljoen ton wordt afgezet voordat het de waterlopen bereikt. De aan erosie gekoppelde sedimentaanvoer kan sterk gereduceerd worden (tot 65 %) door efficiënte erosiebestrijdingsmaatregelen toe te passen op een zo groot mogelijk areaal.

<sup>28</sup> Het milieubeleidsplan 2003-2007 had als langetermijndoelstelling voor bodemverontreiniging om alle historische bodemverontreinigingen die een ernstige bedreiging vormen te saneren voor 2036. Deze doelstelling blijft ongewijzigd in de Actualisatie van het Milieubeleidsplan 2003-2007 voor de periode 2008-2010 (p. 31).

<sup>29</sup> MIRA-T 2006 Focusrapport, p. 182 e.v.  
MIRA-T Indicatorenrapport '08, p. 108.

Het Vlaamse Gewest kent subsidies toe aan gemeenten voor de opmaak van een erosiebestrijdingsplan en voor de aanleg van kleinschalige erosiebestrijdingswerken in uitvoering van dat plan. Daarnaast kan de landbouwer een beheersovereenkomst erosiebestrijding (grasbufferstrook, grasgang, erosiedam en -poel, niet-kerende bodembewerking, directe inzaai) afsluiten met de Vlaamse Landmaatschappij waarvoor hij een vergoeding ontvangt. Verder investeert de Vlaamse overheid in communicatie en sensibilisatie rond erosiebestrijdingsmaatregelen.

Ter evaluatie van de effectiviteit van de bovenvermelde instrumenten (kleinschalige erosiebestrijdingswerken & beheersovereenkomst erosiebestrijding) werd door de administratie een indicator erosiemaatregelen samengesteld. Deze indicator meet het effect van beide instrumenten op gelijke voet en dit ten opzichte van de voor elke gemeente gedefinieerde doelstelling. Bij een indicatorwaarde gelijk aan 100 % zijn de grootste bodemerosieproblemen in Vlaanderen opgelost. Een haalbare en billijke doelstelling op langere termijn is een indicatorwaarde van 60 % te behalen tegen 2025. In 2008 bedroeg de waarde van de indicator 7,04 %.



De minister wil in eerste fase inzetten op een verbetering van het bestaande erosiebesluit (subsidies erosiebestrijdingsplannen) tegen 1 januari 2011. Ze wil ook de beheersovereenkomsten inzake erosie optimalisering in het kader van de PDPO. Aldus neemt de overheid zich voor om "tussen 2008 en 2014 [...] de VRIND-beleidsindicator voor de bodemerosiebestrijding op gemeentelijk niveau te verdubbelen van 7 % tot 14%". (Deze indicator is dezelfde als de indicator 'erosiemaatregelen' bij MIRA.) In de loop van de regeerperiode zal geëvalueerd worden "of meer verplichte erosiemaatregelen zich opdringen".

**[39] Aanbevelingen betreffende bodemerosie.** De Raad merkt op dat met voorgestelde doelstelling (stijging van de indicator tot 14% tegen 2014) de doelstelling uit MIRA-T (stijging van de indicator tot 60 % tegen 2025) moeilijk haalbaar lijkt.

Vanuit de vaststelling dat de erosiegevoeligheid van landgebruik nog steeds toeneemt, en dat er aan het concrete erosieprobleem een ernstig maatschappelijk prijskaartje vast hangt (bagger- en ruimsingswerken), wacht de Minaraad af of volstaan kan worden met de voorgenomen optimalisering en intensivering van de



huidige op vrijwilligheid gebaseerde instrumenten. Het is dan ook belangrijk dat de voorgenomen evaluatie deze legislatuur grondig doorgevoerd wordt, zodat er, indien nodig, meer effectieve maatregelen kunnen worden genomen om aan het probleem te verhelpen. De Raad vraagt om in deze evaluatie ook de kosten/baten verhouding (met inbegrip van de maatschappelijke kosten en baten) van de verschillende oplossingsmogelijkheden mee te nemen.

- [40] De Minaraad betreurt dat de beleidsnota geen aandacht heeft voor de duurzame houtproductie in Vlaanderen. Hout is een van de natuurlijke rijkdommen van Vlaanderen die kan bijdragen tot een verhoging van de zelfvoorzieningsgraad. Houtproductie en -verbruik zijn een component en afzet van het duurzaam bosbeheer zodat de andere functies van bos hiermee meteen bevorderd zijn. Concrete doelstellingen voor volwaardige houtproductie en houtverbruik zouden opgesteld moeten worden want momenteel wordt de verantwoordelijk voor deze functie niet duidelijk opgenomen door de overheid.

### 2.1.6. Biodiversiteit

- [41] **De beleidsnota.** Het luik "biodiversiteit" bevat zes strategische doelstellingen. SD 54 betreft het ambitieniveau voor het biodiversiteitbeleid. Tegen 2020 moet Vlaanderen inzake biodiversiteit de vergelijking kunnen doorstaan met de Europese economische topregio's. Verder moeten alle Vlamingen in hun directe omgeving beschikken over een basisnatuurkwaliteit.

Deze strategische doelstelling is uitgewerkt in operationele doelstellingen betreffende de instandhoudingsdoelstellingen, de grote projecten langsheen waterlopen, de uitbreiding van gebieden onder effectief natuurbeheer, het soortenbeleid, de verbetering van de instrumentenmix en ten slotte de samenwerking en integratie met andere beleidsvelden en –sectoren.

De vijf andere strategische doelstellingen van dit beleidsthema betreffen respectievelijk de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid (SD 61), het verbeteren van de beleefbaarheid en de toegankelijkheid van de natuurgebieden, bossen en parken en de instrumenten die de overheid daarvoor kan inzetten (SD 62), de verbeterde valorisatie van de natuurgebieden, bossen en parken (SD 64), de beschikbaarheid van nabije natuur-, bos- of groenwaarden voor elke stadsbewoner (SD 65), en ten slotte de aandacht voor de randvoorwaarden voor een effectief natuur- en bos- en groenbeleid (SD 67).

Voor deze SD's zijn er weinig operationele doelstellingen uitgewerkt.

Om de hiervoor besproken doelstellingen te realiseren, zullen er een twintigtal regelgevingsinitiatieven genomen worden.

Volgende voornemens hebben een aanzienlijke budgettaire impact of vereisen minstens een continuering van budgettaire inspanningen: de grote, riviergebonden projecten (OD 56), het onder effectief natuurbeheer plaatsen van een kwantiteit hectaren per jaar (OD 57), het soortenbeleid (OD 58), de wilde dierenziekten (onderdeel van OD 60) en de stadsbossen (SD 62 en OD 66). Er zijn ook doelstellingen met een besparings- of opbrengstpotentieel. Het betreft de operationele doelstellingen betreffende de instrumentenmix (OD 59) en de integratie (OD 60) en de strategische doelstelling betreffende valorisatie (SD 64), althans voor zover het gaat over het OC van het Agentschap voor Natuur en Bos.

- [42] **Leeswijzer en algemene aanbeveling.** Dit onderdeel van de beleidsnota bevat vrij veel strategische en operationele doelstellingen die we voor het gemak hergroeperen. Eerst doen we enkele algemene aanbevelingen. Daarna volgen aanbevelingen over volgende vier subthema's die de doelstellingen als volgt

samennemen:

- Doelstellingen die te maken hebben met wat het beleid wil doen voor de natuur zelf (trefwoord: "biodiversiteit").
- Beleidsinspanningen voor de natuurconsument (trefwoord: "toegankelijkheid", "stadsbossen").
- Beleidsvoornemens met betrekking tot de aan natuur verbonden producent (trefwoord: "de economische functie").
- Doelstellingen die te maken hebben met randvoorwaarden voor het beleid. Tot de randvoorwaarden behoort niet alleen de ruimtelijke planning, maar ook andere onderwerpen die in de nota aan bod komen. Het betreft onder meer OD 59 (verbetering van de instrumentenmix), OD 60 (samenwerking en integratie met andere beleidsvelden en –sectoren) en SD 61 (wetenschappelijke onderbouwing van het natuur- en bosbeleid).

De Minaraad meent dat de eerste drie categorieën noodzakelijk zijn, en dat geen van de drie voldoende is om een volwaardig natuur-, bos- en groenbeleid te schragen. De Raad vindt het dan ook terecht dat elk van de drie categorieën aandacht krijgt in de beleidsnota.

De Raad beveelt aan om het wetenschappelijk onderzoek, de opvolging en de rapportering meer evenwichtig te oriënteren op deze drie categorieën

**[43] Algemene aanbeveling: operationaliseer de strategische doelstellingen beter.** Een eerste punt van kritiek betreft de operationalisering van vijf van de zes strategische doelstellingen. Voor drie van de vijf SD's is er telkens één OD. Voor SD 62 (beleefbaarheid en toegankelijkheid van natuurgerelateerde gebieden) is dat OD 63 over de regionale landschappen. SD 65 (stadsbewoners moeten toegang hebben tot nabije natuur- bos- of groenwaarden) is alleen geoperationaliseerd in een doelstelling betreffende (her)bebossing (OD 66). Wat de randvoorwaarden betreft voor een natuur- en bos- en groenbeleid (SD 67) wordt enkel melding gemaakt van de ruimtelijke planning (OD 68). De twee overblijvende SD's kregen zelfs geen operationele doelstelling mee.

**[44] Algemene aanbeveling: werken met kwantitatieve doelstellingen is positief maar kan duidelijker.** Het biodiversiteitsbeleid is een van de weinige thema's waarvoor de beleidsnota kwantitatieve doelstellingen voorop stelt. Op zich is dat positief. Er wordt meer bepaald een uitbreiding in het vooruitzicht gesteld van gebieden onder effectief natuurbeheer met 3000 ha/jaar en ook een uitbreiding van de oppervlakte natuur- en bosreservaten tot 70.000 ha – vermoedelijk tegen 2020 (zie de beleidsnota p. 15 en OD 57).

De manier waarop die kwantitatieve doelstelling bekomen werd en uitgedrukt wordt, is jammer genoeg niet echt helder. Ook moet de relatie verduidelijkt worden tussen deze algemene doelstelling over de omvang van de gebieden onder effectief natuurbeheer, en OD 55 betreffende de instandhoudingsdoelstellingen. Het Vlaams Gewest beschikte einde 2008 over 6.579 ha Vlaams natuurreserveaat, 13.435 ha erkend natuurreserveaat, en 2.547 ha bosreservaat, samen 22.561 ha. Het is onduidelijk hoe deze oppervlakte aan "*natuur- en bosreservaten*" in tien jaar tijd kan opgedreven worden tot 70.000 ha.

Daarnaast is er de in Vlaanderen aanwezige oppervlakte "*met effectief natuurbeheer*".<sup>30</sup> Eind 2007 bedroeg deze oppervlakte ongeveer 39.365 ha<sup>31</sup>. De

---

<sup>30</sup> In de INBO-statistiek wordt er, naar analogie met de Milieubeleidsplannen, onder "oppervlakte met effectief natuurbeheer" verwezen naar de som van de oppervlakten van erkende

doelstelling om deze categorie op te drijven tot 70.000 ha binnen een periode van tien jaar is realistischer. Ze spoort ook samen met de eerst vermelde doelstelling, om de oppervlakte met "*effectief natuurbeheer*" te gaan uitbreiden met 3000/ha/jaar, of 30.000 ha over 10 jaar.

De Minaraad vraagt dan ook om de gebruikte begrippen en doelstellingen nauwkeuriger te definiëren en te kwantificeren.

**[45] Aanbevelingen voor het subthema 'biodiversiteit'.** De doelstelling voor dit subthema wordt in belangrijke mate bepaald door Europese verplichtingen. Ze vat niet alleen de rechtsonderhorigen, maar vooral ook het Vlaamse Gewest zelf. Het welslagen van de operaties betreffende instandhoudingsdoelstellingen, en het boeken van zichtbare vooruitgang op het vlak van de goede staat van instandhouding van de habitats en soorten uit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, zijn dan ook de minimumvereiste voor het welslagen van het Vlaamse natuurbeleid.

De aandacht voor de bevordering van de biodiversiteit in stad en platteland (OD 58) is passend. Hierbij wordt vertrokken van een verdere optimalisatie van de regelgeving in verband met soorten, jacht, wildschade en riviervisserij – het is correct dat onderdelen van deze regelgeving<sup>32</sup> nog een verdere optimalisatie nodig hebben. Dat is zeker zo in het licht van de langetermijnvisie om te komen tot een coherent en vereenvoudigd geheel van regelgeving in verband met soortenbescherming, -beheer en -gebruik.

Terecht wordt er bij de problematiek van de soorten gewag gemaakt van de kwestie van de invasieve exoten<sup>33</sup>, als bedreiging voor de biodiversiteit. De Minaraad wijst erop dat deze toename van exoten mede veroorzaakt wordt door de klimaatverandering.

Tegelijk wil de Minaraad ook aandacht vragen voor het fenomeen van schade door soorten als geheel (dus zowel de beschermde inheemse, als de niet- of minder beschermde inheemse en de uitheemse). Het zogenaamde soortenbesluit roept hiertoe de rechtsfiguur van de 'beheerregeling' in het leven. De Raad vraagt in dit verband om een goed onderbouwd en evenwichtig beleid.

**[46] Aanbevelingen betreffende de 'economische functie'.** Het is positief dat dit subthema in de beleidsnota aandacht krijgt, al is die aandacht nog te zwak. Bovendien is de problematiek te veel bekeken vanuit het perspectief van het Agentschap voor Natuur en Bos (de 'instellingslogica').

Hoewel de titel van SD 64 ook spreekt over de valorisatie van natuurgebieden en parken, is er in deze SD enkel aandacht voor de economische functie van bossen (o.a. de problematiek van afstemming tussen de houtproducent en de

---

natuurreservaten, Vlaamse natuurreservaten en aangewezen of erkende bosreservaten, maar ook de natuurdomeinen beheerd door het Agentschap voor Natuur en Bos en de militaire domeinen waarvoor er een "natuurprotocol" bestaat met het Agentschap voor Natuur en Bos. De domeinbossen maken evenwel geen deel uit van deze categorie, evenmin als de nog niet erkende natuurgebieden die in beheer zijn bij natuurverenigingen.

<sup>31</sup> Al deze cijfers uit INBO, <http://www.natuurindicatoren.be/>.

<sup>32</sup> Bvb. wildbeheereenheden, riviervisserij, enz.

<sup>33</sup> Exoten: dieren, planten en micro-organismen die door menselijk handelen in een nieuw gebied terechtkomen. Invasieve soorten worden in het zgn. soortenbesluit gedefinieerd als exoten die zich massaal verbreiden of kunnen verbreiden in hun nieuwe omgeving en zodoende een bedreiging kunnen vormen, hetzij voor het vermogen van het natuurlijk milieu om in menselijke behoeften te voorzien, hetzij voor de inheemse biodiversiteit.

houtverwerker). De vlag en de lading komen dus niet helemaal overeen. De Minaraad pleit voor aandacht voor de valorisatie van de natuur in de brede zin (openbare en privé-natuur, zowel voor "oogst" als voor recreatie en toerisme<sup>34</sup>, ten voordele van de lokale economie) en voor aandacht voor - en strategische ondersteuning van - de concrete economische functie van het bos (in hoofdzaak de houtproductie).

OD 109 uit het luik 'slagkrachtige overheid' stelt dat het concept 'ecosysteemdiensten' verder onderzocht wordt. Ecosysteemdiensten worden wat passief bekeken (vergoeding). De Minaraad wijst erop dat de overheid ook actief aan de slag kan met het concept met als doel om ecosysteemfuncties te valoriseren.

De nota stelt dat het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) er zorg voor zal dragen dat hout uit zijn grotere boscomplexen het FSC-label ('Forest Stewardship Council') krijgt.

De Minaraad pleit ervoor om snel een oplossing te bieden voor de langlopende discussie over de aanvaarding van de labels (elk met eigen accenten), zodat er ook in Vlaanderen gekomen kan worden tot een grotere graad aan positief gelabelde bossen. De criteria voor duurzaam bosbeheer zijn de basis voor de aanvaarding van labels.

Een voornemen is dat het Ondersteunend Centrum (OC) van ANB - zijnde het eigen vermogen van het agentschap zonder rechtspersoonlijkheid - zou worden opgevat als de "natuurinvesteringsmaatschappij" voor het agentschap. Op zich wellicht een positief voornemen - hoewel niet duidelijk is in welke richting deze investeringen zouden gaan - maar feit blijft dat er in deze beleidsbrief onvoldoende aandacht wordt gegeven aan de privésector als beheerder en investeerder. Ook wat dat betreft is er behoefte aan een duidelijk beleid. Zo zijn erkenning, rechtszekerheid en ondersteuning belangrijke randvoorwaarden om privé-investeerders blijvend te engageren.

Van een andere orde, maar ook economisch relevant, is de problematiek van de ziekten bij in het wild levende dieren. De nota (OD 60) besteedt terecht aandacht aan het oplossen van de vraag welk beleidsdomein en/of agentschap binnen het Vlaamse bestuursniveau moet instaan voor omzetting en de toepassing de Europese verordening en de drie Europese richtlijnen betreffende epidemieën bij vee en bij in het wild levende dieren (bv. varkenspest, vogelgriep). Tot nu toe werd die problematiek - wellicht deels in strijd met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling - opgenomen door het Federale Voedselagentschap maar wil of kan geen enkele Vlaamse dienst de problematiek ter harte nemen. Deze problematiek heeft niet alleen een economisch aspect maar ook een aspect biodiversiteit. Het moet dus vanuit beide gezichtspunten bekeken worden.

**[47] Aanbeveling over ecosysteemdiensten.** OD 109 uit het luik 'slagkrachtige overheid' stelt dat het concept 'ecosysteemdiensten' verder onderzocht wordt. Ecosysteemdiensten worden wat passief bekeken (109) (vergoeding) maar kunnen ook actief bekeken worden (valorisatie).

**[48] Aanbevelingen over de randvoorwaarden.** Zoals eerder al gesteld, het is terecht dat er een strategische doelstelling wordt besteed aan de "randvoorwaarden", maar deze omvatten meer dan deze van de ruimtelijke ordening.

---

<sup>34</sup> Terecht wordt er bv. onder OD 60 verwezen naar het Nationaal Park Hoge Kempen.

Wat betreft de doelstelling voor wetenschappelijke onderbouwing, stelt de nota terecht dat werk gemaakt moet worden van een geïntegreerd informatiebeheer.

Een belangrijke randvoorwaarde betreft de samenwerking tussen de overheid en de maatschappelijke actoren. Uit de nota spreekt een positieve instelling over samenwerking met doelgroepen. Maar het is jammer dat de doelstelling met betrekking tot samenwerking in het kader van het biodiversiteitsbeleid (OD 60) geen algemene visie bevat over samenwerking en partnerschap met het privé natuur- en bosbeheer als een volwaardige pijler van het beheer.

De meeste doelstellingen van dit thema hebben trouwens op een of andere manier betrekking op veranderingsprocessen die gebeuren in samenwerking met maatschappelijke sectoren. Het gaat dus niet – of niet in hoofdzaak – om natuur, bos of groen in beheer van de overheid, maar om belangrijke onderhandelings- en overlegprocessen die zullen moeten gebeuren met de “omgeving” van het overheidsapparaat. De Minaraad vraagt dan ook om hiervoor voldoende expertise, mensen en middelen in te zetten.

### 2.1.7. Lokale leefkwaliteit

**[49] De beleidsnota.** Onder de rubriek ‘lokale leefkwaliteit’ groepeerde de nota de doelstellingen betreffende hinder door geluid, geur en licht, de doelstellingen op het vlak van milieu en gezondheid en de ViA-doorbraak ‘groen stedengewest’.

**[50] Aanbevelingen betreffende geluidshinder.** De Vlaamse Regering keurde op 23 oktober 2009 drie ontwerpen van actieplan goed, meer bepaald het ontwerp van actieplan ‘wegverkeerslawaai fase 1’, het ontwerp van actieplan ‘spoorweglawaai fase 1’ en het ontwerp van actieplan ‘omgevingslawaai voor de luchthaven *Brussels Airport*’. Daarmee verzette de regering mogelijk al heel wat werk voor de visievorming over het thema geluidshinder.

De Minaraad ontving een adviesvraag over de drie actieplannen en zal in het kader van die adviesvraag dieper ingaan op het thema.

**[51] Aanbevelingen betreffende geur- en lichthinder.** Voor aanbevelingen verwijst de Raad naar zijn advies van 29 april 2009 over het visiedocument duurzaam geurbeleid (aflevering 2009|18).

#### **Krachtlijnen van het advies van 29 april 2009 over het visiedocument duurzaam geurbeleid**

Ruim 15% van de bevolking in Vlaanderen werd anno 2007 op een of andere manier gehinderd door geurtjes afkomstig van allerlei activiteiten. De problematiek van geurhinder wordt vooral ad hoc benaderd. De laatste jaren komt hierin stilaan verandering. Er is nood aan een verduidelijking van het beleidsmatige en regelgevende kader. Ter voorbereiding van dit vernieuwde beleidskader werd door het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) een achtergronddocument en een visiedocument uitgewerkt. Het is het visiedocument dat ter advies voorligt.

De Raad meent dat bij de evaluatie van geurhinder/klachten de volgende toetsingscriteria van belang zijn: type omgeving, onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties, hedonische waarde, frequentie en duur van optreden van

geurhinder, relevantie van de klacht. De Minaraad beaamt dat het gestandaardiseerde milieuklachtenregistratie- en opvolgingsysteem' (MKROS) een grote stap vooruit is. Klachten kunnen een aanwijzing zijn doch het feit dat er geen klachten geregistreerd zijn, betekent niet dat er geen geurhinder is. Anderzijds betekent het feit dat er een klacht is niet altijd dat er sprake is van – onaanvaardbare – geurhinder. Sommige omwonenden maken soms oneigenlijk gebruik van dit instrument.

De Raad meent dat het opstellen van geurkwaliteitsnormen als algemene immissierichtwaarden in deel 2 van VLAREM II een goede maatregel kan zijn, maar vindt dat het toepassingsgebied ruimer moet zijn dan het beheersen van geurhinder bij hinderlijke bedrijven. Immissierichtwaarden zijn een indicator om potentiële probleemgebieden te identificeren waarbij alle geurbelastende activiteiten geïnventariseerd moeten worden.

De Minaraad geeft in eerste instantie de voorkeur aan optie 5 en optie 8. Voor bepaalde sectoren, waaronder de landbouwsector, kan ook optie 3 worden ondersteund.

De uitbreiding van de sectorale voorwaarden in deel 5 van VLAREM II (optie 3) met bijkomende middelvoorschriften kan een goede optie zijn voor welbepaalde sectoren waar door middel van BBT-gerelateerde maatregelen de geuremissies kunnen worden teruggedrongen tot een aanvaardbaar niveau. Dit is mogelijk in de landbouwsector waar de geurproblematiek vandaag de dag reeds sectoraal wordt aangepakt met behulp van middelvoorschriften gebaseerd op BBT, zoals verbods- en afstandsregels en emissiearme stallen in Vlarem, de uitrijregeling in het mestdecreet, etc.

In beleidsoptie 5 wordt voorgesteld de nu gehanteerde geurstudie als bijzondere voorwaarde te uniformiseren in de vorm van een geurbeheersplan en geuraudit. De Raad is voorstander om de inhoud en de procedure van een geuraudit en een geurbeheersplan in een code van goede praktijk te gieten en een erkenning voor deskundigen uit te werken. Inzake de criteria om te beslissen of al dan niet een geuraudit of een geurbeheersplan moet opgemaakt worden, is de Raad in principe voorstander van twee pistes. Voor bedrijven met een voorgeschiedenis aan geurhinder én die behoren tot bedrijfssectoren die kampen met ernstige en extreme geurhinder, is het tijdstip van de (her)vergunning volgens de Minaraad een goed moment om na te gaan of een geuraudit of een geurbeheersplan noodzakelijk is. De andere te volgen piste is het opleggen van een geuraudit of een geurbeheersplan bij gegronde geregistreerde geurklachten.

De Minaraad is ook voorstander van het opstellen en juridisch verankeren van sectorale codes van goede praktijk (optie 8). De opname van de volledige code in Vlarem (of in de bijlagen) is niet gewenst omdat dit de flexibiliteit om de code aan te passen hypothekeert. Wel vraagt de Raad dat codes opgesteld worden met inspraak van de betrokken sectoren.

Volgens de Minaraad zijn geen bijkomende instrumenten nodig voor kleine vergunnings- of meldingsplichtige ondernemingen.

Om de geurlast van particuliere en andere niet-ingedeelde activiteiten te verminderen opteert de Minaraad naast de bestaande maatregelen voor deel 6 van Vlarem II uit te breiden met een hoofdstuk 'beheersing van hinder door geur'. Hierdoor is immers ook een uniform beleid mogelijk in het hele gewest.

Om de link met ruimtelijke ordening te versterken opteert de Raad voor het instrument milieuzonering. Het doel is om milieuhinderaspecten (geluid, geur, stof, etc.) van hinderlijke inrichtingen beter in rekening te brengen bij het planologische besluitvormingsproces.

**[51] Aanbevelingen betreffende milieu en gezondheid.** De ambitieuze doelstelling van het Pact 2020 om in 2020 de druk van het milieu op de gezondheid significant te laten dalen zal de nodige inspanningen vragen.

Gevaarlijke stoffen, luchtverontreiniging, chemicaliën, etc. hebben een effect op de gezondheid, waarbij vooral de kwetsbare groepen getroffen worden (ongeborenen, kinderen, ouderen, kansarmen). Gezien de fysieke kenmerken (dunnere huid, lager gewicht, kleinere organen) van ongeborenen en (jonge) kinderen zijn de gevolgen van ongezonde producten veel groter omdat zij in verhouding tot hun lichaamsgewicht grotere hoeveelheden binnen krijgen<sup>35</sup>. De Wereldgezondheidsorganisatie wijst erop dat milieufactoren invloed hebben op meer dan 80 hedendaagse ziektes zoals astma, allergieën, kanker, luchtwegenproblemen, maar ook zwaarlijvigheid, vruchtbaarheidsproblemen etc.

De effecten van onze Westerse levensstijl, nieuwe technologieën, veranderende werk- en leefpatronen op ons milieu en gezondheid zijn tot nu toe niet bekend. Paradoxaal is dat de levensverwachting toeneemt in Europa, maar dat steeds meer astma, allergieën<sup>36</sup> en bepaalde kankers<sup>37</sup> vastgesteld worden, vooral bij kinderen. Dé uitdaging is om deze nieuwe ziekten binnen de perken te houden, met nadruk op preventie. Volgens het 'Milieu- en Natuurrapport - Thema's 2003' van de Vlaamse Milieumaatschappij zorgt de luchtkwaliteit ervoor dat elke Vlaming gemiddeld een half gezond levensjaar verliest, voornamelijk te wijten aan de aanwezigheid van fijn stof (PM10). De schade aan de gezondheid door milieuverontreiniging, wordt geraamd op minstens 2,3 miljard € per jaar, of zo'n 1,5% van het BBP van Vlaanderen.

Er zijn al heel wat wetenschappelijke gegevens over de gevolgen van milieuverstoring op de gezondheid. Aangevuld met eventueel nieuw onderzoek zouden ze leiden tot een, zoals de minister het stelt, geïntegreerd horizontaal beleid over alle administratieve niveaus en alle betrokken beleidsdomeinen heen. Statistisch onderzoek is echter ook nog een noodzaak waarbij het voorbeeld gegeven kan worden dat er noch op Vlaams noch op federaal niveau officiële cijfers bestaan betreffende astma en allergie patiënten.

Extra aandacht dient inderdaad besteed te worden aan de binnenhuiskwaliteit, niet alleen op crèches en scholen maar ook buitenschoolse opvang, onthaalouders en andere mogelijke soorten van kinderopvang. Zo kunnen op snelle en eenvoudige wijze milieubelastende problemen (aanpassen verluchttingsperiodes, gebruik van sprays en andere chemische producten) worden verholpen. Zowel personeel als ouders dienen gesensibiliseerd te worden.

---

<sup>35</sup> Children's health and environment: A review of evidence. A joint report from the European Environment Agency and the WHO Regional Office for Europe, Children's special vulnerability to environmental hazards: an overview, issue report n° 29, European Environmental Agency 2002

<sup>36</sup> Astma en allergiekoepel vzw

<sup>37</sup> Stichting Kankerregister

<http://coldfusionwebhostings.be/PSK/Upload/GENERAL//Pers/Acad%20zitting-persconferentie.pdf>

### 2.1.8. Mest

**[52] De beleidsnota.** De strategische lijn van de minister is de verdere uitvoering van het beleid dat werd vastgesteld halverwege de vorige legislatuur. Er komt een evaluatie – gericht op de optimalisering – van dit beleid.

De operationele doelstellingen betreffen de opmaak van een nieuw actieprogramma om een verlenging te krijgen van de door Europa verleende derogatie (OD 86), de aanvulling van het generieke mestbeleid met een beleid voor specifieke gebieden (OD 87), de versterking van de adviserende en sensibiliserende rol van de mestbank (OD 88), en de verdere uitbouw van de mestverwerking (OD 89).

**[53] Aanbevelingen.** Het is een goed idee om beleidsbijsturingen te baseren op de evaluaties van het tot dan toe gevoerde beleid. De Minaraad ondersteunt dan ook de aangekondigde 'algemene evaluatie' van het mestbeleid (SD 85) en de aangekondigde evaluatie van de huidige Europese derogatie (OD 86). De evaluaties moeten zowel gericht worden op de uitvoerbaarheid van de regelgeving (met o.a. het aspect administratieve vereenvoudiging) als op de milieu-effectiviteit. Ze moeten tijdig uitgevoerd worden zodat de resultaten kunnen doorwerken in de te nemen beslissingen.

Naast de operationele doelstellingen die gericht zijn op het ondersteunen van de boeren en de administratieve vereenvoudiging vraagt de Minaraad aandacht voor de kwantitatieve milieudoelstellingen uit de nitraatrichtlijn (zowel inzake stikstof als inzake fosfor).

De Minaraad wil meer duidelijkheid over de inplantingsvoorwaarden voor biomassa-installaties, en meer concreet mestverwerkingsinstallaties (zie punt [35]).

De Minaraad vraagt om de voornemens en doelstellingen van het mestbeleid goed af te stemmen op de doelstellingen in andere delen van de nota. Zo stelt OD 11 dat men de optie uitbreiding mits bewezen mestverwerking uit het Mestdecreet zal evalueren in het licht van de nieuwe NEC-emissieplafonds. In OD 19 klinkt het dat de bemesting zal afgestemd worden op de draagkracht van de watersystemen.

### 2.1.9. Open ruimte

**[54] Aanbevelingen.** Ook dit onderdeel van de beleidsnota is te veel opgesteld vanuit een 'instellingslogica'. Ditmaal is de VLM het uitgangspunt. Ook andere actoren van het open ruimtebeleid verdienen aandacht.

Een mogelijk instrument om de kwaliteit van de open ruimte te verbeteren via een gebiedsgericht beleid zijn de 'geïntegreerde beheerplannen', die de aandachtspunten combineren van verschillende beleidsvelden.

Meer algemeen herinnert de Minaraad eraan dat de overheid al lang aankondigt dat ze werkt aan een decreet dat een 'instrumentenkoffer' zal bevatten voor de inrichting van de open ruimte. De beleidsnota maakt niet duidelijk wat de intenties zijn van de minister op dit vlak.

OD98 spreekt over het verhogen van de efficiëntie van het instrument beheersovereenkomsten. Dat is positief. De Minaraad vraagt om – naast de eventuele ontwikkeling van nieuwe beheersovereenkomsten - ook de bestaande beheersovereenkomsten te evalueren en indien nodig te verbeteren.



## 2.2. Bij het luik slagkrachtige overheid

### 2.2.1. De beleidscyclus: beleidsonderbouwing, voorbereiding en evaluatie

[55] **De beleidsnota over planning.** Planning komt aan bod op verschillende plaatsen in de nota, vooral dan vanuit de wens naar afstemming en integratie. In OD 106 gaat het over de onderlinge afstemming met beleidsplannen van andere beleidsdomeinen, nl. mobiliteit en ruimtelijke ordening. In OD 105 gaat het over de plannen van het eigen beleidsdomein. Die laatste operationele doelstelling gaat uit van twee verschillende gedachten, die onderling strijdig zijn. Ten eerste het streven naar integratie van alle plannen van het beleidsdomein LNE. Ten tweede het streven naar een goede afstemming en wisselwerking tussen de plannen, rapporten en programma's van het beleidsdomein.

[56] **Aanbevelingen.** Wat de LNE-planning betreft merkt de Minaraad op dat er een flink verschil in ambitieniveau bestaat tussen afstemming enerzijds en integratie anderzijds. Streven naar afstemming en wisselwerking is altijd positief. Het streven naar integratie in één overkoepelend milieubeleidsplan doet vragen rijzen zoals: *'Werkt een hiërarchische planning met één centraal plan dat uitgewerkt wordt in deelplannen wel efficiënt?'* Bij het uitwerken van de deelplannen is immers altijd nieuwe en ook meer gedetailleerde informatie beschikbaar die kan dwingen tot de herziening van gemaakte beleidskeuzes.

[57] **De beleidsnota over de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid.** De nota kiest terecht voor een milieu- en natuurrapportering die bruikbaar is voor de inschatting van de effecten van diverse mogelijke beleidskeuzes (ex ante evaluatie, ook via scenariorapporten) en voor ex post evaluatie (SD 107 en OD 108).

[58] **Aanbevelingen.** Een wetenschappelijke onderbouwing van het beleid is meer dan ex ante evaluatie en scenariorapporten en meer dan de invalshoek *output – outcome* (zie ook OD 104).

Ook andere middelen moeten ingezet worden. Belangrijk is hier het wetenschappelijk onderzoek (het programma toegepast wetenschappelijk onderzoek leefmilieu – TWOL - en relevante onderdelen van onderzoeksprogramma's van INBO, van VITO en van de relevante steunpunten). De onderzoeksprogrammering verdient wellicht meer aandacht en meer maatschappelijk-politieke debat dan ze tot hiertoe heeft gekregen. (Zie bv. ook de opmerkingen over de aangekondigde evaluatiestudies die verband houden met MER in punt [76].)

Ook andere invalshoeken - zoals de organisatie van de overheid en de procesevaluatie - verdienen aandacht.

Verder moet de milieu-overheid meer investeren in interne expertise bij het departement over horizontale aspecten van het milieubeleid zoals de instrumenteringsvraagstukken (zie ook OD 110) en moet ze die kennis via een beleidsdomeinbrede projectwerking inzetten bij de ontwikkeling van beleidsvoornemens en regelgeving. Verkokering is nefast voor de opbouw van dit soort van kennis.

Ook zinnig is een debat over de optimalisering van NARA (en van het in deze context niet vermelde MIRA) in functie van de een aan de legislatuur gebonden beleidscyclus (OD 110). De twee vormen van rapportering waren tot nu toe

afgestemd op de beleidsplanning, maar tijdens de vorige legislatuur beslist de regering om die beleidsplanning af te stemmen op legislatuur. Een inhaalbewering voor MIRA en NARA is aangewezen, al worden ze dan best samen bekeken. De voorbije jaren zetten MIRA en NARA al stappen in het werken met scenarioanalyses, het evalueren van instrumentenmixen en het meenemen van economische aspecten. De Minaraad vindt het zinvol om verder in te zetten op kennisontwikkeling over die onderwerpen. Om dit met succes te kunnen doen moeten de teams die werken aan MIRA en NARA voldoende beleidswetenschappelijke en economische kennis aan boord hebben (of op een andere manier kunnen aanboren). De instellingen moeten ervoor zorgen dat dit soort van kennis een volwaardige plaats krijgt naast de exact-wetenschappelijke kennis waar ze meer mee vertrouwd zijn.

**[59] De beleidsnota over opvolging en rapportering.** OD 104 (transparante opvolging en jaarlijkse rapportering) ligt in lijn met de positieve ontwikkelingen van het laatste decennium, bv. de ontwikkeling van beleidsindicatoren binnen LNE.

De Vlaamse Regering besliste op vrijdag 26 september 2009 om een opvolgingssysteem op te zetten voor de uitvoering van het regeerakkoord, ViA en het Pact 2020. De grote strategische projecten en de beleidsnota's zullen in concrete jaarlijkse stappen worden opgevolgd.

Het is verder van groot belang dat de door LNE ontwikkelde indicatoren (en het regeringsbrede systeem) voor iedereen toegankelijk zijn via een internettoepassing. Enkel zo is een geloofwaardige politiek-maatschappelijke opvolging mogelijk van de realisatie van de beleidsvoornemens.

**[60] Aanbevelingen.** Dit onderwerp is niet alleen kwestie van databanken en planformules, maar evenzeer kwestie van organisatie van het beleidsdomein en samenwerking tussen de administraties.

De algemene opvolgingssystemen van de milieuplanning en de specifieke opvolgingssystemen in het kader van de beheersovereenkomsten en de jaarlijkse en vijfjaarlijkse rapportering door de agentschappen moeten goed in elkaar passen.

De Minaraad vraagt verder dat de milieu-overheid zou komen tot een goede wisselwerking tussen het regeringsbrede opvolgingssysteem en al het werk dat in dit verband al gepresteerd is binnen het beleidsdomein LNE.

## 2.2.2. Samenwerking

**[61] Uitgangspunt in de beleidsnota.** De beleidsnota heeft – zeer terecht - aandacht voor uitwisseling van informatie en samenwerking tussen overheden. Erg belangrijk is de vaststelling dat meer en meer beleidsthema's vragen om een beleidsdomein- en bestuurslaagoverschrijdende aanpak (p. 51).

**[62] Aanbeveling.** Ook in onze buurlanden maakt men deze analyse. Maar samenwerking is des te belangrijker in België. Ons land kent immers een complexe verdeling van de bevoegdheden tussen de bestuurslagen. Er zijn nog andere argumenten om alvast de samenwerking te optimaliseren. Zo is er het debat over de omvang van de overheden in België en de daarmee gepaard gaande – door de crisis nog versterkte - roep naar efficiëntieverhoging.

**[63] De beleidsnota over samenwerking op Vlaams niveau.** Wat de horizontale samenwerking betreft, zit de belangrijkste vertaling van dit principe in OD 106: *Beleidsplanning en –opvolging milieu, mobiliteit en ruimtelijke ordening in*

*Vlaanderen worden onderling afgestemd.* Ook voor wat betreft de Europese dossiers en de thematische internationale milieudossiers wil de minister de samenwerking met andere beleidsdomeinen verbeteren (OD 145). Een andere uitwerking is de intentie om de beschikbare beleidsrelevante informatie van MIRA en NARA te laten doorwerken naar andere beleidsdomeinen (OD 108).

Voorbeelden van beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking op concreter niveau zijn de aangekondigde samenwerking voor de vereenvoudiging van de mestwetgeving (OD 101) en voor de uitvoering van projecten natuurtechnische milieubouw (NTMB) langs wegen en waterlopen (OD 138).

**[64] Aanbevelingen.** Het waarmaken van die intenties tot informatiedoorstroming en samenwerking vergt veel overleg tussen ambtenaren van de verschillende beleidsdomeinen. Dit in het kader van planningsprocessen en meer concrete projecten en wellicht ook op continue basis. Immers, papier overtuigt niet, alleen mensen doen dat. Om ervoor te zorgen dat dit overleg daadwerkelijk functioneert, is er behoefte aan een cultuur van samenwerking en aan overlegafspraken en -platformen die goed werken. Wat de onderlinge afstemming van de strategische plannen van de verschillende beleidsdomeinen betreft (RO, mobiliteit, milieu) moet er wellicht ook een structurele samenwerking zijn tussen de verschillende planningsteams. De regering moet de leidinggevende ambtenaren hierop aanspreken, bv. via de management- en beheersovereenkomsten tussen de regering enerzijds en de departementen en agentschappen anderzijds.

**[65] De beleidsnota over samenwerking met de lokale overheden.** De samenwerking met de lokale overheden krijgt aandacht in SD 136 en OD 139.

**[66] Aanbevelingen.** De Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013 met de gemeenten en provincies stelt dat de contractuele bepalingen met onmiddellijke ingang kunnen aangepast worden aan eventuele nieuwe wettelijke bepalingen. De contracttekst voorziet ook ruimte voor aanpassingen na overleg tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten.

De beleidsnota verwijst naar deze clausule om de overeenkomst 'gaandeweg' bij te sturen en haalt daarbij het beperken van de administratieve last en de verdere afstemming met andere beleidsinitiatieven zoals bv. groenarbeiders aan als belangrijke aandachtspunten.

De Minaraad is het ermee eens dat de contracttekst aanpasbaar moet zijn, maar dit moet eerder uitzondering dan regel zijn. Daarom vindt de Raad het woord 'gaandeweg' ongelukkig gekozen. Het opent de weg naar talrijke ad hoc bijstellingen.

De Raad stelt voor om na drie jaar één tussentijdse evaluatie te voorzien waarin alle knelpunten aan bod komen. De milieu-overheid moet - in overleg met de betrokken gemeenten en provincies – nagaan hoe de resultaten van de evaluatie verwerkt kunnen worden. Ook de Raad is graag bereid om hierover te reflecteren.

**[67] De beleidsnota over samenwerking op internationaal niveau.** De nota wijdt een hoofdstuk aan de samenwerking op internationaal en Europees niveau (SD 142 tot OD 146). Het discours in de beleidsnota (OD 142) bouwt voort op het nieuwe regeerakkoord en klinkt vrij positief. De minister wil een '*actief en realistisch progressief*' optreden op internationaal niveau. Dat impliceert wellicht een evenwicht tussen '*de draagkracht van het milieu op wereldschaal*' enerzijds en de haalbaarheid van maatregelen '*voor onze maatschappij en economie*' anderzijds.

**[68] Aanbeveling over de Europese standpuntbepaling.** Soms geeft de beleidsnota aan welke standpunten de minister wil innemen in het kader van de beleidsvoorbereiding op Europees niveau (bv. bij OD 11 bepaling nieuwe NEC emissieplafonds).

Dat is op zich verdienstelijk, maar het zou systematisch moeten gebeuren. Het is een manier om – onder meer het parlement – te informeren over een belangrijk aspect van de beleidsvoorbereiding. Men creëert zo bovendien systematisch een politiek gedragen uitgangspunt voor de ambtenaren die optreden als onderhandelaars.

### 2.2.3. Participatie

**[69] De beleidsnota over de rol van de maatschappelijke actoren.** Voortbouwend op het Pact 2020/Vlaanderen in Actie wil de minister de dialoog met alle maatschappelijke actoren meer inbouwen in haar beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Ze doet dit met het oog op draagvlakverbreding voor het milieubeleid dat moet leiden tot een betere spontane uitvoering ervan door de burgers, de bedrijven, de landbouwers, de terreinbeheerders en de milieubeweging.

Deze intentie werkt ook door in de operationele doelstellingen. Belangrijke voorbeelden zijn OD 2 (voorbereiding van het Klimaatbeleidsplan 2013-2020 in overleg met het brede middenveld) en OD 123 (procesmatige benadering MER-processen - waar wordt gesteld: *'Teneinde een zo ruim mogelijk draagvlak te creëren, is een participatief beleid van alle relevante maatschappelijke actoren vanaf een vroeg stadium van de planvorming van belang'*).

Samenwerking tussen overheid en maatschappelijke actoren en tussen maatschappelijke actoren onderling komt in algemene zin aan bod in OD 137 en OD 140. Overigens is de nota op dit punt niet duidelijk. De verschillende samenwerkingsvormen en de verschillende maatschappelijke actoren waarover de nota het heeft, zijn niet helder omschreven en niet duidelijk afgelijnd tegenover elkaar. Ook lijken OD 137 en OD 140 in belangrijke mate te overlappen. In de interpretatie van de Minaraad heeft de beleidsnota het over volgende samenwerkingsvormen:

- Partnerschappen tussen de overheid en niet-overheidsorganisaties. Het bestaande doelgroepenbeleid (dat zowel in OD 137 als in OD 140 aan bod komt) is hiervan een belangrijk voorbeeld. De minister kondigt aan dat dit beleid verder uitgebouwd wordt. Er zal zowel aandacht zijn voor voorlopers als voor moeilijk te bereiken groepen.
- Samenwerking rond milieu en natuur tussen niet-overheidsorganisaties onderling, meer bepaald economische actoren en NGO's (OD 140).

**[70] De beleidsnota over de rol van de strategische adviesraad.** Erg positief is de intentie om de strategische adviesraad van het beleidsdomein in te zetten als instrument om meer inzicht te krijgen op het maatschappelijk draagvlak voor beleidsvoorstellen en op de voorwaarden waaronder dat draagvlak versterkt kan worden (SD 107).

**[71] Aanbevelingen.** Om al die goede intenties waar te maken moet de minister (en Vlaamse regering) toch de traditionele manier van werken bijsturen. Een participatieve aanpak werkt alleen als voldaan is aan bepaalde kwaliteitseisen zoals transparantie van het proces, degelijke informatie, gelijke participatiemogelijkheden voor de verschillende stakeholders, het Raadplegen van

de verschillende actoren van in een vroege fase van de besluitvorming over de voorgenomen krachtlijnen van het beleid, geen al te krappe deadlines die het overleg tussen de stakeholders hypothekeren (al moet het voorziene tijdschema voor de besluitvorming gerespecteerd worden), enz.

Het werken met conceptnota's - die toelaten om in een vroege fase te consulteren over de krachtlijnen van het voorgenomen beleid (vergelijk met de praktijk in het beleidsdomein onderwijs en met de Europese praktijk met achtereenvolgens groen- en witboeken) verdient dan navolging.

Bijvoorbeeld op basis van die conceptnota's moet de minister adviesvragen voorleggen aan de adviesraden in een vroegere fase dan nu doorgaans het geval is. Ook voor het parlementaire debat kan die benadering een meerwaarde hebben.

Passen we die kwaliteitseisen bijvoorbeeld toe op het doelgroepenbeleid, dan levert dat volgende aandachtspunten op:

- Heeft het beleidsdomein een eenduidige overlegstructuur met de doelgroepen of treden de verschillende overheidsentiteiten soms ook parallel in dialoog?
- Zijn alle relevante onderdelen van de overheid (LNE en zijn afdelingen maar waar nodig ook andere departementen, agentschappen,..) betrokken en geëngageerd bij de juiste overlegfora? Of met andere woorden, zit langs overheidskant iedereen aan tafel die te maken heeft met een op het doelgroepenoverleg geagendeerde problematiek die de betrokken doelgroep raakt?
- Tot nu toe was het project doelgroepenoverleg vooral een zaak van de overheid en specifieke bedrijfssectoren. Is het passende niveau van informatiedoorstroming naar - en waar nodig consultatie van - andere actoren (vakbonden, NGO's, enz.) verzekerd?

Participatie heeft nog andere functies dan draagvlakverwerving. Het kan zorgen voor meer volledige informatie, creatieve ideeën en nieuwe concepten. Zeker kennisgerichte permanente fora met een historisch geheugen zoals adviesraden kunnen ingeschakeld worden voor die andere functies. Deze doelstelling vraagt zeker zeker proactiviteit en bovendien ook selectiviteit.

#### **2.2.4. Vereenvoudiging en administratieve lastenverlaging**

**[72] Situering.** De nota zet sterk in op vereenvoudiging van regelgeving & administratieve lastenverlaging (OD 101Mestwetgeving; ) en op ICT-toepassingen (OD 99 – één loket voor de rechten van voorkoop; OD 102 - Integraal Milieujaarverslag)

Het betreft grotendeels de voortzetting van bestaand beleid. Op zich is inzetten op vereenvoudiging en ICT prima. Voor het milieubeleid is het van belang dat deze projecten ruim genoeg worden opgevat, zodat ze niet alleen leiden tot lastenverlaging voor de mensen die de regelgeving moeten toepassen, maar ook tot een meer doeltreffend milieubeleid. Zo gaat het IMJV-project niet alleen over lastenverlaging maar moet het er ook voor zorgen dat de overheid goede beleidsrelevante informatie heeft en systematisch gebruikt.

Verder rijst de vraag in welke mate deze projecten blijven binnen de contouren van het bestaande beleid, en – zo dit het geval is - of er meer fundamentele bijstellingen van het beleid moeten komen (zoals bv. verandering van de gekozen instrumenten, heroverweging van de zin van informatie- en documentatieplichten) om te komen tot echte vereenvoudiging en een meer doeltreffend milieubeleid.

Sommige vereenvoudigingsprojecten vergen een andere aanpak dan het herbekijken van regelgeving en informatieplichten en het ontwikkelen van ICT-

tools. Ze vereisen dat de processen binnen de administratie beter gestroomlijnd worden en dat overheden beter samenwerken.

**[73] Aanbevelingen.** Vereenvoudigings- en ICT-projecten moeten met zorg opgezet worden. Er moet voldoende informatie beschikbaar zijn (bv. studies die het bestaande beleid evalueren) om de juiste reikwijdte en diepgang van de projecten te kunnen bepalen.

## 2.2.5. Instrumenten, beleidsuitvoering en handhaving

**[74] Vergunningen.** Een aandachtspunt is het opvangen van de piek in het aantal milieuvergunningaanvragen (SD 114, OD 115).

Verder wil de nota (OD 124) het toepassingsgebied herbekijken van de vergunnings- en de meldingsplicht via een aanpassing van de indelingslijst (bijlage bij Vlarem I), wil ze de vergunningsprocedure vereenvoudigen en eenvormiger maken (Milieuvergunningdecreet en Vlarem I) en wil ze de milieuvorwaarden zelf actualiseren (Vlarem II).

Het betreft hier een ambitieus project waar in het verre en nabije verleden al heel wat energie is in gestoken (bv. Commissie Evaluatie Milieu-uitvoeringsreglementering - CEM, decreet milieuvorwaarden, proefprojecten integrale voorwaarden) zonder dat het verhoopte resultaat bekomen werd. De Minaraad vraagt daarom dat dit project van start zou gaan met een visienota die ingaat op de werkmethode en de timing vastlegt.

De Raad vraagt verder aandacht voor inhoudelijke aandachtspunten zoals het vertalen van milieukwaliteitsnormen in algemene, sectorale en vergunningsvoorwaarden. Dat neemt niet weg dat steeds de nodige aandacht moet gaan naar wat haalbaar is op basis van de 'best beschikbare technieken'.

De Raad ondersteunt met nadruk het voornemen (OD 127) om nu eindelijk te komen tot een operationeel elektronisch milieuvergunningenloket en een operationele milieuvergunningendatabank. Voor beide tools is achter de schermen veel werk verzet. Maar de eindmeet is nog steeds niet gehaald, terwijl de vergunningendatabank al werd beloofd in de Beleidsnota 1991.

Met beide instrumenten valt heel wat winst te boeken op het vlak van administratieve lastenverlaging, efficiëntieverhoging bij de overheid en milieu.

**[75] Erkenningen.** Dit instrument krijgt aandacht in SD 116 tot en met OD 119. In tegenstelling tot bv. de vergunningen, was de regelgeving voor dit instrument tot voor kort erg versnipperd. Mede omwille van de dienstenrichtlijn is daar op het einde van de vorige legislatuur verandering in gekomen. Er is een erkenningendecreet goedgekeurd dat rechtstreeks door het parlement is behandeld omdat het als voorstel van decreet is ingediend. Omdat er nooit een regeringsontwerp was, heeft de Minaraad hierover niet geadviseerd (wel over een voorontwerp uit begin 2004). Het is onduidelijk in welke mate dit ontwerp bedoeld is om de vrije markt voor diensten te realiseren (richtlijn) en in welke mate het ook inzet op de modernisering en het efficiënter maken van het erkenningsinstrument. De beleidsnota lijkt in te zetten op de twee sporen.

Naast de aandacht voor de tijdige omzetting van de Dienstenrichtlijn moet er ook aandacht zijn voor het inschatten van de gevolgen op het terrein van die richtlijn. Die zijn potentieel erg belangrijk. Als het beleid daarop kan anticiperen, kan de uitvoering in de praktijk van de richtlijn vlotter verlopen.

**[76] Milieueffectrapportage (m.e.r.).** Dit instrument krijgt veel aandacht in de

beleidsnota, ook in combinatie met de ruimere doelstelling van een betere besluitvorming voor plannen en projecten (SD 120 tot OD 123).

Naast de zoektocht naar concrete verbeterpunten bevat de nota ook enkele belangrijke principiële uitspraken. Ten eerste stelt de nota: *“Teneinde een zo ruim mogelijk draagvlak te creëren, is een participatief beleid van alle relevante maatschappelijke actoren vanaf een vroeg stadium van de planvorming van belang.”*

De Minaraad vindt deze visie een goed uitgangspunt om te komen tot een betere besluitvorming over plannen.

Ten tweede wil de minister verder inzetten op de integratiefilosofie: effecten moeten zo vroeg mogelijk in het proces onderzocht worden en milieu moet een aandachtspunt zijn doorheen het hele denkproces. Dit is een goed uitgangspunt bij de stroomlijning van de m.e.r.-procedures.

Wat de concrete initiatieven betreft voor de herziening van het toepassingsgebied van milieueffectrapportage geldt dat alleen die projecten onderzocht moeten worden die daadwerkelijk betekenisvolle effecten kunnen hebben.

Maar de afbakening van het toepassingsgebied is ook sterk verbonden met de vraag welke effecten onderzocht zullen worden.

In dit verband moeten we werken aan methodes om nieuwe m.e.r.'s maximaal voort te laten bouwen op kennis in bestaande rapporten (MER's).

In de praktijk willen verschillende onderdelen van de Vlaamse overheid heel wat evaluatiestudies uitbesteden die verband houden met dit instrument. Daar is wellicht behoefte aan. Maar de overheid moet er wel voor zorgen dat al die studies vertrekken vanuit een duidelijk beeld van de belangrijke onderzoeksvragen die beantwoord moeten worden, dat ze elkaar aanvullen en niet overlappen en dat de resultaten van de diverse studies ruim verspreid worden zodat alle betrokken overheden er kennis van kunnen nemen.

**[77] Vergoeding van milieuschade.** Het betreft de uitvoering van de lijnen die vorige legislatuur werden uitgezet met het luik milieuschade van het DABM (OD 113).

De verplichte rapporteringen moeten aangegrepen worden inhoudelijk te evalueren welke resultaten geboekt worden met de Milieuschaderichtlijn en met de Vlaamse omzetting daarvan. De eerste signalen uit de Europese lidstaten doen uitschijnen dat het effect van de richtlijn beperkt zou kunnen zijn.

**[78] Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.** Uitvoering van de lijnen die vorige legislatuur werden uitgezet met het luik milieuhandhaving van het DABM (SD 111 en OD 112).

Het kan zinvol zijn om ook meer diepgravende externe evaluatiestudies te laten maken voor sommige instrumenten (zie twistpunten over instrumenten in de adviezen van de Minaraad en op de parlementaire hoorzittingen). Het zware opdrachtenpakket van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving laat niet toe dat de instelling zelf ook diepgravende evaluatiestudies uitvoert.