



SALV
Strategische adviesraad
voor
Landbouw en Visserij



Advies

***Ontwerp Vlaams Milieubeleidsplan 2011-2015
(MINA-Plan 4)***

Minaraad
30 september 2010

SERV
1 oktober 2010

SALV
4 oktober 2010

Contactpersoon Minaraad: Dirk Uyttendaele
Contactpersoon SERV: Peter Van Humbeeck
Contactpersoon SALV Koen Carels

INHOUD

KRACHTLIJNEN	4
ADVIES	6
1. Inleiding en situering van de adviesvraag.....	6
2. Algemene beoordeling	7
2.1 Het Pact 2020 als uitgangspunt.....	7
2.2 Het MINA-Plan 4 als proces	9
2.3 Het MINA-Plan 4 als document	10
2.4 Het MINA-Plan 4 als instrument	12
2.5 Nood aan een ander profiel	13
3. Bemerkingen bij de inleidende hoofdstukken	15
3.1 Prioritaire onderwerpen voor de planperiode.....	15
3.2 Doelbereik 2003-2010	19
3.3 Toekomstbeelden en langetermijndoelstellingen.....	19
4. Bemerkingen bij het hoofdstuk Goed bestuur.....	21
4.1 Algemene opmerkingen	21
4.2 Specifieke bemerkingen	22
5. Bemerkingen bij het hoofdstuk Plandoelstellingen	24
5.1 Schep duidelijkheid en leg duidelijke verbanden	24
5.2 Conceptuele aanpak van de plandoelstellingen	25
5.3 Bemerkingen bij de indicatoren	25
5.3.1 Goede toestand van watersystemen	25
5.3.2 Biodiversiteit	26
5.3.3 Minder absolute milieudruk.....	29
5.3.4 Milieuverantwoorde productie en consumptie	29
5.3.5 Verdere stappen in de remediëring	29
5.4 Bemerkingen bij de indicatordoelstellingen	30
5.4.1 Algemeen.....	30
5.4.2 Goede toestand van watersystemen	31
5.4.3 Biodiversiteit	31
5.4.4 Betere leefkwaliteit.....	31
5.4.5 Minder absolute milieudruk.....	32
5.4.6 Milieuverantwoorde productie en consumptie	32
5.4.7 Verdere stappen in de remediëring	32
5.4.8 Op te volgen effecten.....	34
6. Bemerkingen bij het hoofdstuk Thematisch beleid	35
6.1 Duurzame productie en consumptie	35
6.2 Klimaat.....	36

6.3	Lucht	38
6.4	Water en waterbodems.....	39
6.5	Afval en materialenbeleid	39
6.6	Bodemverontreiniging, bodembescherming, natuurlijke rijkdommen en ondergrond	40
6.7	Biodiversiteit	40
6.7.1	Internationaal/Europees beleid	40
6.7.2	Vlaams beleid: schets lopend beleid en aandachtspunten voor de komende planperiode	40
6.8	Mest	41
7.	Bemerkingen bij het hoofdstuk Maatregelen.....	42
7.1	Maatregel 1: Werk maken van een klimaatvriendelijke overheid.....	42
7.2	Maatregel 7: Subsidies met impact.....	42
7.3	Maatregel 17: Groene groei promoten.....	43
7.4	Maatregel 24: Adaptatie aan klimaatverandering	43
7.5	Maatregel 30 Brondossiers voor drinkwaterwingebieden	43
7.6	Maatregel 31 Vereenvoudigen van de planning en procedures van het integraal waterbeleid.....	44
7.7	Maatregelen voor biodiversiteit (maatregelen 37-40)	44
7.8	Maatregel 41 Uitwerken en uitvoeren van een Mestactieplan 2011- 2014	45
8.	Detailopmerkingen	46
	BRONNEN	48

KRACHTLIJNEN

De raden verwachten dat het milieubeleidsplan 2011-2015 maximaal aansluit bij de filosofie, strategische keuzes en prioriteiten van het Pact 2020.

De toetsing van het ontwerpplan (als proces, document en instrument) leert echter dat dit nog niet voldoende is gelukt. De raden zien onvoldoende het verband tussen het Pact 2020 en de doelstellingen, beleidskeuzes en maatregelen in dit plan.

Ondanks enkele positieve evoluties ten opzichte van het MINA-Plan 3 en ondanks de inspanningen van het planningsteam binnen LNE, blijven enkele belangrijke knelpunten bestaan:

- 1. De milieuplanning is nog te veel gericht op de opmaak van documenten en te weinig gericht op een open planningproces als activiteit van visievorming, creatieve beleidsontwikkeling, interactieve besluitvorming en integrale aansturing.*
- 2. De planningsdocumenten worden opgesteld door een deel van de administratie. Andere delen van de administratie die belangrijk zijn voor de uitvoering van het plan werden onvoldoende betrokken of hebben weinig aandacht voor het opmaakproces. Er kunnen dan ook vragen worden gesteld bij het ambtelijk draagvlak voor het plan. Ondanks de goedkeuring van het ontwerpplan door de volledige Vlaamse regering, is ook de reële politiek gedragenheid onzeker.*
- 3. Het milieubeleidsplan geeft te weinig sturing aan de interne overheidsprocessen. Daarvoor duidt het te weinig prioriteiten, keuzes, acties en verantwoordelijken aan. Soms is het Plan ook te weinig concreet.*
- 4. Men worstelt met de afstemming tussen de milieuplanning en de talrijke andere plannen op zowel een hoger als een gelijk en lager strategisch niveau, waarin eveneens visieontwikkeling gebeurt en doelstellingen en instrumenten voor onderdelen van het milieubeleid worden vastgelegd. Het milieubeleidsplan is voor veel onderdelen weinig meer dan een samenvatting en bundeling van de inhoud van die andere plannen. Het slaagt er op die manier wel in om tegenstellingen te vermijden tussen de eigen inhoud en die van andere plannen, maar brengt zelf weinig aan.*

Deze vaststellingen doen vragen rijzen naar de praktische betekenis van het voorliggende ontwerpplan en naar de politieke wil om het uit te voeren. In elk geval slaagt het ontwerpplan er volgens de raden nog onvoldoende in de drie expliciet door de Vlaamse regering zelf vooropgestelde bedoelingen te realiseren (duidelijkheid bieden aan de doelgroepen, een kader voor samenwerking met andere beleidsdomeinen, de effectiviteit, efficiëntie en interne samenhang van het milieubeleid vergroten). De raden herhalen daarom hun vraag naar een grondige globale hervorming van de strategische planning voor milieu en natuur, als onderdeel van een breder debat over strategische planning en beleidsontwikkeling in Vlaanderen. De raden benadrukken hierbij nogmaals dat zij veel belang hechten aan het totstandkomingsproces van een milieubeleidsplan.

Na de algemene beoordeling volgt het advies de structuur van het ontwerp MINA-Plan 4. Bij de inleidende hoofdstukken stellen de raden vast dat er weliswaar prioritaire onderwerpen aangeduid worden, maar dat deze tegelijk zo breed zijn dat deze prioriteiten niet echt opgevat kunnen worden als keuzes. Vergroening van de economie krijgt enerzijds aandacht in het plan, maar het is anderzijds

weinig uitgewerkt. De raden gaan daar dieper op in en formuleren ook een aantal suggesties in dat verband.

De rapportering over en evaluatie van de resultaten van het beleid in de periode 2003-2010 is onvoldoende voorzien van beleidsrelevante informatie om ook uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van het gevoerde beleid. Onder het hoofdstuk toekomstbeelden zijn weliswaar een aantal scenario's uitgewerkt, maar verder is daar op het eerste zicht niet veel mee gedaan. De raden vragen zich dan ook af waarom die scenario's in het Plan aangehaald werden.

De raden waarderen de opname van een hoofdstuk over goed bestuur, ze kunnen zich bovendien ook vinden in de ontwikkelde aandachtspunten en de doelstellingen. Het probleem is echter dat wat ontwikkeld wordt, reeds eerder aangekondigd werd en dus bij de voorbereiding van het MINA-Plan 4 had moeten geïmplementeerd zijn. Op dat vlak is het Plan ook nog veel gebaseerd op intenties en wordt er te weinig duidelijk gemaakt hoe die wensen gerealiseerd gaan worden – of waarom dat tot dusverre niet gelukt is.

Algemeen zit er in het Plan te weinig lijn tussen de evaluatie van het MINA 3 en de nu aangekondigde maatregelen. Dat komt sterk aan het licht in het hoofdstuk Plandoelstellingen. Binnen dat hoofdstuk zijn de verbanden niet altijd duidelijk. Bovendien zijn de verbanden tussen de gestelde problemen enerzijds en de oplossingsvoorstellen anderzijds ook niet altijd duidelijk. De raden stemmen wel in met de conceptuele aanpak om de plandoelstellingen te vertalen in indicatoren waaraan indicatorendoelstellingen gekoppeld worden. Maar ook hier zien de raden nog een noodzaak tot bijsturing van zowel indicatoren als indicatordoelstellingen. Zij formuleren bij de verschillende thema's daarom ook opmerkingen, vragen en suggesties.

Bij het hoofdstuk over het thematisch beleid hebben de raden quasi bij alle thema's opmerkingen geformuleerd, waar mogelijk verwijzend naar andere delen van het advies. Ook bij het hoofdstuk inzake de maatregelen bevat het advies een aantal bedenkingen.

ADVIES

1. Inleiding en situering van de adviesvraag

De Vlaamse Regering stelde op 4 juni 2010 het ontwerp van Vlaamse Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA-Plan 4) voorlopig vast. Het Decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM) (art. 2.1.7) bepaalt dat de Vlaamse Regering in de loop van het jaar dat volgt op haar aantreden een milieubeleidsplan vaststelt.

Op 11 juni 2010 ontvingen SERV en Minaraad van Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Schauvliege de vraag om een advies te formuleren over het MINA-Plan 4. De adviesvraagplicht en de adviestermijn zijn decretaal vastgelegd in artikel 2.1.9 § 6 van het DABM. Binnen de negentig dagen na ontvangst van het ontwerpplan brengen de provincies, de SERV en de Minaraad hun met redenen omkleed advies met betrekking tot het ontwerpplan ter kennis van het planningsteam.

De SALV werd niet om advies gevraagd maar besliste om op eigen initiatief advies uit te brengen over het ontwerp MINA-Plan 4.

De Minaraad, de SERV en de SALV gaven de voorkeur aan een gezamenlijk advies.

Op 24 juni organiseerde de Minaraad voor zijn eigen leden, maar ook voor de leden van SALV, SERV en VRWI een hoorzitting over het ontwerp MINA-Plan 4. Vertegenwoordigers van de planningsgroep van LNE gaven er toelichting bij het ontwerpplan.

Hierna formuleren de raden hun gezamenlijk advies over het ontwerp van MINA-Plan 4. Verwijzingen in het advies naar pagina's in het ontwerp MINA-Plan 4 zijn gebaseerd op de gedrukte versie 'Waarheen met ons Milieu?', ontwerp Milieubeleidsplan 2011-2015 (D/2010/3241/122).

2. Algemene beoordeling

2.1 Het Pact 2020 als uitgangspunt

Het Pact 2020 is een van de documenten waarop het MINA-Plan 4 zich heeft geïnspireerd. De raden menen evenwel dat het Pact 2020 meer centraal moet staan en daadwerkelijk als uitgangspunt moet worden genomen voor het MINA-Plan 4. Dat toekomstpact voor Vlaanderen weerspiegelt immers de gezamenlijke langetermijnvisie en -strategie van de Vlaamse regering, de sociale partners en het brede maatschappelijk middenveld.

Dat betekent concreet naar het MINA-Plan 4 toe, dat er niet enkel afstemming nodig is voor de concrete doelstellingen en indicatoren van het milieubeleidsplan, maar ook wat betreft de achterliggende filosofie van het Pact 2020 en de prioriteiten voor de planperiode. Die achterliggende filosofie is neergeschreven in de inleidende tekst van het Pact 2020 (eerste 22 pagina's¹, hierna de tekst van het Pact 2020 genoemd) zoals goedgekeurd op VESOC door de Vlaamse regering en de sociale partners, en vormde de basis voor de 20 doelstellingen (pagina 23 e.v.², hierna de doelstellingen van het Pact 2020 genoemd) die werden ondertekend door de Vlaamse regering, de Vlaamse overheid, de sociale partners en het brede maatschappelijk middenveld³.

Structurele verandering

Wat die achterliggende filosofie betreft, stelt de tekst van het Pact 2020 dat de aard en omvang van de uitdagingen (op economisch, sociaal en milieuvlak) *dringend en doortastend handelen* noodzakelijk maken. Er is een maatschappelijke *dynamiek* pro actie en verandering nodig, zodat Vlaanderen tegen 2020 tot de allerbeste Europese regio's op economisch, ecologisch, sociaal en maatschappelijk vlak behoort. Het Pact 2020 vraagt om een strategie gericht op *structurele verandering*, waarbij alle maatschappelijk actoren een verantwoordelijkheid dragen. Dat impliceert dat ook het functioneren van de overheid en van andere actoren in de samenleving aan vernieuwing toe is.

Wat de beleidsvoering betreft, stelt de tekst van het Pact 2020 onder meer dat de visievorming en samenhang in strategieontwikkeling en strategische beleidsvoering (binnen beleidsdomeinen en tussen beleidsvelden) moeten worden versterkt, met het oog op langere termijnplanning, beleidsconsistentie, standvastigheid en een meer integraal beleid.

Ook de transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen aan de strategische planning en beleidsvoorbereiding moet worden verzekerd, zodat het maatschappelijke draagvlak en de kwaliteit van het beleid worden versterkt. Het middenveld en de doelgroepen moeten daartoe ook zelf verantwoordelijkheid opnemen. De mate waarin maatschappelijke uitdagingen tijdig worden opgepikt en afdoende worden aangepakt, wordt immers niet enkel bepaald door het functioneren van de overheid, maar in belangrijke mate ook door andere maatschappelijke actoren: middenveld, organisaties, bedrijven, burgers, media... Daartoe moeten het leer- en aanpassingsvermogen van de overheid en van alle andere

¹ http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/data/docattachments/Pact%202020_definitief.pdf.

² http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/data/docattachments/Pact%202020_definitief.pdf.

³ <http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/docs/default.asp?id=564>

maatschappelijke actoren wordt gestimuleerd, om op alle domeinen een veranderingsgerichte, flexibele houding aan te nemen en open te staan voor veranderingen, nieuwe ideeën en nieuwe realiteiten.

Het Pact 2020 beklemtoont tevens het belang van *geïntegreerd beleid*. Veel maatschappelijke uitdagingen zijn immers beleidsdomeinoverschrijdende problemen en vergen beleidsdomeinoverschrijdende oplossingen (bv. ruimtelijke economie, horizontale innovatie, armoedebestrijding, klimaatverandering, vergrijzing...). Problemen effectief en efficiënt oplossen vergt een overheid die vanuit maatschappelijke vraagstukken redeneert en niet vanuit klassieke indelingen van het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie. Met andere woorden: een overheid die minder verkokerd en meer probleem- en resultaatgericht werkt. Ook vanuit de lokale besturen wordt meer en meer verwacht dat zij zoveel als mogelijk geïntegreerd worden aangestuurd door de Vlaamse overheid.

De raden verwachten dat een milieubeleidsplan zich volledig inschrijft in deze filosofie.

Prioriteiten voor de planperiode

Voortbouwend op de geschetste nood aan structurele verandering, geeft het Pact 2020 ook inhoudelijk een duidelijke richting aan waarop het milieubeleidsplan zich zou moeten enten.

Een kernpunt in de toekomststrategie is een *vergroening van de economie*. Het economisch ontwikkelingsproces moet volgens de tekst van het Pact 2020 worden ondersteund door een performant omgevingsbeleid, met oog voor een zo laag mogelijk grondstof-, energie-, materiaal- en ruimtegebruik. Er moet werk gemaakt worden van een 'kringloop'-economie met een zo laag mogelijk grondstof-, energie-, materiaal- en ruimtegebruik en een zo beperkt mogelijke impact op milieu en natuur, in Vlaanderen en de rest van de wereld. Dat veronderstelt onder andere dat Vlaanderen grote stappen moet zetten in de *transitie* naar een duurzaam energiesysteem, een duurzaam materialenbeheer en een duurzame mobiliteit. Het Pact 2020 wil tegelijk het potentieel aan economische activiteiten en werkgelegenheid dat uit deze beleidsopties voortvloeit, in het bijzonder ook in de hernieuwbare energiesector, zoveel mogelijk realiseren. Ook natuurbehoud en landschapszorg moeten volgens het Pact 2020 zorgen voor bijkomende tewerkstelling.

Wat het milieubeleid betreft, stelt het Pact 2020 expliciet dat "*het milieubeleid, in samenwerking met andere beleidsdomeinen, moet focussen op belangrijke uitdagingen en risico's*". Die worden in de doelstellingen van het Pact ook concreet benoemd:

- *Eco-efficiëntie*: verdere ontkoppeling van economische groei en het geheel van emissies en afvalproductie, gestaag stijgende materiaal- en energie-efficiëntie in de verschillende maatschappelijke sectoren...
- *Energie, klimaat en fijn stof*: daling van de broeikasgasemissies, efficiëntiewinsten om de elektriciteitsvraag te beperken, veel meer elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en kwalitatieve WKK, slimme elektriciteitsmeters en actieve en intelligente elektriciteitsnetten, substantiële daling van het energiegebruik van het gebouwenpark, vermindering van de concentratie aan fijn stof.

- *Verkeer en vervoer*: inzet, vanuit economisch, sociaal, ecologisch en logistiek oogpunt, van de meest optimale modus, modal shift in woonwerkverkeer voldoen aan de milieudoelstellingen die andere Europese landen ook dienen te bereiken tegen 2020; beperken van de milieu-impact van het goederen- en personenvervoer, significante daling van de potentiële ernstig gehinderden door geluidsoverlast door verkeer.
- *Water*: een goede ecologische toestand bereiken in de meeste Vlaamse waterlopen zodat het effectief mogelijk is dat ten laatste in 2021 voldaan is aan de kwaliteitsvereisten van de kaderrichtlijn water, werk maken van een heus klimaatadaptatiebeleid.
- *Biodiversiteit*: Voldoende habitat inrichten, herbestemmen, verbeteren of afbakenen om 70% van de instandhoudingsdoelstellingen van de Europese te beschermen soorten en habitats te realiseren, toename van de beboste oppervlakte en van de kwaliteit ervan, minstens de helft van de stedelijke of kleinstedelijke gebieden beschikt over een stadsbos of heeft er een opgestart.

De raden verwachten dat het milieubeleidsplan maximaal aansluit bij deze strategische keuze en prioriteiten.

2.2 Het MINA-Plan 4 als proces

SERV en Minaraad hebben in vroegere adviezen over milieubeleidsplanning veel belang gehecht aan het *totstandkomingsproces* van een milieubeleidsplan. Het belang daarvan wordt nog verder geaccentueerd door het Pact 2020 (cf. supra) dat vraagt om structurele verandering, ook in de manier waarop de Vlaamse overheid in wisselwerking met stakeholders aan strategische planning doet.

Het planningsteam binnen LNE heeft duidelijk pogingen ondernomen om contacten te leggen met andere beleidsdomeinen en om een regeringsbreed politiek engagement voor het milieubeleidsplan te verzekeren. Men is daarbij wellicht gebotst op een aantal al langer bestaande en welbekende structurele problemen binnen de Vlaamse overheid zoals de politiek-ambtelijke verhoudingen, de verkokerde en gesloten besluitvorming, de gebrekkige visievorming en strategieontwikkeling, de tekorten in capaciteitsopbouw en de trage culturele veranderingen en die nochtans nodig zijn om de noodzakelijke wijzigingen te initiëren⁴. Daarnaast zorgt het onduidelijke profiel van het milieubeleidsplan (zie ook verder onder “het MINA-Plan 4 als instrument”) wellicht voor een vicieuze cirkel en een ‘self fulfilling prophecy’: zolang het milieubeleidsplan er niet in slaagt om ambtelijk en politiek werkelijk structurerend te zijn voor het beleid, zijn allerhande actoren (politiek, ambtelijk, andere beleidsdomeinen...) niet geneigd om er veel praktische betekenis en beleidsmatige meerwaarde aan te hechten en er veel energie in te steken, waardoor het milieubeleidsplan weinig structurerend is voor de echte beleidspraktijk...

Toch had het planproces (opnieuw) veel beter kunnen en moeten verlopen. Er is – ondanks de inspanningen van de milieurapportage in MIRA - aan het ontwerp-

⁴ Zie onder meer het advies van SERV en Minaraad “Bestuurlijke Aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling” van 28 april 2005, het SERV-advies van 20 maart 2009 over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid, en het SERV-advies van 1 juli 2010 over het ontwerp Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid.

plan geen grondig en diepgaand reflectieproces gebaseerd op toekomstverkenningen en beleidsevaluaties vooraf gegaan. Het milieubeleidsplan wordt niet gebruikt om een grondig debat- en reflectieproces op te zetten rond het te voeren milieubeleid. De milieuplanning is nog te veel gericht op de opmaak van documenten en te weinig op een open planningproces als activiteit van visievorming, creatieve beleidsontwikkeling, interactieve besluitvorming en integrale aansturing. Bij de voorbereiding van het ontwerpplan is er dan ook te weinig overleg geweest met de doelgroepen en het maatschappelijk middenveld⁵. Een openbaar onderzoek achteraf kan dit nooit voldoende remediëren⁶. De inbreng van de Vlaamse regering is te beperkt geweest⁷. En het Plan is te weinig het resultaat van co-productie met andere beleidsdomeinen⁸.

2.3 Het MINA-Plan 4 als document

Qua opbouw heeft het MINA-Plan 4 rekening gehouden met een reeks vragen die SERV en Minaraad in hun eerdere adviezen hadden geformuleerd. De raden verwelkomen en ondersteunen in het bijzonder de keuze om in het ontwerpplan:

- aandacht te schenken aan een evaluatie van het doelbereik van het MINA-Plan 3;
- in te gaan op de resultaten van scenario's en toekomstverkenningen
- de beschrijving van het lopende beleid te beperken en niet te proberen om volledig te zijn in de breedte en de diepte, ook gelet op het feit dat er al-

⁵ De raden en stakeholders zijn wel betrokken geweest in het opmaakproces, maar vooral in het kader van een algemene bevraging over de meningen en verwachtingen m.b.t. de milieubeleidsplanning.

⁶ Aangaande het openbaar onderzoek gelaste de Vlaamse Regering op 4 juni 2010 de Vlaamse leefmilieuminister het ontwerpplan ter kennis te brengen van de bevolking door publicatie in de pers en via mededelingen op radio en televisie. Tezelfdertijd werd een brochure uitgegeven die aangeeft hoe de burger kan reageren op het Plan. Gedurende zestig dagen kan elke burger, organisatie of bedrijf het ontwerpplan raadplegen en zijn reactie erop geven. Deze termijn van zestig dagen begon te lopen op 14 juni en liep bijgevolg vooral tijdens de vakantie. Het gedrukte boek was pas eind van de maand juni beschikbaar. Het openbaar onderzoek diende dus te verlopen met het document dat op de website is gepubliceerd. Er kan dus moeilijk gesteld worden dat het openbaar onderzoek optimaal verlopen is: de periode was op zijn minst ongelukkig en het Plan was vooral bereikbaar via het internet waartoe niet iedere Vlaming toegang heeft.

⁷ Ondanks de voornemens om - ingaand op een vraag van SERV en Minaraad - ter voorbereiding van het ontwerpplan te werken met een krachtlijnennota die door de Vlaamse regering zou worden goedgekeurd en ter consultatie aan o.a. SERV en Minaraad zou worden voorgelegd. De minister van leefmilieu stelde in de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement van 27 november 2008 immers: *“De voorbereidingen voor het opstellen van het MINA-Plan 4 zijn gestart in 2008, maar de klemtoon ligt in 2009. In 2008 werd als eerste stap een startdocument opgemaakt dat aan de Milieu- en natuurraad (Minaraad) en de Sociaal- Economische Raad van Vlaanderen (SERV) werd voorgelegd.”* Die startnota werd echter niet aan de raden bezorgd.

⁸ SERV en Minaraad hebben nochtans al vaak beklemtoond dat een milieubeleidsplan tot stand moet komen in akkoord met en met de daadwerkelijke steun van de andere relevante beleidsdomeinen. Daarom is het noodzakelijk om die in een vroeg stadium bij de opmaak van een milieubeleidsplan te betrekken. Deze betrokkenheid moet structureel verankerd worden in de ambtelijke planningsorganisatie en -structuur. Dat is cruciaal voor de daadwerkelijke integratie van milieuaspecten in de besluitvorming van andere beleidsterreinen, en omgekeerd, voor de integratie van de beleidsopties van deze andere sectoren in het milieubeleid. Pas dan kan en zal een Vlaams milieubeleidsplan niet alleen voor de milieuadministratie maar voor de hele Vlaamse overheid een leidraad worden en kan de integratie van milieuaspecten in andere beleidssectoren effectief doorgang vinden.

- leen al binnen het milieubeleid diverse andere (strategische en operationele) plannen bestaan:
- voor elke plandoelstelling indicatoren en evalueerbare doelen voorop te stellen;
 - ook langetermijndoelstellingen op te nemen;
 - rekening te houden met de internationale engagementen;
 - acht prioritaire onderwerpen naar voor te schuiven, met bijbehorende maatregelpakketten;
 - ...

Echter, de *wijze waarop* de voormelde punten in concreto in het ontwerpplan zijn ingevuld, is soms veel minder geslaagd. Met de toekomstbeelden en scenario's werd in de rest van het Plan weinig gedaan, de acht prioritaire onderwerpen zijn geen prioritaire onderwerpen, enz. (zie verder in dit advies voor meer details).

Op andere vlakken mag het ontwerpplan technisch redelijk goed zijn uitgewerkt, het is dikwijls *weinig vernieuwend*. Dit staat toch wel in contrast met de vraag in het Pact 2020 naar structurele verandering en naar grote stappen in de transitie naar een duurzaam energiesysteem, een duurzaam materialenbeheer en een duurzame mobiliteit. Het plan verwijst her en der wel naar de 'transitieaanpak' waarmee Vlaanderen al experimenteert (p.8, p.95, p.98), maar veel extra impuls gaat er van het MINA-Plan 4 niet uit. Enkele voorbeelden van maatregelenpakketten die louter uitvoering en/of beperkte bijsturing betreffen van al (lang) vastgelegd en al lopend beleid zijn 4 Schendingen van het milieurecht gepast sanctioneren (handhaving), 6 VLAREM en het milieuvergunningenbeleid, 11 Meten van de leef- en omgevingskwaliteit, 14 Intensief samenwerken om milieuvriendelijke bedrijventerreinen te realiseren, 18. Inhoudelijke steun aan lokale overheden door de Vlaamse overheid, 21. Aanvullend inzetten op flexibiliteitsmechanismen enz. Andere pakketten zijn dan weer zo breed en vaag dat het eerder intentieverklaringen zijn (bv. 17. Groene groei promoten, 20 Stimuleren van milieuverantwoorde consumptie ...).

Het ontwerpplan is ook *weinig concreet*. Vaak beperkt het Plan zich tot het beschrijven van *wat* men zou willen bereiken. Er wordt zelden ingegaan op *hoe* dat kan of zal gebeuren. Zo stelt het Plan dat het aandeel hernieuwbare energie moet toenemen. Hoogwaardig water moet vervangen worden door laagwaardig water. Het leidingwatergebruik door huishoudens, industrie en landbouw moet verminderen. Enz. Maar hoe gaan we dat doen? Wat zijn de mogelijke beleidsopties? Wat zijn de voor- en nadelen van elk van die beleidsopties? Hoe kiezen we? Dat debat over wat er concreet moet gebeuren of veranderen op het terrein en hoe dat best gebeurt via welke beleidsinstrumenten, is maatschappelijk en politiek uiteindelijk veel belangrijker: doelstellingen zorgen op zich niet voor verandering of voor baten en kosten; dat doen alleen instrumenten die aanzetten tot andere afwegingen en gedragswijzigingen bij de doelgroepen.

Het voorgaande betekent niet dat ook de concrete vormgeving van het beleid moet worden opgenomen in een milieubeleidsplan. Dat is onmogelijk en onwenselijk. Maar het ontwerpplan zou wel verder moeten gaan dan grote intenties. Het moet concreter aangeven waar en hoe de verdere vormgeving van het beleid zal gebeuren: in of via welke sectorale plannen, groenboeken/witboeken, conceptnota's, RIA's ..., via welke processen?... Met andere woorden: *wie doet wat hoe tegen wanneer*. Ook informatie over de middelen voor de uitvoering van het Plan

ontbreekt. De teksten behandelen de financiering van het milieubeleid in de afgelopen jaren. Ze geven geen vooruitzichten. Voor een deel is dat logisch in een strategisch plan dat verder gedetailleerd wordt in jaarprogramma's en uitvoeringsplannen. Niettemin menen de raden dat er ook in het MINA-Plan zelf minimale informatie nodig is over de uitvoering ervan. Dat zou het Plan geloofwaardiger en concreter maken, het eigenaarschap van de uitvoerende diensten verduidelijken en meer dan nu het geval is dwingen tot echte keuzes over wat prioritair is.

Tot slot is de *interne samenhang* van het ontwerpplan vaak onduidelijk. Met name de relatie tussen de algemene doelstellingen, de operationele doelstellingen en de maatregelen is in veel gevallen onvoldoende uitgewerkt. De lijn tussen de doelstellingen (hoofdstuk 3, hoofdstuk 7), de thema's (hoofdstuk 8) en de maatregelenpakketten (hoofdstuk 9) is op verschillende plaatsen niet helder. Zo is er een doelstelling voor de vermindering van het leidingwatergebruik, maar komt dit niet terug in de maatregelenpakketten. Bij de doelstelling voor de volgende generatie "*Een verhoogde kwaliteit van de leefomgeving*" (p.11) wordt bij de indicator "*DALY's als gevolg van luchtvervuiling en milieubeheer*" verwezen naar de plandoelstellingen lucht, water en leefkwaliteit. Doch deze indicator komt bij de plandoelstellingen niet meer terug. Bij dezelfde doelstelling wordt aangegeven dat rekening gehouden moet worden met de meest kwetsbare groepen in de samenleving. Ook dit komt niet meer terug in de plandoelstellingen. In het thema biodiversiteit lijken de indicatoren van de langetermijndoelstellingen en de plandoelstellingen naast elkaar te staan, terwijl ze in principe een concretisering van de lange termijn moeten inhouden. De raden verwijzen in dat verband ook naar het deel 'op te volgen effecten' (p.92) waarvan de relatie tot de plandoelstellingen en/of de maatregelen niet duidelijk is.

2.4 Het MINA-Plan 4 als instrument

Milieubeleids*planning* is en blijft volgens de raden een belangrijk instrument. De milieuproblematiek is immers een erg complexe materie die raakt aan veel verschillende maatschappelijke activiteiten. Belangrijke milieudoelstellingen kunnen maar worden bereikt via volgehouden actie op langere termijn. Er is daarnaast ook behoefte aan planning om de efficiëntie, samenhang en transparantie van het beleid te vergroten. Beleidsplanning is volgens de raden dan ook een centraal instrument voor het milieubeleid. De decretale onderbouw die zorgt voor een structurele relatie met de milieurapportage, waarborgen voor transparantie en participatie en afstemming op de legislatuur zijn daarbij belangrijke troeven van de milieubeleidsplanning in vergelijking met veel andere plan- en beheersinstrumenten.

Toch slaagt het voorgelegde ontwerpplan er volgens de raden onvoldoende in om de drie expliciet door de Vlaamse regering zelf vooropgestelde doelstellingen ervan te realiseren:

- Het ontwerpplan wil *duidelijkheid* bieden aan de doelgroepen over het milieubeleid dat zij in de planperiode mogen verwachten. Dit is niet of onvoldoende het geval. Uit het Plan blijkt immers dat de werkelijke debatten en keuzes over het te voeren beleid elders en op andere momenten zullen gebeuren. Het milieubeleidsplan maakt namelijk nauwelijks keuzes. Het is veeleer een catalogus van mogelijke maatregelen. Het is ook weinig con-

creet, zelfs niet over de vraag wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van een bepaalde actie. Ook informatie over de financiering van het Plan ontbreekt. Dit doet vragen rijzen naar het draagvlak en de haalbaarheid op politiek, financieel en uitvoerend vlak, en naar de mate waarin het milieubeleidsplan werkelijk structurerend zal zijn voor de beleidspraktijk.

- Het ontwerpplan wil een kader bieden van waaruit *samenwerking* kan ontstaan met de ministers bevoegd voor andere beleidsdomeinen dan leefmilieu en natuur en met de andere administraties. Die samenwerking is zeer belangrijk. Maar ze moet niet pas ontstaan na de opmaak van het milieubeleidsplan. Het plan moet het resultaat zijn van samenwerking. In de praktijk zijn er door LNE met wisselend succes contacten gelegd met andere beleidsdomeinen. Toch is dit onvoldoende gelukt. Daardoor is het Plan soms onvoldragen, met name waar het nog leest als een wensenlijst vanuit de milieuadministratie naar andere beleidsdomeinen toe. Het plan getuigt dus van de verkokerde aanpak van de beleidsplanning in Vlaanderen.
- Het ontwerpplan wil de *effectiviteit, efficiëntie en interne samenhang* van het milieubeleid op alle niveaus en terreinen vergroten. Daarvoor is een periodiek analyse- en evaluatieproces vereist. Het milieubeleidsplan wordt echter niet gebruikt om zo'n debat- en reflectieproces op te zetten rond het te voeren milieubeleid. Men worstelt immers met de afstemming tussen de milieuplanning en de talrijke andere 'sectorale plannen' waarin de strategie, doelstellingen en instrumenten voor onderdelen van het milieubeleid worden gediscussieerd en vastgelegd (bv. afvalstoffenplannen, klimaatplannen, reductieplannen, waterplannen...)⁹. Het milieubeleidsplan is daardoor voor veel onderdelen weinig meer dan een samenvatting en bundeling van de inhoud van die andere plannen, en wordt dus niet gebruikt om de effectiviteit, efficiëntie en interne samenhang van het milieubeleid te vergroten.

2.5 Nood aan een ander profiel

De realiteit is dat het op het niveau van die 'sectorale milieuplannen' (en niet op niveau van het milieubeleidsplan) is dat de meeste van de functies van *milieubeleidsplanning* primair worden vervuld: het bevorderen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid het milieubeleid, het verschaffen van duidelijkheid aan derden over het beleid dat ze mogen verwachten, het organiseren van samenwerking met stakeholders en andere beleidsdomeinen.

Dat kan ook niet anders. Een milieubeleidsplan moet strategische lijnen kunnen uitzetten, maar het is gewoon ondoenbaar en onwenselijk dat alle strategische discussies over doelstellingen, aanpak en instrumenten rond alle milieuthema's op één moment zouden gebeuren, via één procedure, via één document. Het debat over het te voeren waterbeleid bijvoorbeeld moet kunnen gebeuren met de stakeholders en actoren uit het waterbeleid (CIW, bekkenraden enz.), op het moment dat de waterbeleidsnota, stroomgebiedbeheersplannen, uitvoeringsplannen e.d. volgens de timing van de kaderrichtlijn water worden voorbereid. Het gaat hier om (grotendeels) andere actoren, andere processen en andere momenten dan bijvoorbeeld bij het debat over het te voeren klimaatbeleid, NEC-emissiereductiebeleid, milieuhandhavingbeleid enz. Soms kan het ook niet an-

⁹ Alleen al in het ontwerp MINA-Plan zelf is sprake van meer dan 30 actieplannen en –programma's die zullen worden opgemaakt voor de uitvoering ervan.

ders, doordat Europa die andere kaders, procedures en tijdsschaal oplegt. Een centraal milieubeleidsplan dat het kader vormt waarnaar alle sectorale plannen en initiatieven zich moeten richten, belemmert ook de dynamiek in de afzonderlijke beleidssectoren in plaats van die te ondersteunen.

Bovendien is er niet alleen de concurrentie van 'sectorale milieuplannen', maar ook van plannen op een gelijk of hoger strategisch niveau dan het milieubeleidsplan zoals het Pact 2020, Vlaanderen in Actie en het Werkgelegenheids- en Investerings-Programma (WIP), de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO) en het Vlaams hervormingsprogramma Europa 2020 en andere (ontwerpen van) strategische beleidsdocumenten, plannen en programma's zoals bijvoorbeeld de beleidsnota's en beleidsbrieven, het meerjarenprogramma slagkrachtige overheid, het mobiliteitsplan, het beleidsplan ruimte (ruimtelijk structuurplan Vlaanderen) enz.

Hierdoor wordt het *profiel* van een milieubeleidsplan steeds onduidelijker en rijzen vragen naar de praktische betekenis en beleidsmatige meerwaarde van een milieubeleidsplan zoals het nu is uitgewerkt, zowel voor de administratie en de politiek als voor de doelgroepen¹⁰.

De raden herhalen dan ook de vraag van SERV en Minaraad in hun gezamenlijk advies van 8 november 2007 over de actualisatie van het Milieubeleidsplan 2003-2007 voor de periode 2008-2010 naar een "*grondige globale hervorming van de strategische planning voor milieu en natuur.*" Ze zijn bereid om in dit debat een actieve rol op te nemen.

¹⁰ Deze problematiek is niet nieuw. Zie SERV, advies van 10 juli 2002 over het ontwerp-milieubeleidsplan 2003-2007; zie tevens het advies van SERV en Minaraad van 8 en 12 november 2007 over de actualisatie van het Milieubeleidsplan 2003-2007 voor de periode 2008-2010.

3. Bemerkingen bij de inleidende hoofdstukken

3.1 Prioritaire onderwerpen voor de planperiode

Zijn er wel prioritaire onderwerpen?

Onderbouwde en gedragen beleidskeuzes in de vorm van prioriteitenstellingen zijn noodzakelijk voor effectiviteit en efficiëntie op korte en lange termijn. Het risico bestaat anders dat geen enkele doelstelling met succes gehaald wordt. De vele onderlinge raakvlakken van de verschillende beleidssectoren kunnen een keuze weliswaar bemoeilijken, maar dit mag geen excuus vormen om het vastleggen van prioriteiten uit de weg te gaan.

Het ontwerpplan stelt in hoofdstuk 2 acht prioritaire onderwerpen voor de planperiode voorop. Bij nader inzien zijn die prioritaire onderwerpen evenwel zodanig breed dat ze in feite het volledige milieubeleid omvatten en dus *geen prioriteiten* leggen. Er is vrijwel geen enkel milieuthema of onderwerp dat niet binnen een van de prioritaire onderwerpen past. Daardoor is uiteindelijk opnieuw alles even belangrijk, en worden geen echte keuzes gemaakt waarop de (schaarse) middelen zullen worden ingezet. Nochtans heeft het Pact 2020 duidelijk de prioriteiten aangegeven (cf. supra). De raden vragen dan ook dat het MINA-Plan 4 daarmee in overeenstemming wordt gebracht (cf. supra, deel 2.1).

Vergroening van de economie

Een kernpunt in de toekomststrategie van het Pact 2020 is een *vergroening van de economie*. “*Groene groei en welvaart*” is ook in het ontwerpplan het eerste prioritaire onderwerp.

Het wordt echter verder in het MINA-Plan 4 weinig uitgewerkt: er zijn geen plandoelstellingen voor bepaald, er worden geen indicatoren rond bijgehouden, het komt niet ter sprake bij het thematisch beleid en er is slechts één maatregel-pakket aan gekoppeld (nr. 17: groene groei promoten). Dat maatregel-pakket is bovendien nog zeer vaag en beperkt¹¹. Elders in het Plan (p.29) wordt nochtans terecht gesteld: “*Een doelgericht milieubeleid hoeft niet bedreigend te zijn [voor de economie]. Er is aangetoond dat het milieubeleid op lange termijn geen grote gevolgen voor de economische groei hoeft te hebben en juist welvaartsverhogend werkt. Veel hangt af van de wijze waarop het milieubeleid wordt gevoerd en van de kenmerken van de economie en het beleid in andere beleidsdomeinen. Voorwaarde is dat het milieubeleid zo efficiënt mogelijk wordt aangepakt. Dit kan door maatschappelijke kosten en baten (ook op lange termijn) af te wegen en te zoeken naar de goedkoopste oplossingen voor de samenleving in zijn geheel. Ook is het belangrijk dat gezorgd wordt voor innovatiestimulerende beleidsinstrumenten, waarbij keuzes gemaakt worden in de innovaties die men prioritair wil stimuleren*”.

De concrete vertaling van deze boodschap is echter weinig of niet in de andere delen van het ontwerpplan terug te vinden. Daarom gaan de raden er hierna dieper op in.

¹¹ Acties en intenties in andere beleidsnota's mee ondersteunen en aansturen; partnerschappen met bedrijven, andere regio's en andere overheden aangaan; zoeken naar manieren om binnen de Vlaamse bevoegdheden de belastingsdruk te verschuiven van arbeid naar milieudruk; meewerken aan de ontwikkeling op Europees niveau van een meetsysteem “beyond GDP”.

Transitiebeleid

De vorige milieubeleidsplannen zetten vooral in op de 'ontkoppeling tussen milieu-impact en economische groei'. Er bestaat echter een groot verschil tussen 'relatieve' ontkoppeling (de milieudruk groeit minder dan de economische groei) en 'absolute' ontkoppeling (de milieudruk neemt effectief af). De milieu-indicatoren van de laatste jaren geven aan dat relatieve ontkoppeling soms onvoldoende is om de gewenste verbetering van de milieukwaliteit te realiseren. Een stapsgewijze efficiëntiegeoriënteerde aanpak alleen zal niet altijd volstaan. Daarom moet op termijn via onder meer stimulering van technologische innovaties en gedragsveranderingen geleidelijk een blijvende absolute ontkoppeling tussen economische groei en de druk op milieu en natuur op Vlaams niveau worden bereikt (p.12, p.30, etc.). Dit kan via een 'transitieaanpak'.

De *transitieaanpak* is volgens de raden bij uitstek noodzakelijk om in Vlaanderen tot een vergroening van de economie te komen. De SERV heeft in zijn advies van 15 september 2010 over een "*flankerend beleid voor een duurzame, toekomstgerichte industrie*" enkele belangrijke kenmerken daarvan aangegeven. Daarin stelt de SERV dat Vlaanderen een transitiebeleid dient te ontwikkelen voor een vernieuwende en toekomstgerichte economie. Hernieuwbare energie en eco-innovaties kunnen een belangrijke motor vormen voor economische groei en jobs, maar een *efficiëntieverhoging* in het beleid dringt zich op.

Het flankerend beleid voor de transitie van de industrie vergt met name een grondiger onderbouwing van de keuzepolitiek. Maatschappelijke en technologische verkenningsstudies, roadmaps en scenario's dienen de uitdagingen en de hieraan verbonden mogelijke antwoorden in kaart te brengen en op die manier verantwoorde strategische keuzes toe te laten. Bij dergelijke verkenningen is de betrokkenheid en inbreng van expertise van ondermeer deskundigen, sociale partners en het middenveld een absolute vereiste.

Bij de aanpak van sommige maatschappelijke uitdagingen volstaan incrementele innovaties niet en zijn meer '*radicale innovaties op systeemniveau*' nodig. Typevoorbeeld is de energieproblematiek. Het proces van economische groei hangt samen met structurele veranderingen in de economie: het zijn *radicale innovaties* die nieuwe mogelijkheden openen voor lange termijnveranderingen in de groei-voet van de economie. Radicale innovaties zullen vaak leiden tot nieuwe industrieën en activiteiten en bestaande bedrijven drastisch verjongen, terwijl incrementele innovaties nadien de drijvende kracht zijn achter de groei van deze nieuwe sectoren. Om systeeminnovaties mogelijk te maken, zijn volgende factoren cruciaal:

- Systeemdenken, d.w.z. het denken oriënteren op de samenhang tussen op elkaar inwerkende technologische, institutionele, ruimtelijke en structurele veranderingen. Dit impliceert ook de bevordering van samenwerking tussen beleidsdomeinen, m.a.w. een geïntegreerd beleid;
- Creëren van ruimte voor experimenten met nieuwe technologie en voor het gebruik van nieuwe technologieën in niches;
- Organiseren van netwerken voor leren en interactie (discussiefora, samenwerkingsverbanden, innovatiecoalities, ...) tussen overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, intermediairs en consumenten/burgers;
- Zoeken van brede maatschappelijke steun voor systeeminnovaties (participatieve beleidsontwikkeling, rol van onderwijs, opdoen van concrete ervaring en successen, ...).

Eenmaal een visie is ontwikkeld moet deze op het terrein worden gerealiseerd door concrete acties en maatregelen. Een rollend *geïntegreerd meerjarenprogramma voor transitie* over de grenzen van de beleidsdomeinen heen is hiervoor het aangewezen vehikel. Het geeft de coherente strategie aan van de maatregelen, middelen en instrumenten die nodig zijn voor de toepassing op het terrein van de strategische keuzes. De diverse initiatieven die door de ministers binnen hun respectieve bevoegdheidsdomeinen worden gelanceerd moeten onderling worden afgestemd, zodat zij op elkaar kunnen inspelen en elkaar wederzijds versterken. Een geïntegreerd beleid zorgt ondermeer voor:

- Efficiëntiewinsten. Een horizontale benadering voorkomt dat maatschappelijke uitdagingen te eng worden benaderd en dat vanuit diverse beleidsdepartementen oplossingen worden aangedragen die contraproductief kunnen werken;
- Multidisciplinariteit. Doordat departementen een geïntegreerde aanpak volgen, kunnen actoren vanuit diverse invalshoeken bevraagd en betrokken worden, hetgeen tot multidisciplinaire oplossingen leidt;
- Een accentverschuiving van technologieontwikkeling naar kennisontwikkeling en een verruiming van het begrip innovatie naar maatschappelijke vernieuwing.

Rol van de overheid en van de regelgeving

Een succesvolle integratie vereist politiek leiderschap dat garant kan staan voor een consistente en coherente netwerking tussen de overheidsdepartementen. De overgang naar een geïntegreerd beleid vereist immers aangepaste administratieve structuren voor beleidsplanning, -ontwikkeling, -uitvoering en -evaluatie over de geëigende denkkaders, concepten en instrumenten van de beleidsdomeinen heen.

Om het transitieproces van de industrie op een efficiënte wijze te flankeren en te begeleiden, dringt de SERV in zijn voormeld advies aan op een snelle uitvoering van het engagement dat de Vlaamse regering is aangegaan in het WIP om de bestaande instrumenten *voor ondersteuning van investeringen te evalueren naar efficiëntie, effectiviteit, coherentie en finaliteit*. De SERV pleit alvast voor meer bundeling, coherentie, en gerichtheid van de ingezette instrumenten op de prioritaire keuzes, gesteund op de strategische visies.

Het bewerkstelligen van een fundamentele transitie vereist een overheid die een strategische en een coördinerende rol opneemt. Dit impliceert dat de overheid ondermeer op basis van gedragen maatschappelijke verkenningstudies tot geobjectiveerde keuzes komt wat betreft bij prioriteit te ontwikkelen industriële clusters en niches. Bij de uitwerking ervan kan de methodiek van de “grote projecten”, zoals ook in het buitenland gehanteerd, worden aangewend. Een aantal landen hebben recent een comparatief voordeel opgebouwd door een meer actieve aandacht door de overheid voor welbepaalde industriële niches (cf. zonnepanelenindustrie in Duitsland).

Regelgeving is een potentieel krachtig instrument in handen van de overheid om de transitie van de industrie te stimuleren. Het dient echter behoedzaam aangewend om geen concurrentiële nadelen te veroorzaken bij ondernemingen in Vlaanderen die ook internationaal actief zijn. De raden vragen dat wordt nagegaan op welke wijze en binnen welke voorwaarden dit instrument kan worden ingezet bij normering van bepaalde facetten van de binnenlandse afzetmarkt.

Het typevoorbeeld zijn de prestatievereisten waaraan woningen in Vlaanderen dienen te voldoen. Ondermeer door normering op vlak van isolatie stimuleert de Vlaamse overheid de ontwikkeling van passief wonen, lokt zij innovatieve oplossingen uit en realiseert zij transitie-effecten in diverse sectoren (bouw, domotica, milieu en energie, materialen, ...).

De vooruitstrevende normering van de bodemsanering in Vlaanderen heeft ertoe bijgedragen dat een nieuwe industriële sector zich hier kon ontwikkelen en intussen ook internationaal kon doorbreken. Conform het voorbeeld van de bodemsanering kan Vlaanderen door regelgeving een voorsprong nemen in de ontwikkeling van het passief wonen.

Het stimuleren van voortrekkers wordt ook in het MINA-Plan als een mogelijkheid gezien voor het promoten van groene groei. Dit is inderdaad een optie. Een veel krachtigere hefboom echter zou een beleid kunnen zijn dat zich laat inspireren door diezelfde voortrekkers. Een echt voortrekkersbeleid zou moeten opgezet worden, op een transparante wijze, steeds met een duidelijk tijds kader. Dit kan dan ook door het kader te scheppen voor eventuele begeleidende maatregelen (fiscaal, financierend, juridisch, en andere...).

Groene jobs

Net zoals in de beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014 wordt in het ontwerp milieubeleidsplan 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 raden wijzen erop dat deze beoogde groene groei zich kan situeren in de typische milieusectoren (afvalverwerking, bodembescherming, hernieuwbare energie, ...), maar ook in de traditionele sectoren en in toeleverende bedrijven. Het gaat dus zeker niet enkel over groene jobs volgens een enge definitie (jobs in de milieusector).

De raden geven aan dat groene jobs niet automatisch komen met elk type van milieu- of energiebeleid. Ze hangen af van de concrete vormgeving van het beleid¹². Het is ook belangrijk dat de beleidsmakers nauw voeling houden met sociaal-economische sterktes/zwaktes, over- en ondercapaciteit, innovatievermogen, kernmerken van de arbeidsmarkt enz. en dat deze informatie als input in het milieubeleid expliciet wordt meegenomen. Dat vereist als 'maatregel' vooral nauwe wisselwerking tussen de beleidsdomeinen LNE, EWI en WSE¹³.

De raden vragen daarom dat het Plan aangeeft of, waar en hoe het milieubeleid in samenhang met het sociaal-economisch beleid gericht zal bijdragen aan de creatie van groene jobs in Vlaanderen. Bijvoorbeeld maatregel 17 verwijst naar groene jobs in isolatie, hernieuwbare energie, elektrisch rijden, natuurbehoud en landschapszorg. Er wordt echter niet aangegeven hoe deze jobs effectief gerealiseerd zullen worden.

Het is dan ook zinvol op die plaatsen in het Plan de indicatoren aan te vullen met indicatoren die gerelateerd zijn aan de ingezette instrumenten (overheidsinvesteringen in de groene sector, vorming en opleiding, ...) of aan de beoogde economische activiteit (toegevoegde waarde, resultaat, export, ...) en de beoogde

¹² Zie Van Humbeeck, Peter en Bollen, Annemie (2000). *Milieu en werkgelegenheid*. Steunpunt Werkgelegenheid, arbeid en vorming/VIONA stuurgroep strategisch arbeidsmarktonderzoek. Leuven, Garant.

¹³ Positief in het MINA-Plan is alvast de structurele samenwerking met het beleidsdomein 'Werk en Sociale Economie' in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst Groenjobs

werkgelegenheid (kwantiteit en kwaliteit van de beoogde “groene jobs”¹⁴). Mogelijks kunnen cijfers over vorming en opleiding als onrechtstreekse indicator dienen. Er kan verwezen worden naar ILO, UNEP en EU-initiatieven hierover.

3.2 Doelbereik 2003-2010

In het hoofdstuk doelbereik milieubeleid 2003-2010 wordt gerapporteerd over de behaalde resultaten in de periode tot 2010. De raden merken op dat het doelbereik nog niet alles zegt over de effectiviteit van het milieubeleid. Doelen kunnen immers wel of niet worden bereikt ondanks het gevoerde beleid, bv. door de ontwikkeling van de economie, de evolutie van de brandstofprijzen, de weersomstandigheden enz. Daardoor ontbreekt in de meeste gevallen in dit hoofdstuk beleidsrelevante informatie over het gevoerde milieubeleid, al zal er uiteraard wel enige link zijn tussen de ontwikkeling van de milieu-indicatoren en het gevoerde beleid.

Uit het achtergronddocument blijkt dat een aantal indicatoren een positieve trend vertonen. De evaluatiegegevens van het natuurbeleid tonen evenwel aan dat de doelstellingen van MINA 3+ grotendeels niet gehaald worden. Er wordt niet ingegaan op mogelijke verklaringen voor het niet halen van de doelstellingen. Er worden enkel een aantal algemene oorzaken vermeld. De raden achten het nochtans raadzaam om in een milieubeleidsplan een degelijke analyse door te voeren om conclusies te kunnen maken voor de toekomst.

Voor de evaluatie van de natuurdoelstellingen werden gegevens uit verschillende jaren gebruikt. Dit lijkt echter niet altijd met de meest recente data gebeurd te zijn. Zo dateren de gegevens die gebruikt werden bij de evaluatie van het aantal beheersovereenkomsten uit 2006, terwijl er reeds gegevens van 2010 beschikbaar zijn.

Voor een aantal milieu-indicatoren wordt een internationale en regionale vergelijking gemaakt. Indicatoren voor biodiversiteit en natuurkwaliteit worden hier echter niet vergeleken. Vermoedelijk waren er te weinig met Vlaanderen vergelijkbare data beschikbaar, maar dit wordt niet vermeld of nader verklaard in de tekst.

3.3 Toekomstbeelden en langetermijndoelstellingen

In het hoofdstuk toekomstbeelden wordt ingegaan op enkele mogelijke beleids-scenario's. De raden hebben reeds opgemerkt dat de tekst vooral een poging is om de 4 GEO-scenario's van UNEP enigszins te vertalen naar Vlaanderen. De toekomstverkenningen van MIRA en NARA krijgen verrassend genoeg minder aandacht. Bovendien overweegt ook hier de indruk dat er in de rest van het Plan niets werd mee gedaan. Het is dus niet duidelijk wat precies de bedoeling is van de bespreking van de scenario's in het MINA-Plan 4.

Een aantal externe drukfactoren worden onder 'Toekomstbeelden' van nabij bekeken. Hoewel de raden zich ten volle realiseren dat genuanceerd moet worden omgegaan met de toekomstbeelden, vragen zij toch dat de uitgangspunten een

¹⁴ Groene jobs is een prioriteit van het Belgisch EU-voorzitterschap van de ministers van tewerkstelling: “Green employment for a competitive low carbon economy”, <http://milquet.belgium.be/files/Presidency-Priorities-Employment.pdf>

bronvermelding krijgen (bv. in het achtergronddocument bij het MINA-Plan). De raden vragen dat dit in het Plan wordt aangegeven en dat de lacune snel wordt ingevuld. Een voorbeeld hiervan is de druk die uitgaat van voeding (p.33). De in het Plan geciteerde cijfers (o.a. over het aandeel van de consumptie van vlees en vis in de ecologische voetafdruk van de consumptie van voedingsmiddelen) zijn afkomstig van studies m.b.t. de Europese situatie. Het zou nuttig zijn dergelijke studies op het Vlaamse niveau op te zetten.¹⁵

Een ander voorbeeld van een onduidelijkheid betreft 'Doelstellingen voor een volgende generatie' (p.13): "*De Vlaamse ETS bedrijven leveren hun bijdrage aan de EU-doelstelling voor deze sector om tegen 2020 de broeikasgasuitstoot op Europees niveau met 21% te verminderen t.o.v. 2005. Deze doelstelling kan binnen het Europese kader opgetrokken worden bij een evenwichtig multilateraal akkoord.*" De raden vragen zich af of, gezien de recente ontwikkelingen, dit een standpunt is van de Vlaamse Regering.

In de geest van het Pact 2020 dient Vlaanderen zijn huidige koploperspositie te consolideren en moet het ook aansturen om de milieuthema's waarin het excelleert te verbreden.

¹⁵ De raden wijzen in deze context op de oproep van de SALV van 7 juli 2010 naar aanleiding van de Staten-Generaal Industrie aan de Vlaamse Regering opdat de Vlaamse onderzoeksinstituten de krachten zouden bundelen zodat men voor wat betreft de CO₂-voetafdruk van de Vlaamse land- en tuinbouw, snel beroep kan doen op duidelijke en gedragen wetenschappelijke bevindingen. (SALV, Staten-Generaal Industrie Projectvoorstel "Carbon footprint van de Vlaamse veehouderij: meten is weten", Nota naar aanleiding van de oproep van Minister-president Peeters aan de SALV tot eenzelfde transitieoefening als diegene waartoe de industrie werd opgeroepen in de Staten-Generaal Industrie van 05 februari 2010, Adviezen/2010/SGL 07/07/2010 def http://www.salv.be/salv/Libraries/Documenten/2010_07_07_SALV_nota_SGI_definitief_3.sflb.a.shx)

4. Bemerkingen bij het hoofdstuk Goed bestuur

4.1 Algemene opmerkingen

De raden waarderen dat er in het MINA-Plan 4 een hoofdstuk is opgenomen over goed bestuur. Goed bestuur, betere regelgeving en een effectieve en efficiënte overheid zijn immers belangrijke voorwaarden om een effectief en efficiënt milieubeleid te kunnen voeren.

Ook de aandachtspunten en doelstellingen die worden voorop gesteld, worden door de raden ondersteund: een transparante overheid met een beleidsvorming in uitvoerige dialoog met de belanghebbenden, een overheid die zelf het voorbeeld geeft, een overheid die ook internationaal actief is, een slagkrachtige overheid met oog voor kwaliteitsvolle regelgeving, betere beleidsvoorbereiding en -onderbouwing en meer beleidsevaluatie en beleidsdomein- en bestuurslaagoverschrijdende samenwerking, een overheid die werkt op maat van gebieden en gebiedsgerichte projecten, een overheid met oog voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het beleid met ook ruimte voor partnerschappen.

Een probleem is wel dat er soms beschreven staat wat men **al lang geleden** ook herhaaldelijk heeft aangekondigd en in feite had moeten doen bij de voorbereiding van het voorliggende ontwerpplan (maar niet of weinig heeft gedaan): beleid evalueren, samenwerken met andere beleidsdomeinen, kosteneffectiviteitsanalyses met het milieukostenmodel, een meer optimale inzet van economische instrumenten, een lange termijnvisie voor de financiering van het milieubeleid... Daardoor is er bij de raden heel wat twijfel en scepsis over het realiteitsgehalte van een aantal doelstellingen en voornemens in dit hoofdstuk. De intentie om te zorgen voor een goede afstemming en wisselwerking tussen het MINA-Plan enerzijds en de andere plannen, het MJP, de rapportering (MIRA/NARA), beheersovereenkomsten en beleidsbrieven bijvoorbeeld, wordt opnieuw herhaald, zowel in het deel governance als in het maatregelenpakket 7 (beleidsvoorbereiding en evaluatie). Die intentie bestaat al jaren, maar er komt nooit schot in de zaak. Er kan alleen vooruitgang geboekt worden als overlegstructuren opgericht worden die (permanent) functioneren op basis van concrete werkafspraken. Het maatregelenpakket 15 bijvoorbeeld bevat interessante concrete voorstellen voor specifieke samenwerkingsprojecten, maar ze worden niet (duidelijk) ingepast in een algemene permanente overlegstructuur.

Daarnaast blijft de tekst soms nog te veel steken op het formuleren van **intenties** (wat men (graag) zou willen), en wordt te weinig aangegeven wat men gaat doen of wat daarvoor nodig is. Zo wil men de verkokering tegengaan en meer interne samenwerking en synergieën met andere beleidsdomeinen tot stand brengen; de aandacht voor milieu en natuur integreren in de beleidsplannen van alle andere beleidsdomeinen en in de strategische toekomstplannen van de Vlaamse overheid; meer inspraak in de aanwending van middelen voor leefmilieudoelstellingen door de andere Vlaamse beleidsdomeinen; afstemming bij de opmaak en de opvolging van het Ruimtelijk Structuurplan en het Mobiliteitsplan Vlaanderen en bij de opmaak en uitvoering van de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling; een goede afstemming en wisselwerking tussen het MINA-Plan enerzijds en de ande-

re plannen, het MJP, de rapportering (MIRA/NARA), beheersovereenkomsten en beleidsbrieven anderzijds; voor beleidsevaluatie een aanzet geven om tot meer afstemming en coördinatie te komen; de capaciteit van lokale besturen verder uitbouwen enz. De hamvraag is echter hoe men dat gaat doen en waarom dat eerder niet is gelukt. Ook voor het hoofdstuk 'governance' is er dus nog veel werk (en debat) nodig over de concrete operationalisering van de vele goede intenties en over de prioriteiten daarbinnen.

4.2 Specifieke bemerkingen

Het onderdeel **transparante overheid** is erg voorzichtig. Het onderdeel behandelt passieve en actieve openbaarheid en e-governmenttoepassingen maar bv. niet inspraak en participatie. In het onderdeel een slagkrachtige overheid met oog voor integratie is wel sprake van een dialoog met alle maatschappelijke actoren en het inbouwen van maatschappelijke betrokkenheid in beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, maar dat blijft erg vaag en dus moeilijk op te volgen. Ook bij het onderdeel partnerschappen duikt een passage op over het betrekken van partners in een vroege fase van de besluitvorming (p.53). Maar ook hier wordt niet verder gegaan dan de aankondiging dat dit bv. kan met witboeken en conceptnota's (waarvan in de praktijk nog weinig merkbaar is...).

In het hoofdstuk maatregelenpakketten wordt de **voorbeeldfunctie van de overheid** toegespitst op de strijd tegen de klimaatverandering. Er wordt ook afstemming aangekondigd met duurzame overheidsaankopen. Het is hier van belang om één geïntegreerde benadering uit te werken.

De raden ondersteunen het voornemen van de leefmilieuadministratie om zich in te schakelen in het streven naar een **slagkrachtige overheid** die streeft naar de hoogst mogelijke efficiëntie en effectiviteit (cf. o.a. de voorgenomen indicator aantal en kwaliteit van de RIA's), die meer geïntegreerd (beleidsdomein- en bestuurslaagoverschrijdend) gaat werken en die maatschappelijke betrokkenheid meer in haar beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering inbouwt (o.a. op basis van witboeken of conceptnota's zorgen voor een betrokkenheid in een vroege fase van de besluitvorming).

Ook het onderdeel "Vlaanderen sluit aan bij de **internationale actie**" is erg voorzichtig. Het gaat vooral over de naleving van Europese en Internationale afspraken. Het onderdeel gaat niet in op de vraag op welke punten het milieubeleid wil voorop lopen. Dat kan contrasteren met de ambitie in het kader van het Pact 2020 om het – ook voor sommige milieuthema's – even goed te willen doen als de economische topregio's.

Het werk aan een geïntegreerd kennissysteem en aan de ontwikkeling van indicatoren voor beleidsonderbouwing en rapportering is positief.

Het opstellen van een wetenschappelijk **onderzoeks- en evaluatieprogramma** (cf. TWOL) houdt in dat veel keuzes gemaakt moeten worden. Goed intern overleg binnen de administratie is dan een eerste vereiste. Maar het maken van die keuzes is ook een politiek (in het parlement) en een maatschappelijk (in adviesraden of elders) debat waard. Zo'n debat is er vroeger – in beperkte mate – geweest maar lijkt nu helemaal verdwenen.

Het ontwerpplan schenkt tot slot ook aandacht aan partnerschappen met o.a. de lokale besturen. De raden ondersteunen dit voornemen. De behoefte en de noodzaak aan samenwerking en afstemming met de lokale besturen is er immers voor talrijke milieuthema's. Momenteel is er nog een gebrek aan afstemming en integratie van de initiatieven van de Vlaamse overheid inzake natuurbeleid met de initiatieven die op het lokaal niveau (provincies en gemeenten) genomen worden. Een betere samenwerking zal de efficiëntie van de maatregelen en de haalbaarheid van de doelstellingen significant verhogen.

5. Bemerkingen bij het hoofdstuk Plandoelstellingen

5.1 Schep duidelijkheid

Onder het hoofdstuk Plandoelstellingen komen onder “*Schonere lucht*”, “*Goede toestand watersystemen*” en “*Biodiversiteit*” de beleidsvelden lucht, water en natuur aan bod. Vervolgens worden ze opnieuw behandeld onder de plandoelstellingen voor een “*Betere leefkwaliteit*”, “*Minder absolute milieudruk*” en “*Verdere stappen in de remediëring*”. Onder ‘Op te volgen effecten’ worden ze nogmaals behandeld. Het is voor de raden onduidelijk wat het verband is tussen die verschillende delen van het hoofdstuk Plandoelstellingen waar een zelfde beleidsveld wordt behandeld. Zo vragen de raden zich af of ‘Verdere stappen in de remediëring’ dient beschouwd te worden als een oplijsting of specificatie/concretisering van ‘knelpunt-doelstellingen’?

Een van de uitgangspunten van milieubeleid is de bescherming van de gezondheid. Aan de impact van het milieu op de gezondheid wordt niet meer getwijfeld. De raden zijn van mening dat in het milieubeleidsplan een meer gecoördineerde en strategische aanpak nodig is inzake de bestrijding van gezondheidsrisico's veroorzaakt door milieufactoren. Daarbij moet expliciete aandacht besteed worden aan kwetsbare groepen met name kinderen. Risico's van schadelijke stoffen, nanomaterialen, onoordeelkundig gebruik en reststoffen van medicijnen, de impact van klimaatsverandering op de gezondheid, zijn slechts enkele voorbeelden van milieu-gezondheidsthema's die niet in het MINA-Plan 4 aan bod komen. De opgenomen plandoelstellingen en maatregelen die raken aan milieu en gezondheid zijn niet altijd even ambitieus. Onze leefomgeving is sterk veranderd de afgelopen decennia en de resultaten van wetenschappelijk onderzoek spreken voor zich. De raden stellen voor om milieu en gezondheid als plandoelstelling op te nemen.

De raden vragen ook een onderscheid tussen plandoelstellingen en operationele doelstellingen. De drie laatste indicatoren onder ‘Verdere stappen in de remediëring, waterbeleid’ (p.89) zijn volgens de raden eerder te beschouwen als operationele doelstellingen dan als indicatoren.

Een aantal doelstellingen uit het MINA-Plan 3 en 3+ werden niet gehaald, zoals blijkt uit de brochure ‘Achtergrondinformatie bij de plandoelstellingen’ (p.16-19 en p.48-49). Het is voor de raden vaak onduidelijk of de niet-gehaalde doelstellingen uit de vorige plannen al dan niet hernomen worden met een aangepaste termijn en wat in beide gevallen de motivering daarvoor is (zie ook 3.1).

De raden merken op dat de brochure achtergrondinformatie geeft bij indicatoren die niet meer aan bod komen in het voorliggende ontwerp MINA-Plan 4. De raden verwijzen nogmaals naar hun eerdere opmerking (zie 2.3) en vragen naar duidelijke lijnen in de doelstellingen van het Plan en een verklaring van hoe het ene consistent op het andere aansluit.

5.2 Conceptuele aanpak van de plandoelstellingen

Om de plandoelstellingen (schonere lucht, goede toestand watersystemen, biodiversiteit, ...) helder te preciseren worden indicatoren gebruikt die meer in detail gaan en veel technischer van aard zijn dan de plandoelstellingen zelf. Aan de indicatoren zijn indicatorendoelstellingen gekoppeld. De raden steunen die aanpak om plandoelstellingen te verbijzonderen en er doelstellingen aan te verbinden. De raden merken evenwel op dat de combinatie van indicatoren en indicatorendoelstellingen moet voldoen aan de uitgangspunten voor het opmaken van de plandoelstellingen (zie verslag hoorzitting¹⁶), ze moeten helder, realistisch en meetbaar zijn.

Hiernavolgend worden eerst de indicatoren besproken (zie 5.3) en vervolgens de indicatoroelstellingen (zie 5.4).

5.3 Bemerkingen bij de indicatoren

De raden hebben op basis van de uitgangspunten onderstaande bemerkingen bij sommige indicatoren. Voor opmerkingen over (het ontbreken van) indicatoren voor vergroening van de economie en groene jobs, verwijzen de raden naar deel 3.1 van dit advies:

5.3.1 Goede toestand van watersystemen

- Een over-all indicator van de Kaderrichtlijn Water: "het bereiken van de goede toestand", zoals voorzien in het Pact 2020¹⁷, ontbreekt;
- Een indicator aangaande het percentage oppervlaktewateren dat voldoet aan de norm voor fosfaat (P) ontbreekt. Uit het MINA-Plan 4 blijkt dat nitraten en fosfaten knelpuntparameters zijn (Zie 'Acht prioritaire onderwerpen voor de planperiode' (p.9) i.v.m. water; 'Doelbereik milieubeleid 2003-2010' i.v.m. 'Waterkwaliteit en waterreserves' (p.20), ...). Er staan ook maatregelen tegenover zoals maatregel 16. 'Leefmilieu en goede landbouwpraktijk', en maatregel 41. 'Uitwerken en uitvoeren van een Mestactieplan 2011-2014'. De raden vinden de opname van '*% meetplaatsen van het MAP-meetnet oppervlaktewater en het MAP-grondwatermeetnet met overschrijding van de fosfaatsnorm*' bij de 'Op te volgen effecten' voor de goede toestand van watersystemen (p.92) daarom onvoldoende. De raden vragen dat fosfaat dezelfde aandacht krijgt bij de indicatoren als stikstof. Dat geldt niet alleen voor de kwaliteitsaspecten van oppervlaktewater in de specifieke gebieden (MAP-meetnet, p.73), maar in het algemeen.

Kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater in specifieke gebieden

- Bij de plandoelstellingen (p.72-73) is er een discrepantie tussen de tekst en de gekwantificeerde indicatoren. Er is een doelstelling (en in-

¹⁶ <http://www.minaraad.be/hoorzittingen/2010/hoorzitting-mina-plan-4>

¹⁷ Pact 2020, doelstelling 14 vermeldt ondermeer: "De meeste Vlaamse waterlopen hebben een goede ecologische toestand bereikt zodat het effectief mogelijk is dat ten laatste in 2021 voldaan is aan de kwaliteitsvereisten van de kaderrichtlijn water."

indicator) voor de drinkwaterwingebieden, zwemwateren en landbouwgebieden (MAP), maar een doelstelling voor de beschermde natuurgebieden ontbreekt. Natuurgebieden worden in de tekst ook vermeld als kwetsbare gebieden. De raden vragen om een doelstelling op te nemen, conform het ambitieniveau uit het Pact 2020 (Doelstelling 15 Natuur¹⁸) en als indicator de bij de op te volgen effecten vernoemde indicator (p.92) te gebruiken: % oppervlaktewaterlichamen in beschermde gebieden “natuur” die voldoen aan natuurgerichte normen.

5.3.2 Biodiversiteit

- De raden merken op dat kwaliteitsindicatoren (bv. m.b.t. habitat) niet specifiek opgenomen zijn om de evaluatie van de plandoelstellingen door te voeren. Dit komt ook niet aan bod in de andere delen van het MINA-Plan. Kwaliteit van resultaten is nochtans een belangrijke indicator om de effectiviteit van maatregelen na te gaan. Biodiversiteit is echter door haar complexiteit kwalitatief moeilijk in te passen in indicatieve schalen. Niettemin is het de moeite waard om ten minste de oefening te maken. In de NARA-rapporten werden, in het kader van rapportage aan de EU, wel kwaliteitsindicatoren opgenomen¹⁹. Aangezien het MINA-Plan loopt tot 2015 en de stand van zaken m.b.t. de toepassing van de Europese richtlijnen reeds in 2013 gerapporteerd moet worden, dient het MINA-Plan toch reeds een aanzet te geven van de betreffende rapportage. Hiertoe is het noodzakelijk om indicatoren op te nemen die de goede staat van instandhouding van de Europees beschermde habitats en soorten opvolgen.
- In het hoofdstuk Plandoelstellingen wordt voor de eerste maal specifiek verwezen naar de doelstellingen om te komen tot een gunstige staat van instandhouding voor de Europees beschermde soorten en habitats. Dit wordt niet eerder in het Plan vermeld. Het MINA-Plan stelt dat “*het behoud, het herstel en de versterking van de biodiversiteit de hoofddoelstelling is van het natuurbeleid in Vlaanderen*” (p.74). De implementatie van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn neemt hierbij een centrale plaats in. In die context worden specifieke verwijzingen naar de instandhoudingsdoelstellingen beter vooraan in het Plan vermeld.
- De raden merken op dat de doelstelling “*grootste deel van de maatregelen in voege*” voor de instandhouding van de Europees beschermde soorten en habitats vaag en moeilijk meetbaar is. Dit wordt bij voorkeur concreter geformuleerd in de zin van “alle natuurrichtplannen en ‘vergelijkbare afspraken’ zijn tegen 2015 opgesteld, of, waar toepasselijk, alle bos- en reservuatsbeheerplannen moeten afgestemd/aangepast zijn tegen 2015 om de IHD-doelstellingen te halen” (zie ook 5.4.1);

¹⁸ Inzake biodiversiteit kan Vlaanderen in 2020 de vergelijking met de Europese economische top-regio's aan.

Hiertoe heeft Vlaanderen in 2020 voldoende habitat ingericht, herbestemd, verbeterd of afgebakend om 70% van de instandhoudingsdoelstellingen van de Europees te beschermen soorten en habitats te realiseren.

¹⁹ Zie o.a. Dumortier, M., De Bruyn, L., Hens, M., Peymen, J., Schneiders, A., Van Daele, T. en Van Reeth, W (red.), 2007. Natuurrapport 2007. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, nr. 4, Brussel.

- In Vlaanderen komen momenteel 59 soorten en 47 habitats van de Habitatrichtlijn voor²⁰. In 2009 werden hiervoor Gewestelijke Instandhoudingsdoelstellingen (G-IHD) opgesteld. Momenteel worden deze doelstellingen verder doorvertaald in Specifieke Instandhoudingsdoelstellingen (S-IHD) per Speciale Beschermingszone (SBZ). Hiertoe worden 39 S-IHD-rapporten opgemaakt²¹. Het vaststellen en implementeren van het instandhoudingsdoelstellingenbeleid is een uitgebreid en complex proces, dat enkel kans op welslagen heeft indien er voldoende aandacht besteed wordt aan overleg met alle betrokken partners. Voor het opstellen van de IHD-rapporten heeft het Agentschap voor Natuur en Bos daarom een consultatieproces met al de betrokken partners uitgewerkt. Dit vraagt een grote inspanning op vlak van de inzet van personeel en middelen op korte en langere termijn²². In het MINA-Plan 4 wordt te weinig aandacht besteed aan de complexiteit en de haalbaarheid van dit proces, hetgeen nochtans noodzakelijk is om een correcte inschatting te maken van de beoogde doelstellingen. In deze context wensen de raden het belang van het goed opvolgen en strikt aanhouden van de voorziene timing van de beleidsimplementatie te benadrukken;
- De raden vragen zich af waarom er bij de plandoelstellingen geen indicatoren en eraan gekoppelde doelstellingen vermeld staan met betrekking tot mondiale biodiversiteit. Dit thema komt wel later aan bod in het MINA-Plan 4 (hetgeen op zich positief is), maar dient nog meer in de verf gezet te worden door er ook specifieke plandoelstellingen voor uit te werken.

Recreatie en toegankelijkheid

- Eind 2008 werd door de Vlaamse Regering een nieuw besluit vastgesteld dat nadere bepalingen geeft omtrent de toegankelijkheid van bossen en natuurreservaten²³. Dit besluit bepaalt in principe de kriteerlijnen voor de uitvoering van de plandoelstellingen inzake recreatie en toegankelijkheid. De raden vinden het merkwaardig dat in het MINA-Plan 4 niet expliciet verwezen wordt naar dit besluit;
- De raden hebben een aantal bedenkingen bij de opgelijste indicatoren: (1) de wijze waarop de openstelling van gebieden zal opgemeten worden als er geen toegankelijkheidsregeling opgesteld werd; (2) de haalbaarheid van de vermelde percentages en (3) de efficiëntie van de vergoedingen om de doelstellingen te bereiken. In de context van het laatstgenoemde punt vinden de raden het raadzaam om de huidige subsidieregeling bij te stellen, gezien dit noodzakelijk lijkt om de doelstellingen te halen.
- In navolging van eerdere adviesverlening²⁴, wensen de raden te bena-

²⁰ Zie o.a. Dumortier, M., De Bruyn, L., Hens, M., Peymen, J., Schneiders, A., Van Daele, T. en Van Reeth, W (red.), 2007. Natuurrapport 2007. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, nr. 4, Brussel.

²¹ Zie de respectievelijke (ontwerp)-rapporten

²² Zie ook advies Minaraad betreffende het jaarverslag 2009 Natura 2000 beleid in Vlaanderen (2010|35)

²³ Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten, 5 december 2008

²⁴ Zie advies Minaraad inzake het besluit betreffende de toegankelijkheid van bossen en natuurreservaten (2008|14)

drukken dat meer recreatie in bossen en natuurgebieden mogelijk en wenselijk is, maar niet overal en altijd kan. De afstemming van de recreatieve functies op de ecologische draagkracht van gebieden is essentieel. De raden pleiten hierbij voor de opmaak van duidelijke richtlijnen gekoppeld aan een toetsingskader. Er dient een code voor goede natuurpraktijk voor recreatief medegebruik en toegankelijkheid van bossen en natuurgebieden uitgewerkt te worden. Handhaving en begeleiding zijn essentiële randvoorwaarden voor een effectieve en efficiënte toepassing van het toegankelijkheidsbesluit op het terrein. Dit bepaalt mee de haalbaarheid en de opvolging van de plandoelstellingen inzake recreatie en toegankelijkheid. De raden vragen om de opmaak van de richtlijnen en het toetsingskader op te nemen in het MINA-Plan 4 als doelstelling voor de komende planperiode. In principe kan dit ook beschouwd worden als een concrete maatregel;

- Algemeen wensen de raden de aandacht ook te vestigen op de nood aan een meer afgestemde geïntegreerde wetgeving inzake de toegankelijkheid van natuur en bos, om voor alle eigenaars en gebruikers duidelijk te maken hoe lokaal de toegankelijkheid van een gebied gedefinieerd wordt²⁵.
- De raden zijn van mening dat de verwoording *“het grootste winstpotentieel zit evenwel bij de private boseigenaars, aangezien zij zich onvoorwaardelijk kunnen beroepen op hun eigendomsrecht om hun bossen volledig af te sluiten”* (p.76) te abrupt geformuleerd is. Dit dient meer genuanceerd te worden om foutieve interpretaties te vermijden.

Natuurgerichte milieukwaliteit

- De raden wensen te benadrukken dat het garanderen van een basismilieukwaliteit één van de belangrijkste voorwaarden is voor het in stand houden en het herstellen van biodiversiteit. Dit dient dus centraal te staan in het MINA-Plan 4. De raden vinden dat deze voorwaarde pas relatief laat in het Plan vermeld wordt en vragen dus om het meer naar voren te plaatsen. Het vormt namelijk een basis waaruit alle doelstellingen moeten voortvloeien. In het Plan wordt ook niet vermeld wat onder basismilieukwaliteit beschouwd moet worden en of dit voldoende is om de doelstellingen te halen.

In de hoger genoemde context merken de raden algemeen ook op dat de link tussen het landbouwbeleid en het natuurbeleid in het MINA-Plan te weinig gelegd wordt. Dit is nochtans een belangrijke voorwaarde om de doelstellingen te laten slagen.

Een kijk op de toekomst (Natuurverkenning 2030)

- Dit deel lijkt wat 'verloren' te staan tussen de plandoelstellingen. Naar gelang het scenario, worden een aantal doelstellingen opgelijst, waarvan het verband met de plan- en langetermijndoelstellingen (en de indicatoren) onduidelijk is. De raden stellen voor om de paragrafen betreffende de 'natuurverkenning 2030' vooraan in het MINA-Plan 4 (bv. bij Toekomstbeelden) te plaatsen. De verschillende scenario's

²⁵ Zie advies Minaraad inzake het besluit betreffende de toegankelijkheid van bossen en natuurreervaten (2008|14)

moeten als vertrekpunt aangehaald worden om de doelstellingen uit te destilleren;

- De raden merken op dat er in feite geen keuze gemaakt voor een welbepaald scenario. Het is onduidelijk waarom dit niet gedaan werd.

5.3.3 Minder absolute milieudruk

Een van de plandoelstellingen bij het thema lucht is: *“Uitstoot van broeikasgassen door de Vlaamse sectoren die niet onder het Europese emissiehandelssysteem vallen neemt af.”* (p.80). Deze doelstelling slaat dus enkel op de niet-ETS-emissies. De raden stellen enerzijds vast dat de Vlaamse overheid de gewijzigde EU richtlijn volgt zoals die vanaf 2013 van toepassing zal zijn. Anderzijds wil de Vlaamse overheid het klimaatbeleid voor onze bedrijven sturen door de benchmark- en auditconvenanten te hervormen tot klimaatconvenanten. De door Vlaanderen ingezette instrumenten moeten er volgens de raden voor zorgen dat doorgedreven energiebesparingen en efficiëntieverbeteringen (en daaruit volgend ook CO₂-reducties) binnen het bereik komen van de ondernemingen. Dit moet de technologische vernieuwing in de ondernemingen bevorderen. Deze doelstelling zal slechts optimaal gerealiseerd worden door een slimme combinatie van bestaande en nieuwe instrumenten op Vlaams (bv klimaatconvenant, ecologiesteun, opleiding en vorming, premies netbeheerders, gewaarborgde lening,...) en federaal niveau (versnelde afschrijvingen).

Hoeveel emissiereducties Vlaanderen zal moeten reduceren in niet-ETS-sectoren en -emissies, zal afhangen van het lastenverdelingsakkoord tussen federale overheid en de gewesten inzake de Belgische 15%-reductiedoelstelling voor niet-ETS-emissies. De raden dringen er op aan om snel werk te maken van deze lastenverdeling.

5.3.4 Milieuverantwoorde productie en consumptie

- Eén van de indicatoren voor eco-efficiëntie is gericht op de productie van primaire bedrijfsafvalstoffen versus bruto toegevoegde waarde van de betreffende industriële sectoren (p.86). Bij stabiele prijzen kan deze breuk inderdaad een indicatie zijn van de “afval-intensiteit” van een bepaalde economische activiteit. Echter in een scenario van vraaggedreven prijsstijgingen kan die verhouding een vertekend beeld geven. Met andere woorden, een stijging van de prijs kan de indruk geven dat er een toenemende ontkoppeling tussen afval en activiteit heeft plaatsgevonden;

5.3.5 Verdere stappen in de remediëring

Waterbeleid

- Sommige indicatoren zijn niet helder voor de planperiode tot 2015 en zijn daarom ook weinig zinvol. Bv. de indicator omtrent de IBA's (p.89) met zichtjaar 2027 lijkt weinig zinvol in dit plan;

- Om evidente redenen is het MINA-Plan niet geschikt om definities te wijzigen. Zo vinden de raden het verwarrend dat de tot dusver gebruikte definitie van zuiveringsgraad²⁶ nu bijgesteld wordt in functie van de zoneringsplannen²⁷ (p.89). De brochure met achtergrondinformatie bij de plandoelstellingen is reeds een illustratie van die verwarring. In figuur 33 (p.66) worden doelstellingen op basis van de beide verschillende definities door elkaar gebruikt. De raden zijn bovendien gekant tegen die wijziging van de definitie op basis van zoneringsplannen die jaarlijks wijzigbaar zijn. Indicatoren moeten continuïteit vertonen en moeten daarom op absolute en niet op relatieve definities gebaseerd zijn;
- Volgens de raden ontbreekt een indicator m.b.t. de goede structuur van waterlopen;
- De indicator 'Ruimingen op waterlopen van de 1^e categorie' niet geïntegreerd, zo is er geen sprake van de ruiming van waterlopen van 2^e en 3^e categorie van hetzelfde riviersysteem noch van de bronmaatregelen.

Natuurbeleid

- De raden merken op dat er geen specifieke oppervlakte-indicatoren opgenomen werden, terwijl dit wel het geval is bij het deel 'op te volgen effecten'. De raden vragen deze dan ook alsnog toe te voegen;
- De vermelde doelstellingen voor de S-IHD rapporten in het MINA-Plan 4 komen overeen met het geplande IHD-consultatieproces, zoals uitgewerkt door het Agentschap voor Natuur en Bos. De raden wensen hier de opmerking van de Minaraad inzake het belang van de timing te herhalen²⁸.

5.4 Bemerkingen bij de indicatordoelstellingen

Ook bij de indicatordoelstellingen formuleren de raden enkele bedenkingen.

5.4.1 Algemeen

- Meerdere indicatoren hebben als doelstelling 'toename in de periode 2010-2015' of "*het grootste deel van de maatregelen in voege*". Deze indicatoren zijn niet conform met het uitgangspunt dat plandoelstellingen concreet moeten zijn. De raden vinden het aangewezen bij de plandoelstellingen zo weinig mogelijk met trendindicatoren te werken

²⁶ De zuiveringsgraad is het theoretisch percentage van de inwoners waarvan het afvalwater, na transport via het riolerings- en collecteringsnetwerk, effectief gezuiverd wordt in een rioolwater-zuiveringsinstallatie.

Deze definitie staat tegenover de definitie van rioleringsgraad: hoeveel percent van de inwoners de mogelijkheid heeft hun afvalwater in een riool te lozen.

²⁷ Nieuw voorgestelde definitie: De zuiveringsgraad RWZI: het aantal inwoners aangesloten op een RWZI versus het totaal aantal inwoners aan te sluiten op een RWZI volgens de zoneringsplannen.

Er wordt ook een definitie voor 'zuiveringsgraad individueel' voorgesteld: aantal inwoners op IBA versus totaal aantal individueel te zuiveren volgens zoneringsplannen.

²⁸ Minaraad, Advies betreffende het jaarverslag 2009 Natura 2000 beleid in Vlaanderen (2010|35)

(bv. indicatoren voor plandoelstellingen 'Goede toestand watersystemen', p.71-73, 'Biodiversiteit', p.74 en voor 'Minder absolute milieudruk', 'Emissies naar water', p.83);

5.4.2 Goede toestand van watersystemen

Kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in specifieke gebieden

- Voor de indicator '% meetplaatsen van het MAP-meetnet oppervlaktewater met overschrijding van de nitraatnorm 50 mg per liter' in specifieke gebieden wordt een afname met 10 procentpunten vooropgesteld in de periode 2010-2015 (p.73). Uit de toelichting hierbij blijkt dat 27% van de meetplaatsen van het MAP-meetnet oppervlaktewater een overschrijding van de nitraatnorm kende in de winter 2008-2009, maar dat de doelstelling van MINA 3+ voor 2010 0% bedroeg (Zie Evaluatiebrochure van MINA 3+, figuur 7, p.18). Hier is de nieuwe minder ambitieuze indicator doelstelling dus niet gemotiveerd.

5.4.3 Biodiversiteit

- De raden zien geen onderbouwing voor de 10%-stijging van de vermelde indexindicatoren (Algemene broedvogelindex, Vlinderindex en Overwinterende watervogelindex) (p.74). Een doorgedreven monitoring en een goede kennis van de foutenmarges zullen noodzakelijk zijn om de stand van zaken systematisch te beoordelen. De raden wijzen in deze context op de basistaak van het INBO inzake validatie, rapportage en analyse van de toestand van de natuur.

Natuurgerichte milieukwaliteit

- De doelstellingen en indicatoren inzake verzuring en vermesting lijken volgens de raden te weinig onderbouwd. Het is bovendien onduidelijk met welke maatregelen deze doelstellingen bereikt zullen worden. In het MINA-Plan 4 wordt enkel gerefereerd naar de maatregelen binnen het mestactieplan en het mestbeleid. De raden merken op dat reeds heel wat inspanningen werden geleverd in het kader van dit beleid. In het Plan wordt geen evaluatie gemaakt van de maatregelen die eventueel nog meer nodig zouden zijn (zie ook 5.1). De raden achten zulke evaluatie nochtans noodzakelijk.

5.4.4 Betere leefkwaliteit

Milieuhinder

- Het aandeel geurghinderde burgers wordt ingeschat via het Schriftelijk Leefomgevingsonderzoek (SLO) (p.78). De raden vragen dat voorzichtig wordt omgesprongen met dergelijke indicatoren omdat geurhinder, alsook de beoordeling ervan, in belangrijke mate subjectief is. De doelstelling is dat het aantal ernstig gehinderden daalt van 5,5% in 2007 tot 4,5% in 2020. De vraag is in hoeverre deze verschuiving binnen de foutenmarge valt van deze indicator. Bij de beoordeling van de vooruitgang van het beleid moet hiermee dan ook rekening gehouden worden. In zijn advies van 29 april 2009 over het visiedocument duurzaam

geurbeleid²⁹ geeft de Minaraad aan welke beleidspistes een voldoende groot maatschappelijk draagvlak hebben en welke pistes in een volgende fase verder kunnen worden geconcretiseerd.

5.4.5 Minder absolute milieudruk

- De plandoelstelling voor het nitraatresidu in het kader van 'Emissies naar de bodem' voorziet een gewogen gemiddelde doelstelling van 70 kg N/ha in 2015 (p.83). De doelstelling van 70 kg N/ha is het onderwerp van bijkomend onderzoek. Het is dus niet verstandig om daarop een voorafname te doen. De raden stellen bijgevolg voor om het resultaat van dat onderzoek af te wachten.

De wijze waarop het nitraatresidu gemeten wordt, is gericht om hot spots uit te klaren, maar niet om op wetenschappelijke wijze een beeld te geven van de druk van nitraten uit de bodem op de watersystemen in Vlaanderen. Deze indicator is dus geen geschikt instrument om een doelstelling te verbinden aan het nitraatresidu in de bodem.

- De hoeveelheid van restafval van huishoudens in 2015 moet dalen tot 150 kg per inwoner (p.84). Deze doelstelling is weinig ambitieus. Immers in 2008 werd de doelstelling bijna gehaald (153 kg/inwoner). In een ruimere visie van een doorgedreven duurzaam materiaalbeheer dient de hoeveelheid restafval geleidelijk maar continu te dalen. Deze indicator doelstelling gaat eerder uit van een status quo.

5.4.6 Milieuverantwoorde productie en consumptie

- Een doelstelling betreft 9% aan energiebesparing op basis van het gemiddelde finaal binnenlands energieverbruik. De raden wijzen op het belang van de berekeningsmethode van de 9% verbetering. Is dit resultaat absoluut of relatief en dus rekening houdend met de economische groei (p.88)?

5.4.7 Verdere stappen in de remediëring

Natuurbeleid

- In dit deel wordt voor het eerste concreet verwezen naar soortenbeschermingsplannen en -programma's. De vooropgestelde doelstelling van een toename van 10 nieuwe soortenbeschermingsplannen wordt niet onderbouwd en lijkt onvoldoende (p.91). In dit opzicht lijkt er een tegenstelling te bestaan tussen de Vlaamse ambitie om de Europese richtlijnen in uitvoering te brengen (instandhoudingsdoelstellingen) en de vermelde doelstelling van slechts 10 soortenbeschermingsplannen (die dan vermoedelijk nog niet noodzakelijk in uitvoering moeten zijn). De raden erkennen wel dat een realistisch en haalbaar aantal voorplannen en programma's moeilijk in te schatten is, gezien de complexiteit van 'het concept'. Een plan of programma kan namelijk één of meerdere soorten behelzen, of specifiek voor een bepaald habitatype uitgewerkt worden, of een inperking/regeling van 'potentieel schadelijke soorten' inhouden.

²⁹ Minaraad, Advies van 29 april 2009 over het visiedocument duurzaam geurbeleid, 2009|18.

Volgens artikel 24 van het Soortenbesluit kunnen er soortenbeschermingsmaatregelen of soortenbeschermingsprogramma's opgesteld worden voor soorten die 'beschermd' zijn (*i.e.* opgenomen zijn in bijlage 1 van het Soortenbesluit) en op Rode lijsten de status hebben van 'uitgestorven', 'met uitsterven bedreigd', 'bedreigd' of 'kwetsbaar' (zoals vastgesteld in uitvoering van artikel 5 van het Soortenbesluit). In totaal hebben momenteel 152 soorten een dergelijk statuut, waarvoor dus formele beschermingsinitiatieven genomen kunnen worden³⁰. Dit hoge aantal kan problemen scheppen door de beperkte mankracht en middelen waarover de overheid beschikt om dergelijke initiatieven te nemen. In dit licht zal prioriteitstelling essentieel zijn. In zijn advies inzake de Rode lijsten³¹ heeft de Minaraad twee criteria aanbevolen om de prioriteitstelling op te baseren: (1) aansluitend bij het proces tot vaststelling en implementatie van de instandhoudingsdoelstellingen, verdienen soorten die Europeesrechtelijk een dringende of belangrijke ingreep vereisen, de voorkeur; (2) soorten waarvan verwacht kan worden dat het herstel of de bescherming ervan een meerwaarde kan betekenen voor een reeks andere soorten of voor een soortengroep, verdienen eveneens een voorkeur. Het is raadzaam om de wijze van prioriteitsstelling beleidsmatig zo snel mogelijk vast te leggen. Een dergelijke oefening kan bv. reeds gebeuren via het MINA-Plan. In het huidige ontwerp MINA-Plan 4 worden geen specifieke doelstellingen m.b.t. prioritisering en soortenbeleid aangegeven. De raden willen de nood hieraan extra benadrukken, temeer het als specifiek doelstelling toch in het Plan opgenomen werd.

Aansluitend hierbij, merken de raden algemeen op dat in het MINA-Plan een vooruitblik ontbreekt over hoe de concrete toepassing van het Soortenbesluit bewerkstelligd zal worden. Zo is het bv. onduidelijk hoe zal omgegaan worden met het concept "soortenbeheerregeling" in relatie tot de opmaak van soortenbeschermingsprogramma's en het halen van de instandhoudingsdoelstellingen.

De raden vragen om het ambitieniveau inzake soortenbescherming adequaat te maken aan de EU-verplichtingen, maar ook aan de dynamiek die op het terrein bestaat.

De raden stellen immers vast dat er in het Plattelandsbeleid een aantal beheersovereenkomsten en -pakketten bestaan die vorm geven of aansluiten bij soortenbescherming. Ook zijn er verschillende initiatieven van gemeenten, Provincies en regionale landschappen (al dan niet gecoördineerd) inzake soortbescherming.

De raden vragen om te komen tot een betere coördinatie van deze initiatieven en daartoe een maatregelenpakket op te zetten. In dit maatregelenpakket zou een actie kunnen opgenomen worden om te komen tot een verdere integratie van soortenbescherming in PDPO.

Daarnaast zou er ook een actie ingeschreven kunnen worden die de rol van lokale besturen en andere actoren in het soortenbeschermings-

³⁰ Minaraad, Advies aangaande het ontwerp ministerieel besluit tot vaststelling van zes rode lijsten (2010|36)

³¹ Minaraad, Advies aangaande het ontwerp ministerieel besluit tot vaststelling van zes rode lijsten (2010|36)

beleid erkent en stimuleert. Dit zou bv. kunnen door een actie op te nemen waarbij het Vlaams Gewest jaarlijks - via een "call"- 5 soorten-beschermingsplannen van lokale besturen en/of andere actoren bekroont met 50% cofinanciering. Dit stimuleert provincies en gemeentes niet alleen om een actieve rol op te nemen of verder te zetten, maar laat de Vlaamse overheid ook toe om bestaande lokale initiatieven te conformeren met het nieuwe soortenbesluit. Bovendien stimuleert zo'n actie lokale dialoog en samenwerking.

5.4.8 Op te volgen effecten

- Aanvullend op de indicatoren bij de plandoelstellingen vermeldt het Plan (op p.93) beleidseffecten die in de volgende planperiode zullen worden opgevolgd. Eén van de op te volgen beleidseffecten is 'het marktaandeel energiezuinige toestellen (A-label)'. De raden wijzen er op dat een A-label geen indicatie is voor een energiezuinig toestel. Zo is vanaf 2013 het A-label reeds verboden voor wasmachines, enkel A+ en beter zal nog op de markt mogen gebracht worden. De voorgestelde beleidseffectindicator dient verfijnd te worden per productcategorie om zinvol te kunnen blijven.
- Het onderdeel over biodiversiteit is volgens de raden te verbrokkeld. Het lijkt een oplijsting te zijn van 'extra indicatoren zonder omkadering'. De titel wordt best gewijzigd in "op te volgen effecten van het beleid inzake biodiversiteit", omdat dit beter de lading dekt. De op te volgen 'beleidseffecten' zouden ook specifiekere geformuleerd kunnen worden in de zin van "graad van oppervlaktetoename, graad van versnippering, ...".
- Het is onduidelijk wat begrepen dient te worden onder "*aantal bijkomende uitheemse soorten*". Dit wordt in het rapport niet gedefinieerd. Er dient bij voorkeur een verschil gemaakt te worden tussen verschillende soortengroepen (bv. vertebraten en invertebraten). Op basis van onderzoek dient gefocust te worden op soorten die een significante impact hebben op ecosystemen.

6. Bemerkingen bij het hoofdstuk Thematisch beleid

6.1 Duurzame productie en consumptie

Het MINA-Plan 4 hecht terecht veel belang aan de rol van duurzame productie en consumptie. De raden wijzen er op dat duurzame productie en consumptie bij uitstek een horizontaal thema is dat op het terrein komt van de meeste milieuthema's (afval, lucht, klimaat, enz.). De raden ontwaren in het Plan verschillende goede aanzetten van horizontaal beleid zoals bijvoorbeeld de structurele steun die gegeven wordt aan de transitieprocessen (DuWoBo en Plan C) en de invoering van de ketenbeheeraanpak (bv. C2C).

De raden wijzen op het essentieel belang van een horizontaal beleid en vragen enerzijds een verdieping en concretisering van bepaalde vage horizontale maatregelen zoals maatregel 17 'Groene groei promoten' waarbij ook aandacht is voor beleidsinitiatieven op federaal niveau (zie ook supra, 3.1). Anderzijds moet het Plan meer aandacht geven aan een horizontaal beleid om te komen tot een dalend gebruik van primaire grondstoffen en materialen en het milieuverantwoord consumeren. De strategie om gedragsverandering te initiëren, is een mix van complementaire instrumenten. Vooreerst moet een overgang naar duurzaam gedrag mogelijk gemaakt worden. Het betekent het openstellen, aantrekkelijk maken en mainstreamen van alternatieven. De overheid moet een ondersteunende rol spelen door eventuele (historische) juridische barrières voor systeeminnovaties te verwijderen (bv. aanpassen typebestekken in de wegenbouw) om doorbraken te kunnen realiseren. Vervolgens zouden duurzame keuzes op verschillende manieren (bijvoorbeeld ook financieel) aangemoedigd moeten worden. Een volgende stap vertrekt vanuit het besef dat het absoluut cruciaal is om mensen te betrekken bij veranderingsprocessen. Een mooi voorbeeld zijn de klimaatwijken. Even cruciaal is goede informatie en educatie. Tenslotte dient de overheid zelf het goede voorbeeld te geven. De overheid is de grootste consument in een economie. Een groen openbaar aanbestedingsbeleid (bv. wagenpark, electro, gebouwen) kan een wereld van verschil maken. Door massaal over te schakelen op milieuvriendelijke producten en diensten geeft de overheid bovendien een extra stimulans aan deze nieuwe sectoren in de economie (bijvoorbeeld passiefhuizen en hernieuwbare energie). Hierdoor kunnen zij competitiever worden en een groter marktaandeel halen. Daarnaast doet men via deze experimenten ook ervaring op om deze gedragswijzigingen verder te promoten naar de bevolking. Bovendien heeft het gedrag van de overheid een enorme signaalfunctie. Onduurzame en inconsistente keuzes ondermijnen alle andere pogingen van de overheid om ecologische duurzaamheid te promoten³².

Bij het aansporen van bedrijven om efficiënter om te springen met grondstoffen, materialen en energie staat op korte termijn de eco-efficiëntiescan centraal (p.96). Tegelijk lijkt het vertrouwen in het instrument niet bijzonder groot aangezien er reeds nagedacht is over alternatieven. De raden vragen daarom een snelle evaluatie van de resultaten van dit instrument. Het efficiënter omspringen met grondstoffen, materialen en energie is immers een centraal element in de transi-

³² In het Engels spreekt men van de 4 E's (Jackson, 2005)

tie naar een groene economie. Indien uit de evaluatie blijkt dat de eco-efficiëntiescan niet voldoet moet nagegaan worden in welke mate nieuwe of bestaande instrumenten geheroriënteerd kunnen worden zodat ze geschikt zijn om bedrijven aan te zetten tot een meer eco-efficiënte productie.

Het plan (p.96) kondigt aan dat de Vlaamse overheid haar voorbeeldfunctie actief zal opnemen in het aanbestedingsbeleid. De raden vragen dat verwezen zou worden naar de doelstellingen die op dat vlak opgenomen zijn in de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling.

Een aandachtspunt voor het lopend beleid is o.a. *“Meer concreet zal om het energieverbruik van woningen te verminderen tegen uiterlijk eind 2014 het verstrengingspad voor de Vlaamse energieprestatie­regelgeving worden vastgelegd”* (p 97). De raden wijzen dat dit in tegenspraak is met het regeerakkoord dat reeds in 2012 een verstrenging van de energieprestatienorm voorzag³³. Als indicator wordt het percentage nieuwbouwwoningen dat beter doet dan E-peil 40 naar voor geschoven. In de nabije toekomst wordt een nieuw tijdspad vastgesteld. De raden menen dan ook dat deze indicator afgestemd moet worden op dit verstrengingspad. Immers de kans bestaat dat tegen het eind van de planperiode een E-peil 40 een gemiddelde is.

“Het terugdringen van de ecologische voetafdruk” (p.97) is terecht opgenomen als belangrijk aandachtspunt voor het beleid tijdens de komende planperiode. Het plan koppelt het begrip ‘ecologische voetafdruk’ enkel aan het aspect voeding en bevat geen verdere concrete verwijzingen naar maatregelen voor andere relevante thema’s (huisvesting, mobiliteit, e.a.). Bovendien blijft de verwijzing naar de geïntegreerde aanpak binnen het kader van het landbouwbeleid zeer vaag. De raden vragen zich af waarom er slechts drie geïsoleerde initiatieven worden aangehaald (Vlam, Biolandbouw en eiwitcyclus) terwijl voor een omschakeling naar duurzame landbouw een geïntegreerde aanpak zal nodig zijn. Bovendien zijn de aangehaalde voorbeelden niet duidelijk. Wat bedoelt men bijvoorbeeld met “verhoogde inspanningen op het vlak van export” en wat is de relatie met de omschakeling naar duurzame landbouw?

6.2 Klimaat

Bij het opstellen van dit plan werden de broeikasgasemissies van 2008 gehanteerd. In een eerder advies stelt de Minaraad: *‘De huidige economische crisis (en de daling van de emissies die ervan het gevolg is) biedt mogelijkheden om de “2°C”-doelstelling dichterbij te brengen. Immers vele investeringen met hoge CO₂-uitstoot zijn uitgesteld. Aangezien investeringen in de energiesector een lange levensduur hebben, zullen de aard en omvang hiervan in de komende jaren bepalend zijn voor emissies tot ver in deze eeuw. Wanneer de economie terug aantrekt, is het belangrijk om te kiezen voor investeringen met lage emissies. De economische crisis heeft impact op de emissietrends tot 2020. Een studie van het IEA raamt de daling van de uitstoot van broeikasgassen in 2009 op 3%. Dit*

³³ We verstrengen de energieprestatienormen voor gebouwen stapsgewijs. Daarbij houden we onder meer rekening met de investeringskosten en de te realiseren energiebesparing. Als het lopend onderzoek de haalbaarheid van het E60-peil aantoonde, maken we het E60-peil tegen 2012 verplicht voor alle nieuwbouwwoningen.

kan leiden tot emissies in 2020 die 5% lager zijn dan – zelfs zonder aanvullend beleid - wat een jaar geleden ingeschat werd door het IEA.³⁴ De raden vragen dat het Plan rekening zou houden met de meest recente bijgewerkte emissiegegevens en prognoses inzake broeikasgassen. Deze prognoses dienen ook rekening te houden met de gevolgen van de financieel-economische crisis³⁵³⁶. Bovendien is het bijzonder belangrijk te kunnen beschikken over gedetailleerde cijfers voor de niet-ETS-emissies. Want het zijn die niet-ETS-emissies waar de Vlaamse doelstellingen betrekking op hebben (cf. supra). De huidige rapportages en emissie-inventaris maken dat onderscheid niet, aangezien dit in het kader van de huidige IPCC-rapportageverplichtingen niet hoeft.

De raden vragen ook dat verduidelijkt wordt welk budget voorzien wordt voor de aankoop van Kyotokredieten, zelfs indien deze buiten de LNE-begroting vallen.

In een eerder advies stelde de Minaraad dat alle in Vlaanderen beschikbare reductiemaatregelen die goedkoper zijn dan het gebruik van flexibiliteitsmechanismen gerealiseerd moeten worden, zodat de inzet van flexibiliteitsmechanismen tot het noodzakelijke kan beperkt worden: *Investerings in of aankoop van emissiekredieten uit flexibele mechanismen, zouden alleen mogen als ze leiden tot effectieve technologieoverdracht en emissiereducties, en gericht zijn op een duurzame ontwikkeling van de economie van het gastland. Aankoop van hete lucht heeft in een dergelijke aanpak geen plaats. De Minaraad verwijst in dit verband naar eerdere adviezen om het algemene principe te benadrukken dat Vlaanderen moet streven om eerst alle interne beschikbare reductiemaatregelen te realiseren die goedkoper zijn dan het gebruik van flexibiliteitsmechanismen, zodat de inzet van flexibiliteitsmechanismen tot het noodzakelijke kan beperkt worden*³⁷. Terzake wensen de raden drie opmerkingen te formuleren:

- Er is dringend een actuele marginale kostencurve nodig zodat kan worden beoordeeld welke interne maatregelen dringend uitvoering behoeven en we het bovenstaand principe kunnen operationaliseren. Deze kostencurve is nog steeds niet beschikbaar.
- Er zijn indicaties dat er inderdaad nog goedkopere beschikbare interne maatregelen zijn die nog steeds niet gerealiseerd worden, maar dat die niet-realiseren vooral samenhangt met niet-economische barrières waar het beleid nog geen antwoord op heeft. Aanpak van deze niet-economische barrières is dus zeer belangrijk, en gebeurt nog onvoldoende. In die zin is de focus in het Plan op subsidies en prijzen onvoldoende.
- Er zijn mededelingen over misbruiken inzake flexmex, vooral inzake CDM, hetgeen vooral de nood aan een sterke internationale CDM-board versterkt. Vlaanderen zet hoofdzakelijk in op fondsen, zodat de beslissing over projecten in feite reeds lang geleden uit handen is gegeven.

Het plan (p.99) stelt terecht: *“De langetermijn klimaatuitdaging vraagt om een andere benadering, gebaseerd op een langtermijnvisie. Deze moet het Vlaamse klimaatbeleid uittillen boven het niveau van een oplijsting van korte termijn en ad*

³⁴ Minaraad, Advies van 26 november 2009 over de Klimaattop in Kopenhagen, 09|31.

³⁵ Zie terzake SERV. Impact van de financiële en economische crisis op Vlaanderen en België, 25 september 2009.

³⁶ David Hubert & Sys Monique, Meer investeren in milieu als maatregel tegen de economische crisis, Jaarverslag Minaraad 2008, Deel II Capitulum selectum, 09|01, p.36/47.

³⁷ Minaraad, Advies van 26 november 2009 over de Klimaattop in Kopenhagen, 09|31.

hoc initiatieven. Het legislatuuroverschrijdend lange termijn klimaatbeleid moet gedragen en uitgevoerd worden door de voltallige Vlaamse Regering.” De raden gaan volledig akkoord dat een maatschappelijk gedragen langertermijnvisie op de transitie naar een koolstofarme samenleving de grote uitdaging is voor het Vlaamse klimaatbeleid.

De raden benadrukken dat de vereiste ‘andere’ benadering een herziening impliceert van de manier waarop nu met de klimaatplannen wordt omgegaan. Zij willen geen ‘klimaatplan’-bis, met louter enkele aanpassingen aan het bestaande beleid. Wetende dat op langere termijn meer stringente doelstellingen zullen gelden om klimaatproblematiek aan te pakken, moeten er inderdaad op korte termijn al maatregelen worden genomen. Maar het is cruciaal dat die gekaderd zijn in een visie op waar we naar toe willen. Zo’n visie (waar willen we naartoe) is niet hetzelfde als een plan (hoe geraken we er). Zolang die visie er niet is en niet gedragen is, heeft het opstellen van een klimaatplan 2013-2020 in de traditionele betekenis weinig zin.

Doorheen het MINA-Plan worden reeds een paar elementen, zij het weinig concreet, opgesomd voor het klimaatbeleid: responsabilisering van de beleidsdomeinen en ministers, een globaal financieringssysteem, omvorming van audit- en benchmarkconvenanten tot klimaatconvenanten, uitwerken van een adaptatieplan. Die opgesomde punten zijn relevant maar raken niet de kern van een echt lange termijnbeleid. De kern is een energietransitie aan zowel de aanbodzijde als aan de vraagzijde.

De raden zijn vragende partij om rond de opstelling en advisering van het VKP 2013-2020 en het adaptatieplan een actieve rol te spelen. Belangrijk is dat zowel de klimaatstrategie als de adaptatiestrategie voldoende ruim worden opgevat (beleidsdomeinoverschrijdend) en dat er een sterke wisselwerking is tussen beide.

6.3 Lucht

De raden vinden het positief dat Vlaanderen bij de onderhandelingen rond het toekomstige Europese beleid (Euronormen, CO₂-normen) vooruitstrevende standpunten zal innemen in functie van de te behalen kwaliteitsdoelstellingen (p.102).

Het plan geeft aan dat: *‘Voor landbouw zal, naast het realiseren van de huidige en toekomstige NEC-doelstelling voor NH₃, het beleid erop gericht zijn om de impact van de individuele bedrijfsontwikkeling op de NH₃-emissie zoveel mogelijk te beperken door middel van de huisvesting in emissiearme stallen (cf. Mestdecreet). Specifieke aandacht zal ook uitgaan naar de ontwikkeling en plaatsing van emissiearme stalsystemen voor die pluimveecategorieën waarvoor dat nog niet voorhanden is. In het licht van de nieuwe NEC-emissieplafonds zal de optie ‘uitbreiding mits bewezen mestverwerking’ uit het mestdecreet geëvalueerd worden.’* De raden merken op dat de huidige (deel)sectorale aanpak geleid heeft tot significante NH₃-reducties waarbij de doelstellingen voor 2015 al gerealiseerd zijn (figuur 20 van het achtergronddocument). De raden zijn voorstander om zoveel als mogelijk te werken via een sectorale aanpak en het beleid mede te baseren op de resultaten van de herziening van de Europese BREF.

Het reduceren van verkeeremissies vormt één van de belangrijke uitdagingen op het vlak van luchtbeleid. De raden zijn dan ook verwonderd dat voor mobiliteit geen CO₂-reductiedoelstellingen worden opgenomen. Bovendien ont-

breekt hiervoor een verklaring in het Plan. De raden ondersteunen vanuit die optiek de voorstellen om werk te maken van een vergroening van de autofiscaliteit: Een milieuvriendelijke mobiliteit bewerkstelligen (maatregel 25), Lokale knelpunten luchtkwaliteit en geluid aanpakken (maatregel 26) en de mobiliteitsvriendelijke en leefbare inrichting van woonkernen (maatregel 27).

Het plan besteedt veel aandacht aan de transitie naar elektrisch rijden. In functie van een wat langere termijn wordt de transitie naar een meer milieuvriendelijke mobiliteit in gang gezet. Er ligt een bijzondere focus op het ontwikkelen van een masterplan Elektrisch rijden in Vlaanderen. De raden vinden dit positief maar wijzen erop dat dit initiatief slechts één element is om te komen tot een duurzame mobiliteit. Zo is er nood aan belangrijke linken met het actieplan hernieuwbare energie, REG-plan, ruimtelijke plannen, mobiliteitscontracten, etc. en aan verbreding met andere elektrisch aangedreven verkeersmodi die ook onderdeel uitmaken van een mobiliteitspakket (elektrische fiets, scooter, ultralichte voertuigen, bussen, ...). Bij het uitwerken van dit beleid moet er rekening gehouden worden met de typisch Vlaamse situatie zoals het hoog aantal bedrijfswagens, lintbebouwing, etc.

Het plan (p.103) geeft aan: *‘De extra maatregelen moeten toelaten om de luchtkwaliteitsnormen voor fijn stof en NO₂ zo snel mogelijk te halen. Als Vlaanderen hier niet in slaagt, worden er bijkomende doelgerichte maatregelen genomen. Waar nodig worden de fijnstofplannen aangepast.’* Verder in het Plan worden, gezien de uitdaging, verschillende van deze “extra maatregelen” erg voorwaardelijk geformuleerd: “opvolging van de impact en eventuele bijsturing van de doorgevoerde maatregelen (MBO, Vlarem- en vergunningsvoorwaarden)”, “werk maken van vergroening van de autofiscaliteit”, verwijzing naar het mobiliteitsplan, internationale onderhandelingen, enz.

6.4 Water en waterbodems

De raden merken op dat in samenwerking met de Vlaamse water- en onderzoeksector een watersysteemkenniscentrum zou worden opgericht (p.107) en dat hiervoor zelfs een aparte maatregel 32 is uitgewerkt. Het doel van dit centrum is de huidige kennis beter te ontsluiten en te verspreiden naar alle waterbeheerders en nieuw onderzoek te stimuleren.

De raden onderschrijven de doelstellingen van het instituut, maar vragen zich af of een nieuw kenniscentrum het meest dringende instrument is om aan die doelstelling tegemoet te komen. Het probleem m.b.t. gegevensverspreiding ligt eigenlijk eerder in het feit dat instituten weinig geneigd zijn om gegevens inzake watersystemen beschikbaar te stellen (zelfs gegevens verzameld in het kader van beleidsopdrachten, voor andere beleidsopdrachten...). Zonder dat daarop wordt ingegrepen is de effectiviteit van een dergelijk instituut onzeker.

6.5 Afval en materialenbeleid

Bij de oplijsting van verschillende bestemmingen voor biomassa(-afval) (p.109) is de input als grondstof voor de lokale bio-economie vermoedelijk over het hoofd gezien. Het duurzaam inzetten en hoogwaardig benutten van deze schaarse bron is dan ook een noodzakelijke vereiste voor de succesvolle omschakeling naar een groene economie.

6.6 Bodemverontreiniging, bodembescherming, natuurlijke rijkdommen en ondergrond

Omtrent het beschikbare instrumentarium vermeldt het ontwerpplan dat de bestaande beheersovereenkomsten 'erosie' in de komende planperiode worden geëvalueerd en zo nodig worden bijgestuurd (p.114). Daarbij zal ook worden nagegaan of sommige erosiebestrijdingswerken (voor gemeenten of landbouwers) afdwingbaar moeten gemaakt worden. Dit stemt overeen met de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014 (p.32/58). In het advies van de Minaraad 26 november 2009 over de beleidsnota Leefmilieu en Natuur drong de Raad er op aan dat de voorgenomen evaluatie in deze legislatuur grondig doorgevoerd wordt, zodat er, indien nodig, meer effectieve maatregelen kunnen worden genomen om aan het probleem te verhelpen. De Raad vroeg om in deze evaluatie ook de kosten/baten verhouding (met inbegrip van de maatschappelijke kosten en baten) van de verschillende oplossingsmogelijkheden mee te nemen. De raden sluiten zich daarbij aan.

6.7 Biodiversiteit

6.7.1 Internationaal/Europees beleid

De raden merken op dat er in dit deel geen specifieke aandachtspunten vermeld worden inzake mondiale biodiversiteit. Dit is nochtans belangrijk, gezien aandachtspunten op internationaal vlak doorvertaald moeten worden naar het Vlaamse beleid. Er worden in het MINA-Plan 4 ook geen uitspraken gedaan over prioriteiten van het Internationaal/Europese (en ook Vlaamse) biodiversiteitsbeleid. Op vlak van mondiaal biodiversiteitsbeleid kan Vlaanderen een voortrekkersrol vervullen. In het licht van 2010 als jaar van de biodiversiteit en de conferentie in Nagoya dient dit extra benadrukt te worden. Bij voorkeur moeten er reeds maatregelen rond dit thema genomen worden in de eerste planfase en mag dit niet doorgeschoven worden naar de langere termijn. Op dit vlak zijn er vanuit Vlaanderen verschillende initiatieven mogelijk.

- Integratie van mondiaal biodiversiteitsbeleid in de Vlaamse Strategie voor duurzame ontwikkeling;
- mondiaal biodiversiteitsbeleid koppelen aan ontwikkelingssamenwerking;
- het Fonds Tropisch Bos nieuw leven inblazen, bv. binnen een 'Vlaams partnerschap voor mondiale biodiversiteit', dat als een samenwerkingsvorm beschouwd zou kunnen worden tussen publieke en private actoren

6.7.2 Vlaams beleid: schets lopend beleid en aandachtspunten voor de komende planperiode

Zowel binnen het internationaal/Europees als Vlaams beleid wordt in het MINA-Plan 4 het belang van (het leveren van) ecosysteemdiensten onderkend (zij het weliswaar in "algemene termen"). Later in het Plan wordt het ook als specifieke maatregel aangehaald. De raden staan hier positief tegenover en erkennen het belang van het concept "ecosysteemdiensten". De raden dringen er op aan om in Vlaanderen zo snel mogelijk specifiek onderzoek te doen rond dit thema. Het

Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) is daar momenteel op Vlaams niveau een studie over aan het voorbereiden. De raden vragen om dit onderzoek breed te voeren met alle betrokken partners van de open ruimte. Internationaal werden reeds een aantal studies gepubliceerd rond “ecosysteemdiensten”, waarnaar het MINA-Plan in principe zou kunnen verwijzen. Als voorbeeld kunnen hier de rapporten van de TEEB³⁸ aangehaald worden. Dergelijk onderzoek moet als basis gebruikt worden om het concept op Vlaams niveau toe te passen. De raden wensen hierbij te wijzen op het belang van een objectieve evaluatie van ecosysteemdiensten, zeker wanneer er monetaire waarden aan gekoppeld worden.

Algemeen groeit in toenemende mate het besef dat er absolute ecologische grenzen bestaan (vb. broeikasgasconcentratie in de atmosfeer) waarbinnen de economische activiteiten zich dienen af te spelen. In deze context kan monetarisering van de ecosysteemdiensten misleidend zijn, daar het laat uitschijnen dat het overschrijden van absolute grenzen kan, mits er een prijs voor betaald wordt. De maatregelen zouden zich eerder kunnen toespitsen op het bepalen van de ecologische grenzen van een aantal indicatoren in Vlaanderen. Nadien kunnen eventueel marktgebaseerde instrumenten worden ontwikkeld om het overschrijden van de ecologische grenzen te vermijden of terug te schroeven.

In dit deel van het MINA-Plan 4 wordt meermaals verwezen naar een aantal onderzoeksprojecten- en programma's, die echter niet verder gespecificeerd worden in de tekst. Voor de lezer/gebruiker is het nuttig om meer details te vernemen over bv. de uitvoerders van het project (INBO, universiteiten?), de omkadering, stand van zaken, ... Er worden ook geen referenties opgegeven, waardoor de geïnteresseerde lezer zelf geen verdere informatie kan opzoeken of opvragen.

De raden vragen om bij de verwijzing naar samenwerkingsovereenkomsten, naast privé-eigenaars, ook te verwijzen naar private beheerders en gebruikers, gezien zij ook belangrijke actoren zijn in de open ruimte.

6.8 Mest

Gezien een nieuw MAP in voorbereiding is, is het vanzelfsprekend dat het MINA-Plan 4 weinig concreet kan zijn voor het thema mest. De aandachtspunten (voor de komende planperiode), de doelstellingen en de maatregelen zullen in het nieuwe MAP staan. Wat in de context van het MINA-Plan 4 staat over mestbeleid zal dus samen met het nieuwe MAP moeten gelezen worden en vice versa. De raden stellen vast dat voor dit deel van het MINA-Plan 4 geen publieke consultatie zal plaatsvinden.

De raden vragen ook aandacht voor de relatie van het mestverwerkingsbeleid tot het beleid inzake de ruimtelijke ordening.

³⁸ Zie o.a. TEEB, 2010, The economics of ecosystems and biodiversity – TEEB for local and regional policy makers.

7. Bemerkingen bij het hoofdstuk Maatregelen

7.1 Maatregel 1: Werk maken van een klimaatvriendelijke overheid

De maatregelen m.b.t. een klimaatvriendelijke overheid zijn weinig concreet: werk maken van een vermindering van het energieverbruik door bijvoorbeeld rationeler energiegebruik, een betere isolatie van de overheidsgebouwen, minder verplaatsingen, gebruik van lokale producten, etc. ...

7.2 Maatregel 7: Subsidies met impact

Deze maatregel wil een programma opzetten voor effectievere en efficiëntere steunverlening met een dubbel doel: (1) de analyse van subsidies in het beleidsdomein LNE voor het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag en (2) de analyse van subsidies in andere beleidsdomeinen met het oog op evaluatie en bijsturing van steunverlening met negatieve milieueffecten.

De raden vinden het belangrijk dat dit gebeurt en dat effectief maatregelen worden genomen voor effectievere en efficiëntere subsidies en steunverleningsprogramma's. Wel formuleren zij enkele inhoudelijke en organisatorische aandachtspunten.

- De raden menen dat dit programma alle financiële instrumenten moet omvatten. Dus bijvoorbeeld ook fiscale instrumenten.
- Bovendien moet niet enkel rekening gehouden worden met milieueffecten maar ook met sociaal- en economische effecten. Ten slotte mag deze evaluatie niet beperkt worden tot het beleidsdomein leefmilieu. Een evaluatie van een maatregel vanuit milieuoverwegingen is immers maar zinvol als die evaluatie onderdeel is van een globale evaluatie van een maatregel. Een evaluatie vanuit louter milieuoogpunt zal op zich vrijwel steeds een onvoldoende basis zijn voor bijsturing van een maatregel. Daarvoor is dus een ruimere afweging ten aanzien van de sociale en of economische doelstellingen van subsidies nodig. (Heroverweging van) steunverlening binnen een beleidsveld zal dus in veel gevallen effecten hebben op een ander beleidsdomein (bv. landbouwsubsidies of binnen LNE: het verlenen van groenestroomcertificaten voor afvalverbranding, enz.).
- In die zin hoort het voormelde initiatief (2) (analyse van subsidies in andere beleidsdomeinen) eerder thuis onder de koepel van de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (wat ook het geval is). Vanuit LNE moet daaraan uiteraard actief worden meegewerkt. Daarnaast zou LNE zich moeten focussen op instrumenten binnen het eigen beleidsdomein, en dus op effectievere en efficiëntere steunverlening voor het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag (cf. het voormelde initiatief (1)). Ook daar is nog zeer veel te doen. Het zou ook de vraag vergemakkelijken van de milieuadministratie richting andere beleidsdomeinen om die andere subsidies te gaan evalueren en remediëren op hun milieu-impact (het voormelde initiatief (2)).
- Ook hier is nood aan om focus op instrumenten waar prioritair evaluatie nodig is, en aan procesmatige aanpassingen en capaciteitsuitbrei-

dingen om dergelijke overwegingen in de toekomst in het beslissingsproces *ex ante* te kunnen inschuiven.

7.3 Maatregel 17: Groene groei promoten

Zie deel 3.1.

7.4 Maatregel 24: Adaptatie aan klimaatverandering

De raden vinden dat het adaptatiebeleid een voorbeeld bij uitstek is van (de nood aan) een geïntegreerd beleid. Een koppeling met andere beleidsdomeinen is hier dan ook van bijzonder belang. Voorbeelden hiervan zijn: stroomgebiedbeheersplannen, biodiversiteitsbeleid, het infrastructuurbeleid, economisch beleid, landbouwbeleid, energiebeleid, mobiliteitsbeleid, toerisme, buitenlands beleid, etc.

Gezien de timing (2012) en de complexiteit (de verschillende betrokken beleidsdomeinen) vragen de raden om snel voortgang te boeken met deze maatregel én tijdig een participatietraject daarvoor op te starten – de raden vragen om daarbij betrokken te worden.

De raden menen dat België en de EU een voortrekkersrol moeten spelen op het vlak van de uitbouw van het tijdens de Klimaatconferentie in Kopenhagen afgesproken fonds voor arme landen die kampen met de gevolgen van klimaatverandering. Hierbij moet er voor gezorgd worden dat de middelen op de juiste plaats terechtkomen. Belangrijk is ook dat de internationale klimaatfinanciering additioneel is aan de financiering van armoedebestrijding en dat de inspanningen om de MDG's (Millennium Development Goals) te bereiken, niet ondermijnd maar versterkt worden.

Vlaanderen besteedt in het kader van mitigatie aandacht aan technologieoverdracht en capaciteitsopbouw. Industrielanden hebben immers de nodige kennis en technologieën in huis om ontwikkelingslanden toe te laten een koolstofarme en duurzame ontwikkeling te verwezenlijken. Deze kennisoverdracht mag zich niet beperken tot mitigatie. Ook bij adaptatie is dit van belang.

7.5 Maatregel 30 Brondossiers voor drinkwaterwingebieden

De raden vragen meer aandacht voor het kwantiteitsbeleid en voor adaptatie.

Het Plan vermeldt onder 'Doelbereik milieubeleid 2003-2010': *“Wat betreft de waterreserves werd in 45% van de meetputten in de periode 2003-2006 een lichte daling van het grondwaterpeil opgetekend (doel₂₀₁₀: status quo van het waterpeil). De druk op een aantal grondwatersystemen blijft hoog als gevolg van een onevenwicht tussen de onttrekking en de aanvulling van grondwater.”* De raden stellen vast dat het ontwerpplan hiermee een strategisch voorraadprobleem benoemt waarvoor het Plan zelf geen verdere oplossingsrichting aanreikt.

Van maatregel 30 – brondossiers voor drinkwatergebieden – kan er wel gezegd worden dat deze verband houdt met de vermelde problematiek. De raden verwelkomen dan ook deze maatregel, met name voor zover ze ondermeer kan opgevat worden als onderdeel van een strategie om het gestelde probleem aan te pakken.

De raden wijzen er wel op dat de methode van het opmaken en beheren van brondossiers niet gelijk te stellen valt met de processen die plaatsgrijpen in het

kader van bv. de milieuvergunningsprocedure of andere rechtsfiguren (bv. de passende beoordeling). Stellig zijn er wel relaties te leggen tussen het ene en het andere, en het ontwerpplan zou hier duidelijkheid over moeten verschaffen. De raden vragen dan ook aandacht voor andere betrokken partijen (landbouw en beheerders natuurgebieden) bij de opmaak van een brondossier voor een waterwingebied gelegen in Vlaanderen.

Als laatste, maar niet in het minste, moet er vooral aandacht zijn voor de gestelde kwestie van het voorraadbeheer. Dit strategisch vraagstuk moet bekeken worden in relatie tot de keuze die in afzonderlijke gevallen moet gemaakt worden voor duurzame waterwinningen. Indien er een risico is dat de winning niet duurzaam kan gebeuren, dan dienen alle opties afgewogen te worden met het oog op een duurzame winning en een garantie op de watervoorziening.

7.6 Maatregel 31 Vereenvoudigen van de planning en procedures van het integraal waterbeleid

Onder deze maatregel worden twee initiatieven ondergebracht, die ook in het groenboek interne staatshervorming onder de titels “integraal waterbeleid” en “aanpassing wetgeving polders en wateringen” terugkomen³⁹. In het groenboek staat echter ook het voorstel “beheer van waterlopen” (p.100), dat (ten dele) invulling lijkt te willen geven aan één van de uitgangspunten van het proces: streven naar slechts twee interveniërende bestuurslagen per beleidssector⁴⁰. De raden zien een belangrijke verwevenheid tussen de laatste twee initiatieven en vragen dan ook dat ze worden geïntegreerd.

7.7 Maatregelen voor biodiversiteit (maatregelen 37-40)

De raden merken op dat voor biodiversiteit een relatief beperkt aantal maatregelen opgelijst staat in vergelijking met de andere thema's van het MINA-Plan. Sommige maatregelen die eerder in het Plan aan bod komen, worden ook niet meer herhaald op het einde. De link en het verschil tussen doelstellingen en maatregelen is ook niet duidelijk, bv. zijn ecosysteemdiensten te beschouwen als een doelstelling of als een maatregel? Zal in dit verband de focus voornamelijk gelegd worden op de aandachtspunten of zullen ook andere maatregelen uitgevoerd worden? De mogelijke relaties tussen de maatregelen en de effecten van het lopend beleid worden ook niet omschreven. De doelstellingen en de maatregelen lijken algemeen door elkaar gehaald te zijn.

De raden zijn er voorstander van om coherente pakketten van eenvoudige en efficiënte maatregelen uit te werken. Dit moet kaderen in een algemene evaluatie en herijking van de huidige natuurbeleidsinstrumenten en hun effectiviteit. De raden pleiten er voor om een dergelijke evaluatie- en herijkingsoperatie zo snel mogelijk door te voeren en op principiële niveau af te ronden. Het Vlaamse natuurbeleid is momenteel te complex en te onoverzichtelijk, wat ten koste gaat van

³⁹ Groenboek Interne Staatshervorming, juli 2010, p.102-103/127.

⁴⁰ De Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid beveelt aan te streven naar maximaal twee interveniërende bestuursniveaus in processen (Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, 2009). Deze aanbeveling is overgenomen in het Vlaams Regeerakkoord, hoofdstuk IV 'Een slagkrachtige overheid', 4. 'Minder bestuurlijke drukte door een interne staatshervorming?' (p.81-82/109).

de uitvoerbaarheid. Vereenvoudiging en optimalisatie dienen dus sleutelwoorden te zijn voor het natuurbeleid in de komende planperiode.

Aansluitend op bovenstaande wensen de raden te pleiten voor een algemene toepasselijke definitie van “effectief natuurbeheer” als concept waaraan dan specifieke, meer ambitieuze indicatoren, maatregelen en ambities gekoppeld worden. Een dergelijke koppeling is noodzakelijk om een algemeen evaluatiesysteem van alle types van - voor natuur relevant – beheer op te zetten. Een goed en sluitend evaluatiesysteem moet het toelaten om na te gaan of beheersmaatregelen (al dan niet kaderend binnen een beheersplan) in bv. bossen, natuurreervaten en landbouwgebieden wel effectief een toename in biodiversiteit opleveren. Dit zou betekenen dat aan bepaalde (financiële) instrumenten resultaatsverbintenissen gekoppeld worden, die implicaties kunnen hebben voor de verschillende actoren van de open ruimte.

De raden vragen om een meer correcte en duidelijke formulering van maatregel 38. NGO's zijn in principe ook private eigenaars, en private gebruikers worden best ook vermeld. Een voorstel kan zijn om te verwijzen naar “rechtspersonen, privépersonen en overheden”.

7.8 Maatregel 41 Uitwerken en uitvoeren van een Mestactieplan 2011- 2014

De maatregel stelt: *“Er wordt sterk ingezet op het instrument nitraatresidu door ... de staalname- en analysemethodiek verder te verfijnen en te standaardiseren.”* De raden menen dat de verwijzing naar verfijning en standaardisering niet meer actueel is. De Vlaamse Regering wijzigde in haar zitting van 16 juli 2010 definitief twee uitvoeringsbesluiten bij het mestdecreet. Door de wijziging wordt het Compendium Bemonsterings- en Analysemethoden in het kader van het Mestdecreet (BAM) opgenomen en gepubliceerd in het besluit, en wordt de oude erkenningsregeling opgeheven. Door het goedkeuren van deze nieuwe methodiek zou alles volledig zijn uitgeklaard en duidelijk moeten zijn vanaf de nieuwe campagne.

8. Detailopmerkingen

- In de formulering van het vijfde van de 'Acht prioritaire onderwerpen voor de planperiode' (p.9) zit een onlogisch element. Eerst moet het actieplan door Europa aanvaard worden, pas daarna kan de beslissing genomen worden om een derogatieaanvraag in te dienen. De raden geven de voorkeur aan de formulering bij Thematisch beleid, Mest, Aandachtspunten voor de komende planperiode (p.120).
- In de eerste zin van de voorlaatste paragraaf van "Natuur en biodiversiteit" staat een tegenstelling ("de afname van het verlies aan biodiversiteit is nog niet gestopt").
- Het hoofdstuk 'Toekomstbeelden', onder 'Enkele drukfactoren nader bekeken', Energie (p.30) vermeldt dat de toename in het energieverbruik minder snel steeg dan de toename in BBP waardoor sprake is van een relatieve ontkoppeling. De raden vragen een betere duiding van deze stelling want mogelijks is de ontkoppeling te wijten aan de sterke groei van de dienstensector in onze economie.
- In het hoofdstuk 'Plandoelstellingen', onder de paragraaf 'Goede toestand van watersystemen' wordt vermeld dat 'Uit de ontwerpen van deze plannen blijkt dat enkel 7 grondwaterlichamen de goede toestand tegen eind 2015 zullen halen.' De raden merken op dat die grondwaterlichamen nu reeds de goede toestand halen (zie ook 5.3.1). Het is bijgevolg beter te stellen dat de goede toestand behouden moet blijven.
- De titel 'Emissies naar water' (p.82) uit de plandoelstelling 'Minder absolute milieudruk' dekt niet de lading aangezien het uitsluitend over prioritaire stoffen gaat.
- De raden wijzen er op dat de term "bijproduct" in de tabel met 'Indicatoren Milieuverantwoorde productie en consumptie' (p.86) niet overeenstemt met de betekenis van deze term in het aangekondigde Materialendecreet.
- Het plan stelt dat de ammoniakconcentraties met meer aandacht worden gevolgd omdat ammoniak zowel bijdraagt tot de verzuring als tot vorming van fijn stof (p 101). De raden wijzen er op dat momenteel intensief onderzoek wordt verricht naar de impact van de Vlaamse veehouderij op de fijn stof problematiek (o.a. bepaling emissiefactoren voor verschillende stalsystemen). Ook de emissiereductietechnieken vormen deel van dit onderzoek.
- 'Afval en materialenbeleid', Aandachtspunten voor de komende planperiode (p.109) handelt ondermeer over de verbrandingscapaciteit en de maximale aanwending van energie en warmte. Om verwarring te voorkomen met voorafgaande paragraaf in het ontwerpplan is het volgens de raden meer aangewezen om te spreken over de maximale aanwending van elektriciteitsproductie en warmte.
- Maatregel 17 Groene groei promoten (p.132). De zin "*Een beter leefmilieu betekent efficiënter gebruik van grondstoffen en materialen en dus lagere kosten voor bedrijven en een verhoogde competitiviteit.*" kan beter geherformuleerd worden als "*Efficiënter gebruik van grondstoffen en materialen betekent een beter leefmilieu, lagere kosten voor bedrijven en een verhoogde competitiviteit.*"
- Maatregel 29 Gerichte aanpak waterbeheer in speerpuntgebieden (p.138) kan beter verfijnd worden conform de beslissing van de Vlaamse regering van 9 juli 2010 aangaande de vaststelling van de stroom-

gebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas. De raden stellen voor om de eerste zin van de toelichting bij maatregel 29 als volgt te verduidelijken: *‘Om met de beschikbare middelen in zoveel mogelijk waterlopen de volledige “goede toestand” te kunnen bereiken, worden 127 aanvullende maatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen generiek uitgevoerd. Daarnaast worden de 14 aanvullende maatregelen met hoge budgettaire impact⁴¹ gebiedsgericht ingevuld in een aantal prioritaire gebieden, de zogenaamde speerpuntgebieden.*’

⁴¹ Beslissing van de Vlaamse regering van 9 juli 2010, Nota aan de leden van de Vlaamse regering:

- 127 aanvullende maatregelen kunnen uitgevoerd worden met een eerder beperkte jaarlijkse meeruitgave voor de Vlaamse overheid;
- 14 aanvullende maatregelen vertegenwoordigen 97% van de totale jaarlijkse meeruitgaven bij totale uitvoering.

BRONNEN

Minaraad

Advies van 3 december 1998 over de bijsturing van de gewestelijke milieuplan-ning (het Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april hou-dende algemene bepalingen inzake milieubeleid)

Advies van 3 december 1998 over het Milieujaarprogramma 1999

Advies van 9 december 1999 over het Milieujaarprogramma 2000

Advies van 7 december 2000 over het ontwerp-Milieujaarprogramma 2001

Advies van 4 juli 2002 over het voorontwerp van Milieubeleidsplan 2003-2007

Advies van 18 december 2003 over het Milieujaarprogramma 2004

Advies van 27 januari 2005 over de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004 - 2009

Advies van 24 februari 2005 over het ontwerp van Milieujaarprogramma 2005

Advies van 28 februari 2008 inzake het besluit betreffende de toegankelijkheid van bossen en natuurreservaten

Jaarverslag Minaraad 2008, Deel II Caputum selectum, David Hubert & Sys Mo-nique, Meer investeren in milieu als maatregel tegen de economische crisis.

Advies van 29 april 2009 over het visiedocument duurzaam geurbeleid

Advies van 19 mei 2009 over de voorbereiding van het vierde milieubeleidsplan

Advies van 26 november 2009 over de Klimaattop in Kopenhagen

Advies van 24 juni 2010 betreffende het jaarverslag 2009 Natura 2000 beleid in Vlaanderen

Advies van 24 juni 2010 aangaande het ontwerp ministerieel besluit tot vaststel-ling van zes rode lijsten

Verslag hoorzitting belegd voor de leden van Minaraad, SERV, SALV en VRWI met betrekking tot de adviesvraag omtrent het ontwerp van MINA-Plan 4 – 24 juni 2010.

SERV

Advies van 21 juli 1989 over het Mina-Plan 2000

Advies van 20 juni 1990 over het Mina-Plan 1990-1995

Advies van 30 september 1992 inzake het Voorontwerp kaderdecreet milieuhygi-ëne titel milieuplaning en titel milieukwaliteitsnormen

Advies van 14 december 1994 over de sectorale milieubeleidsplannen Advies van 10 juli 1996 over het ontwerp Milieubeleidsplan 1997-2001

Advies 9 december 1998 over het Voorontwerp van decreet tot aanpassing van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hoofdstuk mili-euplaning)

Advies van 9 december 1998 over het ontwerp Milieujaarprogramma 1999

Advies van 8 december 1999 over het ontwerp Milieujaarprogramma 2000

Advies van 6 december 2000 over het ontwerp Milieujaarprogramma 2001

Advies van 29 november 2001 over het ontwerp Milieujaarprogramma 2002

Advies van 10 juli 2002 over het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007

Advies van 5 december 2003 over het ontwerp Milieujaarprogramma 2004

Advies van 10 juli 1996 over het ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001.

Advies van 15 september 2010 over het Vlaams Hervormingsprogramma Europa 2020-strategie.

Advies van 15 september 2010 over een flankerend beleid voor een duurzame toekomstgerichte industrie.

Minaraad en SERV

Advies van 28 april 2005 - Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling.

Advies van 27 oktober 2005 over het voorontwerp van decreet wijziging van de milieuplanning

Advies van 8 en 12 november 2007 over de actualisatie van het Milieubeleidsplan 2003-2007 voor de periode 2008-2010

SALV

Staten-Generaal Industrie Projectvoorstel "Carbon footprint van de Vlaamse veehouderij: meten is weten", Nota naar aanleiding van de oproep van Minister-president Peeters aan de SALV tot eenzelfde transitieoefening als diegene waartoe de industrie werd opgeroepen in de Staten-Generaal Industrie van 05 februari 2010, Adviezen/2010/SGI 07/07/2010 def

http://www.salv.be/salv/Libraries/Documenten/2010_07_07_SALV_nota_SGI_def_initief_3.sflb.ashx