

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1994-1995

6 MAART 1995

ONTWERP VAN DECREET

houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Algemene inleiding

Het voorliggende ontwerp van decreet is, evenals de eerder ingediende ontwerpen van **decreet** betreffende de milieubeleidsovereenkomsten en tot wijziging van het afvalstoffende decreet, het resultaat van de werkzaamheden van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, onder voorzitterschap van Prof. Dr. H. Boeken van de Universiteit Gent (hierna genoemd “de Commissie”).

Deze Commissie werd opgericht bij besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 1989. Zij kreeg als opdracht om “een voorontwerp van kaderdecreet inzake milieuhygiëne uit te werken en aanbevelingen te doen om de doelmatigheid van het milieuhygiënerecht te verhogen”. Oorspronkelijk werd gehoopt dat deze opdracht in twee jaar zou kunnen worden voltooid. Later bleek echter dat dit tijdsbestek niet realistisch was, gelet op de complexiteit en omvang van de aan de commissie toevertrouwde taak. Daarom besliste de Vlaamse regering op 11 december 1991 om het mandaat van de Commissie te verlengen tot 31 juli 1993 en haar opdracht uit te breiden tot het opstellen van voorontwerpen van decreet tot herziening van de sectorale milieuwetgeving. Bij besluit van de Vlaamse regering van 29 september 1993 werd de opdracht van de Commissie nogmaals verlengd, ditmaal tot 31 december 1994, om haar in de mogelijkheid te stellen de aangevatte werkzaamheden te voltooien en de interne coördinatie tussen de verschillende deelontwerpen te verzorgen.

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting heeft de Vlaamse regering geopteerd voor een gefazeerde voorlegging van de verschillende onderdelen van het door de Commissie-Boeken uitgewerkte ontwerp van kaderdecreet aan de Vlaamse Raad. Zo kon het wetgevend werk aanvangen reeds voor de Commissie haar opdracht volledig voltooid had en kunnen de verschillende bouwstenen van haar voorontwerp van kaderdecreet geleidelijk worden samengevoegd tot een samenhangend geheel.

In zijn advies maakt de Raad van State voorbehoud wat betreft deze werkwijze, die naar zijn mening „zal leiden tot problemen bij de interpretatie en de toepassing van de geïsoleerde onderdelen, doordat de context van de desbetreffende bepalingen ontbreekt”. De Vlaamse regering meent echter dat de in dit ontwerp opgenomen onderdelen, die de basis vormen van het verder uit te bouwen decreet, op zichzelf een voldoende consistent geheel vormen om zelfstandig aan het oordeel van de Vlaamse Raad te kunnen worden onderworpen. Vermits het hier gaat om bepalingen die uitsluitend aan de overheid, en niet rechtstreeks aan individuele rechtsonderhorigen, verplichtingen opleggen, is inzicht in de handhavingsmechanismen, die het voorwerp zullen uitmaken van de toekomstige titel 5, niet onontbeerlijk voor de beoordeling van de draagwijdte van het huidige ontwerp. Wanneer hij advies zal uitbrengen over de toekomstige voorontwerpen van decreet tot aanvulling van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met nieuwe titels, zal de Raad van State de mogelijkheid hebben om de ontworpen aanvullende bepalingen in hun verband met de basisbepalingen die het voorwerp uitmaken van het voorliggende ontwerp te evalueren. De reeds goedgekeurde bepalingen zullen dan de context vormen voor de beoordeling van de voorgestelde nieuwe bepalingen.

In zijn advies over het voorontwerp van decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1990-1991, 502 - Nr. 1, p. 185) heeft de Raad van State de thans door de Vlaamse regering voorgestelde werkwijze in de volgende bewoordingen aanbevolen:

„Vraag is of bij volgende grote hervormingen - naar Nederlands voorbeeld - niet moet worden gedacht aan een procédé van aanbouwwetgeving dat het voordeel biedt dat de diverse onderdelen broksgewijs kunnen worden voorbereid en de totstandkoming van het ene geen rem is op de totstandkoming van het andere. De verschillende onderdelen kunnen zo nodig aan mekaar gebonden worden bij middel van een regeling van gelijktijdige inwerkingtreding.”

Om de hiervoor uiteengezette redenen meent de Vlaamse regering dat het procédé van de „aangebouwwetgeving”, dat bij een andere gelegenheid door de Raad van State als model werd aanbevolen, voor deze belangrijke hervorming en aanvulling van het milieurecht in het Vlaamse Gewest de meest geschikte werkwijze is. Zij verwijst hierbij ook naar de Nederlandse Wet Milieubeheer, die op een gelijkaardige manier is tot stand gekomen, en waardoor de Commissie-Boeken zich heeft laten inspireren.

De voorstellen van de Commissie-Boeken kunnen in twee categorieën worden ondergebracht. In de eerste plaats zijn er de algemene bepalingen, die gelden voor alle sectoren van het milieubeleid: algemene beginselen, recht op informatie, milieuplanning, milieukwaliteitsnormen, milieu-effect-rapportage, vergunnings- en meldingsprocedures, bedrijfsinterne milieuzorg, handhaving, veiligheidsmaatregelen, aansprakelijkheid voor milieuschade, enz. Daarnaast heeft de Commissie, ten gevolge van de uitbreiding van haar opdracht, voorstellen geformuleerd voor nieuwe sectorale milieuwetgeving:

afvalstoffen, bodembescherming en bodemsanering, water, enz.

Het oorspronkelijk opzet om alle wetgeving inzake milieuhygiëne samen te brengen in één enkel geïntegreerd kaderdecreet, een soort Vlaams milieuwetboek, hoewel perfect verdedigbaar vanuit intellectueel en rechtspolitiek oogpunt, lijkt in de reële wereld van het voortdurend evoluerende milieubeleid te ambitieus. In de praktijk zal het onvermijdelijk zijn dat er naast een kaderdecreet met algemene bepalingen sectorale milieuwetgeving blijft bestaan. Sommige sectorale wetgeving, zoals bv. het meststoffendecreet, is immers wegens haar grote specificiteit moeilijk te integreren in een groter geheel. Bovendien zal ook in de toekomst het stapsgewijs karakter van de ontwikkeling van het milieurecht ongetwijfeld leiden tot het ontstaan van nieuwe sectorale wetgeving, om tegemoet te komen aan nieuwe ecologische uitdagingen. Wel is het belangrijk dat men niet bij elk nieuw optreden van de decreetgever op milieugebied als het ware het wiel opnieuw moet uitvinden, en telkens opnieuw een aparte regeling treft voor zaken die best éénvormig geregeld worden voor de ganse milieuwetgeving. Daarom acht de Vlaamse regering het tot stand komen van een decreet met algemene bepalingen, waarnaar in de verschillende sectorale decreten kan worden verwezen, noodzakelijk. Daarnaast moet ook de sectorale milieuwetgeving worden geactualiseerd en, waar nodig, verder uitgebouwd, op een manier die coherent is met de algemene bepalingen en er maximaal bij aansluit.

Het is in die optiek dat de Vlaamse regering vorig jaar een ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen bij de Vlaamse Raad heeft ingediend, dat inmiddels werd goedgekeurd (decreet van 20 april 1994). Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij dit ontwerp, is het de bedoeling dat de bepalingen van het afvalstoffendecreet inzake heffingen, toezicht en bestraffing van overtredingen later worden vervangen door wijzigingen naar algemeen geldende decretale bepalingen terzake.

Dezelfde benadering werd gevolgd in de andere nieuwe sectorale decreten die in voorbereiding zijn, zoals de ontwerpen van decreet betreffende het integraal waterbeheer en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, die op 7 december 1994 door de Vlaamse regering principieel werden goedgekeurd en thans door de Raad van State worden behandeld.

Het voorliggende ontwerp van decreet omvat een eerste reeks algemene bepalingen, meer bepaald inzake doelstellingen en basisbegrippen van het milieubeleid, milieuplanning en milieukwaliteitsnormen. Deze bepalingen vormen de eerste bouwsteen van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, waarvan de volledige inhoudstafel hieronder is weergegeven. Zij zullen later worden aangevuld met de andere hoofdstukken die in deze inhoudstafel zijn opgenomen.

Indien de Vlaamse Raad dit zinvol acht, kunnen ook de bepalingen van het decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsovereenkomsten, als een afzonderlijke hoofdstuk in titel 2 van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid worden geïntegreerd.

Om het decreet later gemakkelijk met nieuwe hoofdstukken en bepalingen te kunnen aanvullen, zonder met onoverzichtelijke „bis”- en „ter”-nummers te moeten werken, werd in dit ontwerp gekozen voor een bijzondere wijze van nummering van de artikelen. Weliswaar is deze nummeringstechniek, zoals de Raad van State opmerkt, in België ongebruikelijk.

lijk, doch gelet op de technische aard van de materie en de keuze voor het „aanbouwmodel” acht de Vlaamse regering ze in dit geval verantwoord.

De werktitel „kaderdecreet milieuhygiëne”, die sinds de oprichting van de Commissie-Boeken wordt gehanteerd om haar opdracht te omschrijven, leek de Vlaamse regering niet de meest geschikte voor het voorliggende ontwerp. De vlag dekte immers de lading niet meer: enerzijds zijn vele delen van het voorontwerp van „kaderdecreet” dat door de Commissie werd opgesteld veel gedetailleerder dan wat men over het algemeen onder kaderwetgeving verstaat, en anderzijds bestrijken de ontworpen teksten een ruimer gebied dan milieuhygiëne stricto sensu. Daarom heeft de Vlaamse regering geopteerd voor de titel „decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid”.

VOLLEDIGE INHOUDSTAFEL VAN HET DECREET
HOUDENDE ALGEMENE BEPALINGEN
INZAKE MILIEUBELEID

TITEL 1. Algemene bepalingen

Hoofdstuk 1.	Inleidende bepalingen
Hoofdstuk 2.	Doelstellingen

TITEL 2. Besluitvorming en inspraak

Hoofdstuk 1.	Milieuplanning
Hoofdstuk 2.	Milieukwaliteitsnormen
Hoofdstuk 3.	Milieuhygiënische normen
Hoofdstuk 4.	Algemene, sectorale en integrale voorwaarden
Hoofdstuk 5.	Milieu-effect- en veiligheids- rapportage
Hoofdstuk 6.	Vergunningen en meldingsattesten

TITEL 3. Bedrijfsinterne milieuzorg

Hoofdstuk 1.	Doelstellingen en definities
Hoofdstuk 2.	De milieucoördinator
Hoofdstuk 3.	De milieu-audit
Hoofdstuk 4.	Meet- en registratieverplichtingen
Hoofdstuk 5.	Het milieujaarverslag
Hoofdstuk 6.	Voorkoming van zware ongevallen
Hoofdstuk 7.	Meldings- en waarschuwings- plicht bij accidentele emissies en storingen

**TITEL 4. Economische en
financiële maatregelen**

Hoofdstuk 1.	Milieuheffingen
Hoofdstuk 2.	Milieusubsidies

TITEL 5. Handhaving en veiligheidsmaatregelen

Hoofdstuk 1.	Toezicht
Hoofdstuk 2.	Administratieve sancties
Hoofdstuk 3.	Strafsancties
Hoofdstuk 4.	Veiligheidsmaatregelen

**TITEL 6. Herstel van schade
door milieuverontreiniging**

Hoofdstuk 1.	Aansprakelijkheid en financiële zekerheden
Hoofdstuk 2.	Vergoeding van schade door het Vlaams Gewest ten laste van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur
Hoofdstuk 3.	Borgsommen

Commentaar bij de artikelen

TITEL 1

Algemene bepalingen

Milieurecht en milieubeleid

Het milieubeleid heeft de bescherming van het (leef)milieu, in de zin van het fysisch milieu, tot voorwerp. De omschrijving van dit begrip en dus de precisering van de belangen die door het milieubeleid worden beschermd is niet eenvoudig. De opvattingen daaromtrent lopen sterk uiteen.

Hier kan worden volstaan met even vooruit te lopen op de -verder toegelichte - definitie die in dit ontwerp wordt gehanteerd en die als volgt luidt: „de atmosfeer, de bodem, het water, de flora, de fauna en overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de landschappen en het klimaat”.

In Nederland gebruikt men de term milieubeheer in de betekenis van het door de Commissie gehanteerde begrip milieubeleid.

Het milieurecht geeft het milieubeleid juridisch vorm. Het milieurecht geeft aldus enerzijds een grondslag voor het milieubeleid van de overheid en biedt anderzijds een instrumentarium voor dat beleid. Ook tracht het milieurecht een systematiek in te brengen die ervoor zorgt dat de belangen die in het milieubeleid een rol spelen, zuiver worden afgewogen, ofschoon dit natuurlijk afhankelijk is van de politieke besluitvorming en de beleidsbepaling.

Dit belet niet dat ook nog andere algemene regelen uit vakgebieden als het burgerlijk recht, strafrecht en publiek recht van belang zijn in zoverre zij het milieurecht aanvullen of operationeel maken.

Er zijn nogal wat overwegingen om het milieu te beschermen.

Een eerste motief is er een van ethische aard: het is de mens onwaardig het aangezicht van moeder aarde ernstig te beschadigen en te ontdoen van vele van haar schoonheden, zoezeer dat vele medebewoners van deze planeet het overleven wordt bemoeilijkt of zelfs geheel onmogelijk wordt gemaakt.

Dit argument kadert in een ecocentrische benadering: het milieu wordt beschermd omdat het op zich waardevol geacht wordt.

Een tweede motief, ook van ethische aard, is de verantwoordelijkheid ten opzichte van toekomstige generaties.

Daarnaast is er een derde motief, ingegeven door een pragmatische benadering: **de kwaliteit** van ons eigen bestaan komt door de aantastingen van de milieukwaliteit in gevaar.

Deze twee laatste motieven gaan uit van een antropocentrisch milieubegrip: het milieu wordt beschermd omdat het nuttig wordt geacht voor de mens.

Zonder een standpunt in deze discussie in te nemen, is het alleszins nuttig om, alvorens de doelstellingen van het milieubeleid te omschrijven, even kort de verschillende functies van het milieu voor de samenleving te vermelden.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen :

- produktiefuncties, die betrekking hebben op de stroom van materie en energie van het milieu naar de samenleving (o.a. zuurstof, voedsel, licht, warmte, delfstoffen);
- draagfuncties, die de verschaffing van ruimte en substraat ten behoeve van maatschappelijke activiteiten betreffen (o.a. urbaan-industriële activiteiten, rurale activiteiten, afval, recreatie);
- informatiefuncties (o.a. oriëntatie, onderzoek, educatie, signaal, genetisch reservoir en abiotisch reservoir);
- regulatiefuncties, die betrekking hebben op de verschillende wijzen waarop de samenleving gebruik maakt van processen in het natuurlijk milieu die de dynamiek binnen het natuurlijk milieu verkleinen of een vergroting van de dynamiek tegengaan (o.a. zuivering, stabilisering)¹.

Een goed milieubeleid moet het duurzaam gebruik van alle milieufuncties veilig stellen?

Een belangrijke leidraad voor een onderverdeling van of doelstellingenformulering aangaande het milieubeleid vormen de „General Principles concerning natural resources and environmental interference”. Die werden uitgewerkt door de juridische deskundigen-werkgroep van de Brundtland Commissie (World Commission on Environment and Development). Deze werkgroep had tot opdracht een rapport op te stellen over rechtsbeginselen die betrekking hebben op milieubescherming en duurzame ontwikkeling, waaronder relevante volkenrechtelijke beginselen. Daarbij moesten niet alleen bestaande beginselen worden gecodificeerd, maar ook nieuwe worden geformuleerd ter ondersteuning van de door de Brundtland-Commissie te ontwikkelen strategieën. Deze werkgroep, onder leiding van de Canadees Robert D. MUNRO en met als rapporteur de Nederlandse hoogleraar volkenrecht J.G. LAMMERS is gekomen tot de formulering van internationale milieu-rechtelijke beginselen in 22 artikels die in vier groepen zijn onderverdeeld: algemene beginselen betreffende natuurlijke rijkdommen en milieuhinder ongeacht de plaats waar deze plaatsvinden (d.w.z. geheel binnen een land, grensoverschrijdend, dan wel geheel binnen internationaal gebied) (artikels 1-8); beginselen speciaal betrekking hebbend op grensoverschrijdende milieuproblemen (artikels 9-20) staatsaansprakelijkheid (art. 21) en de vreedzame beslechting van geschillen (art. 22). Deze beginselen zijn opgenomen in een in boekvorm uitgebracht rapport van de commissie³.

Artikel 1 van de „General Principles” dat bepaalt: „All human beings have the fundamental right to an environment adequate for their health and well-being” werd niet opgenomen in onderhavig decreet, gelet op het nieuwe artikel 24 bis van de Grondwet dat „het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu” als een sociaal grondrecht in hoofde van iedere burger erkent.

¹ VERHEYEN, R., „Natuurlijk leefmilieu”, in Nationale Vergadering betreffende de kwaliteit van het leven, Luik, 1979,2. Deze auteur verwijst, zoals vele andere, terug naar het basiswerk: VAN DER MAAREL, E. & DAUVELLIER, P.L., Naar een Globaal Ecologisch Model voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978.

² COMMISSIE LANGE TERMIJN MILIEUBELEID, o.c., 312.

³ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, Environmental protection and sustainable development. Legal principles and recommendations, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht/Boston, 1987.

Artikel 2 van de „General Principles” voert het beginsel van de duurzame ontwikkeling in, terwijl artikel 3 een nadere uitwerking van dit concept vormt, en aldus doelstellingen van het milieubeleid **aangeeft**⁴.

Opgemerkt moet worden dat de hier geformuleerde doelstellingen vrij parallel zijn aan deze die opgenomen zijn in de US National Environmental Policy Act (NEPA)” die dateert van 1 januari 1970.

De term „duurzame ontwikkeling” (sustainable development) vond al ingang in 1980 bij het verschijnen van de World Conservation Strategy (WCS), opgesteld door de International Union for the Conservation of Nature (IUCN), World Wildlife Fund (WWF), United Nations Environmental Programme (UNEP) en de Food and Agriculture Organisation (FAO). Dit begrip werd verder uitgewerkt door de Brundtland-commissie.

Als definitie, die tevens in vele latere beleidsteksten en rapporten wordt aangetroffen kunnen we vermelden: „duurzame ontwikkeling is ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor toekomstige generaties om ook in hun behoeften te voorzien”.

Ook de Commissie van de E.G. neemt dit concept als uitgangspunt voor het beleid van de komende jaren zoals blijkt uit haar 5de Milieu-Actieprogramma. Het begrip „duurzame ontwikkeling” neemt ook een belangrijke plaats in in de Verklaring van Rio inzake Milieu en Ontwikkeling, een declaratoire tekst van algemene en universele strekking die in juni 1992 is goedgekeurd door de United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio.

Het is gepast hier in herinnering te brengen dat de Vlaamse regering uitdrukkelijk het concept „duurzame ontwikkeling” heeft onderschreven in haar regeerakkoord.

⁴ “States shall ensure that the environment and natural resources are conserved and used for the benefit of present and future generations”.

⁵ “States shall

(a) maintain ecosystems and related ecological processes essential for the functioning of the biosphere in all its diversity, in particular those important for food production, health and other aspects of human survival and sustainable development;

(b) maintain maximum biological diversity by ensuring the survival and promoting the conservation in their natural habitat of all species of fauna and flora, in particular those which are rare, endemic or endangered;

(c) observe, in the exploitation of living natural resources and ecosystems, the principle of optimum sustainable yield.”

⁶ § 101 (b) van NEPA bepaalt:

“In order to carry out the policy set forth in this chapter, it is the continuing responsibility of the Federal Government to use all practicable means, consistent with other essential considerations of national policy, to improve and co-ordinate Federal plans, functions, programs, and resources to the end that the Nation may:

(1) fulfil the responsibilities of each generation as trustee of the environment for succeeding generations;

(2) assure for all Americans safe, healthful, productive, and esthetically and culturally pleasing surroundings;

(3) attain the widest range of beneficial uses of the environment without degradation, risk to health or safety, or other undesirable and unintended consequences;

(4) preserve important **historic**, cultural, and natural aspects of our national heritage, and maintain, wherever possible, an environment which supports **diversity** and variety of individual choice;

(5) achieve a balance between **population** and resource use which will permit high standards of **living** and a wide sharing of life's amenities; and

(6) enhance the quality of renewable resources and approach the maximum attainable recycling of depletable resources.”

Als men het concept van duurzame ontwikkeling invult in het milieubeleid, dan houdt dit in dat het milieubeleid het duurzaam gebruik van alle milieufuncties dient veilig te stellen'.

Ofschoon gans het milieubeleid in het teken dient te staan van een duurzame ontwikkeling, is dit in het bijzonder het geval met het beleid inzake het milieubeheer. Het milieubeheer dient erop gericht te zijn dat de toekomstige generaties gebruik moeten kunnen maken van de natuurlijke rijkdommen (natural resources), waarvan de generaties van de 20e eeuw gebruik hebben gemaakt. Daar de term „natuurlijke rijkdommen” in de bevoegdheidsverdelende bepalingen van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (art. 6, § 1, VI, eerste lid, 5”) en eigen, specifieke rechtstechnische betekenis heeft, en refereert naar een facet van het economisch beleid, heeft de Vlaamse regering ervoor geopteerd om deze term in het voorliggend ontwerp van decreet te vervangen door „de grondstoffen en de natuur”.

Doelstellingen van het milieubeleid

A. Overzicht

Het milieubeleid heeft verschillende doelstellingen of, anders geformuleerd, bestaat uit diverse onderdelen. Ook hier zijn er uiteenlopende zienswijzen, waar we nu iets dieper willen op ingaan, zonder daarbij te streven naar volledigheid.

Samen met de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het Milieurecht vindt de Vlaamse regering dat het milieubeleid zich minstens op de volgende vier doelstellingen moet richten: het milieubeheer, de milieuhygiëne, de natuurbescherming en de landschapsbescherming. Deze doelstellingen zijn voor een deel ontleend aan het Brundtland-rapport. De indeling komt bovendien, weliswaar niet volledig, maar toch grotendeels overeen met de gangbare indelingen in België.

De formulering van de doelstellingen van het milieubeleid in het voorliggende ontwerp van decreet is niet bedoeld om enige weerslag te hebben op de bevoegdheidsverdeling tussen de leden van de Vlaamse regering. Zo bv. is het niet omdat de „duurzame aanwending van de grondstoffen” of „het bevorderen van de landschappelijke diversiteit” als doelstellingen van het milieubeleid worden aangemerkt, dat deze materies tot de bevoegdheid van de Vlaamse minister van Leefmilieu zouden gaan behoren. Het is niet de bedoeling van de Vlaamse regering om met dit ontwerp aan de bestaande bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse regering te raken.

In wat volgt zal er dieper op de precieze inhoud van deze vier termen worden ingegaan.

B. Milieubeheer

Het milieu is de materiële basis van en levert de nodige grondstoffen voor al onze activiteiten. Eén van de doelstellingen van het milieubeleid is dan ook: het beheer van het milieu met het oog op de beschikbaarheid van de nodige hulpbronnen voor onszelf en voor de toekomstige generaties.

De ruimtelijke ordening bijvoorbeeld beoogt onder meer het beheer van het ruimtelijk facet van de bodem, en vertoont dus raakpunten met het milieubeheer. Minder ontwikkeld is het beleid inzake het beheer van de grond- en delfstoffen.

Het milieubeheer dient er zoals gezegd op gericht te zijn dat de toekomstige generaties gebruik moeten kunnen maken van de natuurlijke rijkdommen, waarvan de generaties van de 20e eeuw gebruik hebben gemaakt.

Dit betekent dat het milieubeheer duurzame benutting, exploitatie en gebruik van de grondstoffen en de natuur beoogt. Benutting, exploitatie en gebruik kunnen gedekt worden door het ruimer begrip aanwending.

C. Milieuhygiëne

De oudste en meest bekende kern van het milieubeleid streeft de bescherming na van de mens (en ook van andere levende organismen) tegen de negatieve effecten die het gevolg kunnen zijn van de verontreiniging van het leefmilieu. Een deel van het beleid inzake milieuhygiëne wil een globale controle bereiken op bepaalde bronnen van verontreiniging (vergunningsstelsels), een deel ervan heeft betrekking op de bestrijding van bepaalde verontreinigingsfactoren (bv. geluid, afval, ioniserende stralen), een deel op de bescherming van bepaalde milieuonderdelen (lucht, bodem, water). Het beleid inzake milieuhygiëne beoogt de grote milieucompartimenten (lucht, bodem, water) te beschermen tegen vervuiling, en aldus de mens te beschermen tegen de nadelige gevolgen ervan. Positief geformuleerd heeft het de zorg voor de kwaliteit van lucht, bodem en water tot voorwerp.

De gezondheid van de mens vormt in het milieuhygiëne-recht nog steeds een belangrijk oriëntatiepunt, ofschoon ook de gezondheid van dieren en planten tot de finaliteit van het beleid inzake milieuhygiëne kan behoren.

D. Natuurbehoud

Een derde doelstelling van het milieubeleid is het natuurbehoud, dat tot doel heeft de natuurlijke habitats en de wilde soorten in stand te houden, en zo de biologische en landschappelijke diversiteit te bevorderen.

Meer dan bij de vorige doelstellingen wordt hier het milieu beschermd omdat het op zich waardevol wordt geacht, ofschoon het natuurbehoud o.m. ook de regulatie- en informatie-functies van het milieu poogt te garanderen voor de toekomst.

Wat de terminologie betreft, kan worden verwezen naar de artikelsgewijze bespreking.

De internationale en Europese context wint ook voor dit onderdeel van het milieubeleid steeds meer aan belang. Denken we maar aan het Brundtland-rapport, de habitatrichtlijn en het biodiversiteitsverdrag van **Rio**⁸.

Ingevolge het advies van de MINA-Raad heeft de Vlaamse regering ervoor geopteerd om de aanbeveling van de Commissie om de term „natuurbescherming” in de plaats te stellen van het ingeburgerde en in de bestaande wetgeving gehanteerde begrip „natuurbehoud” niet te volgen.

⁸ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, **Pb.L.** 1992, nr. 206; Verdrag over de biologische diversiteit, Rio de Janeiro, 5 juni 1992.

Het beleid inzake natuurbehoud omvat naast het nemen van algemene beschermingsmaatregelen (bv. reglementering van de jacht) ook het instellen van specifieke beschermingszones (bv. natuurreservaten, **vogelrichtlijngebieden**). Maar veelal zullen deze beide acties weinig resultaten hebben als bepaalde kwaliteitseisen van lucht, water en bodem in en rond habitats niet gegarandeerd zijn.

HOOFDSTUK 1

Inleidende bepalingen

Artikel 1.1.1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 1.1.2

In dit artikel komen een aantal functionele definities aan bod. Deze omschrijvingen beogen niet zozeer overeenstemming met wetenschappelijke definities. Essentieel is dat de begripsomschrijvingen passen in de juridische functie van de tekst. Deze definities zijn weliswaar algemeen, hetgeen, gelet op de strekking van dit ontwerp, dat beoogt een algemeen juridisch kader voor het milieubeleid in het leven te roepen ter overkoepeling van bestaande sectoriële regelingen, onvermijdelijk is. Het belang en de betekenis van deze definities blijkt duidelijk in de context van de verdere bepalingen van het ontwerp, waar deze begrippen concreet worden aangewend. De onderstaande toelichtingen geven nuttige verduidelijkingen, die evenwel niet in de begripsomschrijvingen zelf kunnen worden verwerkt zonder hun algemene strekking aan te tasten.

§ 1, 1°. Milieu

Door het ontwerp van decreet worden mens en milieu beschermd.

Om redenen die samenhangen met de redactie van de tekst en met de structuur van het voorstel van decreet wordt de mens afzonderlijk vermeld en niet behandeld als deel van het milieu. Bepaalde rechten en **verplichtingen** van de mens kunnen in dit voorstel van decreet onmogelijk vorm krijgen indien de mens op hetzelfde niveau geplaatst wordt als de andere levende organismen. De Vlaamse regering ontkent daarmee geenszins dat de mens een centraal element is in de werking van de biosfeer en de ecosystemen.

Het milieu kan inderdaad zowel worden benaderd vanuit zijn intrinsieke waarde als vanuit de betekenis die het voor de mens heeft, m.a.w. vanuit de gebruikswaarde voor de mens.

Maar het recht is een menselijk organisatiesysteem en de ordening van het menselijk leven is de finaliteit van het recht. Hoofdzakelijk beïnvloedt hij de kwaliteit van het milieu. Dit geldt zowel voor het milieu van de mens zelf als voor het milieu van andere organismen. Menselijke activiteiten hebben een ongeëvenaarde invloed op de milieukwaliteit. Daarbij stelt de mens zelf vast in hoeverre een aantasting van het milieu kan worden aanvaard of moet worden voorkomen. Zelfs wanneer veranderingen in het milieu plaatsvinden ten gevolge van door de mens niet te beïnvloeden oorzaken als vulkanische uitbarstingen of overstromingen, bepaalt de mens, door de mate waarin de gevolgen van deze verschijnselen

door hem ongedaan worden gemaakt, het uiteindelijke effect daarvan op het milieu.

Het is dus om vermelde, hoofdzakelijk juridisch-technische redenen dat de Vlaamse regering het onderscheid maakt tussen de mens als rechtssubject en het milieu.

In dit ontwerpdecreet inzake het milieubeleid neemt, naast de mens, het milieubegrip dus een centrale plaats in. De inhoud van dit begrip is tot nu toe vrij vaag en onduidelijk gebleven. De discussie over de precieze omschrijving wordt ten eerste bemoeilijkt doordat men het begrip in verschillende betekenissen kan gebruiken. Zo kan men naast een natuurlijk milieu ook spreken van een wetenschappelijk, sociaal, psychisch, ... milieu. In deze context gaat het uiteraard over het fysisch milieu.

Indien men „milieu” al definieert, dan verschilt de inhoud van het begrip in de verschillende nationale en internationale wetteksten vaak of maakt men een sectoriële opdeling van het milieu (men spreekt bijvoorbeeld over het aquatisch milieu of het mariene milieu). Bovendien vindt men in wetteksten en verklaringen af en toe vage **omschrijvingen**⁹. Tenslotte verschilt de inhoud van het milieubegrip aanzienlijk naargelang men een antropocentrische of een ecocentrische visie aanhangt.

De Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht acht het noodzakelijk dat een precieze definitie van „milieu” wordt gegeven. Het toepassingsgebied van het ontwerpdecreet kan immers slechts goed afgebakend worden indien de begrippen nauwkeurig omschreven zijn. Bovendien kan de definitie ook een deel van de filosofie van het ontwerpdecreet weerspiegelen, in die zin dat de nadruk wordt gelegd op de integrale aanpak van de milieuproblematiek.

De Commissie omschrijft het milieu als „de atmosfeer, de bodem, het water, de flora, de fauna en overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de landschappen en het klimaat”.

Abiotische componenten : atmosfeer, bodem en water

De atmosfeer, de bodem en het water vormen de abiotische componenten van het milieu. Zij zijn heel belangrijk voor het leven van organismen, maar staan zelf letterlijk en figuurlijk buiten het leven.

⁹ Zo stelt de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling: „The environment is where we all live”. WECD, **Our Common Future**, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. xi. De Europese Gemeenschap van haar kant definieert in haar Milieu Actie Programma's het milieu als „the combination of elements whose complex inter-relationships make up the settings, the surroundings and the conditions of life of the individual and of society as they are and as they are felt.” Verordening (EEG) nr. 1872/84 van 28 juni 1984 betreffende een Actieprogramma van de Gemeenschap m.b.t. milieu, Pb L 1984, 176, 1.

De atmosfeer vormt een eerste belangrijk abiotisch milieu-onderdeel dat de omstandigheden schept voor het in stand houden van het leven op aarde. Het begrip „atmosfeer” wordt in zijn wetenschappelijke betekenis gebruikt, nl. als de laag (ca. 7000 km) gassen die de aarde omringt. De atmosfeer kan in verschillende lagen worden ingedeeld. Het dichtst bij de aarde gelegen is de troposfeer. De bewegingen van de gassen in de troposfeer bepalen voor een groot deel het klimaat op aarde. De stratosfeer vormt een volgende laag van de atmosfeer. Hierin bevindt zich de **ozonlaag**¹⁰, die o.m. door menselijke activiteiten op aarde aangetast wordt. De stratosfeer bevat namelijk kleine hoeveelheden ozon, dat de schadelijke W-stralen filtert,

In verschillende nationale en internationale definities van het milieu wordt de term „**lucht**” gebruikt”. In een aantal andere omschrijvingen vindt men de term „atmosfeer” terug¹¹. De Commissie prefereert de term „atmosfeer” omwille van haar ruimere inhoud. Immers, onder „**lucht**” zou wetenschappelijk gezien enkel de troposfeer vallen en dus niet de ozonlaag. Aangezien men ook de ozonlaag wil beschermen, wordt gekozen voor het begrip „atmosfeer”.

Opgemerkt moet worden dat in dit ontwerp onder „atmosfeer” enkel de buitenlucht wordt begrepen en niet de lucht binnen gesloten ruimten, zoals expliciet wordt gesteld in art. 1.1.2, § 2, 1”. Aldus wil de Vlaamse regering de problematiek van het rookverbod in bepaalde ruimtes, van de arbeidsbescherming, van de nodige verluchting in gebouwen, enz., in het kader van het milieubeleid buiten beschouwing laten.

Naast de atmosfeer vormt ook de bodem of lithosfeer een belangrijke abiotische component voor het leven op aarde.

In zijn wetenschappelijke betekenis omvat de bodem de steenschaal, de vaste aardkorst, te onderscheiden van de ondergrond. In Vlaamse wetteksten vindt men de lithosfeer een aantal keer op die manier **omschreven**¹³.

¹⁰ Dat dit niet alleen wetenschappelijk, maar ook juridisch het geval is, blijkt uit de definitie van de term ozonlaag in het Verdrag van Wenen van 22 maart 1985 ter bescherming van de ozonlaag (**B.S.**, 17 maart 1989): „de laag ozon in de atmosfeer boven de planetaire grenslaag”.

¹¹ Zie o.m. de Declaration of the UN Conference on the **Human Environment** van 16 juni 1972 (**U.N. DOC A/CONF.48/14** and Corr. 1): „The natural resources of the earth including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate.” Ook een aantal Europese richtlijnen gebruiken de term „lucht”. De meest recente is de richtlijn van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (**Pb.L.**, 1991, 230, 1). Art. 2 12” stelt: „milieu is water, lucht, bodem en wilde soorten van dieren en planten, alsmede hun onderlinge relatie en hun relatie met levende organismen.”

¹² Zie o.m. het Beneluxverdrag van 8 juni 1982 betreffende het natuurbehoud en de landschapsbescherming (**B.S.**, 20 oktober 1983, 13272): „natuurlijk milieu: de stoffelijke omgeving van de mens, bestaande uit a-biotische (niet-levende) componenten (gesteenten, water en atmosfeer) en biotische (levende) componenten, die bestaan uit natuurlijke en half-natuurlijke levensgemeenschappen met inbegrip van wilde flora en fauna”.

¹³ Dit is het geval in art. 2 van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake grondwaterbeheer (**B.S.**, 5 juni 1984) dat de bodem omschrijft als „het bovenste losse deel van de aardkorst, dat de wortelzone omvat”. Het MMA-plan (MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, **Mina-plan 2000** 117) spreekt over „het bovenste deel van de aardkorst, bestaande uit mineralen, water, lucht, organische stof en levende organismen en waarin planten en gewassen wortelen.”

Andere definities maken geen onderscheid tussen de bovenste aardlaag en de ondergrond om het begrip bodem te definiëren¹⁴.

Hoewel omschrijvingen van de laatste soort wetenschappelijk minder correct zijn, verdienen ze in de ogen van de Commissie toch de voorkeur in de milieuwetgeving. De reden hiervan ligt in het feit dat het bovenste deel van de aarde, de ondergrond en het grondwater met elkaar onderling in verbinding staan. Verontreiniging van de bovenlaag van de aarde bedreigt ook de ondergrond en het grondwater. Preventieve maatregelen ter voorkoming van verontreiniging van de bovenlaag beschermen ook de ondergrond en het grondwater.

In deze zin is de definitie van „bodem” in art. 1.1.2., § 2, 2° opgevat: „het vaste deel van de aarde met inbegrip van het grondwater en andere bestanddelen, en micro-organismen die zich erin bevinden”.

De zinsnede „en andere bestanddelen, en micro-organismen die er zich in bevinden” in het bodembegrip geeft aanleiding tot een klein conceptueel probleem. Als men deze omschrijving invoegt in de definitie van „milieuverontreiniging” dan worden ook deze organismen in de bodem beschouwd als een vector waarin de verontreinigingsfactoren kunnen gebracht worden. Het alternatief van de gekozen oplossing, nl. met twee bodembegrippen werken, is echter moeilijk verdedigbaar en werd door de Commissie dan ook niet weerhouden.

Het water of de hydrosfeer is de derde abiotische component van het milieu. Water omvat alle oppervlaktewater. Het grondwater wordt als onderdeel van de bodem gezien, en valt dus niet onder het begrip „water”. In de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 ter vervollediging van de federale staatsstructuur¹⁵ wordt uitdrukkelijk gesteld dat de regulering van de drinkwaterkwaliteit een gewestelijke bevoegdheid is, ook al vallen produktnormen onder de federale bevoegdheid.

Biotische componenten: flora, fauna en overige organismen andere dan de mens

Naast abiotische elementen omvat het milieu ook levende of biotische componenten. Als levende milieu-onderdelen worden in de door de Commissie voorgestelde definitie „fauna en flora en overige organismen andere dan de mens” beschermd.

¹⁴ Dit is vooral het geval in Nederland. Zo omschrijft art. 1 van de wet van 29 december 1982 houdende tijdelijke regelen inzake sanering ingeval van verontreiniging van de bodem (interimwet bodemsanering, *Stb.* 763) de bodem als „het vaste deel van de aarde met het zich daarin bevindende grondwater.” Art. 1 van de wet van 3 juli 1986 houdende regelen inzake bescherming van de bodem (*Stb.* 374) spreekt over „het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen.”

¹⁵ B.S. 20 juli 1993.

De termen „fauna en flora” vormen slechts één aspect van het begrip „organismen”. Onder „fauna en flora” verstaat de Commissie enkel in het wild levende diersoorten of plantensoorten. Dit beantwoordt zowel aan het gewone taalgebruik als aan de heersende opvatting in de **wetgeving**¹⁶ en rechtsleer. Wanneer schade wordt berokkend aan fauna of flora, dan spreekt men over ecologische schade (of „verstoring”).

Organismen zijn echter ruimer dan fauna en flora alleen in die zin dat ze ook afgerichte dieren en gekweekte planten omvatten. Wanneer deze dieren of planten worden vernietigd of geschaad door verontreinigende emissies, dan spreekt men over vermogensschade of schade aan roerende goederen.

Ecosystemen, landschappen en klimaat

Vanuit een integrale benadering van het milieu wordt expliciet melding gemaakt van een derde groep bestanddelen van het milieu, nl. „ecosystemen, landschappen en klimaat”.

De term „ecosystemen” kan in twee betekenissen worden gebruikt. Een meerderheidsstrekking verstaat onder dit woord de organismen evenals hun interrelaties en hun relatie met het fysisch milieu, m.a.w. hun habitat. Volgens andere auteurs vallen enkel de interrelaties onder deze term.

De Commissie schaart zich achter de meerderheidsopvatting. Ecosystemen in deze betekenis zijn tevens op te vatten als natuurlijke rijkdommen, vatbaar voor (duurzame) exploitatie (bijvoorbeeld het tropisch regenwoud). Het nadeel, nl. een aantal dubbeltellingen in het **milieubegrip**¹⁷, wordt erbij genomen. Daar de organismen ook in het bodembegrip voorkomen, worden zij zelfs driemaal vermeld¹⁸. Opgemerkt dient echter te worden dat de mens in de terminologie van dit ontwerp geen deel uitmaakt van de ecosystemen. Het zou immers absurd zijn om de mens eerst expliciet uit te sluiten uit het milieubegrip en hem daarna terug op te nemen via het begrip „ecosystemen”.

Wat onder het begrip „landschap” dient te worden verstaan, werd reeds hoger uiteengezet.

Het „klimaat” wordt bepaald door verschillende factoren, zoals de luchttemperatuur, de luchtvochtigheid, de windsnelheid, de windrichting, de neerslag, het zicht, de bewolgingsgraad, de verdampingsgraad en de straling.

¹⁶ Zo bepaalt art. 2 12° van de richtlijn van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (**Pb.L.**, 1991, 230, 1): „milieu is water, lucht, bodem en wilde soorten van dieren en planten, alsmede hun onderlinge relatie en hun relatie met levende organismen.” Het Beneluxverdrag van 8 juni 1982 m.b.t. het natuurbehoud en landschapsbescherming spreekt over het milieu als: „the physical surroundings of man, including a-biotic (non-living) elements such as rocks, water and the atmosphere and biotic (living) elements embracing natural and semi-natural biocenoses including plants and animals in the wild states.”

¹⁷ Het milieubegrip vermeldt immers ook expliciet fauna, flora en overige organismen als milieu-onderdelen.

¹⁸ Namelijk éénmaal als organismen, eenmaal als onderdeel van ecosystemen en éénmaal als onderdeel van de bodem. In het laatste geval worden echter enkel micro-organismen bedoeld.

De termen „ecosystemen, landschappen en klimaat” zijn meer dan een optelling van reeds genoemde milieu-elementen. ZO is klimaat meer dan enkel een interrelatie tussen lucht, bodem en water: het wordt ook beïnvloed door de invalshoek van de zonnestralen, de duur van de beschijning en wellicht ook door de planeten. Ook landschappen zijn meer dan de interrelatie van bodem, water, lucht, fauna en flora en organismen, want ook gebouwen maken er deel van uit. Een analoge redenering ‘kan gemaakt worden voor ecosystemen. Zoals hierboven reeds benadrukt impliceert het feit dat landschappen als een element van het milieu worden aangemerkt geenszins dat de landschapszorg onder de bevoegdheid van de Vlaamse minister voor Leefmilieu zou moeten vallen. Bij het voeren van het beleid inzake de bescherming van monumenten en landschappen spelen immers ook andere overwegingen (bv. culturele) een rol, die geen verband houden met het milieubeleid.

§ 1, 2°. Verontreinigingsfactoren

De diverse omschrijvingen van het begrip verontreiniging kennen een aantal gemeenschappelijke elementen. Men bestempelt verontreiniging als het resultaat van een emissie, een inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water.

Onder verontreinigingsfactoren verstaat de Vlaamse regering vaste stoffen, vloeistoffen, gassen, organismen of energievormen zoals warmte, stralingen, geluid of andere trillingen. Daar de bescherming tegen ioniserende stralingen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, wordt deze vorm van straling door art. 1.1.2., § 2, 4° uit het toepassingsgebied van dit ontwerp uitgesloten.

Talrijke nationale en internationale omschrijvingen van het begrip verontreiniging vermelden „stoffen of energie” als **verontreinigingsfactoren**¹⁹. De Commissie prefereert echter om, in navolging van o.a. Belgische en Nederlandse omschrijvingen van „verontreiniging”²⁰, expliciet melding te maken van

¹⁹ Zie o.a. art. 1.2. e) van richtlijn 76/464 van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu worden geloosd (Pb.L. 129 van 18 mei 1976, 24): „(verontreiniging is) het direct of indirect door de mens lozen van stoffen of energie in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de ecosystemen in het water kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd.” In dezelfde zin stelt art. 2.1. van het Verdrag van Helsinki van 22 maart 1974 ter bescherming van de Baltische Zee (13 I.L.M. 547 (1974)): „Pollution means introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, resulting in such deleterious effects as hazard to human health, harm to living resources and marine life, hindrance to legitimate uses of the sea, including fishing, impairment of the quality for use of sea water, and reduction of amenities.”

²⁰ Art. 2 van de Belgische wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van luchtverontreiniging (B.S. 15 januari 1965) stelt dat „onder luchtverontreiniging in de zin van deze wet wordt verstaan het in de lucht lozen, ongeacht de oorsprong, van gassen, vloeistoffen of vaste stoffen die de gezondheid van de mens kunnen aantasten, nadelig kunnen zijn voor dieren en planten, of schade kunnen toebrengen aan goederen en aan stads- en natuurschoon.” Volgens art. 1.1. van de Nederlandse wet van 26 november 1970 inzake de luchtverontreiniging (Stb. 580) dient men onder verontreinigende stoffen te verstaan: „vaste, vloeibare of gasvormige stoffen, niet zijnde splijtstoffen, ertsen of radioactieve stoffen in de zin van de Kernenergiewet, die in de lucht, op zichzelf dan wel tesamen of in verbinding met andere stoffen, hetzij nadeel voor de gezondheid van de mens, of hinder voor de mens kunnen opleveren, hetzij schade kunnen toebrengen aan dieren, planten, of goederen”.

vaste stoffen, vloeistoffen en gassen en van bepaalde vormen van energie. De onderliggende verklaring is er een van verduidelijking. Dezelfde verklaring ligt ten grondslag van de keuze voor „energievormen” i.p.v. „energiedragers”, een term die wordt gehanteerd in het Vlaams grondwaterdecreet.

Eén van de oudste en meest verspreide vormen van verontreiniging wordt veroorzaakt door de inbreng van pathogene kiemen. In Vlaanderen komen verwijzingen naar pathogene kiemen voor in een aantal **waternormen**²¹. Deze term lijkt echter te eng. Daarom heeft de Vlaamse regering, conform het advies van de Commissie-Boeken, voor het ruimere begrip „micro-organisme” geopteerd.

§ 1, 3°. Emissie

De verontreinigingsfactoren kunnen zowel direct als indirect door de mens geëmitteerd worden of in de lucht, bodem of water worden gebracht.

De rechtstreekse inbreng in het milieu betreft situaties waarbij, zonder tussenkomst van enig additioneel element, de mens direct de verontreinigende elementen in het milieu brengt. Naast directe inbreng bestaat ook indirecte inbreng, waarbij naast een menselijk element nog een andere factor komt kijken vooraleer het milieu wordt verontreinigd. Verontreiniging kan in dit geval ontstaan door inwerking van een natuurelement op het menselijk element. Ook een menselijk gedrag kan door natuurlijke processen tot verontreiniging leiden.

Vele omschrijvingen van het verontreinigingsbegrip maken expliciet een onderscheid tussen deze directe en indirecte inbreng.” Het ontwerp maakt niet uitdrukkelijk dit onderscheid, maar begrijpt uiteraard zowel directe als indirecte inbreng onder het begrip emissie.

²¹ Zo bijvoorbeeld: het K.B. van 3 augustus 1976 houdende het algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, in de openbare riolen en in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater (B.S. 29 september 1976). Dit K.B. werd gewijzigd door een K.B. van 12 juli 1985 (B.S. 31 oktober 1985) en een K.B. van 4 november 1987 (B.S. 21 november 1987). Art. 7 luidt: „De algemene lozingsvoorwaarden voor ander afvalwater dan normaal huisafvalwater in de gewone oppervlaktewateren, luiden als volgt: 1° het te lozen water dat in zodanige hoeveelheid **pathogene kiemen** bevat dat het ontvangende water er gevaarlijk door kan worden besmet, moet ontsmet worden. (...)”

²² Zo bepaalt art. 1 (a) van het Verdrag van Genève van 13 november 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (B.S. 27 oktober 1982): „(luchtverontreiniging is) het direct dan wel indirect door de mens brengen van stoffen of energie in de lucht met zodanige schadelijke gevolgen dat de gezondheid van de mens in gevaar wordt gebracht, biologische hulpbronnen, ecosystemen en materiële goederen worden geschaad, afbreuk wordt gedaan aan de leefbaarheid van het milieu en ander rechtmatig gebruik van het milieu belemmering ondervindt.” Art. 1 van de Belgische wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (B.S. 1 mei 1971) stelt: „Onder verontreiniging wordt verstaan, elke rechtstreekse of zijdelings uit menselijke activiteiten voortvloeiende inbreng van stoffen die de samenstelling of toestand van het water kan veranderen, derwijze dat het niet meer geschikt of minder geschikt is voor het gebruik dat ervan moet kunnen worden gemaakt, of dat het milieu door het aanzicht of de uitwasemingen van het water wordt bedorven”.

De emissie ontstaat normalerwijze op één van de drie volgende wijzen. Vooreerst kan zij op bewuste wijze plaatsvinden door rechtstreekse verspreiding in atmosfeer, bodem of water van reststoffen van productie- en consumptieprocessen. De uitstoot kan ook accidenteel zijn, bv. als een gevolg van een schipbreuk, een brand of explosie bij de exploitatie van een industriële installaties. Vele emissies tenslotte zijn een ongewenst neveneffect van het gebruik, overeenkomstig hun normale bestemming, van scheikundige stoffen allerhande. Zo heeft het strooien van zout op gladde wegen chloorinsijpeling in de bodem tot gevolg.

In navolging van de vigerende **wetgeving**²³ en rechtsleer is de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht van oordeel dat de emissie door de mens moet ontstaan. De inbreng van verontreinigende factoren door de werking van natuurelementen zoals aardbevingen, overstromingen of bliksem worden niet onder het toepassingsgebied van verontreiniging begrepen voor zover de inbreng niet indirect door de mens is gebeurd.

§ 1, 4°-5°. Verontreinigen/Verontreiniging

Eens uitgestoten, verspreiden de pollutanten zich in de at-

mosfeer, de bodem of het water en vermengen zich eventueel met andere pollutanten. Deze verspreiding en eventuele vermenging leidt tot een aantasting van de kwaliteit van de atmosfeer, de bodem of het water.

Het criterium dat voor de verspreiding dient gehanteerd te worden is het al dan niet ontsnappen van de verontreinigingsfactor aan de menselijke controle. Ontsnappen stoffen, energievormen of pathogene kiemen niet aan de menselijke controle, dan kan men niet over verontreiniging spreken. Het achterlaten van afval is in deze optiek geen verontreiniging, maar een vorm van verstoring. Hoe de verontreinigingsfactoren aan de menselijke controle ontsnappen is om het even. Zowel dieren, wind, water of de mens zelf kunnen de verspreiding veroorzaken.

Deze wijziging van de kwaliteit van lucht, bodem of water is meestal schadelijk voor mens of milieu. Deze schade kan individueel zijn (gezondheidsschade, zaakschade, hinder of economische schade). Ook niet individueel toegeëigende delen van de natuur (fauna, zeewater, lucht . . .) kunnen geschaad worden. Men spreekt hier over ecologische schade. Schade kan ook toegebracht worden aan individueel toegeëigende goederen met ecologische dimensie (een boom in een tuin die esthetisch waardevol is). Bijzonder belangrijk is tenslotte de collectieve reactie van de gemeenschap op de emissie. Kosten van de overheidsinterventies kunnen enorme dimensies aannemen.

²³ Zie o.a. art. 2 van de wet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake grondwaterbeheer (B.S. 5 juni 1984) „(verontreiniging is) het door de mens direct of indirect lozen van stoffen of energiedragers in het grondwater, die een gevaar inhouden voor de drinkwatervoorziening, de natuurlijke ecosystemen of andere vormen van rechtmatig gebruik van het grondwater”, evenals §§ 1251 en volgende van de Federal Clean Water Act van 1972, „(pollution is) the manmade or man-induced alteration of the chemical, physical, biological or radiological integrity of the water”.

Opgemerkt dient te worden dat de schade niet manifest dient te zijn. Potentiële schade ("die het milieu op onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden") is voldoende om van verontreiniging te kunnen spreken. Een dergelijke benadering is trouwens in de meeste recente wetteksten²⁴ terug te vinden en is conform het thans internationaal aanvaarde voorzorgsbeginsel. De Vlaamse regering onderschrijft het standpunt van de werkgeversorganisaties binnen de SERV, dat het begrip verontreiniging het bestaan van effectieve schade veronderstelt, dus niet.

§ 1,6°. Onttrekking

Een nieuw begrip in het milieuhygiënerecht is „onttrekking”. Dit is de wegname door de mens van bodem, water, lucht of licht die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden. Men kan niet alleen schade toebrengen aan mens of milieu door iets uit te stoten (verontreiniging), maar ook door iets weg te nemen (onttrekking). De Commissie denkt met dit begrip bijvoorbeeld aan het onttrekken van water waardoor het grondwaterpeil daalt en bomen verdorren en aan de bodemerosie veroorzaakt door slechte landbouwmethoden.

Belangrijk is dat de mens deze wegname op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze moet hebben veroorzaakt. Natuurfenomenen worden door het begrip „onttrekking” dus niet gevat.

Om van onttrekking te kunnen spreken, moet de wegname betrekking hebben op abiotische elementen. Wegname van biotische elementen zoals bossen, dieren of planten wordt geregeld via de natuurbeschermingswetgeving.

De onttrekking moet mens of milieu rechtstreeks of onrechtstreeks nadelig beïnvloeden. Dit betekent noodzakelijk dat onttrekking geen betrekking kan hebben op een wegname die een positieve invloed heeft op mens of milieu, zoals het bijvoorbeeld het plaggen van de heide in het kader van het natuurbeheer.

²⁴ Zo bepaalt de Nederlandse wet van 14 december 1983 houdende regelingen ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Stb. 683) dat onder schadelijke stof moet worden verstaan „een stof die, indien ze in zee terecht komt, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van de mens, schade kan toebrengen aan het mariene milieu, de recreatiemogelijkheden die de zee biedt, kan schaden of storend kan werken op enig ander rechtmatig gebruik van de zee en die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is aangegeven”. Art. 1 van de Derde Zeerechtconferentie van 10 december 1982 (U.N. DOC. A/CONF. 62/122 van 7 oktober 1982; 21 I.L.M. 1261 (1982)) bepaalt: „The introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities”. Tenslotte stelt art. 1 (a) Protocol van Montreal van 1985 houdende richtlijnen ter bescherming van het mariene leefmilieu tegen verontreiniging afkomstig van het land: „marine pollution means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment resulting or likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine ecosystems, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing, impairment of quality for use of sea and reduction of amenities.”

Thema's zoals vermesting, verzuring, verdroging en dergelijke zijn weliswaar van belang voor het uitstippelen van het milieubeleid, maar dit veronderstelt geenszins dat voor elk van deze thema's specifieke juridische instrumenten moeten worden vastgesteld. Zo vallen de meeste van deze begrippen onder de term „verontreiniging” zoals die door de Commissie gehanteerd wordt. Verzuring is een resultaat van verontreiniging. Verdroging, in zoverre deze door de mens is veroorzaakt, is een gevolg van onttrekking van water.

§ 1, 7°. Immissie

Wanneer de uitgestoten polluenten de atmosfeer, bodem of water binnendringen, dan spreekt men over een „immissie” in atmosfeer, bodem of water. Door de Commissie wordt dit begrip omschreven als de wijziging van de aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in atmosfeer, bodem of water rond één of meer bronnen van verontreiniging ten gevolge van emissies uit deze bron of bronnen.

In de wetgeving en de literatuur worden de begrippen „immissie” en „immissienorm” veelal in twee verschillende betekenissen gebruikt.

Vooreerst kunnen deze begrippen slaan op de aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in een willekeurig deel van het milieu. Bepalingen die tot doel hebben om vast te stellen welke totale hoeveelheden van verontreinigingsfactoren zich in het milieu mogen bevinden, omschrijven de kwaliteit die het milieu in het algemeen moet hebben en worden daarom ook beter aangeduid met milieukwaliteitsdoelstellingen of milieukwaliteitsnormen, dan met de term immissienorm. „Milieukwaliteit” slaat dan op de aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in een milieucompartiment.

De begrippen kunnen verder slaan op de aanwezigheid van verontreinigingsfactoren afkomstig van één of meer welbepaalde bronnen van verontreiniging in een deel van het milieu rond deze bron(nen). De normen die worden opgesteld om te verhinderen dat deze verontreinigingsfactoren in het milieu terecht komen zullen meestal emissienormen zijn. Wanneer echter normen moeten worden vastgesteld voor niet-geleide bronnen (niet punt-bronnen) kunnen geen emissienormen worden opgesteld, maar dienen normen op een onrechtstreekse wijze te verwijzen naar de toelaatbare emissies uit deze bronnen. Zij stellen dan de kwaliteit vast die in de onmiddellijke omgeving van de bron moet worden gehandhaafd. Zij worden ook betiteld als „oneigenlijke emissienormen” of „inworpnormen”.

De Commissie is van oordeel dat, om alle verwarring te vermijden, eenzelfde begrip geen twee verschillende betekenissen mag hebben. Zij kiest er daarom voor om de eerste soort van normen die een uitspraak doen over de algemene kwaliteit waaraan het milieu moet voldoen, te bestempelen als „milieukwaliteitsnormen”. De normen die vastleggen welke hoeveelheden van verontreinigingsfactoren aanwezig mogen zijn in het milieu ten gevolge van de emissie uit een identificeerbare niet-geleide bron of een identificeerbare groep van niet-geleide bronnen worden immissienormen genoemd. Immissienormen hebben enkel betrekking op de aanwezigheid van van identificeerbare bronnen afkomstige verontreinigingsfactoren in het door die bronnen beïnvloede gebied en niet op de eventuele reeds aanwezige achtergrondverontreiniging.

Om duidelijk te maken dat bij toezicht of controle van een niet-geleide bron de achtergrondwaarde van een stof, pathogene kiem of energievorm niet mag worden meegerekend,

wordt in de definitie gesteld dat de immissie de wijziging is van de aanwezigheid van polluenten die het gevolg moet zijn van een emissie uit de bron in kwestie. Milieukwaliteitsnormen daarentegen hebben betrekking op de gehele aanwezige verontreiniging, met inbegrip derhalve van de achtergrondverontreiniging.

In milieuhygiënische vergunningen worden soms **normen** gegeven, waardoor de ten hoogste toelaatbare inworp bepaald wordt. Deze normen worden daar immissievoorschriften of inwornormen genoemd. In die gevallen wordt onder immissie echter de totale concentratie aan polluenten verstaan rond één of meer bronnen van verontreiniging. Voorwaarden die betrekking hebben op de toegevoegde waarde, tegen de achtergrondwaarde, en waarvoor dus twee metingen nodig zijn om de naleving van de voorwaarden te controleren komen niet voor. Vandaar dat men in de terminologie van de Commissie in die betekenis niet meer over „immissievoorwaarden” in de vergunningen zal kunnen spreken.

HOOFDSTUK 2

Doelstellingen

Artikel 1.2.1

Dit artikel omschrijft de doelstellingen en de beginselen van het milieubeleid.

§ 1 geeft de doelstellingen van de verschillende onderdelen van het milieubeleid aan of, anders geformuleerd, lijst de diverse onderdelen ervan af: het milieubeheer, de milieuhygiëne en het natuurbehoud. De laatste twee zijn duidelijk het minst antropocentrisch.

De paragrafen 2 en 3 bepalen de beginselen die het milieubeleid beheersen: het beginsel van het streven naar een hoog beschermingsniveau zonder de sociaal-economische gevolgen uit het oog te verliezen, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van het preventief handelen, het beginsel van de voorkeur voor brongerichte maatregelen, het beginsel dat de vervuiler betaalt (§2) en het integratiebeginsel (§3). Dit zijn dezelfde beginselen als die, vermeld in art. 130r van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag van Maastricht. Ingevolge het advies van de Raad van State werd de expliciete verwijzing naar het EG-Verdrag uit § 2 geschrapt, daar het inderdaad autonome beginselen betreft, die ook los van dit Verdrag hun betekenis hebben.

De doelstellingen en beginselen in art. 1.2.1 worden uitdrukkelijk in een normatieve tekst opgenomen omdat zij richtinggevend zijn voor het beleid en bijgevolg als leidraad kunnen dienen bij de interpretatie van andere bepalingen van dit ontwerp. Ook kunnen zij door de rechter in aanmerking worden genomen bij de marginale toetsing van administratieve beslissingen. In dit verband wenst de Vlaamse regering te wijzen op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG (Arrest van 9 juli 1992 in de zaak C-2/90), waarin sommige beginselen erkend in art. 130r van het EG-Verdrag werden gehanteerd bij de toetsing van nationale maatregelen aan de verdragsbepalingen.

§ 1. Doelstellingen van het milieubeleid

9 1, 1°. Milieubeheer

Artikel 1.2.1. §1, 1° bepaalt dat het milieubeleid tot doel heeft het milieu te beheren door de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur, en dit ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties.

Deze tekst beoogt bij te dragen tot een duurzame ontwikkeling zoals die o.m. is vooropgesteld in het Brundtland-rapport. Dit begrip is ingebracht via de zinsnede „ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties” en het begrip „duurzame aanwending”. De begrippen benutting, exploitatie en gebruik worden gedekt door het ruimere begrip aanwending. Om elke verwarring te voorkomen met het begrip „natuurlijke rijkdommen” zoals bedoeld in art. 6, § 1, VI, eerste lid, 5° van de BWHI heeft de Vlaamse regering de voorkeur gegeven aan de termen „de grondstoffen en de natuur”, i.p.v. de term „natuurlijke rijkdommen”, zoals oorspronkelijk voorgesteld door de Commissie-Boeken.

§ 1, 2°. Milieuhygiëne

Artikel 1.2.1. §1, 2° bepaalt dat het milieubeleid tot doel heeft mens en milieu te beschermen tegen verontreiniging en onttrekking. In het bijzonder worden die ecosystemen vermeld die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijk leven.

Het beleid inzake milieuhygiëne richt zich dus primair op de gezondheid en het welzijn van de mens, maar kan zich ook richten op de planten en de dieren. In beide gevallen is het noodzakelijk het milieu, en in het bijzonder een aantal ecosystemen, te beschermen tegen verontreiniging en onttrekking.

In de terminologie van dit decreet wordt de mens niet als een onderdeel van het milieu beschouwd. De reden daarvoor is, zoals reeds vermeld, van zuiver juridisch-technische aard.

De begrippen verontreiniging en onttrekking worden in artikel 1.1.2. als volgt gedefinieerd:

- verontreiniging is de door de mens veroorzaakte aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden;

- onttrekking is de wegname door de mens van bodem, water, lucht of licht die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden.

Het aanpakken van de problematiek van de onttrekking is één van de recente uitdagingen van het milieubeleid. Denken we maar aan het verminderen van het wasdom van onze bossen door grondwaterwinningen. Dit probleem, hier gesitueerd onder de actieradius van het milieuhygiënebeleid, vindt zijn oorsprong in een falend milieubeheer, namelijk een niet-duurzame aanwending van natuurlijke rijkdommen.

De term milieu, evenals het begrip ecosysteem als onderdeel van het milieu, werd uitgelegd bij de bespreking van artikel 1.1.2., § 1, 1°. Hier moet dus enkel nog even worden stilgestaan bij het woord biosfeer.

Onder biosfeer wordt verstaan: de atmosfeer, de bodem en het water samen met alle levensvormen op aarde. Anders geformuleerd is de biosfeer de som van alle **ecosystemen**²⁵.

§ 1,3°. Natuurbehoud

Ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties heeft het milieubeleid onder meer tot doel de natuur te beschermen en de biologische diversiteit te bevorderen, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke habitats en het behoud van de wilde soorten. In het bijzonder worden die soorten vermeld die bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam of endemisch zijn.

De eerste zinsnede komt overeen met artikel 2 van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en **fauna**²⁶. Het tweede deel, namelijk de speciale vermelding van bedreigde, kwetsbare, zeldzame en endemische soorten, vinden we terug in artikel 1 g) van de habitat-richtlijn.

De term habitat duidt de plaats aan waar een soort leeft.

Voor het in stand houden van wilde soorten kan het in bepaalde gevallen vereist zijn bepaalde habitats te herstellen en een beleid gericht op natuurontwikkeling te voeren.

Voor een begripsomschrijving van de term biologische diversiteit kan worden verwezen naar het UNCED-verdrag van 5 juni 1992 over de biologische diversiteit. Artikel 2 van dit verdrag definieert biologische diversiteit als volgt: „de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van **ecosystemen**”²⁷.

Door ecologisch waardevolle landschappen te beschermen bevordert men het behoud van de variatie tussen de diverse landschappen en vervalt men niet in een uniformisering. Van daar dat men, naar analogie met de biologische diversiteit, kan spreken van landschappelijke diversiteit. Het bevorderen van de landschappelijke diversiteit is dan ook één van de doelstellingen van het natuurbehoud.

Deze bescherming hoeft niet in te houden dat een landschap wordt „bevroren”: men kan bepaalde landschapselementen wijzigen zonder aan de identiteit te raken. Anderzijds kan ook een beleid gericht op het herstel van landschappen gevoerd worden.

²⁵ NYS, R.J.V., Ecologie. Theorie en praktijk, Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij De Nederlandsche Boekhandel, 1982,17.

²⁶ Pb.L. 1992nr.206.

ⁿ Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, 5 juni 1992, ILM, 1992,818.

§ 2. Beginselen van het milieubeleid

Artikel 1.2.1. § 2 bepaalt dat het milieubeleid streeft naar een hoog beschermingsniveau, een begrip dat in art. 130R van het EG-Verdrag wordt gehanteerd, en dat het berust op het voorzorgsbeginsel, het beginsel van het preventief handelen, het beginsel van de voorkeur voor brongerichte maatregelen en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Ook deze beginselen zijn in art. 130R van het EG-Verdrag vooropgesteld. Bij het bepalen van het na te streven beschermingsniveau en de concrete invulling van het milieubeleid zal vanzelfsprekend ook rekening gehouden worden met de implicaties van dit beleid voor andere beleidssectoren. Om die reden wordt een afweging van de verschillende maatschappelijke belangen voorgeschreven.

§ 3 omschrijft het integratiebeginsel: de hiervoor beschreven doelstellingen en beginselen vormen een essentieel bestanddeel van het beleid van de openbare besturen; bij alle facetten van het beleid wordt er rekening mee gehouden.

De opname van deze beginselen in een verbindende juridische tekst heeft tot gevolg dat het rechtsbeginselen worden. De Vlaamse regering en de ondergeschikte besturen dienen er in hun beleid terdege rekening mee te houden. Overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet, respectievelijk artikel 14 van de Wet op de Raad van State, komen deze rechtsbeginselen voor rechterlijke toetsing in aanmerking. Aangezien de beginselen zelf vrij algemeen zijn en de rechterlijke toetsing marginaal is, zullen enkel zeer duidelijke ("kennelijke") schendingen van deze beginselen door de rechter gesanctioneerd worden, daar waar de politieke controle uiteraard verdergaand is.

Hoog beschermingsniveau, preventief handelen, de vervuiler betaalt, brongerichte maatregelen

Met de toevoeging van de zinsnede „streeft naar een hoog beschermingsniveau” en van het voorzorgsbeginsel wil de Commissie de overeenstemming met art. 130 R, lid 2 van het EG-Verdrag zoals gewijzigd door het Verdrag van Maastricht betrachten.

Het begrip „hoog beschermingsniveau” werd voor het eerst door de Europese Akte van 1987 vermeld in art. 100A, lid 3²⁸. Door het Verdrag van Maastricht werd dit principe opgenomen in de artikelen over het milieubeleid van de EG. Dit begrip verplicht de Europese Commissie om als basis een hoog niveau van milieubescherming te nemen wanneer ze voorstellen doet om maatregelen te nemen die werking van de interne markt beïnvloeden, zoals maatregelen m.b.t. produktnormen. Door het „hoog beschermingsniveau” in art. 130 R te plaatsen, wordt deze vereiste uitgebreid tot andere milieu-maatregelen.

De beginselen die in artikel 2 §2 worden geformuleerd en die thans algemeen aanvaard zijn, worden ontleend aan artikel 130 R, tweede lid, van het EG-Verdrag, zoals dit werd gewijzigd door de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht. Het betreft meer bepaald het beginsel van het preventief handelen, het beginsel van de bestrijding van milieu-aantastingen bij voorrang aan de bron, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het voorzorgsbeginsel.

²⁸ “De Commissie zal bij haar (...) voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming, en de consumentenbescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau.”

Aan deze vier beginselen werd expliciet toegevoegd dat het beleid rekening houdt met de andere maatschappelijke activiteiten, wat impliceert dat een afweging van de sociaal-economische gevolgen van het milieubeleid noodzakelijk is. Hierdoor wordt tegemoet gekomen aan de opmerkingen van de organisaties binnen de SERV. Ook zonder deze toevoeging leek het voor de Vlaamse regering overigens evident dat in de praktijk van het milieubeleid rekening gehouden wordt met de sociaal-economische implicaties ervan.

Het beginsel van het preventief handelen betekent dat men moet optreden om milieuschade te voorkomen, eerder dan de schade achteraf te moeten herstellen.

Het beginsel „de vervuiler betaalt” is gebaseerd op de overweging dat de bescherming van het milieu slechts op doeltreffende wijze kan worden gewaarborgd wanneer de kosten van de milieuverontreiniging worden toegerekend en gedragen door de vervuiler.

Het beginsel van de voorkeur voor brongerichte maatregelen houdt in dat het beleid erop moet gericht zijn de verontreiniging aan te pakken daar waar ze ontstaat, eerder dan door beschermingsmaatregelen te nemen op de plaats waar de milieuschade zich manifesteert.

Voorzorgsbeginsel

Het voorzorgsprincipe is ontwikkeld in Duitsland: het werd er in 1976 door de federale overheid geponeerd. Het speelt een sleutelrol in het voeren van een preventief milieubeleid. Het betekent dat men niet moet wachten op een wetenschappelijke consensus om bepaalde potentiële gevaren voor het milieu aan te pakken: ernstige aanwijzingen zijn voldoende.

Het principe is verduidelijkt in enkele recente waterverdragen²⁹. Ook is het opgenomen in art. 130 R, 2e lid van het EG-Verdrag, zoals gewijzigd door het Verdrag van Maastricht.

§3. Integratiebeginsel

In artikel 1.2.1. §3 wordt het integratiebeginsel vermeld. Dit beginsel houdt in dat de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid geïntegreerd moeten worden in de andere beleidsterreinen van het Vlaamse Gewest. Deze bepaling is opgevat als een vertaling, in de Vlaamse wetgeving, van het

²⁹ Zo bepaalt het Verdrag van Helsinki van 9 april 1992 betreffende de bescherming van het mariene milieu van de Baltische Zee in art. 3: „The Contracting Parties shall apply the precautionary principle, i.e., to take preventive measures where there is reason to assume that substances or energy introduced, directly or indirectly, into the marine environment may create hazards to human health, harm living resources and marine ecosystems, damage amenities or interfere with other legitimate uses of the sea even when there is no conclusive evidence of a causal relationship between inputs and their alleged effects”. Deze bepaling is overgenomen in het Verdrag van Parijs van 21 september 1992 betreffende de bescherming van het mariene milieu van de Noord-Oost Atlantische Oceaan. Ook art. 2, 5 (a) van het Verdrag van Helsinki van 17 maart 1992 betreffende de bescherming van grensoverschrijdende waterlopen en meren en hun gebruik introduceert het voorzorgsbeginsel: „the precautionary principle, by virtue of which action to avoid the potential transboundary impact of the release of hazardous substances shall not be postponed on the ground that scientific research has not fully proved a causal link between those substances, on the one hand, and the potential transboundary impact, on the other hand”.

integratiebeginsel zoals geformuleerd in artikel 130 R, tweede lid, van het EG-Verdrag, dat stelt dat „de eisen ter zake van milieubescherming in het bepalen en uitvoeren van Gemeenschapsbeleid op andere gebieden moeten worden geïntegreerd.”

De Vlaamse regering is van oordeel dat uitdrukkelijk moet bepaald worden dat aan het milieuvraagstuk een belangrijke plaats moet toekomen, ook in de andere beleidsdomeinen.

Hiermee wordt onderstreept dat een groot gewicht moet worden toegekend aan de milieubelangen. Waar precies deze milieubelangen moeten geplaatst worden op de schaal van de beleids-prioriteiten wordt niet gezegd. In bepaalde gevallen zullen ze moeten wijken voor andere, meer essentieel geachte beleids-prioriteiten.

Naar analogie met het bepaalde in art. 130R, derde lid, van het EG-Verdrag wordt in § 3 ook vermeld dat bij de uitvoering van het beleid rekening zal worden gehouden met sociaal-economische kosten en baten van het beleid en met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens.

TITEL 2

Besluitvorming en inspraak

HOOFDSTUK 1

Milieuplanning

Sinds enige tijd is de idee van de integrale milieuplanning sterk op de voorgrond getreden, eerst in Nederland en meer recent ook in andere Westeuropese landen en in Vlaanderen. Ook de Verenigde Staten kan als inspiratiebron dienen.

In Nederland is de gedachtenvorming over integrale milieuplanning in 1981 in een stroomversnelling geraakt. Vooral het „Actieprogramma Deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer” (1981) en het „Plan Integratie Milieubeleid” (1982) waren in dit opzicht belangrijk. Als knelpunten in de bestaande Nederlandse sectorale planningsstelsels werden beschouwd:

- het grotendeels ontbreken van een lange-termijnvisie in de milieuplanning ;
- het grote aantal plannen en de gebrekkige samenhang daartussen ;
- onvoldoende samenhang tussen milieuplannen en plannen op andere beleidsterreinen ;
- de uiteenlopende inhoud van de verschillende plannen ;
- de gebrekkige samenhang tussen de planning op rijksniveau en die op het niveau van andere overheden ;
- de onduidelijke relatie tussen plannen en andere instrumenten van **milieubeleid**³⁰.

³⁰ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel „Uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen ; provinciale milieuverordening ; totstandkoming algemene maatregelen van bestuur), Tweede Kamer der Staten Generaal, 1988-1989, stuk 21.163, nr.3,3-4.

In de nota „Meer dan de som der delen” (1984) werden de uitgangspunten voor en de hoofdlijnen van een wettelijke regeling terzake van integrale milieuplanning neergelegd. Daarbij werd rekening gehouden met belangrijke nieuwe inzichten en ervaringen.

Vooreerst was men tot het inzicht gekomen dat een geïntegreerd milieubeleid steeds zowel een brongerichte als een effectgerichte component moet hebben en dat dit niet alleen tot uiting moet komen in de normstelling (algemene regels en kwaliteitsnormen) maar ook in de planning.

In de tweede plaats kwam men tot de bevinding dat de bestaande sectorale wetgeving - waarin voor elk specifiek milieuprobleem een afzonderlijk beleid wordt ontwikkeld, gebaseerd op specifieke wetten en met een op die specifieke problemen toegesneden organisatie en instrumentarium - onvoldoende recht doet aan twee essentiële soorten van samenhang binnen de milieuproblematiek :

a) De omstandigheid dat het fysieke milieu functioneert als een verzameling van in elkaar grijpende systemen. De ecosystemen, waarvan lucht, water, bodem en organismen (met inbegrip van de mens) onderdelen zijn, worden in stand gehouden door middel van processen en kringlopen. Op verschillende manieren worden deze processen en kringlopen ontregeld, en dit kortstondig of duurzaam.

b) De omstandigheid dat een bepaalde maatschappelijke activiteit veelal bron is van diverse vormen van milieubelasting. De sectorgewijze benadering kan met zich meebrengen dat een dergelijke activiteit in de loop van de tijd geconfronteerd wordt met afzonderlijk getroffen maatregelen, die ieder op een andere vorm van milieubelasting betrekking hebben en die niet op elkaar zijn afgestemd.

Het beheer van het leefmilieu is bovendien een onderwerp dat éénieder aanbelangt. Overheid, producenten, consumenten, belangenorganisaties, zij allen spelen een rol bij de totstandkoming en bewaring van een goed en gezond leefmilieu. Binnen de overheid geldt weer dat het milieubeheer onderwerp van beleid is op alle bestuursniveaus. Voor een goed samenspel binnen de milieubeleidssector is het belangrijk dat de betrokkenheid van alle overheidsorganen bij het milieubeleid in gelijke mate aanwezig is. Planning, zo wordt in Nederland aangenomen, kan daarbij een nuttige functie vervullen in die zin dat daarbij duidelijk wordt wat de inzichten, voornemens en mogelijkheden zijn van de verschillende overheden, op welke wijze men deze wil uitvoeren en welke andere partners daarbij nodig zijn. In dat licht is het proces van de planning, dat aan de vaststelling van het plan vooraf gaat, minstens zo belangrijk als het plan zelf.

Het Wetsvoorstel Plannen en Milieukwaliteitseisen³¹, dat op 18 mei 1989 door de Nederlandse regering werd neergelegd, beoogt een juridische vorm te geven aan de integrale milieuplanning in Nederland.

De krachtlijnen van het voorstel kunnen kort als volgt worden samengevat :

³¹ Wetsvoorstel „Uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen, provinciale milieuverordeningen ; totstandkoming algemene maatregelen van bestuur)“, *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 1988-1989, stuk 21.163, nr.2.

a) Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het milieubeleidsplan en het milieuprogramma. Het milieubeleidsplan geeft de hoofdzaken van het te voeren milieubeleid aan, rekening houdende met de mogelijke ontwikkelingen in de samenleving en de gewenste kwaliteit van het milieu op lange termijn. Een plan wordt opgesteld om de 4 jaar. Hoewel het een periode van 8 jaar overschouwt, geldt het slechts voor een periode van 4 jaar. Verlenging met twee jaar is mogelijk.

Het milieuprogramma wordt jaarlijks opgesteld, samen met de begroting. Het is operationeel van aard en bevat tevens een evaluatie van de tenuitvoerlegging van het plan tot dusver.

b) Milieubeleidsplannen en -programma's worden opgesteld op rijks- **en** provinciaal niveau. Het ene concentreert zich op het te voeren rijksbeleid, het andere op het te voeren provinciaal beleid. Tussen beide plannen is niet in een formele hiërarchie voorzien. De rijksoverheid kan wel aanwijzingen geven ten aanzien van de inhoud van het provinciaal milieubeleidsplan.

c) Aan de gemeenten wordt de bevoegdheid gegeven een gemeentelijk milieubeleidsplan op te stellen.

d) De meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en organisaties moeten bij het opstellen van het milieubeleidsplan betrokken worden.

e) Het plan heeft verbindende kracht in de gevallen aangegeven door de wet. Enkel om gewichtige redenen kan ervan worden afgeweken.

f) Het integrale plan vervangt de tot dusver bestaande sectorale milieuplannen. De nota voor de waterhuishouding en het provinciaal waterhuishoudingsplan evenals de diverse ruimtelijke plannen blijven afzonderlijk bestaan. Er worden wel bepaalde voorzieningen getroffen om te komen tot een onderlinge afstemming.

Vooruitlopend op de totstandkoming van deze wettelijke regeling werd in de praktijk reeds werk gemaakt van de integrale milieuplanning.

In 1988 verscheen „Zorgen voor **morgen**”³² dat door het RIVM werd opgesteld met het oog op de voorbereiding van het Nationaal Milieubeleidsplan. Het betreft een wetenschappelijk onderbouwde integrale milieuverkenning ten behoeve van de formulering van een lange termijnvisie op het milieu waarin het begrip „duurzame ontwikkeling” centraal staat.

In mei 1989 brachten de Ministers van VROM, Economische Zaken, Landbouw en Visserij en Verkeer en Waterstaat het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP)³³ uit, waarin - rekening houdende met „Zorgen voor Morgen” en het „Brundtland-rapport” - een strategie werd uitgewerkt voor het milieubeleid voor de periode 1990 - 1994. Het aantreden van een nieuwe coalitie leidde tot de bijstelling van dit plan. In juni 1990 werd het Nationaal Milieubeleidsplan-plus (NMP-plus)³⁴ gepresenteerd.

³² RIJKSINSTITUUT VOOR VOLKSGEZONDHEID EN MILIEUHYGIËNE, *Zorgen voor morgen. Nationale milieuverkenning 1985-2010*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1988, 456 p.

³³ Nationaal Milieubeleidsplan (NMP), *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 1988-1989, stuk 21.137, nr.2.

³⁴ Nationaal Milieubeleidsplan-plus, *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 1989-1990, stuk 21.137, nr.20.

In rechtsvergelijkend opzicht waren de Verenigde Staten ongetwijfeld de eersten om het opstellen van een jaarlijkse staat van het milieu verplicht te stellen.

De National Environmental Policy Act voorziet in de oprichting van een „Council on Environmental Quality” (CEQ). Het betreft een wetenschappelijke adviesraad van de President voor milieuvraagstukken, bestaande uit drie leden bijgestaan door een wetenschappelijke staf en voorzien van ruime onderzoeksbevoegdheden (paragrafen 202-209). Eén van de opdrachten van de CEQ is het jaarlijks opstellen van een staat van het milieu (§ 201 NEPA).

Ook in andere Westerse landen verschenen recent plannen en rapporten die bepaalde kenmerken vertonen van integrale milieuplannen.

In Duitsland bracht de Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit de publikatie „Umwelt '90”³⁵ uit. In het algemeen deel van dit rapport is een beschrijving van de stand van zaken van het milieubeleid opgenomen (uitgangspunten, bevoegdheidsverdeling, partners, wetenschappelijke, technische en juridische aspecten, beleidsinstrumenten, relatie met andere beleidsdomeinen). Ook wordt de staat van het leefmilieu besproken, wordt het bestaande beleid geëvalueerd en worden enkele perspectieven geschetst. In de sectorale rapporten wordt voor de onderscheiden deelcomponenten van het milieu en voor de afzonderlijke beleidsgebieden een vergelijkbare benadering gevolgd.

Om de twee jaar wordt ook een rapport gepubliceerd over de staat van het leefmilieu in Duitsland onder de titel „Daten zur Umelt”³⁶.

In Frankrijk wordt jaarlijks een „Etat de l'environnement” gepubliceerd door het Staatssecretariaat voor Leefmilieu³⁷. In 1990 presenteerde de Staatssecretaris voor Leefmilieu een „Plan national pour l'environnement”³⁸. Het betreft een plan dat door een groep experts werd opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris. Het plan is oriënterend van strekking en beoogt een publiek debat op gang te brengen. Het werd opgesteld in samenspraak met verkozenen uit de diverse bestuursniveaus, het bedrijfsleven, de vakbonden en de milieubeweging. Het omvat drie delen : (1) analyse van de bestaande toestand, (2) doelstellingen van het milieubeleid, (3) instrumenten van het milieubeleid.

In het Verenigd Koninkrijk presenteerde de regering eveneens in 1990 aan het Parlement het document „This Common Inheritance. Britain's Environmental Strategy”³⁹. Het is het eerste „White Paper” van de Britse regering waarin een globale milieustrategie wordt voorgesteld.

³⁵ BUNDESMINISTER FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT, *Umwelt '90*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn, 1990.

³⁶ UMWELTBUNDESAMBT, *Daten zur Umwelt 1988/1989*, Erich Schmidt Verlag, Berlijn, 1989, 613 p.

³⁷ SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU PREMIER MINISTRE CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT ET LA PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET NATURELS MAJEURS, *Etat de Z'environnement. Edition 1989*, La documentation française, Parijs, 1990.

³⁸ LALONDE, B., *Plan national pour l'environnement*, Supplément à Environnement actualité, n° 122, september 1990, 111 p.

³⁹ *This Common Inheritance. Britain's Environmental Strategy*, Presented to Parliament by the Secretaries of State for Environment, Trade and Industry, Health, Education and Science, Scotland, Transport and Northern Ireland, the Minister of Agriculture, Fisheries and Food and the Secretaries of State for Employment and Wales by Command of Her Majesty, HMSO, London, 1990, 291 p.

Ook op internationaal vlak zijn de laatste jaren enkele belangrijke ontwikkelingen te signaleren die van belang zijn voor de integrale milieuplanning.

Eén van de belangrijkste documenten die de laatste jaren werden gepubliceerd is ongetwijfeld „Our Common Future” van de zogenaamde **Brundtland-Commissie**⁴⁰. Deze commissie werd in 1983 door de Algemene Vergadering van de V.N. opgericht als een onafhankelijk orgaan. Haar doel was de urgente milieu- en ontwikkelingsproblemen opnieuw te bekijken en realistische voorstellen te formuleren om deze problemen op te lossen. De Commissie is vooral bekend voor het door haar werkzaamheden sterk in de belangstelling gekomen concept „duurzame ontwikkeling”. Ook UNEP publiceert rapporten over de toestand van het milieu op mondiaal vlak.

De OESO en de E.G. publiceren elk voor hun werkingsgebied met regelmatige tussenpozen een verslag over de toestand van het leefmilieu. In de toekomst zal deze taak, voor wat betreft de E.G., overgenomen worden door het Europees Milieuagentschap, nu de verordening 1210/90 bepaalt dat dit Agentschap om de drie jaar een rapport over de toestand van het milieu dient te **publiceren**⁴¹.

De bestaande milieuhygiënewetgeving in het Vlaamse Gewest kent enkele vormen van sectorale planning. De reikwijdte, de uitbouw en de juridische vormgeving vertonen evenwel sterke onderlinge verschillen.

Zo bepaalt artikel **32quater** van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren, laatst gewijzigd door het decreet bestuurlijk beleid van 12 december 1990 dat de Vlaamse Milieu Maatschappij gelast is met : 1° het opmaken van de Algemene Waterzuiveringsprogramma's op alle niveaus voor het Vlaamse Gewest (...) en 5° het jaarlijks opstellen van de investeringsprogramma's voor de zuivering van het afvalwater van de openbare riolen. Voorheen bepaalde artikel 32ter van dezelfde wet dat de V.M.Z. (en voordien de W.Z.K en de V.W.Z) belast was met het opstellen en uitvoeren van de programma's voor de zuivering van het afvalwater van de openbare riolen en van het afvalwater waarvan de zuivering haar door de ondernemingen werd opgedragen.

Hoewel het voorwerp van deze programmatie volgens de wet beperkt was tot de problematiek van de zuivering van huishoudelijke en bepaalde niet-huishoudelijke afvalwaters, werd in de praktijk aan deze programmatie een ruimere invulling gegeven door middel van het Algemeen Waterzuiveringsprogramma (A.W.P.). Het A.W.P.-Niveau 1 (Vlaamse Gewest) bood immers een globaal overzicht van de stand van zaken, zowel wat de biologische oppervlaktewaterkwaliteit

⁴⁰ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford – New-York, 1987, 383 p., nederlandstalige uitgave : „*Onze aarde morgen*”, Lannoo, Tielt, 1989, 439 p.

⁴¹ Artikel 2, vi) van de Verordening 1210/90/EEG van 7 mei 1990 inzake de oprichting van het Europees Milieuagentschap en het Europees milieu-observatie- en informatienetwerk, *Pb. L*, 1990, nr.120.

als wat de uitgevoerde openbare afvalwaterzuiveringsprojecten betrof. De algemene kwaliteitsobjectieven werden geschetst en globale beleidsopties werden vooropgezet, onder meer terzake van waterzuivering in de landelijke gebieden, de grens- en gewestoverschrijdende vervuiling en de intensieve landbouw en veeteelt. Het A.W.P.-Niveau 2 (Deelstroombekkens) beschreef voor 45 deelstroombekkens de stand van zaken betreffende de waterkwaliteit en de reeds uitgevoerde zuiveringsprojecten. Daarenboven werden meer in detail de verschillende verontreinigingsbronnen gesitueerd en de bestaande drinkwaterwingebieden aangeduid. Tevens werden de deelstroombekkens opgesplitst in zuiveringsgebieden (gemeenten en/of gedeelten van gemeenten aangesloten of aan te sluiten op één zuiveringsinstallatie) en werd bepaald welke zuiveringsgebieden bij prioriteit moesten worden aangepakt. Het A.W.P.-Niveau 3 (Zuiveringsgebieden) geeft in detail voor de zuiveringsgebieden (206) alle elementen aan die verband houden met de oppervlaktewaterkwaliteit.

Noch wat de procedure van totstandkoming en vaststelling betreft, noch wat de juridische draagwijdte van dit programma betreft, bevat de wet van 1971 nadere bepalingen.

Het tweede voorbeeld van sectorale milieuplanning was te vinden in het oorspronkelijke decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, voor zijn wijziging door het decreet van 20 april 1994. Artikel 13, § 1, 1 van dit decreet bepaalde dat de OVAM tot taak heeft haar medewerking te verlenen met het oog op de vaststelling van het afvalstoffenplan en het organiseren van het toezicht en de controle op de uitvoering van het afvalstoffenplan.

Het afvalstoffenplan wordt vastgesteld door de Vlaamse regering (art. 14, § 1). Luidens artikel 14, § 2 bepaalt het afvalstoffenplan : 1° de stand van zaken met betrekking tot het verwijderen van de afvalstoffen ten tijde van de voorbereiding van het plan ; 2° de soort en de hoeveelheid van de afvalstoffen die jaarlijks ontstaan en de verwachte ontwikkeling in de toekomst ; 3° de hoeveelheid van huishoudelijke afvalstoffen die dienen verwijderd te worden, alsmede de hoeveelheid van afvalstoffen die door de afvalstoffenmaatschappij doelmatigheidshalve dienen verwijderd te worden om reden dat deze afvalstoffen samen met de huishoudelijke afvalstoffen zullen worden verwijderd dan wel om reden dat deze afvalstoffen wegens hun aard of hoeveelheid niet doelmatig door derden verwijderd kunnen worden ; 4° de voorzieningen die moeten worden getroffen met het oog op hetgeen onder 3° is bepaald ; 5° de financiële middelen die voor de uitvoering van het plan noodzakelijk zijn.

De vroegere artikels 15 tot 20 van het Afvalstoffendecreet bevatten de nadere regels inzake de procedure van totstandkoming, consultatie en vaststelling van het plan en de juridische draagwijdte ervan.

Het plan heeft verordenende kracht en blijft gelden tot het door een ander is vervangen. Er mag alleen van worden afgeweken overeenkomstig het bepaalde in artikel 53⁴². Het plan geldt in principe voor een tijdvak van vijf jaar, maar kan vroeger, wanneer daartoe gewichtige redenen bestaan, aan herziening worden onderworpen, en dit bij een met redenen omkleed besluit van de Vlaamse regering. Op de herziening van

⁴² Artikel 53 bepaalt : „In uitzonderlijke omstandigheden kan de Vlaamse regering bij een met redenen omkleed besluit toestaan dat voor een termijn van maximum één jaar vanaf de inwerking-treding van dit decreet, wordt afgeweken van één of meer bepalingen vastgesteld door of krachtens dit decreet, op voorwaarde dat daardoor de verwezenlijking van het doel van dit decreet niet in het gedrang komt.”

het plan zijn de regels die gelden voor de totstandkoming ervan van overeenkomstige toepassing. In de literatuur en de jurisprudentie rees de vraag naar de verhouding van het verordenende afvalstoffenplan tot de eveneens verordenende ruimtelijke plannen. De Raad van State heeft dit vraagstuk op juridische gronden **beslecht**⁴³ conform de overheersende planologische opvatting dat de ruimtelijke planning als facetplanning noodzakelijkerwijs voorrang moet krijgen op en het integratiekader moet leveren voor de sectorale planning zoals in casu de afvalstoffenplanning.

Een eerste belangrijke stap in de richting van een integrale milieuplanning in het Vlaamse Gewest is het Milieu- en Natuurrapport, hierna MIRA genoemd. Dit initiatief wordt uitvoeriger besproken in de toelichting bij afdeling 11 van dit hoofdstuk.

Uitgangspunten en krachtlijnen van het hoofdstuk

Voorgesteld wordt om, in navolging van de Nederlandse praktijk en de aanbevelingen van Prof. **Verbruggen**⁴⁴, een duidelijk onderscheid te maken tussen :

a) de analyse van de bestaande toestand van het milieu en het milieubeleid en de daar aan gekoppelde toekomstverkenning, (dit is het voorwerp van het milieurapport) ;

b) de eigenlijke milieuplanning, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen : 1°) de strategische middellange termijn (dit is het voorwerp van het milieubeleidsplan) en 2°) de operationele korte termijn (dit is het voorwerp van het milieujaarprogramma).

De analyse van de bestaande toestand van het milieu en de toekomstverkenning maakt het voorwerp uit van het Milieurapport. Het bevat een verslag over de staat van milieu en natuur en de verwachte ontwikkeling ervan in functie van een aantal scenario's en maatregelen. Het bevat tevens een evaluatie van het tot dusver gevoerde beleid en geeft aan in welke mate bepaalde doelstellingen bereikt werden en welke maatregelen effectief zijn of zijn geweest.

Het milieurapport wordt opgesteld door de VMM. Het is een interdisciplinaire en comprehensieve studie die betrouwbare en duidelijke gegevens bevat waarop het beleid verder kan bouwen. De opsteller van het rapport moet toegang krijgen tot alle relevante informatiebronnen en bruikbare kennisystemen en moet in de gelegenheid zijn onderzoeksopdrachten te verstrekken aan de bestaande onderzoekscentra. Het project wordt begeleid door een stuurgroep, waarvan de leden en de voorzitter worden aangewezen door Vlaamse regering voor een periode van 2 jaar, bestaat uit deskundigen waarvan twee worden voorgedragen door de SERV, twee door de MINA-Raad, twee door de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid en twee door het college van secretarissen-generaal. Deze stuurgroep draagt trouwens de eindverantwoordelijkheid van het milieurapport. Er wordt de aandacht op gevestigd dat de deskundigen een wetenschappelijke vorming dienen te hebben en als deskundig dienen te worden ervaren (bv. een hoogleraar van een Vlaamse universiteit).

⁴³ R.v.St., nr.26.241 van **6 maart 1986, R.W., 1985-1986, 2625-2631.**

⁴⁴ "Draaiboek voor de milieubeleidsplanning Vlaanderen", in KELCHTERMANS, T., o.c., bijlagen, 31-32 en Milieu en Natuur in Vlaanderen. Toestand- en Toekomstverkenning. Planningsnota, 0. c.

De periodiek op te stellen rapporten beogen in de eerste plaats de nodige wetenschappelijke onderbouwing te leveren voor de opstellers van het milieubeleidsplan en het milieujaarprogramma.

Het strategisch milieubeleidsplan wordt vastgesteld door de Vlaamse regering. Het bestrijkt een periode van 5 jaar⁴⁵, maar schenkt ook aandacht aan de ontwikkelingen op de langere termijn (10 jaar of meer). In het milieubeleidsplan geeft de Vlaamse regering aan welke resultaten zij de komende vijf jaar wenst te bereiken inzake de kwaliteit van de verschillende onderdelen van het milieu en inzake het voorkomen, beperken of ongedaan maken van verontreiniging, aantasting of uitputting van het milieu door menselijke activiteiten. Het geeft de onderscheiden instrumenten aan waarmee deze doelstellingen dienen bereikt te worden. Het stelt de prioriteiten vast, alsmede de timing. Het plan wordt voorbereid door de administratie en wordt na inspraak, consultatie en bespreking in de Vlaamse Raad door de Vlaamse regering vastgesteld. Het plan is richtinggevend voor het beleid, zowel van de Vlaamse overheid, als van de intermediaire en lokale overheden.

Het weze benadrukt dat het geïntegreerd milieubeleidsplan de sommatie is van de milieuplannen in de verschillende milieucompartmenten op de verschillende niveaus. M.a.w. de werkzaamheden m.b.t. de opstelling van het milieubeleidsplan dienen niet geconcentreerd te worden bij één administratie of instelling, maar het milieubeleidsplan dient het produkt te zijn van de samenwerking en de interactie tussen de administratie, de milieuparastatalen, adviesraden en wetenschappelijke instellingen. Bij de samenstelling van het planningsteam zal de Vlaamse regering hiermee rekening houden.

Jaarlijks wordt, samen met de begroting, een milieujaarprogramma opgesteld door de Vlaamse regering. Het milieujaarprogramma geeft een nadere invulling aan het milieubeleidsplan, bepaalt de concreet te nemen maatregelen voor het komende jaar en de door de Vlaamse overheid daartoe te reserveren begrotingsmiddelen. Het geeft tevens de stand van uitvoering van het milieubeleidsplan, met aanduiding van de eventuele bijstellingen die nodig zijn gebleken. Het wordt in de Vlaamse Raad besproken samen met de begroting en vervolgens definitief vastgesteld door de Vlaamse regering.

Het milieubeleidsplan kan, benevens in het milieujaarprogramma, tevens nadere uitwerking krijgen in concrete uitvoeringsprogramma's voor bepaalde projecten, bepaalde sectoren (b.v. sectorale afvalstoffenplannen), saneringsprogramma's, beheersplannen voor bepaalde gebieden (b.v. bekkenbeleidsplannen), enz.

De taakverdeling tussen beleidsplan (strategisch) en jaarprogramma (operationeel) maakt het mogelijk om voor beide planfiguren een verschillende tijdshorizon en herzieningstermijn te kiezen. Op het strategisch niveau, waar de voornaamste keuzes worden gemaakt met betrekking tot de inhoud van het te voeren beleid, bestaat vooral behoefte aan een zekere

⁴⁵ Het lijkt wenselijk dat deze termijn samenvalt met een legislatuur, met dien verstande dat de nieuwe regering nog een jaar verder werkt met het plan dat werd vastgesteld onder de vorige regering. Op die manier beschikt een nieuwe regering over een periode van één jaar om het beleid bij te sturen in de door haar gewenste richting.

bestendigheid. Met het oog daarop is ten aanzien van de milieubeleidsplannen gekozen voor een geldigheidsduur van 5 jaar en een tijdshorizon die deze vijf jaar overschrijdt, aangezien het plan oog moet hebben voor de ontwikkelingen op langere termijn. Op het operationele niveau staat de behoefte aan flexibiliteit voorop, reden waarom het milieujaarprogramma elk jaar zal moeten worden geactualiseerd.

Aan de provincies en de gemeenten wordt de mogelijkheid geboden om eveneens milieubeleidsplannen en milieujaarprogramma's vast te stellen. Een verplichting daartoe wordt in een eerste experimentele fase, niet voorzien. De provinciale en gemeentelijke plannen geven nadere uitwerking aan het gewestelijke plan voor de opdrachten die zij uitvoeren in het kader van het medebewind. Tevens kunnen deze plannen betrekking hebben op de eigen initiatieven die zij met betrekking tot het leefmilieu ontplooiën of kunnen ontplooiën.

AFDELING 1

Inleidende bepalingen

In deze afdeling worden de inleidende algemene bepalingen opgenomen. Het betreft :

de voorgestelde algemene definitie van milieuplanning (art. 2.1.1.) ;

– de opsomming van de onderscheiden deelcomponenten van de milieuplanning (art. 2.1.2.) ;

In de volgende afdelingen van dit hoofdstuk worden deze deelcomponenten nader uitgewerkt.

Artikel 2.1.1

Door de diepgewortelde, complexe en verweven aard van de milieuproblematiek is een planmatige aanpak van het beleid onontbeerlijk.

De voorgestelde ruime definitie van het begrip milieuplanning is geïnspireerd op de door de Nederlandse Raad voor Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) gegeven definitie van het algemene begrip planning. „(...) de Raad vat het algemene begrip planning ruim op en wel als verzamelterm voor activiteiten die er op gericht zijn in de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beslissingen samenhang te brengen”⁴⁶.

Een scherpe scheidingslijn tussen planning, besluitvorming en beleid kan niet worden getrokken. De RARO legt terzake volgende klemtonen :

“Bij planning ligt de nadruk op systematiek, samenhang en het maken van meer algemene keuzen c.q. het maken van keuzen op een hoger abstractieniveau. Bij besluitvorming zal eerder worden gedacht aan het maken van definitieve keuzen uit concrete, alternatieve handelingsmogelijkheden. De term beleid tenslotte zou dan kunnen duiden op de grote lijn in een reeks van **beslissingen**.”⁴⁷.

⁴⁶ RAAD VAN ADVIES VOOR DE RUIMTELIJKE ORDENING, *Planning met recht en rede. Beschouwingen over ontwikkelingen tussen planning en recht*, Staatsuitgeverij, 's Gravenhage, 1985, 10.

⁴⁷ *Ibidem*, 41.

Het voorwerp van het milieubeleidsplan is het milieubeleid. Bij de bespreking van de onderscheiden deelcomponenten van de milieuplanning zal hieromtrent nadere toelichting worden verstrekt.

Artikel 2.1.2

Het voorbereiden, opstellen en evalueren van het milieurapport kan vanuit juridisch oogpunt gekarakteriseerd worden als een vorm van informatieve planning. De RARO omschrijft dit begrip als „de vorm van planning die door een systematische en samenhangende beschrijving van ontwikkelingen en mogelijke toekomstbeelden een kader beoogt te scheppen waarop de diverse actoren in de maatschappij hun handelen kunnen richten zonder dat ze daaraan ook maar enigszins gebonden zijn”⁴⁸.

Het milieubeleidsplan vertoont zowel aspecten van indicatieve als van normatieve planning. „Indicatieve planning is de vorm van planning die moet leiden tot een beleid (=een samenhangende reeks van besluiten) dat vooralsnog niet behoeft te worden gevolgd door rechts- of feitelijke handelingen van de overheid (...) Normatieve planning is de vorm van planning die de overheid en/of de burger wel in zijn rechts- of feitelijk handelen **bindt**”⁴⁹.

Het milieujaarprogramma kan gekarakteriseerd worden als een vorm van operationele planning. De RARO omschrijft dit begrip ‘als „de vorm van planning die gericht is op de uitvoering van sectorbeleid : het gaat hier om een planningssoort waarvan het object de realisatie of het beheer van voorzieningen is en waarvoor door uitvoeringsgerichte besluiten de juridische en financiële weg wordt vrijgemaakt, kortom een vorm van planning met een grote mate van handelingsgerichtheid. Naast een samenstel van voorzieningen kan in deze plannen ook sprake zijn van een samenstel van beschikkingen (bijv. subsidieplannen, onteigenings- of toedelingsplannen) of afspraken (bijv. raamcontracten, projectontwikkelingsovereenkomsten), daarmee verband **houdende**.”⁵⁰

In de afdelingen waarin de onderscheiden deelcomponenten van de milieuplanning worden geregeld en toegelicht, zal nader worden ingegaan op de onderscheiden juridische draagwijdte van de verschillende onderdelen.

AFDELING 2

Milieuplanning op gewestelijk niveau

ONDERAFDELING 1

Het milieurapport

Deze onderafdeling heeft betrekking op de toestand- en toekomstverkenning die, zoals hoger reeds werd aangegeven, vanuit juridisch oogpunt kan worden aangemerkt als een vorm van informatieve planning. Deze onderafdeling beoogt een juridische vertaling te zijn van de aanbevelingen die zijn opgenomen in de eerderevermelde planningsnota van prof. Verbruggen.

⁴⁸ RAAD VAN ADVIES VOOR DE RUIMTELIJKE ORDENING, o.c., 42.

⁴⁹ *Ibidem*, 42.

⁵⁰ *Ibidem*, 42-43.

In het milieuplaneringsproces zijn de wetenschappelijke en beleidsmatige taken verweven. De analyse en opvolging van de omgeving, het uitwerken van referentiescenario's, de identificatie van actiemogelijkheden en het suggereren van specifieke doelstellingen ter realisatie van de algemene doelstellingen vereisen een omvangrijke wetenschappelijke inbreng. Ondanks de grote verwevenheid van de studie van de milieuvraagstukken met de formulering van het milieubeleid, is het praktisch aangewezen beide hoofdtaken strikt te onderscheiden. Zoals in Nederland met het RIVM-rapport „Zorgen voor Morgen” (1988) en het Nationaal Milieubeleidsplan (VROM en andere ministeries, 1989) is het noodzakelijk ook in Vlaanderen in de toekomst enerzijds een milieurapport en anderzijds een milieubeleidsplan tot stand te brengen.

Vooruitlopend op de ontworpen decretale regeling heeft de Vlaamse regering op 30 september 1993 de Vlaamse Milieumaatschappij belast met de opstelling van een Milieu- en natuurrapport.

Het MIRA dient voor de onderbouwing van het milieubeleid in ruime zin. Het vormt de wetenschappelijke basis voor de beleidsvoorstellen van de overheden. Het is eveneens een bron van kennis voor particuliere besluitvormers die in de richting van een duurzame ontwikkeling willen werken. Een concreet inzicht in de toestand van het leefmilieu versterkt ook het publieke raakvlak voor het te voeren milieubeleid, waarvan wordt verwacht dat het op sommige punten drastisch zal ingrijpen op de gewoonten en de verwachtingen van het overgrote deel van de burgers.

Wanneer Vlaanderen een rol in Europa wil vervullen, moet het ook zijn kennisbasis en beleidsvoornemens afstemmen op de internationale standaarden.

De hoofddoelstellingen van het MIRA zijn samengevat de volgende :

1. De wetenschappelijke basis verschaffen voor het Vlaamse milieubeleid.
2. Het maatschappelijk draagvlak versterken door het verhogen van het milieu-inzicht en -bewustzijn.
3. De Vlaamse kennisbasis afstemmen op internationale standaarden.

Om de algemene doelstellingen te realiseren dient het MIRA de volgende specifieke doelstellingen te halen :

1. Het MIRA moet een accurate en zo volledig mogelijke beschrijving van de toestand van het leefmilieu in Vlaanderen geven. De toestandsbeschrijving omvat zeker een overzicht van de in Vlaanderen aanwezige verstoringsbronnen, van de mechanismen van de verstoringsprocessen, van de effecten en de gevolgen van de verstoring. In de beschrijving geven de wetenschappers ook hun inzichten weer betreffende de noodzakelijk geachte kwaliteitsdoelstellingen of -normen om een duurzame ontwikkeling tot stand te brengen.

De beschrijving heeft als uitdrukkelijk oogmerk nauwkeurig inzicht te verwerven in :

- de oorzakelijke factoren van de bestaande toestand : emissiebronnen en menselijke activiteiten die aan de basis van deze emissiebronnen liggen ;
- de mogelijke ingrepen door de mens in de oorzakelijke factoren en in de mechanismen, en de ingeschatte impact van deze ingrepen ;
- wie het best is geplaatst om deze ingrepen uit te voeren ;

– welke beleidsmaatregelen worden nodig geacht om de ingrepen te realiseren of te bespoedigen, en welke instrumenten zijn het meest geschikt om deze maatregelen op de sporen te zetten. Welke overheden zijn hierbij bevoegd en verantwoordelijk ?

– welke middelen (financiële, personele, administratieve,...) zijn noodzakelijk om de ingrepen uit te voeren en om de beleidsmaatregelen tot stand te brengen.

In het rapport wordt milieuverstoring duidelijk niet beperkt tot louter fysisch-biologische processen, maar ten volle in zijn maatschappelijke context geplaatst.

In de meeste onderdelen van het rapport zal een wetenschappelijke benadering vereisen dat de informatie wordt weergegeven onder de vorm van scenario's (vorken), dat uitspraken worden gewogen met probabiliteiten, en dat leemten in de kennis en informatie precies worden omlind.

2. Het MIRA moet een aanzet geven tot milieutoekomstverkenningen, d.w.z. een beeld schetsen van de waarschijnlijke **toestand** waarin het leefmilieu zich zal bevinden afhankelijk van een aantal evoluties van exogene variabelen en afhankelijk van vooropgestelde beleidsingrepen. De stap van een toestandsbeschrijving naar een bruikbare toekomstverkenning is zeer groot. Daarom wordt in deze doelstelling enkel op een „aanzet” gemikt, ook al is de toekomstverkenning van zeer groot belang voor de effectiviteit en efficiëntie van het te realiseren milieubeleid.

Het eerste MIRA werd op 20 juni 1994 gepubliceerd. Dit rapport zal als factuele basis dienen voor het opstellen van het eerste milieubeleidsplan dat volgens dit ontwerp de eerste maal dient gerealiseerd te zijn tegen 1 januari 1997. Dit impliceert niet dat aan de diverse aanbevelingen die ook in het MIRA werden geformuleerd enige normatieve waarde moet worden toegekend. Het feit dat het MIRA als basis dient voor het eerste milieubeleidsplan betekent niet dat de aanbevelingen in het MIRA in dit milieubeleidsplan moeten worden overgenomen.

Artikel 2.1.3

In artikel 2.1.3. wordt in het kort de inhoud van het milieुरapport omschreven.

Er wordt bewust geopteerd om deze omschrijving zo breed en algemeen mogelijk te houden. Een zelfde bekommernis vinden we terug in het Europees milieurecht. De EEG-richtlijn 90/313/EEG⁵¹ beperkt er zich toe te bepalen : „De Lidstaten nemen de nodige maatregelen om algemene informatie aan het publiek te verstrekken over de toestand van het milieu, bij voorbeeld door middel van de periodieke publikatie van beschrijvende rapporten.” (art. 7) De EEG-verordening 1210/90⁵² bepaalt : „Het Agentschap publiceert tevens om de

⁵¹ Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, *Pb. L*, 1990, nr.158.

⁵² Verordening 1210/90/EEG van de Raad van 7 mei 1990 inzake de oprichting van het Europees Milieuagentschap en het Europees milieu-observatie en -informatienetwerk, *Pb.L*, 1990, nr.120.

drie jaar een rapport over de toestand van het milieu.” (art. 2, vi). Het Waalse decreet van 12 februari 1987 „visant à l’établissement d’un rapport sur l’**état** de l’environnement wallon”⁵³ is op dit punt eveneens summier gehouden. Luidens artikel 2 van dit decreet bevat het jaarlijks door de Waalse afdeling van het Planbureau op te stellen verslag over de toestand van het Waalse leefmilieu een kritische, evolutieve en prospectieve toestandbeschrijving van de verschillende componenten van het milieu en van de invloeden die daarop worden uitgeoefend door menselijke activiteiten. Het bevat tevens een analyse van het door de overheid, de bedrijven en de verenigingen gevoerde milieubeleid. In een besluit van de Waalse Gewestexecutieve werd de inhoud wel nader omschreven⁵⁴.

In het voorgestelde artikel wordt evenwel – en dit in tegenstelling tot de voorbeelden uit het Europees recht, maar conform het Waalse voorbeeld – duidelijk bepaald dat de toestandbeschrijving zich niet beperkt tot het milieu zelf, maar zich ook uitstrekt tot het tot dusver gevoerde beleid. Verder wordt duidelijk bepaald dat het rapport zich niet beperkt tot een toestandbeschrijving, maar ook een toekomstverkenning omvat. Een meer gedetailleerde omschrijving in een kaderdecreet is niet gewenst, de precieze inhoud van het milieurapport is immers voor evolutie vatbaar, en dit zowel in de diepte als in de breedte.

De Vlaamse regering verwijst voor het overige naar de planningsnota van prof. A. Verbruggen⁵⁵.

Vanuit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt bestaat geen bezwaar tegen een ruime invulling van het milieurapport. De hoger als een vorm van informatieve planning gekarakteriseerde activiteit dient bevoegdheidsrechtelijk gekwalificeerd te worden als een vorm van wetenschappelijk onderzoek, meer bepaald als beleidsvoorbereidend wetenschappelijk onderzoek. Terzake van wetenschappelijk onderzoek werd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur bevestigd dat de Gewesten bevoegd zijn ten aanzien van het wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot aangelegenheden die – zoals dit in casu in overwegende mate het geval is met het milieubeleid – tot hun bevoegdheid behoren. De Vlaamse regering is van mening dat, daar waar de uitoefening van de bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek geen normatief, maar veeleer een initiërend en ondersteunend karakter heeft, het voorwerp van het onderzoek niet strikt behoeft te worden beperkt tot die domeinen die men vanuit het Gewest normatief vermag te bestrijken. Het door de Gewesten opgezet wetenschappelijk onderzoek mag derhalve een ruimer opzet hebben en, naast materies die door het Gewest via regelgeving kunnen worden bestreken, ook oog hebben voor materies die vanuit normatief oogpunt hetzij door de federale Staat, hetzij door de Gemeenschappen worden behartigd. Het gewestelijk milieubeleid moet immers gekaderd worden in een ruimere internationale, Europese en nationale context. Op al deze domeinen beschikken de Gewesten over één of andere vorm van participatierecht en het spreekt vanzelf dat dit niet naar behoren kan worden uitgeoefend zonder degelijk beleidsvoorbereidend wetenschappelijk onderzoek in een zo complexe materie als het milieubeleid.

⁵³ B.S., 6 mei 1987.

⁵⁴ B.W.Gew.Ex. van 5 november 1987 „relatif à l’établissement d’un rapport sur l’état de l’Environnement wallon”, B.S., 20 januari 1988.

⁵⁵ VERBRUGGEN, A., *Milieu en Natuur in Vlaanderen. Toestand- en Toekomstverkenning. Planningsnota, o.c., 7-13.*

Terzake dient de aandacht gevestigd te worden op de eerdervermelde EEG-verordening 1210/90 van 7 mei 1990. Het Europees Milieuagentschap heeft immers tot taak om in samenwerking met de Lidstaten een netwerk tot stand te brengen en te coördineren waarin opgenomen zijn : de voornaamste componenten van de nationale **informatienetwerken**⁵⁶, de nationale **knooppunten**⁵⁷ en de thematische **centra**⁵⁸. De voornaamste werkterreinen van het Agentschap omvatten voor zover mogelijk alles wat dienstig kan zijn voor het verzamelen van informatie met behulp waarvan de huidige en de te verwachten toestand van het milieu kan worden beschreven vanuit de invalshoeken kwaliteit van het milieu, belasting van het milieu en gevoeligheid van het milieu. Het Agentschap verschaft informatie die bij de tenuitvoerlegging van het milieubeleid van de Gemeenschap rechtstreeks te gebruiken is. Prioritaire werkterreinen werden bepaald. In het bijzonder worden grensoverschrijdende, plurinationale en globale verschijnselen behandeld. De sociaal-economische aspecten worden eveneens in aanmerking genomen. Het Agentschap vermijdt evenwel dat zijn werk de door andere instellingen en organisaties reeds ondernomen activiteiten overlapt (art. 3). Van groot belang is tevens dat het Agentschap werk zal maken van het vergelijkbaar maken van de milieugegevens op Europees niveau, het stimuleren van de ontwikkeling en de toepassing van de technieken voor milieuprognoses, het stimuleren van de ontwikkeling van methoden voor de evaluatie van de kosten van milieuschade en van het preventie, beschermings- en herstelbeleid.

Het zal dan ook nodig zijn om het Vlaams beleid m.b.t. het milieurapport te kaderen in een breder federaal en Europees verband. Overleg hierover in de schoot van de interministeriële conferenties voor wetenschappelijk onderzoek en leefmilieu is dan ook aangewezen.

Artikel 2.1.4

Wat de periodiciteit van het milieurapport betreft, wordt ingaand op de aanbevelingen van prof. **Verbruggen**⁵⁹ en naar Nederlands voorbeeld, voorgesteld om een tweejaarlijks ritme aan te houden.

⁵⁶ De Lid-Staten moeten, binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de verordening, aan het Agentschap mee delen wat de voornaamste bestanddelen van hun nationale milieu-informatienetwerken zijn, in het bijzonder wat betreft de prioritaire gebieden, alsmede welke instellingen volgens hen aan de werkzaamheden van het Agentschap zouden kunnen meewerken, gelet op de noodzaak dat hun grondgebied zo volledig mogelijk wordt bestreken.

⁵⁷ De Lid-Staten kunnen een instelling aanwijzen als „nationaal knooppunt”, belast met de coördinatie en/of het doorsturen van de informatie die op nationaal niveau moet worden verstrekt aan het Agentschap en aan de instellingen of organisaties die deel uitmaken van het Netwerk (art.4.3).

⁵⁸ De Lid-Staten kunnen op hun grondgebied gevestigde instellingen of andere organisaties aanwijzen die specifiek zouden kunnen worden belast met samenwerking met het Agentschap ten aanzien van bepaalde thema's die van bijzonder belang zijn (art.4.4). De uiteindelijke beslissing wordt genomen door de Raad van Bestuur van het Agentschap (art.4.6), in de vorm van een meerjarig werkprogramma (art.4.7).

⁵⁹ VERBRUGGEN, A., *Milieu en Natuur in Vlaanderen. Toestand- en Toekomstverkenning. Planningsnota, O.C., 4.*

Opgemerkt moet worden dat in rechtsvergelijkend verband andere voorbeelden bestaan. In de Verenigde Staten, in Frankrijk en in het Waalse Gewest wordt jaarlijks een staat van het leefmilieu gepubliceerd. Een tweejaarlijks ritme wordt gehanteerd door UNEP en Duitsland. Een driejaarlijks ritme wordt voorzien ten aanzien van het door het Europees Milieugentschap op te stellen **rapport**⁶⁰.

De Vlaamse regering is van oordeel dat een jaarlijks ritme te hoog ligt nu het rapport zich niet beperkt tot een beschrijving van de staat van milieu en natuur, maar ook een beleids-evaluatie en toekomstverkenning omvat. Een driejaarlijks ritme wordt daarentegen te traag geacht, gelet op de snelle evoluties die zich voordoen, zowel op het vlak van de ontwikkeling van wetenschap en technologie, als op economisch en beleidsvlak.

Opgemerkt moet worden dat deze keuze mee tot gevolg heeft dat uitgesloten wordt dat in het milieurapport zodanig ruime aandacht besteed wordt aan de implementatie van EEG-richtlijnen dat het meteen dienstig zou kunnen zijn als verslag over de toepassing van de EEG-milieurichtlijnen ten behoeve van de Europese Commissie. In de richtlijn inzake standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op **milieugebied**⁶¹ wordt een driejaarlijks ritme voor het merendeel van deze verslagen voorgesteld, maar in het eerste geval (art. 2, lid 1 en bijlage 1 – oppervlaktewateren) wordt als basis 1 september 1995 genomen, in het tweede geval (art. 4, lid 1 en bijlage 3 – luchtverontreiniging) wordt als basis 1 september 1996 genomen, terwijl in het derde geval (art. 5, lid 1 en bijlage 4 – afvalstoffenbeleid) als basis 1 september 1997 wordt genomen. Over de zwemwaterrichtlijn moet jaarlijks een verslag worden opgesteld (artikel 3). Deze richtlijn impliceert – als het wordt aangenomen – dat jaarlijks door het Vlaamse Gewest een verslag wordt opgesteld ten behoeve van de Europese Commissie over de toepassing van de EEG-milieurichtlijnen in Vlaanderen. Naast het verplichte jaarlijkse verslag over de zwemwaterkwaliteit, heeft het verslag afwisselend betrekking op de toepassing van de oppervlaktewaterrichtlijnen, de richtlijnen ter bestrijding van de luchtverontreiniging en op de **afvalrichtlijnen**. Jaarlijks zal terzake dus een afzonderlijke inspanning moeten gebeuren.

In het tweede lid van dit artikel werd een overgangsbepaling opgenomen om duidelijk te maken dat het bovenvermelde Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, hoewel opgesteld voor de inwerkingtreding van het ontworpen decreet, kan dienen als feitelijke basis voor de milieubeleidsplanning, en dat een eerste milieurapport opgesteld volgens de in het ontwerp voorziene procedure pas tegen 31 december 1996 moet worden opgesteld. Het zijn enkel de gegevens vervat in het MIRA die als basis voor het eerste milieubeleidsplan zullen dienen en niet de in dit document geformuleerde aanbevelingen.

Artikel 2.1.5

In § 1 wordt de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) belast met het opstellen van de milieurapporten.

De Vlaamse Milieumaatschappij heeft als eerste taak het rapporteren over de staat van het leefmilieu.

⁶⁰ Zie terzake de algemene inleiding bij dit hoofdstuk.

⁶¹ Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied, *Pb. L*, 1991, nr. 377.

Het huidige decretale takenpakket omvat het meten van de immissie- en emissiewaarden van water en lucht. De Vlaamse Milieumaatschappij beschikt daartoe over de nodige know-how, door de integratie van het geregionaliseerde Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie (IHE) - de afdeling Water en Lucht, en de Emissieinventaris van de Vlaamse Regio (EIVR) - Luchtemissie. Deze laatste taak was vóór 1 januari 1993 toevertrouwd aan de rijksuniversiteit van Gent.

Tenslotte is de Vlaamse Milieumaatschappij de beheerder van het emissiejaarverslag, in toepassing van de artikelen 99 en 100 van de VLAREM 11, alsmede beheerder van de milieudatabank - de pijler meetdatabank - en dit in toepassing van het Besluit dd. 31 juli 1992 van de Vlaamse Executieve. De Vlaamse Milieumaatschappij werd trouwens bij besluit dd. 30 september 1993 van de Vlaamse regering, aangeduid om een eerste milieu-rapport op te stellen.

In antwoord op de opmerkingen van de MINA-Raad wenst de Vlaamse regering op te merken dat de wenselijkheid om de bevoegdheden van de verschillende milieuadministraties en milieuparastatalen op te nemen in een apart deel van het ontwerp van decreet niet relevant is t.a.v. de materie milieu-planning, aangezien bij het van kracht worden van dit hoofdstuk duidelijk dient bepaald te zijn wie voor wat bevoegd is. T.a.v. de wenselijkheid voor het gehele ontwerp van decreet wordt erop gewezen dat het opnemen van (oprichtings)bepalingen en bevoegdheden in een apart deel van het voorontwerp, praktisch gezien onmogelijk is (de optie werd genomen dat niet alles tegelijkertijd kan worden geregeld), en met zich zou meebringen dat bepaalde decreten die nog andere bepalingen bevatten, o.a. het recente decreet van 20 april 1994 tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, onmiddellijk zouden worden onthoofd.

Het is voorzien dat de VMM samenwerkingsverbanden aangaat met andere openbare instellingen en wetenschappelijke instituten die een nuttige bijdrage kunnen leveren. De VMM doet derhalve zelf niet alle werk, het coördineert en organiseert wel het benodigde werk en zorgt voor de eindredactie. Deze samenwerkingsverbanden kunnen zeer divers zijn. In antwoord op het advies van de Raad van State te benadrukken dat de VMM niet enkel met wetenschappelijke instituten, maar ook met andere openbare instellingen kan samenwerken.

Bovendien wordt voorzien dat bij de VMM een stuurgroep wordt opgericht, samengesteld uit door de Vlaamse regering aangewezen deskundigen. De stuurgroep ziet toe op de algemene gang van zaken en is m.a.w. belast met de algemene begeleiding van de opstelling van het rapport. De voorkeur gaat terzake uit naar een beperkte groep van deskundigen. De stuurgroep staat borg voor de wetenschappelijke kwaliteit van het milieurapport en draagt er de eindverantwoordelijkheid voor. De precieze manier waarop de stuurgroep de VMM zal begeleiden en zijn eindverantwoordelijkheid zal uitoefenen zal door de Vlaamse regering op grond van § 4 nader worden geregeld.

In § 2 wordt bepaald dat het Vlaamse Gewest jaarlijks een dotatie ter beschikking stelt van de VMM die met het opstellen van het milieurapport wordt belast. Deze dotatie moet de VMM in staat stellen op soepele wijze het beoogde doel te bereiken.

De dotatie van de VMM wordt gefinancierd uit het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuurbehoud (MINA-Fonds), opgericht bij decreet van 23 januari 1991.

Het opstellen van de milieurapporten kadert volkomen binnen de uitgaven die luidens artikel 4 van voormeld decreet door het MINA-Fonds kunnen gefinancierd worden.

In § 3 wordt een samenwerkingsverplichting opgelegd aan het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de para-regionalen, de ondergeschikte besturen en de instellingen die ervan afhangen. De VMM moet immers toegang krijgen tot de bestaande door de overheid beheerde informatiesystemen. De opsteller van het milieurapport moet reële toegang krijgen tot alle relevante informatiebronnen (databanken, inventarissen, meetresultaten...) en bruikbare kennissystemen (verrichte studies, modellen, expertise)...

Hoewel een vrijwillig samenwerkingsmodel de voorkeur geniet, meent de Commissie dat onwil vanwege de administraties van het Vlaamse Gewest en van de ondergeschikte besturen moet kunnen tegengegaan worden. Vandaar dat voor deze instanties de principiële verplichting wordt voorzien om met de VMM samen te werken. Een gelijkaardige verplichting is opgenomen in artikel 3 van het B.W.Gew.Ex. van 5 november 1987 „relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon”⁶². Ingevolge het advies van de Raad van State werd de uitdrukkelijke verplichting om ook „kennis” ter beschikking te stellen, die had kunnen worden geïnterpreteerd als een verplichting tot het leveren van niet nader omschreven prestaties, geschrapt, teneinde geen onevenredige zware last op te leggen aan de bedoelde instanties en personen.

§ 4 machtigt de Vlaamse regering om nadere regels vast te stellen m.b.t. de werking van de stuurgroep en de modaliteiten van de samenwerking met de instellingen bedoeld in § 3. Deze modaliteiten kunnen ook financiële modaliteiten omvatten.

Artikel 2.1.6

Met deze bepaling wordt tegemoet gekomen aan het bepaalde in artikel 7 van de richtlijn 90/313/EEG inzake de vrije toegang tot milieu-informatie. Gezien het belang van het milieurapport, zowel voor de overheid, als voor de doelgroepen en de burgers is het ten volle verantwoord aan dit rapport een ruime bekendheid te geven. Naast de regeling van de passieve openbaarheid die elders in het kaderdecreet is opgenomen, betreft het hier één van de vormen van actieve openbaarheid die worden **voorzien**⁶³.

Daarnaast wordt tegemoetgekomen aan het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering.

De manier waarop aan het milieurapport ruime bekendheid wordt gegeven zal nauwkeuriger geregeld worden bij besluit van de Vlaamse regering. Zoals geadviseerd door de Raad van State werd in deze bepaling ook uitdrukkelijk vermeld dat het rapport ter kennis van de lagere besturen zal worden gebracht.

⁶² B.S., 20 januari 1988.

⁶³ Andere vormen van actieve openbaarheid zijn : de publicatie van het ontwerp van milieubeleidsplan, van de ontwerp-verordeningen, de ontwerpen van milieubeleidsvereenkomst en de openbare onderzoeken naar aanleiding van vergunningsaanvragen.

ONDERAFDELING 2

Het gewestelijk milieubeleidsplan

Deze onderafdeling heeft betrekking op het milieubeleidsplan dat we hoger karakteriseerden als een strategisch plan voor de middellange termijn en dat, wat zijn rechtsgevolgen betreft, zowel kenmerken van de indicatieve als van de normatieve planning bezit.

Naar Nederlands voorbeeld omvat het strategisch plan de belangrijkste beleidskeuzen voor het milieubeleid voor de middellange termijn van 5 jaar, tegen de achtergrond van een visie voor de lange termijn. Het gaat hierbij om de resultaten die in zo'n periode van vijf jaar bereikt moeten worden, en de wijze waarop en het tempo waarin een en ander zijn beslag zou moeten krijgen. Door ook aan de langere termijn ontwikkelingen aandacht te besteden, zal de samenhang binnen het milieubeleid en met het beleid op andere terreinen beter onderkend worden.

In operationele plannen kunnen die keuzen worden uitgewerkt ten behoeve van de uitvoering op korte termijn. De nadruk ligt in een dergelijk plan op de organisatie, het tijdpad en de verdeling van mensen en middelen over de verschillende taken. Daarnaast kan een operationeel plan een rol vervullen bij de evaluatie en aanpassing van het beleid en bij de afstemming van uitvoeringsactiviteiten van verschillende overheden. Naast het operationele plan ter uitvoering van het milieubeleidsplan (het milieujaarprogramma dat in onderafdeling 3 wordt behandeld), zijn er in de praktijk nog andere operationele plannen welke van belang zijn voor het milieubeleid. Gedacht wordt aan bepaalde ruimtelijke plannen en beheers- en inrichtingsplannen voor bepaalde gebieden (zoals landinrichting, stadsvernieuwing en uitvoeringsplannen bedoeld in artikel 6 van het bosdecreet). Zij worden niet gevisieerd door dit ontwerp. Verder zijn er de concrete saneringsprogramma's ter naleving van milieukwaliteitsnormen die afzonderlijk worden behandeld in het desbetreffende hoofdstuk.

Ook zal het nodig zijn het Algemeen Waterzuiveringsprogramma (niveaus 1 en 2) als afzonderlijk planningsinstrument te behouden, zij het dat het gekaderd moet worden in de opties die worden vastgelegd in het milieubeleidsplan en de bekkenbeleidsplannen voorzien in het voorontwerp van decreet betreffende het rivierbekkenbeleid en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging. Het jaarlijks investeringsprogramma in de waterzuivering zal een onderdeel vormen van het milieujaarprogramma.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de door het Afvalstoffenplan 1991-1995 in het vooruitzicht gestelde sectorale afvalstoffenplannen. Zij worden behandeld in het decreet van 20 april 1994 tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen.

Het milieubeleidsplan is de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van het beleid, in casu van de Vlaamse regering. In het milieubeleidsplan vertrekt men van het meest recente milieurapport. Daaruit krijgt men informatie om de specifieke en kwantitatieve doelstellingen van het milieubeleid te bepalen. Met de middelen en instrumenten waarmee de toekomstverkenningen uitgevoerd worden, kan men ook de impact, de baten en de kosten van de beleidsvarianten **doorrekenen**⁶⁴.

⁶⁴ VERBRUGGEN, A., „Draaiboek voor de Milieubeleidsplanning Vlaanderen”, *L.c.*, 68.

Artikel 2.1.7

Het voorgestelde artikel 2.1.7. is sterk geïnspireerd door artikel 3.3. van het Nederlandse Wetsvoorstel Plannen en Milieukwaliteitseisen, evenals door de motieven die er aan ten grondslag **liggen**⁶⁵.

In § 1 van het artikel wordt bepaald dat de Vlaamse regering in het milieubeleidsplan dient uiteen te zetten wat zij op middellange termijn (5 jaar) wil bereiken ten aanzien van de bescherming van het fysieke milieu. Deze uiteenzetting dient zoveel mogelijk te gebeuren tegen de achtergrond van haar visie op lange termijn (meer dan 5 jaar).

Het plan heeft betrekking op een periode van 5 jaar, maar een visie op langere termijn mag niet ontbreken (§ 1, tweede lid, 3°). Ter illustratie kan verwezen worden naar het Nederlandse **N.M.P.**⁶⁶ waarin de globale doelstellingen gericht op 2010 worden geschetst. De eigenlijke beleidsvoornemens beslaan evenwel slechts de periode 1990 tot 1994. Ook in het **N.M.P.-plus**⁶⁷ is dit het geval.

Hoe verder men in de toekomst kijkt, hoe algemener de doelstellingen zullen zijn. In het milieubeleidsplan kan dan ook een onderscheid gemaakt worden tussen twee periodes. De periode van de eerstkomende vijf jaar, waarvoor concrete beleidsvoornemens moeten geformuleerd worden, en de daaropvolgende periode waarvoor de beleidsvoornemens algemener en wellicht onzekerder zullen zijn. Daartegen bestaat geen bezwaar nu voor deze tweede periode een nieuw plan zal worden opgemaakt en vastgesteld door de nieuwe regering en dit alvorens met de uitvoering ervan dient begonnen te worden.

In het tweede lid van § 1 wordt sub 2° benadrukt dat bij het opstellen van het milieubeleidsplan ook rekening gehouden moet worden met de financiële, sociaal-economische en ruimtelijke gevolgen ervan. Het milieubeleid kan niet alleen steunen op louter fysische informatie. Het heeft meer en meer nood aan financiële en sociaal-economische gegevens. In het milieubeleid moet men voortdurend afwegingen maken tussen economie en leefmilieu. In dit onderdeel moeten de verschillende overheidsorganen, de doelgroepen en de burgers kunnen terugvinden hoeveel de onderscheiden maatregelen gaan kosten en wat de gevolgen ervan zijn voor de economie. Ingaande op de adviezen van de lidorganisaties van de SERV werd de sociaal-economische dimensie expliciet in deze bepaling opgenomen. Om de noodzakelijke band tussen het milieurapport en het milieubeleidsplan te benadrukken, zoals geadviseerd door zowel SERV als MINA-Raad, wordt bepaald dat het plan wordt opgesteld op basis van de gegevens van het rapport. Hoewel het milieurapport de belangrijkste gegevensbasis voor het plan zal zijn, moet deze bepaling niet in beperkende zin worden geïnterpreteerd. Ook andere gegevens kunnen worden gebruikt.

⁶⁵ Wetsvoorstel Plannen en Milieukwaliteitseisen, o.c., 16-24.

⁶⁶ *Nationaal Milieubeleidsplan. Kiezen of verliezen*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1988-1989, stuk 21.137, nr. 2

⁶⁷ *Nationaal Milieubeleidsplan Plus*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1989-1990, stuk 21.137, nr. 20

Als belangrijkste functie van het milieubeleidsplan wordt aangemerkt : het richting geven aan de uitoefening van taken en bevoegdheden van de betrokken overheden (interne functie). Daarnaast hebben de plannen ook een externe functie : andere overheden, bedrijven en burgers moeten er in kunnen lezen wat zij van de opsteller van het plan hebben te verwachten en kunnen hun eigen handelen daarop afstemmen. Het voorop stellen van de interne functie betekent dat het milieubeleidsplan vooral tot doel heeft de doeltreffendheid en de interne samenhang van het Vlaams milieubeleid te bevorderen. Hieruit volgt niet alleen dat de opstelling van de beleidsplannen een gezamenlijke onderneming van de betrokken diensten of departementen zal moeten zijn, maar ook dat die plannen een richtsnoer zullen moeten bieden aan alle onderdelen van de betrokken overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling of de uitvoering van onderdelen van het milieubeleid.

Het plan heeft niet alleen betrekking op het door het Vlaamse Gewest zelf te voeren milieubeleid. Het heeft eveneens betrekking op het door de provincies en de gemeenten te voeren milieubeleid voor die beleidsfuncties waarin zij optreden als uitvoerders van het gewestelijk beleid. Het merendeel van de milieuwetgeving wijst belangrijke taken terzake van de uitvoering ervan toe aan organen van de provincies en de gemeenten. Zij treden in het kader van dit „medebewind” op als uitvoerings- en adviesorganen van de hogere gewestelijke overheid. Zo is de Bestendige Deputatie in eerste aanleg de vergunningverlenende overheid voor inrichtingen van klasse 1 en treedt zij op als beroepsinstantie ten aanzien van de vergunningen die in eerste aanleg worden verleend door het College van Burgemeester en Schepenen. Daarnaast bezitten de Gouverneur en de Burgemeester belangrijke bevoegdheden en taken terzake van de vrijwaring van de veiligheid, ook op het vlak van de bescherming van het milieu. Het milieubeleidsplan kan zijn volle werking slechts krijgen indien ook de provincies en de gemeenten bij de uitoefening van deze taken van gewestelijk belang op dezelfde wijze gebonden zijn als de organen van het Gewest zelf.

§ 2 legt er de nadruk op dat het plan zich beperkt tot de hoofdlijnen van het te voeren milieubeleid. Het is de functie van de milieujaarprogramma's en andere operationele plannen, zoals o.m. provinciale en gemeentelijke plannen, om nader in detail te treden.

In § 3 wordt de kern van het milieubeleidsplan behandeld. In de regel zal een milieubeleidsplan opgebouwd zijn uit verschillende hoofdstukken (voorbeeld : inleiding, situering van de problematiek, uitgangspunten van het beleid, lange termijn-visie, eigenlijke beleidsvoornemens voor de planperiode, gevolgen van het voorgenomen beleid). De kern van het plan wordt gevormd door de beleidsvoornemens te groeperen in een afzonderlijk onderdeel van het plan : het actieplan. Buiten het actieplan zal het milieubeleidsplan ook andere hoofdstukken (analyse van de gegevens, verantwoording van de beleidsvoornemens, enz.) bevatten.

In § 3 wordt ook in 't kort aangegeven welke onderwerpen in het actieplan aan bod moeten komen :

1° De beoogde resultaten inzake de kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van het milieu. Terzake kunnen zowel (algemene) milieukwaliteitsdoelstellingen als voorstellen van milieukwaliteitsnormen worden geformuleerd. De eigenlijke milieukwaliteitsnormen worden evenwel met toepassing' van de desbetreffende decretale bepalingen in de loop van de planperiode vastgesteld. Het plan dat bepaalde milieukwaliteitsnormen vooropstelt, houdt in beginsel (zie verder over

het rechtskarakter van het plan) wel de verplichting in voor de Vlaamse regering om deze vast te stellen gedurende de planperiode. Veelal zal het zo zijn dat het plan de (algemene) milieukwaliteitsdoelstelling vooropstelt (voorbeeld : de kwaliteit van de oppervlaktewateren moet tegen het einde van de planperiode zodanig zijn verbeterd dat vissen er het ganse jaar in kunnen overleven), terwijl de precieze milieukwaliteitsnormen (grens-, richt- of streefwaarden) in de loop van de planperiode worden uitgewerkt en vastgesteld conform de desbetreffende bepalingen. Niets belet echter dat wanneer er reeds een consensus bestaat over de concreet te hanteren normen, deze als zodanig in het plan worden opgenomen.

2° Gebieden die bijzondere bescherming of een bijzonder beheer behoeven. Een gebiedsgericht beleid - onder meer inzake natuurontwikkeling (groene hoofdstructuur, ecologische infrastructuur, gebiedsgericht beleid in de stedelijke sfeer..) - kan in dit onderdeel gestalte krijgen. Het milieubeleidsplan doet op geen enkele wijze afbreuk aan de ruimtelijke structuurplannen die krachtens de terzake geldende wetgeving worden vastgesteld.

3° De beoogde resultaten inzake het voorkomen, beperken of ongedaan maken van milieuverontreiniging, -aantasting of -uitputting. In dit onderdeel worden de brongerichte (emissiegerichte, volumegerichte of structuurgerichte) en de effectgerichte maatregelen vermeld. Een themagerichte (verzuring, vermisting, verspreiding, verwijdering, verstoring, verandering van klimaat, verdroging, verspilling) benadering kan gecombineerd worden met een **doelgroepenbenadering**⁶⁸.

4° Maatregelen, middelen (instrumenten), timing, prioriteiten. Het sluitstuk van de milieuplanning is een toetsbaar actieplan. Hierin worden de acties of maatregelen aangegeven die men noodzakelijk acht om de doelstellingen van het milieubeleid, zoals deze in de vorige onderdelen werden geformuleerd, te bereiken. Men dient gestructureerd aan te geven hoe men de taken wil doen uitvoeren (prioriteiten, omvang, periode...), welke functies de diverse betrokkenen daarbij te vervullen hebben, welke instrumenten daarbij gehanteerd worden, hoe dit alles in overeenstemming is met de vooropgezette **uitgangspunten**⁶⁹.

Artikel 2.1.8

In § 1 wordt bepaald dat het ontwerpplan wordt opgesteld door een planningsteam. De samenstelling en werking van dit team zal door de Vlaamse regering bij uitvoeringsbesluit worden geregeld. Bij de bepaling van de samenstelling van het planningsteam zal ernaar worden gestreefd alle administraties en pararegionalen die rechtstreeks of onrechtstreeks bij het milieubeleid betrokken zijn of verantwoordelijk zijn voor beleidsdomeinen die raakvlakken vertonen met het milieubeleid bij de voorbereiding van het milieubeleidsplan te betrekken.

⁶⁸ VERBRUGGEN, A., *Draaiboek voor de milieubeleidsplanning Vlaanderen, I.c.*, 10-21.

⁶⁹ VERBRUGGEN, A., *I.c.*, 81.

Met deze benadering wordt tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van prof. Verbruggen waar deze stelt : „De aanstelling van een professionele projectleiding, de organisatie van een projectteam en de opstelling van een werkplan moeten ondernomen worden (...) Voor de projectleiding doet men best beroep op iemand met ervaring in projectmanagement en in beleidswerk (...). De projectleider dient voor deze taak volledig vrijgesteld moeten te worden. Het projectteam stelt men samen uit leden van de bevoegde administratieve diensten. Deze zouden hiervoor vrijgesteld worden van hun andere taken, zodat een intensieve concentratie op de milieuplanning mogelijk wordt. Het team kan eventueel aangevuld worden met externe deskundigen. De mogelijkheid om externe deskundigheid op contractuele basis in te schakelen voor beperkte opdrachten, moet voorzien worden. Aan de projectleiding wordt een keuzeruimte gelaten. Ze moet over een budget beschikken om snel en efficiënt te kunnen werken en om externe deskundigen in te schakelen op korte termijn.”⁷⁰

De bepalingen van § 3 zijn analoog aan deze van art. 2.1.5, § 3 en werden in de door de Raad van State gesuggereerde zin verduidelijkt.

Artikel 2.1.9

De Vlaamse regering is van oordeel dat het milieubeleidsplan een dermate belangrijk document zal zijn, dat het ten volle verantwoord is terzake een vrij brede inspraakregeling te voorzien. Zoals in de algemene inleiding reeds werd beklemtoond, is het leefmilieu een onderwerp dat iedereen aangaat. Uit de twee tot nu toe gehouden inspraakrondes over de ontwerp-afvalstoffenplannen is een levendige belangstelling gebleken voor participatie in het planningsproces. Tengevolge van die inspraakrondes werden niet onbelangrijke correcties aangebracht. Een ruime maatschappelijke discussie dient dan ook de vaststelling van een plan vooraf te gaan dat geroepen is gedurende een periode van vijf jaar het Vlaams milieubeleid te beheersen. Tot slot dient er op gewezen te worden dat het Vlaamse milieubeleidsplan in sterkere mate de provincies en de gemeenten zal binden dan dit in Nederland het geval is. Dit is ook een reden om een formele consultatieprocedure te voorzien waarin de provincies en de gemeenten een belangrijke rol kunnen spelen.

Luidens § 1 wordt het ontwerpplan door de Vlaamse regering officieel meegedeeld aan de Vlaamse Raad, de SERV, de MINA-Raad, de provincies en de gemeenten. Gezien het belang van het plan is het ten volle verantwoord de volksvertegenwoordiging reeds in dit stadium bij het beleid te betrekken.

Luidens § 2 ligt het ontwerpplan gedurende 2 maanden ter inzage van de bevolking bij de gemeenten. Aan deze consultatiemogelijkheid wordt door de Vlaamse regering de nodige ruchtbaarheid gegeven via de massamedia. Aangezien het plan een ruimer toepassingsgebied heeft dan het Afvalstoffenplan, wordt de publiciteit toevertrouwd aan de Vlaamse regering.

Iedereen kan luidens § 3 gedurende de termijn van 2 maanden schriftelijk gemotiveerde opmerkingen indienen bij het College van Burgemeester en Schepenen. Deze opmerkingen kunnen uiteraard zowel gunstig als ongunstig zijn.

⁷⁰ VERBRUGGEN, A., „Draaiboek voor de Milieubeleidsplanning Vlaanderen”, *l.c.*, 69.

Luidens § 4 zenden de gemeenten de tijdens het openbaar onderzoek ingediende opmerkingen samen met hun met redenen omkleed advies uiterlijk 30 dagen na afsluiting van het openbaar onderzoek naar de Vlaamse Milieumaatschappij.

Volgens § 5 wordt binnen de inspraakperiode van 2 maanden door de provincie een informatie- en inspraakvergadering georganiseerd. Naast het feit dat informatie wordt meegedeeld m.b.t. het plan zelf, moet ook een forum worden geschapen voor het uiten van verschillende contrasterende meningen.

Luidens § 6 brengen de provincies, de SERV en de MINA-Raad een met redenen omkleed advies uit met betrekking tot het plan en dit binnen dezelfde termijn als de publieke consultatieronde. Deze adviezen worden meegedeeld aan de Vlaamse Milieumaatschappij. Tot slot wordt bepaald dat met laattijdige adviezen geen rekening behoeft te worden gehouden, in plaats van de weinig zinvolle formule dat een laattijdig of niet uitgebracht advies geacht wordt gunstig te zijn.

In § 7 is voorzien dat de bevoegde commissies van de Vlaamse Raad binnen dezelfde termijn ook een advies kunnen uitbrengen. Dit advies zal rechtstreeks aan de Vlaamse regering worden gericht.

Ingevolge het advies van de Raad van State werden de bepalingen inzake termijnen in de §§ 2 en 6 aangepast, zodat het planningsteam en de Vlaamse regering na afloop van deze termijnen nog over vijf maanden beschikken om het definitieve plan met de nodige zorgvuldigheid voor te bereiden, respectievelijk vast te stellen.

Artikel 2.1.10

Het planningsteam beschikt vervolgens over een termijn van twee maanden om de uitgebrachte adviezen te onderzoeken en rekening houdend daarmee een definitief ontwerpplan op te stellen. Dit wordt samen met de uitgebrachte adviezen bezorgd aan de Vlaamse regering.

Vervolgens onderzoekt de Vlaamse regering het document en brengt er de wijzigingen in aan die zij noodzakelijk acht. In het vaststellingsbesluit geeft de Vlaamse regering op algemene wijze aan in welke mate zij rekening heeft gehouden met de resultaten van de inspraak- en consultatieronde en wat zij omtrent de uitgebrachte adviezen en bezwaren heeft overwogen. Een gedetailleerde en gemotiveerde weerlegging van elk individueel advies of bezwaar is evenwel niet vereist. Ter verduidelijking hiervan werden in deze bepalingen de woorden „in het algemeen” opgenomen. De rechtspraak van de Raad van State i.v.m. de vaststelling van gewestplannen kan hier niet zonder meer worden toegepast, vermits gewestplannen, in tegenstelling tot het milieubeleidsplan, rechtstreekse rechtsgevolgen hebben voor particulieren en bijgevolg aan hogere vereisten inzake motivering moeten voldoen.

Eens het plan definitief is vastgesteld door de Vlaamse regering bij met redenen omkleed besluit wordt het bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Het wordt officieel ter kennis gebracht aan de instanties die geraadpleegd worden tijdens de inspraak en raadplegingsfase. Het plan ligt ter inzage bij de gemeenten en de provincies.

Artikel 2.1.11

Artikel 2.1.11. regelt de rechtsgevolgen van het milieubeleidsplan. Hierbij wordt het onderscheid gemaakt tussen ver-

bindende en indicatieve bepalingen. Overeenkomstig het advies van de Raad van State werd in § 1 gepreciseerd voor welke overheden de verbindende bepalingen gelden.

In § 1 wordt bepaald dat alleen de bepalingen van het actieplan bedoeld in art. 2.1.7. § 3 die als dusdanig door de Vlaamse regering zijn aangeduid verbindend zijn. De andere bepalingen van het beleidsplan zijn indicatief.

De Vlaamse regering is inderdaad van oordeel dat de voornemens die in het plan worden opgenomen niet allen even „hard” kunnen of behoeven te zijn. Hoger gaven we reeds aan dat het plan twee onderscheiden periodes beslaat. De voornemens betreffende de geldigheidsperiode van 5 jaar zullen het meest concreet en uitgewerkt zijn, terwijl deze voor de langere termijn algemener en minder uitgewerkt zullen zijn. Hoe verder men in de toekomst plant, hoe onzekerder de uitspraken daaromtrent zullen zijn. Zo kan het zijn dat men al wel een duidelijk beeld heeft van het te bereiken resultaat, maar dat er nog een onvoldoende inzicht of consensus bestaat over de vraag welk instrumentarium moet worden ingezet om dit doel op doelmatige en doeltreffende wijze te verwezenlijken.

Een tweede reden om een dergelijk onderscheid te maken vloeit voort uit het feit dat het Vlaamse milieubeleid gekaderd moet worden in de internationale en Europese context. Wanneer het plan wordt opgesteld op een ogenblik waarop de contouren van het internationaal of Europees beleid met betrekking tot een bepaald onderwerp nog onduidelijk zijn, is het aangewezen dienaangaande eerder indicatieve dan wel verbindende planuitspraken te doen. In het eerste geval kan immers op een meer soepele wijze worden ingespeeld op het internationale of Europese beleid op een ogenblik dat dit definitieve vorm heeft gekregen.

Bovendien mag niet uit het oog verloren worden dat een doeltreffend milieubeleid een integrale en gecoördineerde aanpak vereist. De maatregelen die daartoe nodig zijn, zullen wellicht niet allen binnen de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen. Hoewel het zwaartepunt van de bevoegdheden die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op het milieubeleid bij de Gewesten liggen, heeft de nationale overheid toch nog enkele niet onbelangrijke hefbomen in handen. Kunnen hier vermeld worden : de bescherming tegen ioniserende stralingen, de problematiek van het radio-actief afval, de doorvoer van afval en het vaststellen van produkt-normen.

Een laatste reden om de „hardheid” van de planvoornemens te differentiëren vloeit voort uit de bevoegdheidsverdeling tussen de decreetgever en de uitvoerende macht. Bepaalde aangelegenheden kunnen slechts door de decreetgever worden geregeld, hetzij omdat zij door de Grondwet of de bijzondere wetten aan hem zijn voorbehouden (heffingen en retributies bijvoorbeeld), hetzij omdat zij de basisbeginselen uitmaken van een bepaalde materie, hetzij omdat zij voordien reeds bij wet of decreet werden geregeld.

Als de planvoornemens een optreden van de decreetgever vereisen, kunnen zij geen verbindend karakter hebben. Het zou strijdig zijn met het beginsel van de voorrang van de wetgever en de hiërarchie van de normen om de decreetgever te verbinden door een werkstuk van de uitvoerende macht, ook al wordt hij in de procedure van totstandkoming van het plan betrokken (artikel 2.1.9. § 1 en § 6). Als rechtshandeling van de uitvoerende macht kunnen de planvoornemens terzake slechts indicatief zijn. De Vlaamse regering kan er zich wel toe verbinden om bepaalde ontwerpen van decreet bij de Raad in te dienen en de aanneming ervan bepleiten. Een ga-

rantie dat de ontwerpen ook effectief decreet worden kan niet worden gegeven.

Zoals blijkt uit § 1, is het niet de bedoeling dat het plan rechtstreeks de rechtsonderhorigen zou verbinden. Onrechtstreeks zal het echter ook voor de burgers van belang zijn, nu verwacht mag worden dat de administratieve overheden het zullen toepassen en, gebruik makend van de verschillende bevoegdheden die hen in andere, sectorale wetten en decreten zijn toegekend, de maatregelen zullen treffen die in het plan worden vooropgesteld.

Er dient opgemerkt te worden dat de verbindende, respectievelijk indicatieve draagwijdte van het milieubeleidsplan wezenlijk verschilt van de verordenende kracht die door het decreet van 2 juli 1981 werd toegekend aan het Afvalstoffenplan. In het geval van het Afvalstoffenplan konden de rechtsonderhorigen rechtstreeks gebonden worden door de planvoorschriften. Het had een sterk „externe” werking. De verbindende, respectievelijk indicatieve werking van het milieubeleidsplan beperkt zich tot de in § 1 uitdrukkelijk vermelde instanties. Het heeft een zwakke „exteme werking”. De externe werking komt maar tot stand naarmate de maatregelen die in het plan voorzien worden effectief uitvoering krijgen.

In de praktijk zal het verschil evenwel minder groot zijn dan wat op grond van een analyse van de bepalingen van het decreet van 2 juli 1981 mocht worden verwacht. Wanneer we de Afvalstoffenplannen 1986-1990⁷¹ en 1991-1995 onderzoeken dan zijn de werkelijk „harde” planuitspraken eerder beperkt.

Op advies van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht geeft de Vlaamse regering er de voorkeur aan om de binding van de burger te bewerkstelligen door de meer klassieke juridische instrumenten als daar zijn : verordeningen, vergunningen, heffingen, retributies, milieubeleidsovereenkomsten... Dit zal de rechtszekerheid ten goede komen, zeker nu er voor wordt geopteerd om de preventieve rechtsbescherming ten aanzien van de ontwikkeling van deze instrumenten gevoelig op te drijven. Daarbij wordt opnieuw aangesloten bij het Nederlandse Wetsvoorstel Plannen en Kwaliteitseisen.

Aangezien de Vlaamse regering van oordeel is dat de milieuplanning en de ruimtelijke planning gelijkwaardig zijn is niet voorzien in een regeling van voorrang van de ene op de andere vorm van planning. Dat betekent dan ook dat wanneer blijkt dat bepaalde gewestplannen tengevolge van het vooropgestelde milieubeleid aan herziening toe zijn in het kader van de ruimtelijke planning nog een nagenoeg volledige afweging kan plaatsvinden van de aldus in het milieubeleidsplan wenselijk geachte aanpassingen.

Volgens § 2 bedraagt de geldigheidsduur van het milieubeleidsplan in principe 5 jaar. Wanneer evenwel niet tijdig een nieuw plan werd vastgesteld, wordt de geldigheidsduur van het aflopende plan verlengd tot het ogenblik dat het nieuwe plan van kracht wordt. Rekening houdende met de voorbereidingsperiode (waarvan de duur wellicht recht evenredig is met de reikwijdte van het plan), de inspraakprocedure (4 maanden), de termijn voor het opstellen van het definitief ontwerp (2 maanden), en de tijd die de Vlaamse regering

⁷¹ OVAM, *Afvalstoffenplan 1986-1990*, Mechelen, 1987, 97 p.

nodig heeft om het definitief plan op te stellen, betekent dit derhalve dat tijdig met de voorbereiding van het nieuwe plan moet worden begonnen. Twee jaar voor de datum waarop het moet in werking treden lijkt een minimum te zijn. De Vlaamse regering kan te allen tijde het geldende milieubeleidsplan in herziening stellen. Bij elke wijziging dient de procedure qua opstelling en inspraak zoals bepaald in het ontwerp te worden gevolgd.

Artikel 2.1.12

Een eerste milieubeleidsplan wordt opgesteld tegen 1 januari 1997. De in het voorontwerp vooropgestelde datum van 1 januari 1996 is nu niet meer haalbaar.

Om tegemoet te komen aan de bepalingen van de richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (zoals gewijzigd door Richtlijn 91/156/EEG) die de lidstaten verplicht een afvalstoffenplan op te stellen, wordt in § 2 de geldingsduur van het huidige afvalstoffenplan, dat in principe slechts geldt tot 31 december 1995, met één jaar verlengd. Vanaf 1997 zal de planning van het afvalstoffenbeleid geïntegreerd zijn in het milieubeleidsplan.

ONDERAFDELING 3

Het gewestelijk milieujaarprogramma

Naar Nederlands voorbeeld wordt voorzien dat jaarlijks een milieujaarprogramma wordt vastgesteld door de Vlaamse regering.

Het milieujaarprogramma is operationeel van aard en bestrijkt de korte termijn (1 jaar). Het beoogt in de eerste plaats nadere uitwerking te geven aan het milieubeleidsplan met het oog op de concrete uitvoering ervan in het komende jaar. Het omvat het geheel van maatregelen die moeten worden getroffen, de activiteiten die moeten worden ondernomen en de begrotingsmiddelen die daartoe moeten worden voorzien. Daarnaast heeft het een functie te vervullen inzake actualisering en eventuele bijsturing van het milieubeleidsplan.

Artikel 2.1.13

In artikel 2.1.13. wordt de minimuminhoud van het milieujaarprogramma omschreven.

In de eerste plaats omvat het een evaluatie van de stand van uitvoering van het milieubeleidsplan. Aangezien het milieubeleidsplan een looptijd heeft van vijf jaar zullen vijf jaarlijkse milieujaarprogramma's dienen opgesteld te worden gedurende de looptijd ervan. Het is van groot belang dat op regelmatige tijdstippen de stand van uitvoering van het plan wordt geëvalueerd. De evaluatie heeft zowel betrekking op de uitvoering die aan het plan tot dusver is gegeven door het Vlaamse Gewest als door de ondergeschikte besturen.

De kern van het milieujaarprogramma is omschreven in artikel 2.1.13, 2° en 3°. In dit onderdeel wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die het Vlaamse Gewest in het komende jaar zal treffen met toepassing van het plan, alsmede de activiteiten die daartoe zullen worden ondernomen en de begrotingsmiddelen die daarvoor worden **voorzien**.⁷² In vergelijking met het milieubeleidsplan zullen deze maatregelen en activiteiten meer in detail en toepassingsgericht worden omschreven en zal het mogelijk zijn de begrotingsimplicaties ervan precies aan te duiden.

Het belang hiervan is des te groter naarmate de te nemen maatregelen of de te ondernemen activiteiten voorzien in het plan algemener werden gehouden. Naar verwachting zal dit in toenemende mate het geval zijn naarmate men zich naar het einde van de planperiode toe beweegt. Hoger werd reeds gesteld dat hoe verder men in de toekomst plant hoe onzekerder, algemener en minder uitvoeringsgericht de planvoornemens normaliter zullen zijn. Het milieujaarprogramma is ook bedoeld om de bezwaren die daaraan zijn verbonden op te vangen.

In tegenstelling tot het eerste onderdeel, heeft het hier besproken onderdeel enkel betrekking op het Vlaamse Gewest zelf. Het is niet goed denkbaar dat dit onderdeel van het milieujaarprogramma ook de ondergeschikte besturen zou betreffen. Het is de eigen opdracht van de ondergeschikte besturen om de nodige operationele maatregelen te treffen om wat hen betreft het milieubeleidsplan ten uitvoer te leggen. Het Vlaamse Gewest staat te ver af en heeft te weinig inzicht in de concrete werkingsmodaliteiten van elk van deze besturen om deze taak op zich te kunnen nemen.

Het milieujaarprogramma geeft tevens de budgettaire middelen aan die in het komende begrotingsjaar voorzien dienen te worden voor de realisatie van het milieubeleidsplan. Het spreekt van zelf dat de begrotingsmachtigingen zelf in de begroting zullen opgenomen worden.

Artikel 2.1.14

Artikel 2.1.14. legt de procedure voor het opstellen van het milieujaarprogramma vast.

⁷² Het jaarlijkse investeringsprogramma voor de zuivering van afvalwater van de openbare riolen, voorzien in artikel 32^{quater}, § 1, 5°, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (gewijzigd door art. 58 van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid) maakt er onderdeel van uit. In het nieuwe artikel 32^{octies}, § 1 is er sprake van een rollend investeringsprogramma voor de vijf volgende kalenderjaren. Hoger gaven we reeds aan dat het vernieuwde A.W.P.-niveau 1 geïntegreerd dient te worden in het milieubeleidsplan. De A.W.P.'s-niveau 2 en -niveau 3 worden best als afzonderlijke planningsinstrumenten gehandhaafd. Zij dienen uiteraard gekaderd te worden in het milieubeleidsplan, waarin de hoofdzaken van het te voeren beleid in worden vastgelegd.

In § 1 wordt voorzien dat de Vlaamse regering jaarlijks een ontwerp-milieujaarprogramma vaststelt. De inhoud van het programma sluit nauw aan bij het milieubeleidsplan. Het jaarprogramma beoogt immers nadere uitwerking te geven aan het milieubeleidsplan. Het omschrijft in **concreto** de maatregelen die het komende jaar moeten worden getroffen ter uitvoering van het plan. Dit betekent dan ook dat dezelfde ministers die betrokken waren bij de opstelling van het milieubeleidsplan bij de opstelling van het jaarprogramma moeten betrokken worden. Tevens zullen de administratieve diensten die gehouden zijn het milieubeleidsplan ten uitvoer te leggen bij de administratieve voorbereiding van het jaarprogramma betrokken moeten worden. Nu het jaarprogramma meer uitvoeringsgericht is, kunnen dat andere diensten zijn dan deze die betrokken waren bij de voorbereiding van het plan (zie de toelichting bij artikel 2.1.8. § 1). Daar waar het om dezelfde diensten gaat kunnen het andere ambtenaren betreffen. Teneinde een goede opvolging van het milieubeleidsplan te verzekeren is het evenwel aangewezen de bedoelde Vlaamse Milieumaatschappij bij de voorbereiding van het milieujaarprogramma te betrekken.

In § 2 wordt voorzien dat het ontwerp van milieujaarprogramma aan de Vlaamse Raad wordt aangeboden samen met de begroting. Voor de volksvertegenwoordiging zal de presentatie van het ontwerp milieujaarprogramma de gelegenheid bij uitstek vormen om met de Vlaamse regering te debatteren over haar milieubeleid. Het voorstel sluit aan bij de thans reeds bestaande praktijk waarbij de Vlaamse regering naar aanleiding van de begroting haar beleid omstandig toelicht en daarover in debat treedt met de Vlaamse Raad.

Het moet in verband gebracht worden met het bepaalde in artikel 14 van de samengeordende wetten op de Rijkscomptabiliteit ⁷³. Overeenkomstig artikel 13, § 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn deze wetten van overeenkomstige toepassing op de Vlaamse begroting. Artikel 14 van de samengeordende wetten bepaalt dat de administratieve begroting – die bestaat uit de tabellen van de basisallocaties, met aanduiding van de uitgaven bestemd voor de financiële dienst van de geprefinancierde uitgaven – hetzij gevoegd wordt bij het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting, hetzij afzonderlijk uiterlijk op 15 december voor het begin van het nieuwe begrotingsjaar wordt overgezonden aan de Vlaamse Raad en aan het Rekenhof,

Als de administratieve begroting – zoals dit in het Vlaamse Gewest de praktijk is – gevoegd wordt bij de algemene uitgavenbegroting, is artikel 9 van de samengeordende wetten van toepassing. Hierin is bepaald dat de algemene uitgavenbegroting samen met de middelenbegroting uiterlijk op 30 september van het jaar dat aan het begrotingsjaar vooraf gaat moet zijn uitgedeeld aan de leden van de Vlaamse Raad en uiterlijk op 30 november moet zijn goedgekeurd (art. 12).

Geopteerd wordt om het milieujaarprogramma te koppelen aan de administratieve begroting, eerder dan aan de algemene uitgavenbegroting, omdat deze laatste zich beperkt tot de basisallocaties van de onderscheiden begrotingsprogramma's, terwijl eerstgenoemde veel meer in detail treedt. Zolang de bestaande praktijk van gezamenlijke aanbidding behouden blijft heeft dit onderscheid voor het hier behandelde voorstel evenwel geen belang,

⁷³ K.B. van 17 juli 1991, B.S., 21 augustus 1991.

In § 3 wordt bepaald dat het ontwerp van milieujaarprogramma terzelfdertijd voor advies wordt overgezonden aan de S.E.R.V. en de MINA-Raad. Deze brengen hun advies uit aan de Vlaamse Raad en de Vlaamse regering binnen de termijn die de Vlaamse regering bepaalt. Om de Vlaamse Raad in de gelegenheid te stellen van deze adviezen kennis te nemen en ze te betrekken in het begrotings- en programma-debat, zal de termijn voor het uitbrengen van het advies beperkt zijn. De Vlaamse Raad zelf beschikt immers slechts over een termijn van 2 maanden om de begroting te behandelen. De termijn voor het uitbrengen van het advies zal derhalve maximaal 1 maand kunnen bedragen. De termijn voor het uitbrengen van het advies wordt elk jaar bepaald door de Vlaamse regering, rekening houdende met de agenda van de Vlaamse Raad.

Het adviesrecht dat hier wordt voorzien voor de SERV ligt volkomen in de lijn van artikel 8 van het decreet van 27 juni 1985 op de SERV. Daarin is voorzien dat de SERV elk jaar voor 10 september een met redenen omkleed advies uitbrengt over het te voeren begrotingsbeleid. Thans krijgt dit adviesrecht een natuurlijk verlengstuk naar het milieujaarprogramma toe.

Gelet op de specifieke functie van de MINA-Raad in het milieubeleid dient aan dit orgaan eenzelfde adviesmogelijkheid te worden geboden.

In § 4 is voorzien dat na goedkeuring van de begroting de Vlaamse regering het definitief milieujaarprogramma vaststelt, waarbij dan rekening gehouden kan worden met de eventuele begrotingswijzigingen, de adviezen van de SERV en de MINA-Raad en het in de Vlaamse Raad gevoerde debat over het ontwerp van programma. Het milieujaarprogramma wordt ter kennis gebracht van de SERV en de MINA-Raad.

AFDELING 3

Milieuplanning op provinciaal niveau

In deze afdeling wordt aan de provincies de mogelijkheid geboden om milieubeleidsplannen en jaarlijkse milieujaarprogramma's op te stellen ter uitvoering en nadere uitwerking van het gewestelijk milieubeleidsplan.

De voorgestelde tekst houdt slechts een beperkte omkadering in van de provinciale autonomie terzake. Zo wordt de minimuminhoud van de plannen en programma's bepaald, worden de hoofdlijnen van de procedure vastgelegd en wordt vooral de afstemming van de provinciale plannen en programma's met het gewestelijk milieubeleidsplan geregeld, samen met de juridische draagwijdte ervan.

ONDERAFDELING 1

Het provinciaal milieubeleidsplan

Artikel 2.1.15

Naar Nederlands voorbeeld wordt voorzien dat het provinciaal milieubeleidsplan wordt vastgesteld door de provincieraad (§ 1). Het plan heeft betrekking op twee onderscheiden onderwerpen : aangelegenheden van gewestelijk belang en aangelegenheden van provinciaal belang.

In aangelegenheden van gewestelijk **belang**⁷⁴ is de functie van het provinciaal milieubeleidsplan beperkt tot de nadere uitwerking van het gewestelijk milieubeleidsplan. Zoals bekend vervullen de provincies in de milieuwetgeving zeer belangrijke taken die onder het begrip „medebewind” ondergebracht worden. Zo treedt de Bestendige Deputatie op als vergunningverlenende overheid voor inrichtingen van klasse 1 en als beroepsinstantie voor inrichtingen van klasse 2. Heel wat decreten en wetten belasten de Gouverneur met bepaalde toezichtstaken of met het treffen van veiligheidsmaatregelen. Het is van groot belang dat deze taken op planmatige wijze worden aangepakt. Dit is de eerste functie van het provinciaal milieubeleidsplan.

In aangelegenheden van provinciaal belang” kan de provinciale autonomie ten volle spelen. In deze aangelegenheden is de functie van het provinciaal milieubeleidsplan niet beperkt tot een nadere uitwerking van het gewestelijk milieubeleidsplan.

Ingevolge het advies van de Raad van State werd in het tweede lid van § 1 de verhouding tussen het provinciaal en gewestelijk plan eenduidig geregeld.

Naar analogie met het gewestelijk milieubeleidsplan is in § 2 bepaald dat het provinciaal milieubeleidsplan een actieplan omvat als bedoeld in artikel 2.1.7. § 3.

In § 3 is de afstemmingsregeling met het gewestelijk milieubeleidsplan vervat. Aangezien het provinciaal milieubeleidsplan in de eerste plaats nadere uitwerking geeft aan het gewestelijk milieubeleidsplan, is voorzien dat wanneer een nieuw gewestelijk plan in werking treedt het bestaande provinciaal milieubeleidsplan binnen het jaar moet worden herzien of vernieuwd om het in overeenstemming te brengen met het nieuw gewestelijk milieubeleidsplan. De periode van een jaar wordt voldoende geacht, nu de provincies reeds op intensieve wijze betrokken zijn in de ontwerpfase van het gewestelijk milieubeleidsplan (artikel 2.1.9. § 1 en § 5) en zij op dat ogenblik reeds met de voorbereiding van de herziening of de vernieuwing van het provinciaal milieubeleidsplan kunnen beginnen.

Om tijdens de periode van opstelling van het nieuwe provinciale plan conflicten te voorkomen tussen bepalingen van het oude provinciaal plan en bindende bepalingen van het nieuwe gewestelijk plan bepaalt het tweede lid van § 3 dat strijdige bepalingen van het provinciaal plan van rechtswege hun geldigheid verliezen vanaf de inwerkingtreding van het nieuw gewestelijk plan.

Artikel 2.1.16

Het ontwerpplan wordt opgesteld door de Bestendige Deputatie. In het voorontwerp was voorzien dat de procedure hiervoor door de provincieraad zou worden bepaald. Ingevolge de opmerkingen van de Raad van State werd deze bepaling weggelaten en werd de Vlaamse regering gemachtigd om zo nodig nadere regels vast te stellen.

⁷⁴ Het betreft de taken die de provincie uitoefent in het kader van het „medebewind” met het Gewest, met andere woorden de aangelegenheden waarin de provincie optreedt als uitvoerings- of adviesorgaan van het Gewest, hetzij in toepassing van de gewestelijke decreten, hetzij in toepassing van wetten die dateren van voor de staatshervorming in gewestelijke aangelegenheden.

⁷⁵ Het provinciaal belang is onbepaald. Het omvat alles wat niet door hogere rechtsnormen expliciet of impliciet is onttrokken aan de provincie en die aangelegenheden die uitdrukkelijk aan de provincie worden opgedragen.

Artikel 2.1.17

In artikel 2.1.17 worden de grote lijnen van de procedure voor de vaststelling van het plan geregeld. In § 6 wordt de Vlaamse regering gemachtigd om zo nodig nadere regels vast te stellen, vermits deze taak ook hier, gelet op de bezwaren van de Raad van State, niet aan de provincieraad kan worden toevertrouwd.

Om een preventief toezicht mogelijk te maken wordt in § 1 gesteld dat het ontwerpplan aan de Vlaamse regering moet worden meegedeeld. Indien zich problemen zouden voordoen van conformiteit met het gewestelijk plan zal de Vlaamse regering de provinciale overheden hierop kunnen wijzen voor zij het plan definitief vaststellen. Indien met de opmerkingen van de Vlaamse regering geen rekening wordt gehouden en de provincieraad een plan vaststelt dat bepalingen bevat die strijdig zijn met bindende bepalingen van het gewestelijk plan, dan kan de Vlaamse regering achteraf optreden via de vernietigingsbevoegdheid die haar in § 4 wordt toegekend.

Artikel 2.1.18

Aan de Vlaamse regering wordt de mogelijkheid geboden om de provinciale milieuplanning te stimuleren door ze financieel te ondersteunen, onder de door haar te bepalen voorwaarden.

Zoals gesuggereerd door de Raad van State werd dit artikel aangevuld met een bepaling in de zin van die van art. 2.1.25, § 2.

ONDERAFDELING 2

Het provinciaal milieujaarprogramma

Artikelen 2.1.19 en 2.1.20

In deze artikels wordt de mogelijkheid voor de Bestendige Deputatie voorzien om jaarlijks een milieujaarprogramma vast te stellen dat op provinciaal vlak dezelfde functie heeft als het gewestelijk milieujaarprogramma (zie de artikels 2.1.13. en 2.1.14. en de commentaar daarbij).

AFDELING 4

Milieuplanning op gemeentelijk niveau

ONDERAFDELING 1

Het gemeentelijk milieubeleidsplan

In haar oorspronkelijk ontwerp stelde de Commissie voor de gemeenten niet alleen geheel vrij te laten om al dan niet een milieubeleidsplan op te stellen, maar ook om aan deze planning een louter indicatief karakter te geven. Uit het door de Commissie georganiseerde overleg kwam naar voor dat het eerste uitgangspunt – althans in een eerste fase – vrijwel door allen werd bijgetreden, maar dat een grote meerderheid voorstander bleek om de gemeentelijke milieubeleidsplanning, waar deze plaats vindt, ernstig op te vatten en er dezelfde status aan te geven als aan de provinciale milieubeleidsplanning. Als er gemeentelijke plannen worden opgesteld, moeten deze een juridisch bindend karakter hebben en moet in voldoende inspraak en advisering worden voorzien. De bedenking werd geuit dat wanneer een gemeente beslist om

plannen op te stellen, zij hier niet te gemakkelijk zou mogen van kunnen afwijken om de

rechtszekerheid niet in het gedrang te brengen.

De Vlaamse regering is op deze aanbevelingen ingegaan en heeft de planning op gemeentelijk vlak analoog aan de provinciale planning opgevat. Ook hier wordt in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering voorzien om na evaluatie van de vrijwillige planning, de planning op gemeentelijk vlak verplicht te stellen.

Artikel 2.1.21

Artikel 2.1.21. trekt op gemeentelijk vlak de principes door zoals die op provinciaal vlak gelden (art. 2.1.15.). Het past hier nog eens te wijzen op het feit dat doelbewust geen gedetailleerde omschrijving van de inhoud van een gemeentelijk milieubeleidsplan wordt gegeven. De Commissie kan zich immers vinden in volgende conclusie van een Nederlands onderzoeksrapport : „Wij bevelen aan dat de gemeenten zelf bepalen wat in de gegeven situatie, uitgaande van de specifieke wensen voor een milieubeleidsplan, de beste aanpak is en welke methoden of procedures zij daarvoor het meest geschikt achten. Zoals al vaker is opgemerkt vinden wij dat men bij de opstelling van een milieubeleidsplan uit moet gaan van de milieuproblemen die in de gemeente spelen, waarbij men bij de beschrijving van de milieuproblemen het best kan werken vanuit de gecombineerde ingangen van maatschappelijke activiteiten en de milieuproblemen zoals zij zich in de verschillende milieuhygiënische sectoren voordoen (...) Uit de gesprekken (...) is naar voor gekomen dat er in deze gemeenten geen behoefte is aan vaststaande richtlijnen voor de inhoud. De invulling van prioriteiten en zwaartepunten van het milieubeleid kan, afhankelijk van de gemeentelijke situatie, zeer verschillen (...) Meer waarde wordt gehecht aan een zeer globaal model voor een op te stellen gemeentelijk milieubeleidsplan waaruit gemeenten, die de intentie hebben een dergelijk plan op te stellen, informatie kunnen halen”⁷⁶. De Commissie kan zich dan ook vinden in de stelling van de Commissie Gemeentelijk Milieu- en Natuurbeleid dat, zoals elk goed beleid, ook het gemeentelijk milieu- en natuurbeleidsplan moet vertrekken van een correcte en volledige inventaris van de bestaande toestand. Daarvan vertrekkend moet een knelpunteninventarisatie gebeuren om te komen tot prioritaire doelstellingen en bepaling van de middelen”. Dergelijke inventarisatie en knelpuntenanalyse kan de vorm aannemen van een **milieu-audit**⁷⁸.

Artikelen 2.1.22 en 2.1.23

Deze bepalingen regelen de procedure voor de opstelling van het gemeentelijk plan naar analogie met de procedure die geldt voor het gewestelijk milieubeleidsplan.

⁷⁶ MENSINK, A.J.M. en SCHELTINGA, A.M.J., *Het gemeentelijke milieubeleidsplan, Criteria voor opzet, inhoud en toetsing, een vergelijkende studie van zeventien plannen*, Verslagen Milieukunde, nr. 15, K.U. Nijmegen, 1985, 132 p., 97.

⁷⁷ *Ibidem*, 7.

⁷⁸ cf. SMET, M., *Milieu-audit van de Gemeente. Algemene handleiding*, Brussel, 1990, 46 p.

Artikel 2.1.24

Evenals voor de provinciale milieuplanning wordt de mogelijkheid van een subsidiëring van de gemeentelijke milieuplanning voorzien. De Vlaamse regering is evenwel niet verplicht een subsidieregeling uit te werken. Na een evaluatie van de vrijwillige gemeentelijke milieuplanning kan de Vlaamse regering, indien zij dit opportuun, acht, het stelsel van de gemeentelijke milieuplanning verplicht maken.

ONDERAFDELING 2

Het gemeentelijk milieujaarprogramma

Artikelen 2.1.25 en 2.1.26

Deze bepalingen betreffende het gemeentelijk milieujaarprogramma stemmen overeen met deze die gelden voor het gewestelijk milieujaarprogramma.

HOOFDSTUK 2

Milieukwaliteitsnormen

In dit hoofdstuk wordt aan de Vlaamse regering de opdracht gegeven milieukwaliteitsnormen vast te stellen voor de onderscheiden onderdelen van het milieu. Tevens worden de basisbeginselen terzake vastgelegd.

In vergelijking met de bestaande wetgeving is dit een novum. Noch de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, noch de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, noch de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder voorzien uitdrukkelijk in de verplichting om milieukwaliteitsnormen vast te stellen. Dit is wel het geval, zij het voor een beperkt toepassingsgebied, met de wet van 24 mei 1983 betreffende de algemene normen die de kwaliteitsobjectieven bepalen van oppervlaktewater bestemd voor welbepaalde doeleinden. De eerder vermelde wetten zijn evenwel zo ruim in het toekennen van bevoegdheden dat de Koning, respectievelijk de Vlaamse regering, er voldoende rechtsgrondslag in vonden om milieukwaliteitsnormen vast te stellen, hetzij ter uitvoering van Europese richtlijnen, hetzij anderszins.

De Vlaamse regering is van oordeel dat het aangewezen is m.b.t. milieukwaliteitsnormen een eenvormig decretaal kader te scheppen dat van toepassing is op alle milieucompartimenten. Het is ongetwijfeld juist dat de verontreinigingsproblematiek in de onderscheiden milieucompartimenten erg verschillend is, ondanks de wisselwerkingen die er onderling bestaan. Zo zal het bepalen van de gewenste milieukwaliteit of de hoogst toegelaten mate van verontreiniging steeds compartiment per compartiment gebeuren, dit alleen reeds omwille van de onderscheiden fysische eigenschappen en functies van de onderscheiden milieucompartimenten. Een gezamenlijke milieukwaliteitsnorm voor de drie compartimenten is dan ook niet goed denkbaar. De vraag rijst dan of het wel zin heeft terzake van milieukwaliteitsnormen te voorzien in een gemeenschappelijke decretale onderbouw. De Vlaamse regering meent van wel.

In de eerste plaats dient een logische samenhang tot stand gebracht te worden in de normering van bepaalde polluenten die relevant zijn voor twee of meer milieucompartimenten. Verder kunnen, ondanks de eerder vermelde verschillen en de noodzakelijke compartmentsgerichte uitbouw van de mi-

lieukwaliteitsnormen, een aantal gemeenschappelijke juridische en beleidsmatige kenmerken onderkend worden die een eenvormige decretale regeling verantwoorden. Het betreft ondermeer het onderscheid tussen de verschillende types van normen (basiskwaliteitsnormen versus bijzondere kwaliteitsnormen), hun juridische draagwijdte (grenswaarden en richtwaarden), het belang ervan voor de vergunningverlening, de planning, de milieu-effectrapportering, de wijze van monitoring en handhaving ervan.

Daar waar milieukwaliteitsnormen voor één of ander milieucompartiment een specifieke rol te vervullen hebben, wordt daarvoor een bijzondere regeling voorgesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de milieukwaliteitsnormen ten behoeve van een smogalarm-regeling inzake luchtverontreiniging. Dit hoofdstuk valt dan ook uiteen in twee afdelingen : een afdeling met algemene bepalingen, waarin de regels worden neergelegd die gemeen zijn aan de onderscheiden milieucompartimenten, en een afdeling met bijzondere bepalingen, waarin de regels worden neergelegd die betrekking hebben op bijzondere problemen. Het spreekt vanzelf dat de normen die door de Vlaamse regering zullen worden vastgesteld in toepassing van het algemeen deel specifiek zullen zijn voor ieder milieucompartiment afzonderlijk, wat uiteraard niet uitsluit dat eenzelfde pollutant of groep van pollutanten gereguleerd wordt in functie van de onderscheiden compartimenten (b.v. de zware metalen). Hoger werd reeds vermeld dat dit ook wenselijk is om de vereiste logische samenhang in de normering te bekomen.

Tot slot van deze algemene inleiding dient de aandacht er te worden op gevestigd dat dit hoofdstuk geen betrekking heeft op **immissienormen**⁷⁹ of „inworpnormen” die gehanteerd worden ter beperking en controle van individuele bronnen van verontreiniging, waar dat omwille van technische redenen niet mogelijk is via emissienormen. Gedoeld wordt op situaties waarbij emissies niet plaatsvinden via daartoe bestemde afvoerkanalen (schoorsteen, lozingspijp e.d.m.), maar waarbij de emissies een verspreid karakter hebben. Aangezien het in die situaties niet mogelijk is de precieze emissies met nauwkeurigheid te bepalen, wordt in de praktijk in dat geval gebruik gemaakt van immissiemetingen rond de betrokken verontreinigingsbron en dit voor zover de aldaar gemeten immissiewaarden kunnen toegeschreven worden aan de te controleren bron (met andere woorden de achtergrondverontreiniging wordt niet in beschouwing genomen). In dergelijke gevallen worden de immissienormen gehanteerd ter compensatie van de onmogelijkheid om de precieze emissies te bepalen door middel van emissiemetingen. Vanuit juridisch oogpunt bezien, vervullen deze immissienormen in dergelijke gevallen de functie van een resultaatverbintenis. Deze problematiek zal worden behandeld in een later aan het decreet toe te voegen hoofdstuk „Milieuhygiënische normen”.

⁷⁹ “Immissie” wordt door van Dale in relatie tot milieuhinder gedefinieerd als „het inbrengen- inworp van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen of van geluid” (*van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Elfde herziene druk, Van Dale Lexicografie, Utrecht/Antwerpen, 1984). De Larousse Encyclopedie van het milieu vermeldt : „immissie (inworp), intrede van een verontreiniging (b.v. stof, organisme, warmte, straling) in een begrensde milieu. De inworp wordt dikwijls uitgedrukt in hoeveelheden per tijdseenheid. De term wordt ook wel gebruikt om de concentratie van een verontreiniging in het ontvangende milieu aan te geven. In milieuhygiënische vergunningen worden soms inworpnormen of -voorschriften gegeven, waardoor voor de uitworp (emissie) bepaald is welke maat niet mag worden overschreden (de ten hoogste toelaatbare inworp).” *Larousse Encyclopedie van het Milieu*, J.G. TEN HOUTEN en H. GYSELS (red.), Oosthoek's Uitgeversmaatschappij B.V. Utrecht/ Heidelberg Orbis Hasselt, 1984,225).

AFDELING 1

Algemeen

Artikel 2.2.1

§ 1 verplicht de Vlaamse regering ertoe milieukwaliteitsnormen vast te stellen.

Er wordt doelbewust gesproken over milieukwaliteitsnormen om te wijzen op de juridische gevolgen die aan deze, wat de inhoud betreft, technische normen worden verbonden. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de rechtspraak van het Arbitragehof en een Aanbeveling van de Raad van de Europese Gemeenschappen⁸⁰.

De Vlaamse regering is er zich van bewust dat men in technische kringen het begrip „norm” veelal in een andere betekenis gebruikt. Men denkt dan aan de „normen” die vastgesteld worden door de normalisatie-instituten (ISO, CEN, CENELEC, DIN, BIN) en die op milieugebied veelal een beschrijving inhouden van gestandaardiseerde meetmethodes, analysemethodes en werkwijzen. In juridisch opzicht zijn deze normen slechts verbindend wanneer de wetgever er uitdrukkelijk naar verwijst, voor het overige gelden zij slechts als „regels van goed vakmanschap”. De Vlaamse regering is dan ook van oordeel dat de term „milieukwaliteitsnorm” adequaat is in een juridische tekst, gelet op de vermelde rechtspraak van het Arbitragehof en de Aanbeveling van de Raad van de E.G.

De verplichting voor de Vlaamse regering om milieukwaliteitsnormen vast te stellen, heeft in de eerste plaats betrekking op de drie componenten van het milieu (lucht, water en bodem). Tevens moeten normen vastgelegd worden op het stuk van de geluidshinder. In vergelijking met de actuele situatie betekent dit dan ook dat naast normen voor oppervlaktewateren (B.VI.Ex. van 21 oktober 1987 tot vaststelling van de kwaliteitsdoelstellingen voor alle oppervlaktewateren van het openbaar hydrografisch net en tot aanduiding van de oppervlaktewateren bestemd voor drinkwater, zwemwater, viswater en schelpdierwater, B.S., 6 januari 1988) en lucht (K.B. van 16 maart 1983 tot vaststelling van grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes, B.S., 29 april 1983 ; K.B. van 3 augustus 1984 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood, B.S., 13 oktober 1984 ; K.B. van 1 juli 1986 tot vaststelling van luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide, B.S., 23 september 1986) ook normen moeten vastgesteld worden inzake bodem en grondwater en inzake geluidshinder.

⁸⁰ Het Arbitragehof geeft volgende definitie : „kwaliteitsnormen voor het milieu, die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder in een bepaald milieu (of een gedeelte ervan) niet mag worden overschreden” (Arbitragehof, nr. 47 van 25 februari 1988, B.S., 17 maart 1988, nr. 55 van 26 mei 1988, B.S., 16 juni 1988). De Raad van de Europese Gemeenschappen geeft volgende definitie : „kwaliteitsnormen voor het milieu, die in de vorm van dwingende rechtsteksten voorschrijven welke niveaus van verontreiniging of hinder in een bepaald milieu of gedeelte van een milieu niet mogen worden overschreden” (Aanbeveling 75/436/EURATOM-EGKS-EEG van de Raad van 3 maart 1975 betreffende de toerekening der kosten en het optreden van de overheid op milieugebied, bijlage, **Pb.L.**, 1975, nr. 194).

Voor lucht (Richtlijnen 80/779/EEG, 82/884/EEG en 85/203/EEG) en oppervlaktewateren (Richtlijnen 75/440/EEG, 76/160/EEG, 78/659/EEG, 79/923/EEG, 76/464/EEG en diverse dochterrichtlijnen) vloeit deze verplichting reeds voort uit diverse EEG-richtlijnen. Vermits de richtlijnen inzake lucht slechts betrekking hebben op enkele polluenten en gelden als minimumregels, zal het aangewezen zijn meer uitgebreid en strikter te normeren. Dat werd trouwens in het MINA-plan 90-95 reeds vooropgesteld, daar waar sprake is om ook normen vast te stellen ten aanzien van ozon, zware metalen, VOS, CO..

Naast milieuhygiënische milieukwaliteitsnormen heeft de Vlaamse regering, op advies van de MINA-Raad, ook de mogelijkheid voorzien om ecologische kwaliteitsnormen vast te stellen met betrekking tot de aanwezigheid van bepaalde elementen in het milieu met het oog op het bevorderen van de biologische diversiteit en de bescherming van ecosystemen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan normen i.v.m. de oeverstructuur van onbevaarbare waterlopen. De finaliteit van dergelijke normen is op beperkende wijze omschreven. Het kan niet de bedoeling zijn om bv. vanuit esthetische of cultuurhistorische overwegingen de aanwezigheid van bepaalde landschapselementen voor te schrijven.

Artikel 2.2.2

Dit artikel bepaalt de procedure die moet worden gevolgd bij de vaststelling van milieukwaliteitsnormen.

Deze procedure is gericht op democratisering van de besluitvorming rond dergelijke normen. Het bepalen van de gewenste kwaliteit van het leefmilieu houdt immers belangrijke politieke keuzen in, die in een democratische samenleving op basis van een brede maatschappelijke discussie horen te worden genomen. In het verleden werden milieukwaliteitsnormen te dikwijls zonder enige vorm van georganiseerde inspraak door de uitvoerende macht vastgesteld. Aan dit gebruik wil de Vlaamse regering met dit ontwerp een einde stellen.

Daarom is in § 1 een formele raadpleging van de maatschappelijke actoren via de SERV en de MINA-Raad voorgeschreven. Deze bepaling werd aangepast in de door de Raad van State geadviseerde zin.

Omdat het zou kunnen voorkomen dat de termijnen voor de nakoming van Europese of internationale verplichtingen inzake het vaststellen van milieukwaliteitsnormen te kort is om de in § 1 vastgestelde adviesprocedure te volgen, wordt de Vlaamse regering in § 2 gemachtigd om in dergelijk geval de adviestermijn in te korten. Ten behoeve van de rechtszekerheid werd, zoals geadviseerd door de Raad van State, de afwijkingsbevoegdheid van de regering nauwkeuriger omschreven en uitdrukkelijk beperkt tot het inkorten van de adviestermijn in de gevallen waarin de internationaal opgelegde termijn het eerbiedigen van de normale adviestermijn van twee maanden onmogelijk maakt. In de praktijk zal dit slechts hoogst uitzonderlijk het geval zijn.

Artikel 2.2.3

Basiskwaliteitsnormen zijn normen die voor het ganse grondgebied gelden. Zij beogen een minimale bescherming. In bepaalde gebieden zal het nodig of wenselijk zijn een betere milieukwaliteit te realiseren. Daarom wordt voorzien dat er bijzondere kwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld.

Het onderscheid basiskwaliteitsnormen - bijzondere kwaliteitsnormen beantwoordt aan de huidige toestand van de wetgeving op de oppervlaktewateren en (potentieel althans) aan de bestaande wetgeving op de luchtverontreiniging. Eenzelfde onderscheid wordt vooropgesteld in het MINA-plan 90-95 waarin sprake is van basiskwaliteitsnormen en ecologische kwaliteitsnormen (11- 49). In de voorgestelde tekst wordt aan de Vlaamse regering de bevoegdheid toegekend om dergelijk onderscheid te maken, het is geenszins een verplichting. Inzake bodem is het wellicht zo dat de uiteenlopende samenstelling ervan (zand, leem, klei...) samen met de onderscheiden bestemming of aanwending ervan (landbouw, natuurgebied, woonzone, industrie..) het opstellen van basiskwaliteitsnormen weinig zinvol maakt. Wel kan overwogen worden bepaalde normen vast te stellen die beogen de multifunctionaliteit van de bodem te verzekeren. Hetzelfde geldt ten aanzien van geluidshinder. Uit de buitenlandse voorbeelden (Nederland, Duitsland) en de internationale normen (ISO) blijkt dat dergelijke normering gebeurt in functie van de bestemming van het gebied (industrie, woongebied, natuurgebied) en dat er in de praktijk geen basisnormen worden gehanteerd.

Daar waar basisnormen wel aangewezen zijn (**water,lucht**) kunnen strengere bijzondere normen worden vastgesteld voor bepaalde gebieden omwille van de bestemming die zij hebben (b.v. natuurgebied, waterwingebied), hetzij omwille van de functie die zij hebben (b.v. zwemzone). Het begrip „bestemming” verwijst hier naar een aanwijzing door de overheid van het betrokken gebied op grond van één of andere wetgeving (b.v. wet natuurbeschoud, wet op ruimtelijke ordening en stedenbouw, grondwaterwetgeving). Het begrip functie verwijst, bij gebreke van een dergelijke aanwijzing, naar het feitelijk gebruik dat van het gebied wordt gemaakt (b.v. stedelijke agglomeratie, zwemwaterzone,...) of naar de ecologische functie ervan (bv. bufferzone).

Het voorgestelde onderscheid laat ook toe de gepaste uitvoering te geven aan de EEG-richtlijnen waarbij meestal naast een (basis)grenswaarde een richt- of streefwaarde wordt aangegeven die als uitgangspunt moet dienen bij het vaststellen van striktere normen in bepaalde gebieden (b.v. natuurgebieden, saneringsgebieden)

Artikel 2.2.4

Bij milieukwaliteitsnormen wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen grenswaarden, richtwaarden en streefwaarden. Beide laatste begrippen worden vaak door elkaar gebruikt en hun precieze betekenis is niet steeds duidelijk vastgelegd. Hoewel de Commissie-Boeken had voorgesteld' om naar Nederlands voorbeeld deze drie termen te hanteren, heeft de Vlaamse regering, ingevolge de opmerkingen van de Raad van State, er uiteindelijk voor geopteerd om slechts de eerste twee categorieën in dit ontwerp te hanteren.

Grenswaarden mogen in beginsel niet worden overschreden. Zij geven als het ware een gevaarsdrempel aan waarbij, als deze wordt overschreden, bepaalde belangen in het gedrang kunnen komen. Welke belangen dit zijn valt niet in zijn algemeenheid vast te stellen, het zijn de belangen die de norm beoogt te beschermen. Veelal zal het gaan om de menselijke gezondheid (b.v. bij luchtverontreiniging, zwemwater), in andere gevallen zal het gaan om ecologische belangen (b.v. bescherming van het leven van vissen bij viswater, of bescherming van de ecologische basisfuncties bij basiskwaliteitsnormen voor de oppervlaktewateren). Nu deze grenswaarden niet mogen overschreden worden om de erdoor beschermde belangen niet in het gedrang te brengen, rijst de vraag wat er

dient te gebeuren als dit toch gebeurt of dreigt te gebeuren, b.v. tengevolge van natuurlijke fenomenen (b.v. langdurige inversieperiode, uitermate en langdurig zonnig weer) of tengevolge van andere onvoorziene gebeurtenissen (b.v. ongeval met een tankwagen waardoor een rivier wordt verontreinigd, explosie bij een chemisch bedrijf...) . Daarvoor kunnen geen algemene regels worden vooropgesteld. Alles hangt af van het betrokken milieucompartiment, de door de grenswaarde beschermde belangen en de mogelijkheden die de overheid heeft om in de situatie verandering te brengen. Wanneer de grenswaarden inzake luchtverontreiniging gericht zijn op de bescherming van de menselijke gezondheid dringen veiligheidsmaatregelen zich op in functie van de ernst van het gevaar en de mogelijkheid om door overheidsmaatregelen op korte termijn invloed uit te oefenen op de luchtkwaliteit (smogalarmregeling). Elkeen ondergaat immers noodgedwongen de gevolgen van de luchtverontreiniging. Gaat het echter om de overschrijding van de grenswaarden voor zwembadwater dan kan volstaan worden met het instellen van een (tijdelijk) zwembadverbod.

Aangezien de voorgestelde tekst deze uiteenlopende situaties moet dekken wordt aan de Vlaamse regering, die de grenswaarden bepaalt, tevens de verplichting opgelegd in de verordeningen aan te geven wat er precies moet gebeuren bij (dreigende) overschrijding van de gestelde grenzen en wie deze maatregelen treft. De aard van de maatregelen en de overheden die ze kunnen treffen zal uiteraard mee bepaald worden door de overige onderdelen van het decreet en de relevante sectorale regelingen. Door de opname van de verplichting tot ingrijpen bij dreigende overschrijding wordt de bindende kracht van grenswaarden onderstreept.

Volledigheidshalve dient opgemerkt te worden dat het feit dat een grenswaarde niet mag overschreden worden, niet uitsluit dat deze geformuleerd wordt in de vorm van percentielen (b.v. **98-percentiel** van de 24-urenmetingen). De grenswaarde zal dan slechts overschreden zijn indien het aantal afwijkingen hoger ligt dan de toegelaten (bij een 98-percentiel wordt de grenswaarde overschreden indien men méér dan 2 % overschrijdingen vaststelt).

Richtwaarden zijn vergelijkbaar met grenswaarden, maar hun verbindende kracht is minder groot. Terwijl de grenswaarden in beginsel nooit mogen overschreden worden en de overschrijding tengevolge van overmacht-situaties aanleiding geeft tot dringende veiligheidsmaatregelen, kan van richtwaarden worden afgeweken omwille van gewichtige redenen. Er is evenmin een verplichting om bij overschrijding dringende veiligheidsmaatregelen te treffen. De beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat in geval van afwijking een deugdelijke motivering voorhanden is. Wat precies bedoeld wordt met gewichtige redenen valt moeilijk in zijn algemeenheid te zeggen gezien de zeer uiteenlopende situaties die zich voordoen.

In het voorontwerp was ook sprake van streefwaarden, die het milieukwaliteitsniveau aangeven dat overeenstemt met de vereisten van duurzame ontwikkeling. Conform het advies van de MINA-Raad werd hier een uitdrukkelijk verband met het begrip „duurzame ontwikkeling” gelegd. Gelet op hun louter indicatieve en programmatorische strekking werd ervan afgezien om deze categorie op te nemen in deze decreetale regeling. Streefwaarden kunnen, waar dit nuttig wordt geacht, eventueel in het gewestelijk milieubeleidsplan worden opgenomen als leidraad voor het beleid op lange termijn.

In een volgende fase dient nagegaan te worden of de thans reeds vastgestelde besluiten inzake milieukwaliteitsnormen deze onderscheiden begrippen in de hier vastgelegde beteke-

nis gebruiken, zo niet zullen ze moeten herzien worden in het licht hiervan. Wat de grenswaarden betreft zal dit veelal het geval zijn, met uitzondering wellicht van de Vlaamse basis-kwaliteitsnormen voor de oppervlaktewateren (B.Vl.Ex. van 21 oktober 1987) die wellicht beter als richtwaarden tot hun recht zouden komen. Overigens is de terminologie van de EEG-richtlijnen niet steeds eenduidig. Soms wordt het begrip richtwaarden er gebruikt als een referentiepunt voor het vaststellen van grenswaarden voor bijzondere beschermingsgebieden (R1.80/779/EEG, 85/203/EEG). Soms worden de begrippen richt- en streefwaarde door elkaar gebruikt (R1.75/440/EEG, 76/160/EEG) en is bepaald dat de Lid-Staten grenswaarden moeten vaststellen die liggen tussen de in de richtlijn voorziene grens- en richt-/streefwaarden.

De verschillende soorten normen kunnen afzonderlijk of in combinatie kunnen worden gebruikt.

Zo is het goed denkbaar dat voor een bepaald milieucompartiment en een bepaalde pollutant enkel een grenswaarde wordt bepaald (thans voor lood in de lucht : $2\mu\text{g. m}^3$). Er zou ook tegelijkertijd een grens- en een richtwaarde kunnen worden bepaald (b.v. richtwaarde lood in de lucht $1\mu\text{g. m}^3$).

Uit de 'tekst kan worden afgeleid dat grenswaarden een gevaarsdrempel aangeven.- Dat gevaar kan van verschillende aard zijn : gezondheidsschade, teeltschade, bepaalde ecologische schade, naargelang het voorwerp van de norm (water, lucht, bodem, geluid), naargelang het gaat om een basisnorm of een bijzondere norm... Ook voor dit soort norm zal wetenschappelijk onderzoek erg belangrijk zijn. Gezien de juridische consequenties (veiligheidsmaatregelen, vergunningen) zal ook rekening gehouden worden met de bestaande kwaliteitstoestand, de economische implicaties enz.

Richtwaarden kunnen verschillende functies hebben. Zij kunnen, wanneer er bijvoorbeeld een gefaseerde verstrenging in de tijd is voorzien, stilaan evolueren in de richting van de streefwaarden en aldus mee bijdragen tot de realisatie van de algemene doelstelling : de kwaliteit van het milieu verbeteren tot het „no-effect”-niveau. De hoogte ervan zal dan mee afhangen van de technische en economische mogelijkheden om aan dat beleid gestalte te geven en aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid ervan. Zij kunnen ook gehanteerd worden ter bescherming van belangen waarvan geoordeeld wordt dat hun bescherming niet zo sluitend behoeft te zijn dat grenswaarden aangewezen zijn (met de daaraan verbonden consequenties), zodat de erdoor beschermde belangen in bepaalde gevallen behoeven te wijken voor andere belangen of overwegingen.

Veeleer dan te pogen door algemene omschrijvingen in de wet zelf criteria voorop te stellen omtrent de hoogte van deze normen, werd ervoor geopteerd door een stelsel van betrokkenheid van de onderscheiden geledingen van de maatschappij, door inspraak en rechtsbescherming bij de opmaak van deze normen, te waarborgen dat deze taak ernstig wordt opgevat (zie artikel 2.2.2.).

Het spreekt vanzelf dat de normen in de tijd gefaseerd kunnen worden. Het is evenmin uitgesloten dat wanneer voor eenzelfde probleem grens- en richtwaarden worden bepaald deze een verschillende tijdschaal hanteren (b.v. grenswaarden voor hoge verontreinigingsniveaus gedurende korte perioden, richtwaarden op een veel lager niveau maar dan voor een lange periode).

Artikel 2.25

Het „stand-still”-beginsel houdt in dat de milieukwaliteit in relatief schone gebieden of milieucompartmenten (compartmenten of gebieden waar de kwaliteit beter is dan de norm voorschrijft) niet mag verslechteren, terwijl ook de verontreiniging in verontreinigde compartimenten of gebieden niet mag toenemen, maar moet worden teruggedrongen. De toepassing van het „stand-still”-beginsel moet voorkomen dat in situaties waarin de feitelijke verontreiniging onder de toegestane grens blijft, de voorhanden zijnde „vervuilingsruimte” wordt opgevuld tot aan de norm. Het beginsel wordt in één of andere vorm geformuleerd in het merendeel van de EEG-richtlijnen die kwaliteitsnormen bepalen. Veelal is voorzien dat in de „schone gebieden” de milieukwaliteit niet „merkbaar” of „aanmerkelijk” (R1.80/779/EEG, 82/884/EEG, 85/203/EEG) mag achteruitgaan, soms is voorzien dat er geen afwenteling mag gebeuren naar andere gebieden of milieucompartmenten toe. In de U.S. Clean Air Act geldt terzake een „prevention of significant deterioration”-beleid. In het Nederlandse voorstel Milieuplannen en milieukwaliteitseisen is bepaald dat indien in een gebied waarvoor een milieukwaliteitseis geldt, voor het betrokken onderdeel van het milieu de kwaliteit beter is dan de eis aangeeft, die kwaliteit in de plaats treedt van de in eis aangegeven kwaliteit. In de AMvB's waarbij kwaliteitseisen worden gesteld kan worden bepaald dat deze regel niet van toepassing is. Hier is het principe derhalve dat in beginsel de milieukwaliteit niet mag achteruitgaan, tenzij in de desbetreffende verordeningen daarop uitzondering wordt gemaakt.

De formulering van § 1 werd aangepast ingevolge het advies van de Raad van State. Het „stand-still”-beginsel wordt op dezelfde wijze geformuleerd als in bepaalde EEG-richtlijnen (75/440/EEG, 76/160/EEG, 78/659/EEG, 79/923/EEG, 79/923/EEG, 84/491/EEG), als een verplichting om de betere milieukwaliteit te behouden, zonder een feitelijke toestand uitdrukkelijk tot „norm” te verheffen.

Artikel 2.2.6

Voor de handhaving van milieukwaliteitsnormen is monitoring onontbeerlijk om de toestand van de genormeerde onderdelen van het milieu te kunnen bepalen en het verloop daarvan in de tijd te kunnen volgen, om overschrijdingen van de normen te kunnen constateren en de oorzaken daarvan te kunnen opsporen.

Het vaststellen van milieukwaliteitsnormen is slechts zinvol wanneer daar meteen een meetprogramma aan wordt verbonden. Daarom moet in ieder uitvoeringsbesluit waarbij normen worden vastgesteld een regeling worden opgenomen met betrekking tot de verplichting van de daartoe aangewezen instellingen of personen tot het meten of berekenen van de milieukwaliteit en de wijze van rapporteren van de resultaten.

Welke instellingen of personen daarvoor in aanmerking komen zal mee afhangen van de beslissingen die worden genomen m.b.t. de structuur en de opdrachten van de milieuadministraties en -parastatalen en de aanwezigheid van het overige potentieel. Op het gebied van de oppervlaktewateren en de luchtverontreiniging is het onderhouden van de meetnetten een taak van de Vlaamse Milieumaatschappij. De tekst van § 1 laat echter ook toe om in bepaalde gevallen meettaken toe te vertrouwen aan andere instellingen. Het spreekt vanzelf dat de opdrachten zodanig moeten verdeeld worden

opdat een representatief beeld van de toestand wordt verkregen en dubbel werk wordt uitgesloten.

De representativiteit van de resultaten van immissiemetingen hangt van verschillende factoren af :

- ruimtelijke spreiding van meetpunten en meetposten ;
- monsternamemethodes
- analysemethodes
- wijze van interpretatie van de resultaten

Teneinde de representativiteit van de meetresultaten te garanderen zullen daaromtrent voorschriften moeten worden vastgesteld door de Vlaamse regering. Dergelijke verplichting vloeit trouwens voort uit de EEG-richtlijnen.

Het spreekt vanzelf dat over de resultaten van deze metingen regelmatig verslag moet worden uitgebracht bij de bevoegde overheid. Het werd niet opportuun geacht voor deze verslagen een bijzondere regeling te construeren inzake openbaarmaking en toegankelijkheid. Met het oog op de implementatie van de Richtlijn van de Raad 90/313/EEG van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot **milieu-informatie**⁸¹ wordt immers gewerkt aan een algemene decretale regeling, die ook van toepassing zal zijn op de hier bedoelde gegevens.

Als uit de resultaten van de metingen blijkt dat de normen worden overschreden brengt dit voor de Vlaamse regering de verplichting mee onderzoek te laten verrichten naar de oorzaken daarvan. Welke instellingen of personen met dit onderzoek dienen te worden belast valt niet in zijn algemeenheid te zeggen. Ook dat hangt af van de algemene taakverdeling.

Artikel 2.2.7

De verbindende kracht van grens- en richtwaarden komt niet alleen tot uiting in de verplichting om veiligheidsmaatregelen te treffen bij (dreigende) overschrijding van de grenswaarden, de verplichting om rekening te houden met grens- en richtwaarden bij de vergunningverlening, de verplichting om metingen te doen en onderzoek te verrichten naar de oorzaken van de overschrijding van milieukwaliteitsnormen, maar ook en niet in het minst door de verplichting om bij overschrijding van grenswaarden herstelprogramma's op te stellen en uit te voeren. Zoals geadviseerd door de MINA-Raad werd de term „saneringsprogramma”, die in het voorontwerp werd gehanteerd, vervangen door de meer algemene term „herstelprogramma”.

Het onderzoek naar de oorzaken van een overschrijding van grenswaarden kan tot twee onderscheiden conclusies voeren : a) ofwel is deze overschrijding het gevolg van toevallige en tijdelijke omstandigheden zonder dat er blijvende gevolgen zijn voor het milieu, b) ofwel heeft deze overschrijding een meer blijvende oorzaak of zijn er blijvende gevolgen voor het milieu. In het eerste geval dringen zich geen structurele maatregelen op, in het tweede geval wel. Vandaar dat voorzien is dat bij overschrijding van een grenswaarde een herstelprogramma moet worden opgesteld. Dergelijke verplichting is voorzien in het merendeel van de EEG-richtlijnen die kwaliteitsnormen vaststellen.

⁸¹ **Pb.L.**, 1990, nr. 158,56-58.

Het programma wordt opgesteld, hetzij door de Vlaamse regering, hetzij door een door haar aangewezen bestuur of instelling. Dit kan verschillen van milieucompartiment tot milieucompartiment en is afhankelijk van de algemene bevoegdheidsverdeling tussen de administratieve diensten en instellingen van het Gewest enerzijds en de verdeling van de bevoegdheid tussen het Gewest en de intermediaire en lokale besturen anderzijds.

De voorgestelde tekst beperkt er zich toe in het algemeen aan te geven wat in een dergelijk herstelprogramma moet worden opgenomen : inventarisatie van de onderscheiden bronnen en hun relatieve bijdrage tot de verontreiniging of verstoring ; de grootte van de inspanning die door de onderscheiden bronnen zou moeten worden geleverd. Het herstelprogramma inventariseert de aanwijsbare d.w.z. significante bronnen. Bij dit begrip dienen twee kanttekeningen te worden geplaatst. Hiermee worden niet enkel grote individuele bronnen bedoeld, maar ook een verzameling kleine bronnen kan zijn bedoeld. In het geval van de bescherming van de oppervlaktewateren bijvoorbeeld, kan de afvalwater dat afkomstig is van een woonwijk, een deelgemeente of een gemeente een significante bron van verontreiniging zijn, hoewel het gaat om een verzameling bronnen die op zich genomen niet belangrijk zijn. Zo kunnen ook een aantal landbouwbedrijven tezamen verantwoordelijk zijn voor een probleem van eutrofiëring tengevolge van overbemesting en derhalve tezamen een significante bron vormen. Het begrip significante bron moet ook steeds in relatie worden gebracht met het voorwerp van het herstelprogramma. Indien er zich bijvoorbeeld een probleem voordoet bij een kleine, waardevolle maar kwetsbare waterloop kunnen kleine bronnen significante bronnen zijn, terwijl enkele huishoudelijke afvalwaterlozingen geen merkbare invloed hebben op een waterrijke rivier.

Wanneer een grenswaarde, die als alarmdrempel geldt, wordt overschreden is de verontreiniging per definitie „betekenisvol”. Vandaar dat niet op de suggestie van de Raad van State kon worden ingegaan om de termen „betekenisvolle bronnen van verontreiniging” te vervangen door „bronnen van betekenisvolle verontreiniging”. Het bijvoeglijk naamwoord „betekenisvol” in deze uitdrukking slaat immers op de bronnen en niet op de verontreiniging die a priori betekenisvol is. Ingevolge de opmerkingen van de Raad van State werd het begrip „betekenisvolle bronnen” evenwel vervangen door het duidelijker begrip „aanwijsbare bronnen”.

Conform het advies van de Raad van State werden in § 2 alle voorwaardelijke bewoordingen vervangen door imperatieve bewoordingen. In § 2, 3” wordt bepaald dat het herstelprogramma tevens de beleidsinstrumenten dient aan te geven die moeten aangewend worden om het gestelde doel te bereiken. Afhankelijk van het probleem kan dit gaan om de herziening van vergunningen, het optrekken van de investeringsinspanning van de overheid, het afsluiten van milieubeleids-overeenkomsten, het uitvoeren van saneringswerken... Tevens dient aangegeven te worden welke overheden daartoe bevoegd zijn. Het herstelprogramma moet ook een tijdschema voorstellen voor de realisatie ervan. Telkens zal een afweging in **concreto** moeten gebeuren in functie van de ernst van de situatie, de technische en economische mogelijkheden, het maatschappelijk draagvlak, enz.

Aangezien het veelal zo zal zijn dat meerdere overheden op één of andere wijze betrokken zijn bij de problematiek is voorzien dat het programma moet meegedeeld worden aan al die overheden die dan binnen hun bevoegdheidssfeer de vereiste maatregelen kunnen treffen om het objectief te bereiken. In bepaalde gevallen zal het programma ook moeten

meegedeeld worden aan de Commissie van de E.G., met name in die gevallen dat dit voorgeschreven is door EEG-richtlijnen.

De uitvoering van de nodige, dwingend opgelegde herstelmaatregelen zal in de praktijk onvermijdelijk een zekere tijd vergen. Vandaar dat sub 4" sprake is van een termijn. Het bepalen van een termijn impliceert echter niet, zoals de Raad van State vreest, dat de overschrijding van de grenswaarden zonder meer door de overheid wordt gedoogd. Er is wel degelijk een onrechtmatige toestand waaraan zo snel als materieel mogelijk is een einde moet worden gesteld. Het is in deze zin dat de bepaling sub 4" moet worden geïnterpreteerd.

In § 4 wordt voorzien dat de implementatie van het programma op gezette tijden moet worden geëvalueerd. Deze evaluatie kan tot bijsturing leiden.

Daar voor bodemsanering een specifieke decretale regeling in voorbereiding is, wordt deze problematiek door § 5 buiten het toepassingsgebied van art. 2.2.7. gelaten.

AFDELING 2

Bijzondere bepalingen

Naast een algemene basisregeling die geldt voor de drie milieucomponenten, alsmede voor geluidshinder, kunnen bepaalde bijzondere problemen rijzen in één milieucompartiment. Eén van die problemen betreft de periodes van verhoogde luchtverontreiniging tengevolge van bijzondere meteorologische omstandigheden waarvoor een afzonderlijke regeling wordt voorgesteld. Daar een specifieke wettelijke regeling van dit probleem ontbreekt in de wet van 1964 op de luchtverontreiniging, die inmiddels achterhaald is door tal van nieuwe ontwikkelingen in het milieurecht, heeft de Vlaamse regering ervoor geopteerd om, zoals geadviseerd door de Commissie, een specifieke regeling op te nemen in dit ontwerp.

Artikel 2.2.8

Uit de ervaring van de laatste jaren blijkt dat we op twee verschillende tijdstippen van het jaar geconfronteerd worden met problemen van tijdelijk verhoogde concentraties van luchtverontreiniging. Enerzijds zijn er de episodes van fotochemische smog in de zomer bij bepaalde meteorologische omstandigheden (het 03-probleem), anderzijds zijn er de periodes van verhoogde **SO₂** en **NO_x-concentraties** tijdens winterse inversieperiodes. In het verleden werden ten behoeve van deze situaties niet-bindende normen en alarmregelingen uitgewerkt. In het MINA-plan 90-95 (1-263) werd vooropgesteld dat terzake een dwingende regeling moet worden uitgewerkt met het oog op een maximale beperking van de Vlaamse bijdrage in de emissies van de terzake relevante stoffen in deze periodes.

In het VLAREM 11 werd in de artikelen 88 tot 91 een regeling uitgewerkt voor smogperiodes, waarin bijzondere voorschriften werden neergelegd voor **inrichtingen** als bedoeld in rubriek 20 van de indelingslijst van VLAREM 1 (inrichtingen onderworpen aan Rl. 84/360/EEG) met emissiewaarden die bepaalde drempels overschrijden. Artikel 89 bepaalt dat gedurende periodes van wegens ongunstige meteorologische omstandigheden tijdelijk verhoogde luchtverontreiniging de exploitant van een dergelijke inrichting alle mogelijke maatregelen dient te treffen om de emissies van verontreinigende stoffen maximaal te beperken, inzonderheid door het treffen

van de maatregelen die vermeld worden in het tweede lid, 1° tot 4°.

Artikel 90 betreft de waarschuwingsfase (fase waarbij de exploitant zich in staat van paraatheid dient te houden voor het treffen van bedoelde maatregelen), artikel 91 betreft de alarmfase (fase waarbinnen de exploitant moet overgaan tot het nemen van bedoelde maatregelen). De grenswaarden die worden vermeld betreffen uitsluitend zwaveldioxyde en stikstofdioxyde.

In deze context moet ook verwezen worden naar Richtlijn

92/72/EEG van 21 september 1992 betreffende de verontreiniging van de lucht door ozon, die beoogt een gemeenschappelijke procedure in te voeren voor de bewaking, uitwisseling van informatie en alarmering in verband met verontreiniging van de lucht door ozon. Deze richtlijn werkt met twee soorten drempelwaarden (drempelwaarde voor de bescherming van de volksgezondheid en drempelwaarden voor de bescherming van de vegetatie) naast een alarmeringsdrempel (korte blootstellingsduur). Naast de verplichting tot het aanwijzen van een centrale instantie voor de toepassing van deze procedures en de verplichting om meetstations te installeren (en periodiek verslag te doen over de meetresultaten), moeten de Lid-Staten ervoor zorgen dat **de bevolking** via het meest geschikte medium wordt ingelicht bij overschrijding van de alarmeringsdrempel.

Brussel, 22 februari 1995.

De minster-president van de Vlaamse regering,

L. VAN DEN BRANDE

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting,

N. DE BATSELIER

|

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij de Vlaamse Raad het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

TITEL 1

Algemene bepalingen

HOOFDSTUK 1

Inleidende bepalingen

Artikel 1.1.1

Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 1.1.2

§ 1. Tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, wordt verstaan onder :

1" milieu : de atmosfeer, de bodem, het water, de flora en overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de landschappen en het klimaat;

2" verontreinigingsfactoren : vaste stoffen, vloeistoffen, gassen, organismen, energievormen zoals warmte, stralingen, trillingen en geluid;

3" emissie : elke inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water;

4" verontreinigen : het veroorzaken van een emissie die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden;

5" verontreiniging : de door de mens veroorzaakte aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden;

6" onttrekking : de wegname door de mens van bodem, water, lucht of licht, die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden;

7" immissie : de wijziging van de aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in atmosfeer, bodem of water rond één of meer bronnen van verontreiniging ten gevolge van emissies uit deze bron of bronnen.

§ 2. Tenzij uitdrukkelijk anders bepaald :

1" omvat de atmosfeer niet de lucht in af gesloten ruimten;

2" omvat de bodem het vaste deel van de aarde met inbegrip van het grondwater, micro-organismen en andere bestanddelen die zich erin bevinden;

3" omvat het water niet het drinkwater en evenmin het grondwater;

4" omvatten stralingen niet de ioniserende stralingen,

HOOFDSTUK 2

Doelstellingen

Artikel 1.2.1

§ 1. Ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties heeft het milieubeleid tot doel :

1" het beheer van het milieu door de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur;

2" de bescherming, tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijk leven;

3" het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke habitats, ecosystemen en landschappen met ecologische waarde en het behoud van de wilde soorten, in het bijzonder van die welke bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam of endemisch zijn.

§ 2. Op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten, streeft het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau. Het berust onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieu-aantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt, zoals bedoeld in artikel 130R, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, zoals gewijzigd door het Verdrag over de Europese Unie, gesloten te Maastricht op 7 februari 1992.

§ 3. De in 1 en 2 bepaalde doelstellingen en beginselen moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere gebieden worden geïntegreerd. Bij de uitvoering van het beleid wordt rekening gehouden met de sociaal-economische aspecten en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens.

TITEL 2

Besluitvorming en inspraak

HOOFDSTUK 1

Milieuplanning

AFDELING 1

Inleidende bepalingen

Artikel 2.1.1

Onder milieuplanning wordt het hierna omschreven geheel van activiteiten verstaan die erop gericht zijn samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen inzake het milieu.

Artikel 2.1.2

De milieuplanning op gewestelijk niveau omvat :

- 1" het tweejaarlijks opstellen van een milieुरapport;
- 2" het vijf jaarlijks opstellen van een milieubeleidsplan;
- 3" het jaarlijks opstellen van een milieujaarprogramma.

Op provinciaal en gemeentelijk niveau kunnen eveneens milieubeleidsplannen en milieujaarprogramma's worden opgesteld.

AFDELING II

Het Milieुरapport

Artikel 2.1.3

Het milieुरapport omvat :

- 1" een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van de natuur en het milieu;
- 2" een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid;
- 3" een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's.

Artikel 2.1.4

Om de twee jaar wordt volgens de procedure bepaald in deze afdeling een milieुरapport opgesteld, het eerste uiterlijk op 31 december 1996.

In afwachting van de opstelling van het eerste milieुरapport als bedoeld in het vorige lid geldt het Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, opgesteld door de Vlaamse Milieumaatschappij ter uitvoering van de beslissing van de Vlaamse regering van 30 september 1993, als milieुरapport voor de toepassing van artikel 2.1.7,1 van dit decreet.

Artikel 2.1.5

§ 1 . De Vlaamse Milieumaatschappij is **belast** met het opstellen van het milieुरapport. Zij kan hiervoor samenwerkingsverbanden aangaan met andere instellingen.

Bij de Vlaamse Milieumaatschappij wordt een stuurgroep opgericht bestaande uit een voorzitter en acht leden die wetenschappelijk gevormd zijn en die als deskundig worden beschouwd. De voorzitter en de leden, die geen ambtenaren van de Vlaamse Milieumaatschappij mogen zijn, worden **aangewezen** door de Vlaamse regering voor een periode van twee jaar. Twee leden worden aangewezen op voordracht van het college van secretarissen-generaal, twee op voordracht van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid, twee op voordracht van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en twee op voordracht van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen. Het secretariaat van de stuurgroep wordt waargenomen door de Vlaamse Milieumaatschappij.

Deze stuurgroep is belast met de algemene begeleiding van de opstelling van het rapport en draagt er tevens de eindverantwoordelijkheid van.

§ 2. Het Vlaamse Gewest geeft jaarlijks een dotatie aan de Vlaamse Milieumaatschappij voor de opstelling van het rapport. Deze dotatie is ten laste van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuurbehoud.

§ 3. De administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de andere besturen die onderworpen zijn aan het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse Gewest en de publiek-rechtelijke en privaatrechtelijke instellingen en personen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu, stellen, hetzij op eenvoudige vraag van de Vlaamse Milieumaatschappij, hetzij uit eigen beweging, alle informatie en kennis waarover zij beschikken en die van nut kan zijn voor het opstellen van het milieुरapport ter beschikking van de Vlaamse Milieumaatschappij.

§ 4. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de werking van de stuurgroep bedoeld in 1 en de modaliteiten van het ter beschikking stellen van informatie en kennis aan de Vlaamse Milieumaatschappij krachtens § 3.

Artikel 2.1.6

Aan het milieuraapport wordt ruime bekendheid gegeven, op de wijze bepaald door de Vlaamse regering.

AFDELING 111

Het Milieubeleidsplan

Artikel 2.1.7

§ 1 . De Vlaamse regering stelt om de vijf jaar een milieubeleidsplan vast met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu. Dit plan beoogt de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het milieubeleid op alle beleidsniveaus te bevorderen.

Het plan wordt opgesteld op basis van de gegevens van het milieuraapport en houdt rekening met :

- 1" de doelstellingen en beginselen bepaald in artikel 1 .2.1 . van dit decreet;
- 2" de redelijkerwijze te verwachten financiële, sociaal-economische en ruimtelijke gevolgen van het milieubeleid;
- 3" de mogelijke ontwikkelingen op lange termijn.

§ 2. Het plan bepaalt de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest, alsmede door de provincies en de gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang, dient te worden gevoerd.

§ 3. Het plan omvat een actieplan dat ten minste bevat :

- 1" de in de betrokken periode beoogde **kwaliteit** van de onderscheiden onderdelen van het milieu en met name de vooropgestelde milieukwaliteitsnormen en de termijnen waarbinnen ze dienen te worden bereikt;
- 2" de aanduiding van gebieden waarin de kwaliteit van het milieu of van een of meer onderdelen daarvan bijzondere beschermings- of beheersmaatregelen behoeft;
- 3" de daartoe vereiste beperking van milieubelasting, sanering of herstel van het milieu;
- 4" de maatregelen, de middelen, de instrumenten en de termijnen die worden vooropgesteld om deze doelstellingen te bereiken, alsmede de prioriteiten die daarbij gelden.

Artikel 2.1.8

§ 1. Het ontwerpplan wordt opgesteld door een planningsteam. De Vlaamse regering bepaalt de samenstelling en werking van dit planningsteam en duidt een coördinator aan.

§ 2. Het planningsteam kan bij de uitvoering van zijn opdracht worden bijgestaan door externe deskundigen die aangeworven worden op contractuele basis overeenkomstig artikel 96 van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid.

§ 3. De administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de andere besturen die onderworpen zijn aan het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse Gewest en de publiek-rechtelijke en privaatrechtelijke instellingen en personen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu, stellen, rekening houdend met artikel 2.1 .5,3, op eenvoudige vraag van het planningsteam, alle informatie en kennis waarover zij beschikken en die nodig is voor het opstellen van het milieubeleidsplan ter beschikking van het planningsteam.

§ 4. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de modaliteiten van het ter beschikking stellen van informatie en kennis aan het planningsteam krachtens § 3.

Artikel 2.1.9

§ 1. Uiterlijk acht maanden voor de vozriene datum van inwerkingtreding van het milieubeleidsplan maakt het planningsteam het ontwerpplan over aan de Vlaamse regering. De Vlaamse regering deelt het mee aan de Vlaamse Raad, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, de provincies en de gemeenten.

§ 2. Het ontwerpplan wordt voor een termijn van drie maanden ter inzage gelegd bij de gemeenten. De Vlaamse regering brengt dit ter kennis van de bevolking door publikatie in de pers en via mededelingen op radio en televisie.

§ 3. Iedereen kan gedurende de in 2 bepaalde termijn met redenen omklede bezwaren tegen het ontwerpplan schriftelijk indienen bij de Colleges van Burgemeester en Schepenen.

§ 4. Binnen 30 dagen, te rekenen vanaf het verstrijken van de in § 2 bedoelde termijn, sturen de gemeenten de ingediende opmerkingen samen met hun met redenen omkleed advies naar de Vlaamse Milieumaatschappij.

§ 5. Gedurende de in 2 bepaalde termijn wordt in elke provincie minstens één informatie- en inspraakvergadering georganiseerd. De Vlaamse regering stelt nadere regels vast met betrekking tot de organisatie.

§ 6. Binnen 60 dagen, te rekenen vanaf het verstrijken van de in § 2 bedoelde termijn, brengen de bevoegde commissies van de Vlaamse Raad, de provincies, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen hun met redenen omkleed advies met betrekking tot het ontwerpplan ter kennis van de Vlaamse Milieumaatschappij.

Met te late adviezen hoeft geen rekening te worden gehouden.

§ 7. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de inspraakprocedure bedoeld in dit artikel.

Artikel 2.1.10

§ 1. Binnen 60 dagen na het verstrijken van de in artikel 2.1 .9, 6 bedoelde termijn, onderzoekt het planningsteam de met toepassing van artikel 2.1 .9, 4 en 6 uitgebrachte adviezen, stelt het definitieve ontwerpplan op en deelt het samen met de ingebrachte bezwaren en verstrekte adviezen mee aan de Vlaamse regering.

§ 2. De Vlaamse regering stelt het plan vast bij een met redenen omkleed besluit en vermeldt daarin wat zij omtrent de ingebrachte bezwaren en verstrekte adviezen heeft overwogen.

§ 3. Het plan wordt ter kennis gebracht van de Vlaamse Raad, de provincies, de gemeenten, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen.

§ 4. Het plan wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en ligt ter inzage bij de provincies en de gemeenten.

Artikel 2.1.11

§ 1. De bepalingen van het milieubeleidsplan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangeduid. De Vlaamse regering bepaalt daarbij voor wie deze laatste bepalingen bindend zijn.

§ 2. Het milieubeleidsplan wordt in principe opgesteld voor een termijn van 5 jaar, maar blijft gelden tot het door een ander is vervangen.

Het plan kan te allen tijde door de Vlaamse regering worden herzien volgens de procedure bepaald in de artikelen 2.1.8, 2.1.9 en 2.1.10 van dit decreet.

Artikel 2.1.12

§ 1. Een plan als bedoeld in deze afdeling wordt een eerste keer opgesteld voor de periode die aanvangt op 1 januari 1996.

§ 2: Het eerste milieubeleidsplan wordt opgesteld op basis van de gegevens van het Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen bedoeld in het tweede lid van artikel 2.1.4.

AFDELING IV

Het milieujaarprogramma

Artikel 2.1.13

Het milieujaarprogramma wordt opgesteld ter uitvoering en operationalisering van het milieubeleidsplan en bevat ten minste :

- 1° een verslag van de stand van uitvoering van het geldende milieubeleidsplan;
- 2° een opgave van de door het Vlaamse Gewest in het komende jaar te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen in uitvoering van het geldende milieubeleidsplan;
- 3° een overzicht van de in het ontwerp van begroting geraamde inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van het milieubeleidsplan.

Artikel 2.1.14

§ 1. De Vlaamse regering stelt jaarlijks een ontwerp van milieujaarprogramma op.

§ 2. Samen met het ontwerp van begroting wordt het ontwerp van milieujaarprogramma bezorgd aan de Vlaamse Raad.

§ 3. Het ontwerp van milieujaarprogramma wordt tegelijkertijd voor advies bezorgd aan de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen en de **Milieu-** en Natuurraad van Vlaanderen, die hun advies uitbrengen aan de Vlaamse regering en aan de Vlaamse Raad, binnen de termijn die de Vlaamse regering bepaalt.

§ 4. Na goedkeuring van de begroting stelt de Vlaamse regering het milieujaarprogramma definitief vast en brengt het ter kennis van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen.

AFDELING V

Provinciale en gemeentelijke milieuplannen

ONDERAFDELING 1

Het provinciaal milieubeleidsplan en het provinciaal milieujaarprogramma

Artikel 2.1.15

§ 1. De provincieraad kan een provinciaal milieubeleidsplan vaststellen met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu op het grondgebied van de provincie.

In aangelegenheden van gewestelijk **belang** richt het provinciaal milieubeleidsplan zich naar de inhoud van het gewestelijk milieubeleidsplan en geeft er nadere uitwerking aan. Binnen de perken van de provinciale bevoegdheden kan het provinciaal plan het gewestelijk plan ook aanvullen. Het provinciaal plan mag niet afwijken van de bindende bepalingen van het gewestelijk plan.

§ 2. Het provinciaal milieubeleidsplan omvat een actieplan als bedoeld in artikel 2.1.7, 9 3. De bepalingen van het plan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de provincieraad als bindend zijn aangeduid. Deze bepalingen zijn bindend voor de provincie en de gemeenten en voor de instellingen die eronder ressorteren.

§ 3. Uiterlijk een jaar na het van kracht worden van elk nieuw gewestelijk milieubeleidsplan wordt het bestaande provinciaal milieubeleidsplan herzien of wordt een nieuw provinciaal milieubeleidsplan vastgesteld.

De bepalingen van het bestaande provinciaal milieubeleidsplan die strijdig zijn met bindende bepalingen van het nieuw gewestelijk milieubeleidsplan verliezen van rechtswege hun geldigheid.

Artikel 2.1.16

De bestendige deputatie stelt het ontwerpplan op volgens de procedure bepaald door de provincieraad.

Artikel 2.1.17

§ 1. Het ontwerpplan wordt door de bestendige deputatie meegedeeld aan de Vlaamse regering.

§ 2. Het ontwerpplan wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek waarvan de modaliteiten door de provincieraad worden bepaald.

§ 3. Na afsluiting van het openbaar onderzoek wordt het plan vastgesteld door de provincieraad en ter kennis gebracht van de Vlaamse regering.

§ 4. De Vlaamse regering kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving bedoeld in 3 de bepalingen van het plan die strijdig zijn met bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan bij met redenen omkleed besluit schorsen.

Artikel 2.1.18

Het provinciaal milieubeleidsplan geldt voor de provincie, de gemeenten op haar grondgebied en de instellingen die eronder ressorteren.

Artikel 2.1.19

De Vlaamse regering kan de voorwaarden bepalen waaronder het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan in aanmerking komt voor subsidiëring door het Vlaamse Gewest.

Artikel 2.1.20

Ter uitvoering van het provinciaal milieubeleidsplan kan de bestendige deputatie jaarlijks een milieujaarprogramma vaststellen.

ONDERAFDELING 2

Het gemeentelijk milieubeleidsplan en het gemeentelijk milieujaarprogramma

Artikel 2.1.21

§ 1. De gemeenteraad kan, volgens de procedure bepaald in deze onderafdeling, een gemeentelijk milieubeleidsplan vaststellen met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu op het grondgebied van de gemeente.

In aangelegenheden van gewestelijk, respectievelijk provinciaal belang richt het gemeentelijk milieubeleidsplan zich naar de inhoud van het gewestelijk, respectievelijk provinciaal milieubeleidsplan, voor zover dit bestaat, en geef t er nadere uitwerking aan. Binnen de perken van de gemeentelijke bevoegdheden kan het gemeentelijk plan het gewestelijk plan en het provinciaal plan ook aanvullen. Het gemeentelijk plan mag niet afwijken van de bindende bepalingen van het gewestelijk plan en het provinciaal plan, voor zover dit bestaat.

§ 2. Het gemeentelijk milieubeleidsplan omvat een actieplan als bedoeld in artikel 2. 1 .7, 3. De bepalingen van het plan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de gemeenteraad als bindend zijn aangeduid. Deze bepalingen zijn bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren.

§ 3. Uiterlijk een jaar na het van kracht worden van een nieuw provinciaal milieubeleidsplan of, bij ontstentenis hiervan, gewestelijk milieubeleidsplan, wordt het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan herzien of wordt een nieuw gemeentelijk milieubeleidsplan vastgesteld.

De bepalingen van het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan die strijdig zijn met bindende bepalingen van een nieuw gewestelijk of, in voorkomend geval, provinciaal milieubeleidsplan verliezen van rechtswege hun geldigheid.

Artikel 2.1.22

§ 1. Het ontwerpplan wordt opgesteld door het college van burgemeester en schepenen.

§ 2. Bij het ontwerpen van het plan worden de naar zijn oordeel meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties betrokken.

§ 3. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de raadpleging en betrokkenheid van de organen, instellingen en organisaties bedoeld in § 2.

Artikel 2.1.23

§ 1. Het ontwerpplan wordt meegedeeld aan de Vlaamse regering, de gemeenteraadsleden, de administraties vertegenwoordigd in de provinciale milieuvergunningscommissie, de bestendige deputatie van de provincieraad en de door het college van burgemeester en schepenen aangewezen adviesorganen of organisaties.

§ 2. Het ontwerpplan wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek waarvan de gemeenteraad de modaliteiten bepaalt. Het onderzoek duurt zestig dagen. Iedereen kan in deze periode schriftelijke opmerkingen richten aan het college van burgemeester en schepenen.

§ 3. Binnen dezelfde termijn brengen de in 1 bedoelde instellingen, organen of organisaties hun met redenen omkleed advies ter kennis van het college van burgemeester en schepenen. De bestendige deputatie onderzoekt het ontwerpplan in het bijzonder op zijn consistentie met het gewestelijk en het provinciaal milieubeleidsplan en waakt over de coördinatie van de gemeentelijke plannen binnen de provincie.

§ 4. Binnen zestig dagen na het verstrijken van de in § 2 bedoelde termijn, onderzoekt de gemeenteraad de verleende adviezen en de ingediende opmerkingen en stelt het plan vast bij een met redenen omkleed besluit waarbij hij vermeldt wat hij omtrent de versprekte adviezen heeft overwogen.

§ 5. Het plan wordt ter kennis gebracht van de in 1 bedoelde instanties. Het ligt ter inzage bij de gemeente.

§ 6. De bestendige deputatie kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving bedoeld in 5 de bepalingen van het plan die strijdig zijn met bindende bepalingen van het gewestelijk of provinciaal milieubeleidsplan bij met redenen omkleed besluit schorsen.

Artikel 2.1.24

Het plan geldt voor de gemeente en de instellingen die eronder ressorteren.

Artikel 2.1.25

§ 1. De Vlaamse regering kan de voorwaarden bepalen waaronder het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan in aanmerking komt voor subsidiëring door het Vlaamse Gewest.

§ 2. De Vlaamse regering kan, na evaluatie van de gemeentelijke milieuplanning, besluiten dat de gemeenten verplicht zijn een milieubeleidsplan op te stellen vanaf een datum die ze zelf bepaalt.

Artikel 2.1.26

§ 1. Het college van burgemeester en schepenen kan jaarlijks een milieujaarprogramma vaststellen.

§ 2. Het programma bevat ten minste :

1° een verslag van de stand van uitvoering van het geldend gewestelijk milieubeleidsplan en provinciaal milieubeleidsplan op gemeentelijk vlak en, in voorkomend geval, van het gemeentelijk milieubeleidsplan;

2° een opgave van de door de gemeente in het komende jaar te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen in uitvoering van het geldend gewestelijk milieubeleidsplan en provinciaal milieubeleidsplan en, in voorkomend geval, van het gemeentelijk milieubeleidsplan;

3° een overzicht van de in het ontwerp van begroting geraamde inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van het gewestelijk en, in voorkomend geval, het gemeentelijk milieubeleidsplan.

Artikel 2.1.27

§ 1. Het college van burgemeester en schepenen stuurt het ontwerp van milieujaarprogramma samen met het ontwerp van begroting aan de gemeenteraad.

§ 2. Het college van burgemeester en schepenen stelt het milieujaarprogramma vast na goedkeuring van de begroting.

HOOFDSTUK 2

Milieukwaliteitsnormen

AFDELING 1

Algemeen

Artikel 2.2.1

De Vlaamse regering stelt ter bescherming van het milieu milieukwaliteitsnormen vast die bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu moeten voldoen binnen de termijnen die zij bepaalt.

Milieukwaliteitsnormen bepalen de maximaal toelaatbare hoeveelheden verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, het water of de bodem. Zij kunnen ook bepalen welke natuurlijke of andere elementen in het milieu aanwezig moeten zijn met het oog op de bescherming van de ecosystemen en de bevordering van de biologische diversiteit.

Artikel 2.2.2

§ 1. Elk ontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieukwaliteitsnormen wordt door de Vlaamse regering meegedeeld aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Deze brengen een met redenen omkleed advies uit binnen een vervalttermijn van twee maanden na ontvangst van het ontwerp. Deze adviezen zijn niet bindend.

§ 2. Bij het opstellen van het besluit houdende vaststelling of wijziging van milieukwaliteitsnormen houdt de Vlaamse regering rekening met de adviezen bedoeld in § 1 .

§ 3. Als internationale verplichtingen het volgen van de in dit artikel vastgestelde procedure onmogelijk maken, kan van deze procedure worden afgeweken en desnoods worden afgezien.

Artikel 2.2.3

§ 1. Er kan tussen de in artikel 2. 2.1. bedoelde normen een onderscheid worden gemaakt tussen basismilieukwaliteitsnormen en bijzondere milieukwaliteitsnormen.

§ 2. Basismilieukwaliteitsnormen bepalen **de** kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu in heel het Vlaamse Gewest moet voldoen.

§ 3. Bijzondere **milieukwaliteitsnormen** bepalen de kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu moet voldoen in gebieden die bijzondere bescherming behoeven, hetzij wegens de bestemming die zij hebben, hetzij wegens de functies die zij vervullen of dienen te vervullen.

Wanneer de Vlaamse regering voornemens is bijzondere milieukwaliteitsnormen vast te stellen voor gebieden die grenzen aan buurstaten of andere Gewesten, pleegt zij vooraf overleg met de bevoegde autoriteiten van deze Staten of Gewesten, eventueel in aanwezigheid van de Europese Commissie.

§ 4. Wanneer voor een bepaald gebied zowel basismilieukwaliteitsnormen als bijzondere milieukwaliteitsnormen van toepassing zijn, geldt de strengste milieukwaliteitsnorm.

§ 5. De Vlaamse regering evalueert en herziet zo nodig op gezette tijden de milieukwaliteitsnormen, evenals de gebieden waarvoor bijzondere milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld.

Artikel 2.2.4

§ 1. De in artikel 2. 2.1. bedoelde milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld in de vorm van grenswaarden, richtwaarden en **streefwaarden**.

§ 2. Grenswaarden mogen, behoudens in geval van overmacht, niet worden overschreden. onverminderd de overige bepalingen van dit decreet, bepalen de verordeningen die ze vaststellen de maatregelen die door de daartoe aangewezen overheden moeten worden getroffen bij overschrijding of dreigende overschrijding ervan, teneinde de erdoor beschermde belangen te beveiligen.

§ 3. Richtwaarden bepalen het milieukwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd. Zij houden een norm in die zich bevindt tussen de grenswaarde en de streefwaarde.

§ 4. Streefwaarden geven het milieukwaliteitsniveau aan dat een duurzame ontwikkeling garandeert. Het beleid is er op gericht de kwaliteit van het milieu voortdurend te verbeteren om op termijn de door de streefwaarden gestelde eisen te verwezenlijken, daar waar de milieukwaliteit slechter is dan deze eisen.

§ 5. De in 2, 3 en 4 bedoelde normen kunnen afzonderlijk of in combinatie worden gehanteerd.

Artikel 2.2.5

§ 1 Indien in een gebied voor een onderdeel van het milieu een grens- of richtwaarde geldt, en de werkelijke kwaliteit van het onderdeel in kwestie beter is dan vereist door die grens- of richtwaarde, dan geldt deze kwaliteit als richtwaarde voor dat gebied.

De Vlaamse regering kan evenwel bepalen dat, indien in een gebied voor een onderdeel van het milieu een grenswaarde geldt, en de werkelijke kwaliteit van het onderdeel in kwestie beter is dan vereist door die grenswaarde, deze kwaliteit als grenswaarde geldt voor dat gebied.

§ 2. De werkelijke kwaliteit van een onderdeel van het milieu in een bepaald gebied waarvoor een grens- of richtwaarde geldt, wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 2. 2. **6,1** en 2.

Artikel 2.2.6

§ 1. De Vlaamse regering wijst de instellingen of personen aan die belast zijn met het meten van de kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van het milieu waarvoor milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 2.2.1.

§ 2. De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast in verband met de plaats en de frequentie van monsterneming, de toe te passen monsternamen- en analysemethoden of andere meet- of bepalingmethoden, de toetsing van de verkregen resultaten aan de vastgestelde normen, de wijze waarop en de frequentie waarmee verslag moet worden uitgebracht over deze resultaten.

§ 3. Als uit de in 2 bedoelde resultaten blijkt dat de toepasselijke grens- of richtwaarden niet worden nageleefd, laat de Vlaamse regering onderzoek verrichten naar de oorzaken daarvan.

Artikel 2.2.7

§ 1. Als uit het in artikel 2. 2. 6, § 3 bedoelde onderzoek blijkt dat de overschrijding van een grenswaarde niet het gevolg is van toevallige en voorbijgaande omstandigheden of dat blijvende aantasting van het milieu werd veroorzaakt, dan stelt de Vlaamse regering of een door haar aangewezen bestuur of instelling een herstelprogramma op.

§ 2. Het herstelprogramma omvat :

1" een inventaris van alle betekenisvolle bronnen van verontreiniging of verstoring met aanwijzing van hun aandeel in de verontreiniging of de verstoring van het betrokken gebied;

2" de emissiereductie die bij deze bronnen zou moeten plaatsvinden, of de maatregelen van milieubouw en natuurontwikkeling die zouden moeten worden genomen, om te voldoen aan de geldende milieukwaliteitsnormen;

3" de beleidsinstrumenten die kunnen of moeten aangewend worden om dit doel te bereiken met aanduiding van de overheden die daartoe bevoegd zijn;

4" de termijn waarbinnen dit herstel moet plaatsvinden.

§ 3. Het herstelprogramma wordt voor verder gevolg bezorgd aan de overheden bedoeld in § 2, 3°. Wanneer de oorzaak van de overschrijding van de norm in een buurstaat of in een andere Gewest ligt, pleegt de Vlaamse regering overleg met de bevoegde autoriteiten van deze buurstaat of dit Gewest, eventueel in aanwezigheid van de Europese Commissie.

§ 4. Het herstelprogramma wordt aan de Europese Commissie bezorgd in de gevallen waarin dit is voorgeschreven door de Europese wetgeving.

§ 5. Op gezette tijden evalueert de met het opstellen van het herstelprogramma belaste instelling de stand van uitvoering ervan.

§ 6. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op bodemsanering als bedoeld in het decreet van . . . betreffende de bodemsanering.

AFDELING 11

Bijzondere bepalingen

Artikel 2.2.8

§ 1. De Vlaamse regering stelt een bijzondere regeling vast voor tijdelijke situaties van verhoogde luchtverontreiniging tengevolge van bijzondere meteorologische omstandigheden.

§ 2. Deze bijzondere regeling omvat grenswaarden voor luchtverontreiniging waarvan de overschrijding naargelang van het geval aanleiding geeft tot het in werking stellen van de waarschuwingsfase of de alarmfase.

§ 3. Gedurende de waarschuwingsfase worden de betrokken overheden en de exploitanten van belangrijke bronnen van verontreiniging in kennis gesteld van het feit dat afhankelijk van de verdere evolutie van de toestand in de nabije toekomst de alarmfase kan worden ingesteld.

§ 4. Gedurende de alarmfase worden de door de Vlaamse regering afhankelijk van de ernst van de situatie, bepaalde veiligheidsmaatregelen getroffen door de exploitanten van betekenisvolle bronnen van verontreiniging en/of door de daartoe bevoegde overheden.

§ 5. De Vlaamse regering bepaalt tevens de wijze waarop het publiek wordt ingelicht en de maatregelen die ten opzichte van het publiek kunnen worden getroffen door de daartoe bevoegde overheden.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering

L. VAN DEN BRANDE

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting

N. DE BATSELIER

**EERSTE ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE
RAAD VAN VLAANDEREN**

***ADVIES INZAKE HET
VOORONTWERP KADERDECREET MILIEUHYGIENE
TITEL MILIEUPLANNING
TITEL MILIEUKWALITEITSNORMEN***

Brussel, 30 september 1992.

VOORAF

Op 5 augustus 1992 werd de Raad door **de** Vice-Voorzitter en Gemeenschapsminister van Leefmilieu en Huisvesting om advies gevraagd over het Voorontwerp van Kaderdecreet Milieuhygiëne.

In voorliggend advies worden de titels milieuplanning en milieukwaliteitsnormen uit het vermelde voorontwerp van Kaderdecreet behandeld.

Voorafgaandelijk aan de specifieke opmerkingen die respectievelijk zullen worden geformuleerd bij de voorliggende en nog te verwachten titels van het voorontwerp kaderdecreet milieuhygiëne wenst de Raad wat volgt te beklemtonen.

De Raad beschouwt het voorliggende advies en **de** nog uit te brengen adviezen met betrekking tot voorontwerp van kaderdecreet als pre-adviezen. Dit impliceert dat de Raad, conform het decreet op de SERV, alleszins wenst geconsulteerd te worden over een ontwerp van decreet.

Gelet op de interne samenhang en afstemming van de onderscheiden titels, alsmede omwille van de noodzaak om over de totaliteit van een kaderdecreet milieuhygiëne te kunnen oordelen acht de Raad het wenselijk dat een ontwerp-decreet, omvattende de totaliteit van de voorgenomen regelgeving, aan de Raad wordt voorgelegd.

Hieruit volgt dat de Raad het niet wenselijk acht dat een kaderdecreet milieuhygiëne op partiële wijze zou worden ingevoerd, met uitzondering van deze titels die een onafhankelijk geheel vormen en geen interferenties (definities, terminologie, gemeenschappelijke bepalingen, . . .) hebben met andere titels.

TITEL MILIEUPLANNING

ALGEMEEN

1. Zoals reeds gesteld in zijn aanbeveling van 8 juli 1992 ⁽¹⁾ ondersteunt de Raad een integrale milieuplanning. In voornoemde aanbeveling werd bijzondere aandacht gevraagd voor de integratie van de milieuplanning in de algemene planning. Specifiek wenst de Raad de aandacht hierbij te vestigen op de noodzakelijke coördinatie en afstemming met de sociaal-economische planning en met de bestaande en aangekondigde planning op het vlak van de ruimtelijke ordening, gelet op de raakvlakken tussen beide. Deze noodzakelijke coördinatie (en afstemming) kan ook organisatorische gevolgen hebben voor de aanpak van de planning.

In de reeds geciteerde aanbeveling werd eveneens het accent gelegd op de noodzakelijke integratie en/of coördinatie van reeds bestaande en nog uit te werken deelmilieuplannen (bv. ook sectoriële afvalstoffenplannen, mestactieplan, . .).

2. In de voorliggende titel milieuplanning komt de relatie tussen milieu en natuur aan bod.
De Raad wijst op de beleidsmatige verbondenheid van milieu en natuur. Een strikte scheiding tussen de beide is niet mogelijk en ook niet wenselijk. Zulks zou het maatschappelijk debat over de sociaal-economische implicaties en de verdeling van de lasten van het natuurbehoudsbeleid verdoezelen. De uitwerking van dit natuurbehoudsbeleid dient te gebeuren op grond van een decreet op het natuurbehoud.

Voor de Raad vormen de toestand van de natuur en de eisen die de natuur stelt een integraal onderdeel van het milieuraapport. Voor zover deze bevindingen milieu-implicaties hebben kunnen ze na de noodzakelijke afwegingen (ruimtelijk, sociaal, economisch) beleidsmatig vertaald worden in het milieubeleidsplan en het milieuprogramma.

3. De Raad ondersteunt het principe **dat** de milieuplanning op Vlaams niveau zich beperkt tot doelstellingen, maatregelen en acties die betrekking hebben op het **niveau** Vlaanderen en dat aan de lagere besturen de kans wordt gegeven om dit beleid in te vullen in functie **van** specifieke noden op hun echelon. Dit impliceert wel een duidelijke hiërarchie van plannen waarbij plannen van lagere besturen kaderen binnen het hiërarchisch hogere plan.

(1) Aanbeveling met betrekking tot de beleidsbrief "Leefmilieu, natuurbehoud, landinrichting en drinkwatervoorziening".

4. De Raad stelt vast dat een plannings- en onderzoeksstructuur wordt opgezet zonder dat hierbij wordt vermeld hoe de huidige structuren en instellingen hierin zullen ingepast worden (**zoals** bv. het Instituut voor Natuurbehoud, het IHE, de bekkencommissies, de planningsdiensten van OVAM, VMM, . ..).

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

HOOFDSTUK / : Inleidende bepalingen

Art. 1 - Art. 3, § 1 :

De vraag stelt zich of het gestelde in Art. 3, § 1 niet in Art. 1 dient te worden ondergebracht, met name als tweede alinea.

Art. 2 - Binnen dit artikel zijn in feite twee zaken geregeld :

1. Planning (van voorbereiding tot uitvoeren)
2. Evaluatie

Een belangrijk - niet opgenomen - element betreft evenwel de terugkoppeling van de evaluatie naar de planning.

Het lijkt aangewezen Art. 2 in die zin aan te vullen met een paragraaf die duidelijk de band tussen het milieuraapport, het milieubeleidsplan en het milieuprogramma legt. In deze aanvulling dient duidelijk te worden gesteld dat het milieuprogramma het milieubeleidsplan uitvoert en dat het tegelijkertijd dient aan te geven op welke wijze het beleid, zowel bij de opmaak als de evaluatie, rekening houdt met de bevindingen van het milieuraapport.

Art. 3, § 2 tot § 4 :

Zoals door de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht eveneens aangeduid verdient het aanbeveling **de** algemene doelstellingen van het milieubeleid niet te vermelden onder de titel "milieuplanning" maar **gelet op de** algemeenheid **ervan** in een inleidend hoofdstuk met betrekking tot de beginselen.

HOOFDSTUK II : Het milieuraapport**Art. 4:**

Voor de Raad is het milieuraapport een wetenschappelijk-objectief document, opgesteld door en onder de eindverantwoordelijkheid van een wetenschappelijke instelling binnen de administratie. In het milieuraapport ligt de klemtoon ten eerste op de analyse van de bestaande toestand van natuur en milieu. Een tweede klemtoon betreft de toekomstverkenning aan de hand van een aantal scenario's. Hierbij dienen in het kader van de wetenschappelijke objectiviteit en tevens in functie van de mogelijk beleidsmatige gevolgen de onderliggende hypothesen en implicaties duidelijk te worden aangegeven in het milieuraapport.

Zowel m.b.t. de analyse van de bestaande toestand als de toekomstverkenning kunnen een aantal accenten en prioriteiten door het beleid naar voor worden geschoven.

Art. 5 :

Voorgesteld wordt "het eerste uiterlijk op (31/12/92)" te schrappen.
cf. infra bij art. 13.

Art. 6 :

Zoals weergegeven in het voorontwerp wordt het milieuraapport opgesteld door een wetenschappelijk, onafhankelijk instituut. Zowel met betrekking tot het instituut als zodanig als met betrekking tot de onafhankelijkheid, respectievelijk de wetenschappelijkheid van het aan te duiden instituut kunnen bemerkingen worden gemaakt.

Vooreerst meent de Raad dat het aangewezen is een wetenschappelijke instelling binnen de administratie te belasten met de opstelling van het milieuraapport. Een structuur die zou ressorteren onder de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting kan bijdragen tot een grotere integratie van de rapportage in het proces van milieuplanning.

Bovendien kan het tot een vlottere samenwerking (o.a. gegevensoverdracht) komen met zowel ondergeschikte besturen, pararegionaten als de onderzoekswereld aangezien de administratie zich niet in een concurrerende positie bevindt.

Ook dergelijke constructie biedt duidelijkheid met betrekking tot de wetenschappelijke verantwoordelijkheid. De administratie zelf belasten met de opstelling van het milieuraapport lijkt niet aangewezen omwille van mogelijke belangenvermenging (bv. evaluatie van de eigen beleidsuitvoering).

Op de tweede plaats meent de Raad dat het, vanuit de noodzaak tot onafhankelijkheid, niet aangewezen is een stuurgroep, a fortiori in de uitgetekende samenstelling, te voorzien. De invulling van de opdracht van het instituut met betrekking tot het milieurapport kan volgens de Raad best worden vastgelegd in uitvoeringsbesluiten.

Ten derde blijkt enerzijds uit de Memorie dat gedacht wordt aan een dynamisch instituut met een gezaghebbend curriculum en een rijk onderzoekspatrimonium. Anderzijds blijkt dat het instituut in hoofdzaak met onderzoeksopdrachten aan derden zal werken. De vraag naar de eigen inbreng van het instituut in deze stelt zich dan ook.

Art. 7:

Het is wenselijk dat de Vlaamse Executieve nadere regelen vaststelt met betrekking tot de manier waarop de ruime bekendheid wordt gegeven.

HOOFDSTUK III - het milieubeleidsplan

Art. 8 § 1 :

Er wordt gesteld dat het plan rekening houdt met doelstellingen. Een nadere specificering, nl. **milieudoelstellingen** verhoogt de duidelijkheid. Bovendien dient het plan uit te gaan van die doelstellingen. Aldus dienen de doelstellingen een onderdeel uit te maken van het plan.

§ 3, 3° :

De formulering zoals in de artikelsgewijze bespreking is in deze meer aangewezen : "3" : De beoogde resultaten inzake het voorkomen, beperken of ongedaan maken van milieuverontreiniging,-aantasting of -uitputting'.

§ 3, 5" :

Zoals § 3, 5e geformuleerd is worden de financiële, economische en ruimtelijke gevolgen pas in de laatste fase betrokken bij de besluitvorming en worden ze eerder beschouwd als onvermijdelijk bij te nemen gevolgen.

Dit kan uiteraard niet. De relevantie en uitvoerbaarheid van de te nemen beleidsmaatregelen zullen sterk verhogen indien voornoemde aspecten van in een veel vroeger stadium worden betrokken bij de besluitvorming.

Art. 9 § 3 :

Het "open" karakter van het planningsproces blijkt uit de betrokkenheid van de meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties in de ontwerp-fase van het plan.

De vraag rijst of de formulering van het voorontwerp-decreet hiervoor enige afdwingbaarheid geeft aangezien het aan het oordeel van de ontwerpers wordt overgelaten al dan niet vermelde instanties te betrekken.

Het lijkt aangewezen deze instanties te vermelden die hoe dan ook, d.w.z. ongeacht de appreciatie van de opstellers, bij het ontwerpen van het plan betrokken dienen te worden (cf. formulering in art. 17, § 2 met betrekking tot de **voorbereiding** van het provinciaal milieubeleidsplan). Daarnaast kunnen de opstellers nog andere instanties betrekken.

Dezelfde opmerking als met betrekking tot art. 9, § 3 geldt voor art. 24, § 2 met betrekking tot de voorbereiding van het gemeentelijke beleidsplan.

Art. 12, § 1 :

Voor alle duidelijkheid is het best om naast de privaatrechtelijke instellingen ook de publiekrechtelijke te vermelden in de tekst.

§ 3 - § 4 :

Met betrekking tot afwijkingen stelt zich de vraag of hierbij geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds afwijkingen die tot stand komen naar aanleiding van conflicten als gevolg van de vastlegging of uitvoering van andere wetgevingen bv. de wet op de Stedebouw en Ruimtelijke Ordening en anderzijds afwijkingen die voortvloeien uit de uitvoering van het Milieubeleidsplan zelf (bv. individuele vergunningen die afwijken of doelstellingen die om interne milieuredenen niet gehaald worden).

Met betrekking tot dit laatste kan **overwogen** worden om de bepaling zoals gesteld in art. 53 van het afvalstoffendecreet (2 juli 1981) naar aanleiding van afwijkingen van het afvalstoffenplan, op te nemen.

§ 5 :

Niettegenstaande het gestelde in de Memorie van Toelichting en in de artikelsgewijze bespreking, alsook de houding van de Raad hieromtrent **zoals** verwoord in zijn aanbeveling van 8 juli 1992 ⁽¹⁾, impliceert deze paragraaf een ondergeschiktheid **van** de wetgeving ruimtelijke ordening op deze met betrekking tot het leefmilieu.

(1) Aanbeveling met betrekking tot de beleidsverklaring "Vlaanderen in Beweging. Deel Ruimtelijke Ordening."

Daarom wordt volgende tekst voorgesteld :

*"§ 5 : In opvolging van het in artikel 8, § 3, 5" bedoelde onderzoek naar de ruimtelijke gevolgen van het plan onderzoekt de bevoegde administratie of een **gewestplanherziening** noodzakelijk is. Indien uit dit onderzoek blijkt dat herziening van een of meer gewestplannen vereist is, worden deze"*

Art. 13:

De vraag kan worden gesteld of deze bepalingen thuishoren in een kaderdecreet, aangezien ze slechts betrekking hebben op strikt afgebakende tijdsvakken.

Bovendien lijkt de opsomming in § 2 van de verschillende sectorale deelplannen die bij wijze van overgangssituatie het milieubeleidsplan moeten uitmaken niet aangewezen. De milieubeleidsplanning zal overigens toch moeten evolueren van een compartimentele naar een integrale planning.

HOOFDSTUK IV : het milieuprogramma

De vraag kan gesteld worden naar de juridische draagwijdte van het milieuprogramma. M.a.w. wat gebeurt er als erin opgenomen zaken niet worden gerealiseerd. Deze elementen kunnen zowel betrekking hebben op de overheid als particulieren, bedrijven,... .

Art. 74 :

Conform het gestelde in art. 2 vraagt de Raad de toevoeging van een punt waarin wordt gesteld dat het beleid in het milieuprogramma aanduidt op welke wijze met de resultaten van het milieurapport werd rekening gehouden in de beleidskeuzen.

HOOFDSTUK V : Provinciale en gemeentelijke opmaakplannen**Art. 18:**

Conform de inspraakprocedure, zoals voorzien voor het Vlaamse (art. 10) en het gemeentelijk (art. 25) Milieubeleidsplan is ook hier een inspraakmogelijkheid voor de bevolking noodzakelijk. Het artikel dient overeenkomstig te worden aangepast.

Art. 79 : Cf. opmerking art. 12

Art. 20, § 2 :

Deze paragraaf stelt een evaluatie voorop. Hij verwijst evenwel enkel naar de evaluatie van de subsidieregeling (§ 1).

Het lijkt evident dat in zo'n evaluatie de ganse regeling nl. Art. 16 en 22 wordt geëvalueerd. Daarom is een afzonderlijk afsluitend artikel bij afdeling 1 meer aangewezen.

Art. 23, § 1 :

Aanvulling" in aangelegenheden van gewestelijk, **provinciaal** en gemeentelijk belang".

Art. 24, § 2 : Cf. Opmerking gemaakt bij art. 9.

Art. 26 Cf. Opmerking art. 12.

Art. 27, § 2:

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt als deze ten aanzien van de evaluatie van de provinciale plannen en programma's.

De evaluatie van de gemeentelijke plannen en programma's moet nl. betrekking hebben op de ganse regeling (art. 23 t/m art. 29) en dient best opgenomen in een afsluitend artikel bij de afdeling 2.

BIJLAGE 1: **wijzigingsbepalingen**

- Art. 1 : De wijziging zoals hier voorgesteld met betrekking tot de herziening van gewestplannen is alleszins minder verregaand (rekening houdend met) dan de procedure voorzien in het decreet zelf (art. 12, § 5 'vereist'). De gesuggereerde wijziging sluit hierbij beter aan.
- Art. 2 : De vooropgestelde **wijziging** met betrekking tot het bosdecreet impliceert een ondergeschiktheid van het ruimtelijk beleid op het milieubeleid. Gelet op het uitgangspunt van de Commissie Boeken, n^o. gelijkwaardigheid van beide, dient art. 6 dan ook in die zin te worden herschreven.

TITEL MILIEUKWALITEITSNORMEN

ALGEMEEN

1. De Raad spreekt zijn waardering uit over het feit dat in het voorliggend voorontwerp de mogelijkheid wordt voorzien tot opstelling van milieukwaliteitsnormen.

De bestaande milieukwaliteitsnormering heeft slechts betrekking op bepaalde milieuparameters en -compartimenten (oppervlaktewater, lucht). Slechts sporadisch en voor bepaalde toepassingsgebieden wordt uitdrukkelijk gebruik gemaakt van kwaliteitsdoelstellingen.

De in het kaderdecreet opgenomen mogelijkheid tot het opstellen van milieukwaliteitsnormen wordt gezien als een waardevolle aanvulling en verbetering van de bestaande milieuwetgeving. Het vastleggen van de kwaliteitsdoelstellingen maakt ook duidelijk welke inspanningen dienen te worden geleverd om deze te bereiken.

Het juridisch vastleggen van deze milieukwaliteitsnormen kan beschouwd worden als een belangrijke stap in de uitbouw van een gefundeerd milieubeleid.

2. Volgens de Raad dient in het voorliggend voorontwerp expliciet bepaald te worden dat de milieukwaliteitsnormen **immissieniveaus** betreffen.

Uit de voorliggende tekst kan niet eenduidig worden opgemaakt welke milieukwaliteitsnormen worden bedoeld : emissienormen en/of immissieniveaus.

De Raad concludeert uit de in de Memorie van toelichting opgenomen voetnoot bij art. 1 aangaande de definitie die door het Arbitragehof wordt gegeven voor kwaliteitsnormen voor het milieu⁽¹⁾ dat de voorliggende regeling enkel geldt voor het opstellen van **immissieniveaus**. Deze limitering blijkt echter niet duidelijk uit de tekst van het voorontwerp.

De emissienormen dienen te worden geregeld in titel IV "Algemene, sectorale en integrale voorwaarden" van hetzelfde deel van het kaderdecreet.

⁽¹⁾ "Kwaliteitsnormen voor het milieu bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder in een bepaald milieu (of **een** gedeelte ervan) niet mag worden overschreden" - Arbitragehof, nr. 47 van 25 februari 1988, BS17/33/1988, nr. 55 van 26 mei 1988, B.S. 16/06/1988).

Aangezien imissieniveaus gekoppeld zijn aan een bepaald compartiment en/of gebied dienen deze niet noodzakelijk uitgedrukt als een enkele waarde.

3. In het voorliggend voorontwerp wordt voorzien dat milieukwaliteitsnormen onder drie vormen kunnen worden uitgedrukt, nl. als grens-, richt- en streefwaarden. De Raad sluit zich aan bij de vooropgestelde drie-deling maar heeft zowel bemerkingen bij de definiëring van de begrippen als bij de draagwijdte ervan.

De door de Raad voorgestelde definiëring van de begrippen dient te worden geplaatst in de context van het opzet van het Kaderdecreet milieuhygiëne, specifiek het streven naar rationalisatie en vereenvoudiging van de milieuwetgeving. Dit betekent dat de diverse gehanteerde begrippen in bestaande regelgeving zullen moeten in overeenstemming worden gebracht met de hierna vermelde.

In afwachting kunnen deze begrippen niet zonder meer worden vergeleken met gelijkaardige noties in binnenlandse of buitenlandse regelgeving.

De notie grenswaarde dient volgens de Raad begrepen te worden als een alarmpeil voor de milieukwaliteit. Overschrijding van het alarmpeil leidt tot de verplichting voor de overheid tot het treffen van maatregelen die de onmiddellijke vrijwaring van de milieukwaliteit zouden moeten verzekeren.

De notie **richtwaarde** geeft het gewenste kwaliteitsniveau weer, rekening houdende met de haalbaarheid ervan. Bij de vastlegging van dit niveau dient als zodanig rekening gehouden met het BATNEEC-beginsel.

Overschrijding van dit niveau geeft aanleiding tot maatregelen, o.m. in de richting zoals bepaald in art. 6 van het voorontwerp.

De omzetting van een imissieniveau naar een emissienorm is complex en kan moeilijk mathematisch worden vastgelegd.

De notie **streefwaarde** is te verstaan als een milieukwaliteitsniveau waarbij een ecologische kwaliteit wordt bereikt die rekening houdt met de vereisten voor duurzame ontwikkeling.

4. De Raad is van oordeel dat het bepalen van de gewenste milieukwaliteit of de hoogst toegelaten mate van verontreiniging het best wordt aangepakt per milieucompartiment. Tussen de diverse compartimenten (lucht, water en bodem) bestaan immers te grote verschillen o.a. wat betreft de snelheid waarmee de pollutie wordt verdund, de eventuele vastlegging ervan, de wijze waarop de pollutie wordt afgebroken, e.d.m. waardoor het onmogelijk is een gezamenlijke milieukwaliteitsnorm voor de verschillende compartimenten voorop te stellen.

Verder is ook de reikwijdte van de vervuiling sterk verschillend : bodemvervuiling heeft meestal slechts een beperkte lokatie, terwijl luchtvervuiling zich ook over grote afstanden kan manifesteren. Samen met de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht is de Raad van oordeel dat de weergave van een algemene basis voor de opstelling van milieukwaliteitsnormen in een eenvormige, decretale regeling te verantwoorden is, aangezien deze bepalingen gemeenschappelijke juridische en beleidsmatige kenmerken voor de verschillende compartimenten omvatten.

5. De Raad onderstreept het belang van te voorzien in een inspraakprocedure bij de opstelling van milieukwaliteitsnormen. Dit zal leiden tot een grotere betrokkenheid van alle belanghebbenden en vormt een verzekering van het draagvlak.
6. Het formuleren van uitzonderingsbepalingen voor bijzondere problemen die zich voordoen in bepaalde onderdelen van het milieu dienen volgens de Raad opgenomen in de respectievelijke boeken van het deel sectoraal milieuhygiënerecht van het Kaderdecreet.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Onverkort de algemene opmerkingen kunnen volgende artikelsgewijze bemerkingen worden gemaakt.

HOOFDSTUK 1: Algemeen**Arr. 1,
§ 2 :**

De memorie refereert met betrekking tot de vastlegging van de milieukwaliteitsnormen naar een, nog niet in voorliggend voorontwerp **geregelde**, consultatieprocedure met o.m. advies van de SERV. De Raad beklemtoont de noodzaak hiervan.

- Het lijkt aangewezen art. 1 aan te vullen met een paragraaf waarin vermeld wordt dat de Vlaamse Executieve de milieukwaliteitsnormen periodiek moet evalueren en zo nodig aanvullen of wijzigen. De noodzaak en frequentie waarmee dit dient te gebeuren, zal enerzijds blijken uit de resultaten van nieuwe technische, economische en/of wetenschappelijke ontwikkelingen en anderzijds uit de -in het kader van de milieuplanning- op te stellen milieurapporten (cf. titel Milieuplanning).

Art. 3,

De Raad wijst hier op zijn algemene bemerkingen hieromtrent (punt 3).

§ 2 :

Gelet op de potentiële sociaal-economische impact meent de Raad dat het aangewezen is om zowel het vaststellen (cf. opmerking Art. 1, § 2) van de grenswaarden als het geheel van maatregelen die inwerking treden bij de overschrijding ervan, ter advies aan de SERV voor te leggen.

Art. 4 :

- De Raad meent dat het “stand-still”-beginsel vanuit milieu-oogpunt een correct uitgangspunt vormt.

De toepassing van dit principe houdt enerzijds in dat de milieukwaliteit in relatief schone gebieden of milieucompartimenten niet mag verslechteren en anderzijds dat de verontreiniging in verontreinigde compartimenten of gebieden niet mag toenemen, maar moet worden teruggedrongen.

In die gevallen waar een betere waarde voor de werkelijke milieukwaliteit wordt waargenomen dan deze vervat in de milieukwaliteitsnormen, lijkt het volgens de Raad dan ook verantwoord de werkelijke milieukwaliteit te handhaven.

De toepassing van het “stand-still”-beginsel moet er immers toe bijdragen dat ecologisch waardevolle gebieden, waar een betere milieukwaliteit dan de basiskwaliteit een noodzaak is, gevrijwaard blijven van negatieve milieu-invloeden.

- Om te verhinderen dat een te strikte toepassing van het principe zou leiden tot een totale verhindering van nieuwe economische ontwikkelingen is de Raad van mening dat omwille van “gewichtige redenen” zou moeten kunnen afgeweken worden van het principe en dat in die gevallen de opgestelde milieukwaliteitsnormen zouden moeten gelden.

Aangezien het volledig omvatten van de term “gewichtige redenen” in een limitatieve lijst van praktijkvoorbeelden onmogelijk is en om te vermijden dat dit een voorwendsel zou worden om ten alle tijde af te wijken van het stand-still principe, stelt de Raad voor dat in die gevallen de verplichting zou bestaan een met redenen omkleed verzoek in te dienen bij de Vlaamse Executieve door de betrokkenen.

Art. 5 :

De Raad meent dat paragraaf 2 van art. 5 ‘het vaststellen van de plaats en frequentie van monsterneming en de monsternamen- en analysemethoden’, dient te worden veralgemeend tot ‘het vaststellen van uit te voeren **metingen** en meetmethodes’.

Arr. 6 :

Gelet op bovenvermelde definitie van grens- en richtwaarden (algemeen punt 3.) dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de maatregelen die gekoppeld zijn aan een overschrijding van de grenswaarde respectievelijk richtwaarde.

De verplichting tot het opstellen van een saneringsprogramma **bij** het vaststellen van een niet halen van of verslechtering van de milieukwaliteit wordt onderschreven.

Evenwel kunnen hierbij enkele opmerkingen worden gemaakt :

1. De vraag kan gesteld worden hoe de vaststelling van de overschrijding van de opgestelde niveaus zal gebeuren :
 - hoe groot dient de overschrijding te zijn vooraleer er sprake is van blijvende aantasting van het milieu ?
 - over welke tijdspanne moet de afwijking worden aangehouden vooraleer er sprake is van overschrijding ?
 - in welke mate zal met natuurlijke fluktuaties rekening worden gehouden ?
2. Men kan eraan twijfelen of uit de metingen altijd voldoende zal kunnen afgeleid worden welke de precieze oorzaken van de vervuiling zijn.

Bij bodem- (en grondwater)verontreiniging kan het gebeuren dat de vervuiling slechts lang na de feiten wordt gedetecteerd zodat het vaak niet meer mogelijk zal zijn de juiste vervuiliingsbronnen op te sporen.

Luchtvervuiling is dikwijls het gevolg van de werking van verschillende vervuiliingsbronnen tegelijkertijd, zodat een juiste lokalisatie, ook door de lange afstanden waarover de vervuiling zich verspreid, niet meer mogelijk is. Eventuele overschrijdingen van vooropgestelde immissieniveaus in bepaalde gebieden of voor bepaalde milieucompartimenten zijn dan ook moeilijk te relateren met de effectieve vervuiliingsbronnen.
3. De vraag kan worden **gesteld** of in dit voorstel niet enige aanduiding ontbreekt van wie de eventuele saneringskosten zal dragen bij vaststelling van een overschrijding van grens- of richtwaarden.

Dit probleem stelt zich in het bijzonder in het geval het onmogelijk blijkt het aandeel van elke individuele bron in de verontreiniging of de verstoring van het betrokken gebied te bepalen (bv. bij diffuse verontreiniging : luchtverontreiniging, verspreiding van mest).

4. Verder vereisen vele vormen van vervuiling (bv. SO₂, NO_x, watervervuiling) een **nationale** of **internationale** aanpak en zullen ze niet enkel door een saneringsprogramma van lokale omvang kunnen opgelost worden.

De Raad meent dat in dit voorontwerp van Decreet enige aanduiding ontbreekt van wat er dient ondernomen tegen lozingen of emissies die grensoverschrijdende verontreiniging veroorzaken en daardoor verantwoordelijk zijn voor het overschrijden van opgestelde milieukwaliteitsnormen.

5. Volgens de Raad dienen de in het saneringsprogramma opgenomen beleidsinstrumenten (cf. 3^e punt van paragraaf 2 van art. 6 van deze titel) die kunnen of moeten worden aangewend om een emissiereductie door te voeren zodat de geldende milieukwaliteitsnormen gehaald kunnen worden, ook een basis te vormen voor de op te stellen milieuning.

HOOFDSTUK II: Bijzondere bepalingen

Aangezien de bijzondere bepalingen, zoals die opgenomen zijn in hoofdstuk II van deze **titel** specifiek betrekking hebben op het compartiment lucht, steit de Raad voor deze bepalingen op te nemen in het deel sectoraal milieuhygiënerecht van het Kaderdecreet (cf. punt 6 algemene opmerkingen).

**EERSTE ADVIES VAN DE MILIEU- EN
NATUURRAAD VAN VLAANDEREN**

**Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
(MINA-Raad)**

**Advies over
titel 2 “milieukwaliteitsnormen”
van deel 5 “besluitvorming”
van het ontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne**

1. SAMENVATTING

1.1 . Het voorstel om een algemene wetgeving uit te vaardigen m.b.t. het opstellen van milieukwaliteitsnormen wordt door de Raad positief beoordeeld.

1.2. Milieukwaliteitsnormen zijn in de eerste plaats bedoeld ter sturing van het overheidsbeleid. Algemene, sectorale, integrale en bijzondere voorwaarden zijn daarentegen bedoeld om directe juridische gevolgen te sorteren voor de exploitanten van inrichtingen of voor personen die bepaalde activiteiten uitoefenen.

1.3. De Raad is van oordeel dat de in het ontwerp voorgestelde diversiteit aan soorten van normen nuttig is om alle door het milieubeheer en het natuurbehoud nagestreefde doelstellingen op korte, middellange en lange termijn te kunnen vertalen in milieukwaliteitsnormen.

1.4. De tekst van artikel 1, § 1 laat volgens de Raad niet enkel toe dat milieukwaliteitsnormen worden opgesteld voor de in de toelichting opgesomde milieucompartimenten lucht, bodem, en water en voor geluidshinder, maar ook dat kwaliteitsnormen worden vastgesteld voor ondermeer grondwater, of om het optimaal functioneren van ecosystemen mogelijk te maken.

1.5. De besluitvormingsprocedure voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen is te summier uitgewerkt. Er dienen bijkomende bepalingen te worden geformuleerd, o.a. m.b.t. de wijze waarop de informatie die nodig is om milieukwaliteitsnormen op te stellen zal worden verzameld en verwerkt, m.b.t. de personen die hiermee zullen worden belast; en m.b.t. een geregelde herziening van de normen.

1.6. Het begrip “grenswaarde” dient volgens de Raad te worden opgevat als een ondergrens waaronder, omwille van het gevaar voor de menselijke gezondheid en voor schade aan het milieu, in geen geval mag worden gedaald. Het begrip streefwaarde dient te worden omschreven als de bovengrens die aangeeft welk vervuilingsniveau een duurzame ontwikkeling garandeert. De term richtwaarde dient te worden gedefinieerd als de, behoudens gewichtige redenen, te bereiken norm die zich tussen de door de grenswaarde en de streefwaarde aangegeven onder- en bovengrenzen in bevindt en die in de loop van de tijd dient te worden opgeschoven in de richting van de streefwaarde.

De Raad is verder van mening dat aan de definities van de begrippen moet worden toegevoegd wat de juridische gevolgen zijn die aan deze begrippen worden gekoppeld.

1.7. De Raad is van oordeel dat bij het bepalen van de hoogte van richtwaarden om principiële en conceptuele redenen geen gebruik kan worden gemaakt van het BATNEEC-criterium of soortgelijke criteria. Het feit dat milieukwaliteitsnormen worden vastgesteld na inspraak van de burgers en na advies door de SERV en de MINA-raad biedt garanties voor de werkelijkheidswaarde van de normen.

1.8. Het gebiedsgericht stand still-principe zal vermoedelijk verder moeten worden geoperationaliseerd en genuanceerd. Operationalisering kan gebeuren door het hanteren van het stolpconcept om de nodige flexibiliteit te garanderen voor socio-economische activiteiten. De toepassing van het stand still-principe kan worden genuanceerd in functie van de verschillende milieukwaliteitsparameters, in functie van het tijdstip waarop de werkelijke kwaliteit van een gebied wordt gemeten, en tenslotte door de afbakening van de gebieden waarbinnen het principe van toepassing zal zijn. Terzake dient verder onderzoek te gebeuren.

2. ALGEMENE OPMERKINGEN

2.1. De Raad steunt het voorstel van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht (ICHM) om een algemene wetgeving uit te vaardigen m.b.t. het opstellen van milieukwaliteitsnormen en deze materie niet milieucompartiment per milieucompartiment te regelen. Wanneer het voorliggende ontwerp zou worden goedgekeurd, wordt immers een stap gezet naar een verdere integratie en vereenvoudiging van de milieuwetgeving.

2.2. De Raad stelt vast dat veel verschillende begrippen worden gebruikt om de in de voorliggende titel besproken normen aan te duiden zoals: milieukwaliteitsnormen, immissienormen, milieukwaliteitseisen (Nederland), en de meer algemene term milieukwaliteitsdoelstellingen. Het is dan ook toe te juichen dat in de voorliggende titel een voorstel wordt gedaan om te komen tot een éénduidig begrippenkader.

Dit voorstel houdt in dat de ICHM ervoor kiest om normen die een uitspraak doen over de gewenste kwaliteit van het milieu aan te duiden als milieukwaliteitsnormen. Daarmee wordt afgeweken van de Vlaamse gewoonte om deze soort van normen aan te duiden als “immissienormen”. De Raad stelt verder vast dat de ICHM het begrip “immissienormen” niet afschaft maar het in een andere betekenis gebruikt dan de gewoonlijke betekenis. In de titel milieunormen van het kaderdecreet worden “immissienormen” namelijk gelijkgesteld met “inworpsnormen”. Ze worden daar opgevat als normen die op een onrechtstreekse manier een uitspraak doen over de toegelaten emissie uit een te controleren bron van verontreiniging en die worden opgesteld voor gevallen waarin geen emissienormen kunnen worden opgesteld omdat er sprake is van diffuse verontreiniging. De Raad stemt in met deze nieuwe definitie van het begrip “immissienormen” omdat zij het best aansluit bij de definitie van het begrip “immissie” in de meest courante woordenboeken.

2.3. Milieukwaliteitsnormen zijn in de eerste plaats bedoeld ter sturing van het overheidsbeleid. Algemene, sectorale, integrale en bijzondere voorwaarden zijn daarentegen bedoeld om directe juridische gevolgen te sorteren voor de exploitanten van inrichtingen of voor personen die bepaalde activiteiten uitoefenen.

2.4. De Raad stelt vast dat krachtens de voorliggende tekst in totaal zes verschillende soorten van milieukwaliteitsnormen kunnen worden opgesteld, met name grens-, richt- en streefwaarden die gelden voor het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest (basiskwaliteitsnormen) en grens-, richt- en streefwaarden die enkel gelden voor gebieden die een bijzondere bescherming behoeven (bijzondere kwaliteitsnormen).

De Raad is van oordeel dat een dergelijke diversiteit aan soorten van normen nuttig is om alle door het milieubeheer en het natuurbehoud nagestreefde doelstellingen op korte, middellange en lange termijn te kunnen vertalen in kwaliteitsnormen.

Wel meent de Raad dat het feit dat zowel basiskwaliteitsnormen als bijzondere kwaliteitsnormen kunnen worden geformuleerd in de vorm van grens-, richt- of streefwaarden, duidelijker tot uitdrukking zou moeten worden gebracht in de voorliggende tekst. Dit kan b.v. door een overzicht te geven van het volledige systeem in artikel 1. Daartoe kan de tekst van artikel 1, § 1 worden aangevuld met volgende bepaling:

“Milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld als basiskwaliteitsnormen en/of als bijzondere kwaliteitsnormen. Deze twee laatste soorten van normen kunnen eik op hun beurt worden uitgedrukt als grens-, richt- en/of streefwaarden.

2.5. De Raad vindt het positief dat in de voorliggende tekst uitgebreid aandacht wordt besteed aan de monitoring van de milieukwaliteit, en dat, wanneer uit deze monitoring een overschrijding van de grens- of richtwaarden blijkt, hieraan duidelijke gevolgen worden gekoppeld. De Raad ziet de chronologische gang van zaken als volgt:

- door de overheid aangewezen instellingen of personen verrichten metingen of bepalingen van de werkelijke kwaliteit van het milieu volgens vooraf vastgelegde methodes;
- de door middel van de metingen en bepalingen gevonden waarden worden getoetst aan de toepasselijke milieukwaliteitsnormen;
- op geregelde tijdstippen wordt een openbaar verslag uitgebracht over de resultaten van de metingen en bepalingen en de resultaten van de toetsing aan de normen;
- de overheid stelt haar beleid bij op grond van de in de verslagen vervatte informatie;
- wanneer uit de toetsing aan de normen blijkt dat grenswaarden worden overschreden, worden onmiddellijk de maatregelen genomen die zijn opgesomd in de verordeningen waarin de grenswaarden worden vastgesteld;
- wanneer uit de toetsing aan de normen blijkt dat grens- of richtwaarden worden overschreden, wordt een onderzoek ingesteld naar de oorzaken hiervan. Wanneer blijkt dat de overschrijding te wijten is aan een structurele oorzaak of aan blijvende gevolgen van een ongeluk, wordt een saneringsprogramma uitgevoerd.

Mnderheidsstandpunt van het VEV en het NCMV:

Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds een overschrijding van de grenswaarde en anderzijds een overschnjding van de richtwaarde. Een loskoppeling van artikel 5, § 3 en artikel 6 van de titel milieukwaliteitsnormen ligt dan ook voor de hand: een overschnjding van de grenswaarde impliceert dat een saneringsprogramma wordt uitgevoerd, terwijl een overschrijding van de richtwaarde impliceert dat een saneringsprogramma kan worden uitgevoerd.)

Graag zag de Raad deze opeenvolging van acties duidelijker tot uiting komen in de voorliggende tekst (met name in de artikels 5 en 6).

Verder stelt de Raad voor om in het kaderdecreet bepalingen op te nemen inzake het gebruik van de in de verslagen vervatte informatie voor de herformulering van het overheidsbeleid. Zo kan b.v. worden bepaald dat met de informatie van deze verslagen moet worden rekening gehouden bij het opstellen van de milieubeleidsplannen en de milieuprogramma's bedoeld in de titel milieuplanning.

ARTIKELSGEWIJZEOPMERKINGEN

ARTIKEL 1

§ 1. Deze paragraaf bepaalt dat milieukwaliteitsnormen kunnen worden opgesteld voor de verschillende onderdelen van het milieu. Luidens de toelichting verwijst het begrip “onderdelen van het milieu” ondermeer naar de milieucompartimenten lucht, bodem, en water en naar geluidshinder. Hoewel de opsomming in de toelichting - *gezien* de in artikel 1, § 1 gebruikte uitdrukking - niet exhaustief bedoeld kan zijn, is de Raad van oordeel dat in de toelichting moet worden vermeld dat de daar reeds opgesomde milieucompartimenten enkel bij wijze van voorbeeld worden gegeven. Verder pleit de Raad ervoor om nog enkele andere voorbeelden toe te voegen aan de opsomming in de toelichting. Zo moeten ook milieukwaliteitsnormen kunnen worden bepaald inzake grondwater (daarbij kan b.v. worden gedacht aan normen inzake het grondwaterpeil, of aan normen inzake de problematiek van de uitspoeling van nitraten). Ook pleit de Raad uitdrukkelijk voor een ruimere interpretatie van het begrip “onderdelen van het milieu” die toelaat om krachtens de voorliggende titel milieukwaliteitsnormen op te stellen die betrekking hebben op het optimaal functioneren van ecosystemen. Daarbij kan b.v. worden gedacht aan een norm die bepaalt dat een zeker volume aan dood hout in een bos aanwezig moet zijn, omdat dit de biodiversiteit van het boscysteem ten goede komt. Een ander voorbeeld is dat van de norm die bepaalt dat een waterloop zekere structuurkenmerken moet bezitten die ervoor moeten zorgen dat de waterloop een geschikt habitat vormt voor vissen (daartoe volstaat het immers niet dat het water in de beek van een goede kwaliteit is). De Raad vraagt dan ook dat de memorie van toelichting bij de voorliggende tekst eveneens op dit punt zou worden aangepast.

Meer in het algemeen is de Raad van mening dat het begrip milieu niet mag worden beperkt tot de milieuhygiëne, maar dat o.a. ook de elementen uit de biosfeer, en de interrelaties tussen de verschillende elementen eronder moeten worden verstaan.

§ 2. Deze bepaling legt vast dat milieukwaliteitsnormen moeten worden opgesteld overeenkomstig de procedure voor het opstellen van algemene, sectorale en integrale voorwaarden die is vervat in artikel 5 van de titel “algemene, sectorale en integrale voorwaarden” van het deel “besluitvorming” van het voorontwerp van kaderdecreet.”

De Raad steunt de idee van de ICHM om eenzelfde besluitvormingsprocedure te gebruiken voor de vaststelling van milieukwaliteitsnormen enerzijds en algemene, sectorale en integrale voorwaarden anderzijds. De Raad ziet immers geen praktisch of theoretisch motief om voor de milieukwaliteitsnormen enerzijds, en de bedoelde voorwaarden anderzijds twee

“Voor de tekst van deze titel en de toelichting daarbij zie BOCKEN, H. en VERBEEK, P. (ed.), *Voorontwerp van kaderdecreet t milieuhygiëne - volume I - verslag van de werkzaamheden van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht, Gent voor het colloquium van 2 en 3 december 1991*. Universiteit Gent - Seminarie voor Milieurecht. 199 1, p. 97-1 10

verschillende besluitvormingsprocedures in te voeren. De door de ICHM gekozen oplossing is dan ook de eenvoudigste.

De Raad wijst er echter op dat de verwijzing naar de titel “algemene, sectorale en integrale voorwaarden” niet volstaat wanneer het kaderdecreet milieuhygiëne gefaseerd zou worden ingevoerd en de voorliggende tekst vroeger van kracht zou worden dan de titel “algemene, sectorale en integrale voorwaarden”. Het bedoelde artikel 5 moet in dat geval in de voorliggende tekst worden hernomen.

De Raad vindt het bijzonder positief dat in de procedure die wordt uitgewerkt in artikel 5 van de titel “algemene, sectorale en integrale voorwaarden” aan alle burgers de kans wordt gegeven tot inspraak omtrent de ontwerpen van besluiten waarin milieukwaliteitsnormen worden vastgesteld en dat de procedure voorschrijft dat over de besluiten advies moet worden uitgebracht door de MINA-Raad en de SERV (waarvan de Executieve slechts kan afwijken mits motivering). De procedurebepalingen m.b.t. openbaarheid, inspraak en advies moeten ertoe leiden dat bij de concrete vaststelling van de diverse normniveaus rekening wordt gehouden met de algemene doelstellingen van het milieubeleid en met de socio-economische haalbaarheid. Ze moeten garant staan voor de werkelijkheidszin van de voorgestelde milieukwaliteitsnormen.

Anderzijds is de Raad van oordeel dat bepalingen ontbreken inzake:

- de wijze waarop de informatie zal worden verzameld die nodig is om milieukwaliteitsnormen op te stellen (informatie m.b.t. de toestand van het milieu en de te verwachten ontwikkeling daarvan, m.b.t. de stand van wetenschap en techniek, m.b.t. de socio-economische implicaties van een bepaald milieukwaliteitsniveau en m.b.t. toxicologische en ecotoxicologische gegevens);
- de wijze' Waarop deze informatie zal worden verwerkt om te komen tot milieukwaliteitsnormen;
- de instellingen of personen die hiermee zullen worden belast;
- een geregelde herziening van de milieukwaliteitsnormen (deze herziening is gewenst omwille van de snelle evolutie van wetenschap en techniek die b.v. kan leiden tot nieuwe inzichten in de toxiciteit van stoffen en verbeterde methodes voor monitoring).

De Raad voelt het ontbreken van deze bepalingen aan als een ernstige lacune. Met betrekking tot een deel van deze materies bestaat een duidelijke, maar niet geëxpliciteerde band met de milieuplanning, en in het bijzonder met het milieurapport. De Raad vraagt dan ook dat deze band in het kaderdecreet zou worden geëxpliciteerd.

ARTIKEL 2

§ 3. De Raad meent dat ook voor andere gebieden dan “de gebieden die een bijzondere bescherming behoeven wegens de bestemming die zij hebben of wegens het gebruik dat ervan wordt gemaakt” bijzondere kwaliteitsnormen moeten kunnen worden opgesteld. De Raad denkt daarbij b.v. aan bijzondere kwaliteitsnormen voor infiltratiegebieden die in

verbinding staan met kwelgebieden die in natuurgebieden gelegen zijn. De omschrijving van de gebieden waarvoor bijzondere kwaliteitsnormen kunnen worden opgesteld dient dus te worden verruimd.

De Raad stelt dan ook voor om de tekst van artikel 2, § 3 aan te passen als volgt:

" § 3. Bijzondere kwaliteitsnormen bepalen de kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu moet voldoen in gebieden die bijzondere bescherming behoeven, hetzij wegens de bestemming die zij hebben, hetzij wegens de functies die zij vervullen of dienen te vervullen."

Wanneer het voorstel tot tekstwijziging van de Raad wordt overgenomen, dient de betekenis van het begrip functies in de toelichting te worden verduidelijkt. Als voorbeelden van functies kunnen worden gegeven: de economische functies; de socio-culturele functies (zoals b.v. de recreatieve functie); de laboratoriumfunctie (belang voor het wetenschappelijk onderzoek); de reservoïrfunctie (een gebied kan een genenpool van levensvormen uitmaken); het zelfreinigend vermogen (de betekenis voor de biodegradatie van afvalstoffen); en tenslotte de signaalfunctie (het belang als indicator voor vervuiling of verandering).⁽²⁾

Wanneer bijzondere kwaliteitsnormen worden uitgevaardigd voor gebieden die een bijzondere bescherming behoeven "wegens de functies die zij vervullen of dienen te vervullen" (of nu: "wegens het gebruik dat ervan wordt gemaakt"), zal volgens de Raad in de bijzondere kwaliteitsnorm zelf steeds duidelijk moeten worden omschreven op welke gebieden de norm van toepassing is. Het lijkt dan ook nuttig om de bepaling op dit punt aan te vullen. Een dergelijke omschrijving is niet nodig wanneer gebieden een bijzondere bescherming behoeven "wegens de bestemming die zij hebben". In het laatste geval zal het gebied immers omschreven zijn door of krachtens de wetgeving die de bestemmingsaanwijzing regelt (b.v. de wetgeving m.b.t. de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, de RAMSAR-conventie, de vogelrichtlijn en de groene hoofdstructuur).

De Raad stelt dan ook voor om volgende lid aan artikel 2, § 3 toe te voegen:

'De bijzondere kwaliteitsnormen die betrekking hebben op gebieden die bijzondere bescherming behoeven wegens de functies die zij vervullen of dienen te vervullen, duiden de gebieden aan waarop zij van toepassing zijn.'

⁽²⁾Zie in dit verband VERHEYEN, R. *Objectieven van natuurbehoud en natuurbeheer*. Wilrijk, UIA, s.d., p. 5, onuitg.

ARTIKEL 3

De voorliggende tekst maakt deel uit van een kaderdecreet, waarin de verschillende gebruikte begrippen op een heldere en overzichtelijke manier moeten worden gedefinieerd, en waarin geen twijfel mag bestaan over de juridische gevolgen die aan deze begrippen worden verbonden.

De Raad is echter van mening dat de in artikel 3 gegeven definities van de begrippen grens-, richt- en streefwaarde niet altijd duidelijk de bedoeling weergeven van deze soorten van normen.

Volgens de Raad kan het begrip "grenswaarde" worden opgevat als een ondergrens waaronder, omwille van het gevaar voor de menselijke gezondheid en voor schade aan het milieu, in geen geval mag worden gedaald.

Het begrip streefwaarde kan worden omschreven als de bovengrens die aangeeft welk vervuilingsniveau een duurzame ontwikkeling garandeert. De bepaling dat streefwaarden een milieukwaliteitsniveau inhouden waarbij geen nadelig effecten te verwachten zijn, gaat wellicht onnodig ver. Van belang is immers vooral dat de effecten van de door de waarden geïmplementeerde verontreiniging of verstoring het zelfreinigend vermogen van het milieu niet aantasten en de draagkracht niet overschrijden.

De term richtwaarde tenslotte kan beter worden gedefinieerd als de, behoudens gewichtige redenen, te bereiken norm die zich tussen de twee grenzen in bevindt en die in de loop van de tijd dient te worden opgeschoven in de richting van de streefwaarde.

De Raad is verder van oordeel dat in de voorliggende tekst niet duidelijk tot uiting komt wat de bindende kracht is van elk van de drie soorten van waarden. De Raad dringt er daarom op aan dat op een bondige manier aan de definities van artikel 3 zou worden toegevoegd welke juridische gevolgen aan de verschillende soorten van kwaliteitsnormen verbonden zijn. De uitwerking van deze gevolgen kan dan verder (zoals nu) in de daarna volgende artikels gebeuren.

De definitie van artikel 3, § 2 kan volgens de Raad bijgevolg als volgt worden geherformuleerd:

Grenswaarden geven het milieukwaliteitsniveau aan dat, behoudens in geval van overmacht, niet mag worden overschreden om wille van het gevaar voor mens en milieu. Zij houden een ondergrens in.

Deze definitie dient te worden aangevuld met een bepaling inzake de juridische gevolgen die aan de grenswaarde worden gekoppeld. Volgens de Raad zijn volgende gevolgen aan het begrip grenswaarde verbonden:

- bij het overschrijden van de grenswaarde moeten de maatregelen die worden opgesomd in de verordening die de grenswaarde vaststelt onmiddellijk worden genomen (artikel 3, § 2);
- een saneringsprogramma moet worden uitgevoerd wanneer een overschrijding van de grenswaarde wordt vastgesteld die het gevolg is van een structurele oorzaak,

of die wordt veroorzaakt door een ongeval waarvan de gevolgen blijvend zijn (artikel 5 en artikel 6);

in geen geval mag een vergunning worden afgeleverd voor een inrichting of activiteit die aanmerkelijke gevolgen kan hebben voor het milieu wanneer het exploiteren van de inrichting of het uitoefenen van de activiteit voor gevolg kan hebben dat de grenswaarde wordt overschreden (artikel 1, § 1, 1^o van de bijlage)⁽³⁾;

het overschrijden van de grenswaarde kan aanleiding geven tot de herziening van reeds afgeleverde vergunningen (artikel 2 van de bijlage).

De Raad is van mening dat andere, nog niet in de tekst voorziene juridisch gevolgen aan het begrip grenswaarde kunnen worden gekoppeld.

Vooreerst zou op de overheid een plicht moeten rusten tot onmiddellijke actieve openbaarmaking van de gemeten of bepaalde waarden, telkens wanneer grenswaarden worden overschreden. In dit geval is immers een alarmpeil overschreden en dreigen negatieve consequenties voor het milieu of voor de gezondheid of de veiligheid van de mens. De bevolking heeft dan ook het recht om hiervan zo snel mogelijk op de hoogte te worden gesteld. De vorm waaronder deze openbaarmaking dient te geschieden kan moeilijk op een algemene wijze worden voorgeschreven. Ze dient daarom te worden bepaald in de verordeningen die de grenswaarden vaststellen. (Voor wat betreft de situaties van verhoogde luchtverontreiniging is nu reeds in artikel 7, § 5 van de voorliggende titel een gelijkaardige verplichting opgenomen.) Wanneer dergelijke openbaarmakingsregelingen worden uitgewerkt, dient erover te worden gewaakt dat de openbaarmaking geen aanleiding geeft tot onnodige ongerustheid bij de bevolking.

Daarnaast zou een schending van bepalingen van het kaderdecreet of zijn uitvoeringsbesluiten of van een krachtens het kaderdecreet verleende vergunning kunnen worden bestaft overeenkomstig artikel 3, § 1 van de titel strafsancties van het voorontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne⁽⁴⁾, i.p.v. overeenkomstig artikel 3, § 2 van deze titel, wanneer kan worden bewezen dat deze schending de oorzaak is van de overschrijding van een grenswaarde. In concreto zou dit betekenen dat een dergelijk misdrijf kan worden bestraft met een gevangenisstraf van één maand tot drie jaar en/of met een geldboete van 100 frank tot 10 miljoen frank (art. 3, § 1) i.p.v. met een geldboete van 100 frank tot 1 miljoen frank alleen (art. 3, § 2). De overschrijding van de grenswaarde dient immers te worden aangemerkt als een strafverzwarende omstandigheid.

De definitie van artikel 3, § 3 kan volgens de Raad als volgt worden geherformuleerd:

Rich twaarden bepalen het milieuk waliteitsniveau dat, behoudens gewichtige redenen, moet worden bereikt. Zij houden een norm in die zich bevindt tussen de grenswaarde en de streefwaarde en die in de loop van de tijd dient te worden opgeschoven in de richting van de streefwaarde.

⁽³⁾Er kan worden opgemerkt dat, overeenkomstig titel 6 "vergunningen en meldingen" van deel 5 van het voorontwerp van kaderdecreet, vergunningen kunnen worden afgeleverd voor inrichtingen en voor activiteiten. De te.,st van artikel 1 van bijlage I spreekt enkel over inrichtingen.

⁽⁴⁾Voor de tekst van deze titel en de toelichting daarbij zie BOCKEN, H. en VERBEEK, P. (ed.), o.c., p. 199-261

(Minderheidsstandpunt van VEV, NCMV en Boerenbond:

Richtwaarden bepalen het milieukwaliteitsniveau dat behoudens gewichtige redenen moet worden bereikt, gelet op de sociaal-economische haalbaarheid. Zij houden een norm in die zich bevindt tussen de grenswaarde en de streefwaarde en die in de loop van de tijd dient te worden opgeschoven in de richting van de streefwaarde.)

Deze definitie dient te worden aangevuld met een bepaling inzake de juridische gevolgen die aan de richtwaarde worden gekoppeld. Volgens de Raad zijn volgende gevolgen aan het begrip richtwaarde verbonden:

- een saneringsprogramma moet worden uitgevoerd wanneer een overschrijding van de richtwaarde wordt vastgesteld die het gevolg is van een structurele oorzaak, of die wordt veroorzaakt door een ongeval waarvan de gevolgen blijvend zijn (artikel 5 en artikel 6); Het programma dient te worden opgesteld rekening houdend met de mate van overschrijding van de richtwaarde en de aard van de oorzaken die aanleiding gaven tot de overschrijding.
- er mag geen vergunning worden afgeleverd voor een inrichting of een activiteit die aanmerkelijke gevolgen kan hebben voor het milieu wanneer het exploiteren van de inrichting of het uitoefenen van de activiteit voor gevolg kan hebben dat de richtwaarde wordt overschreden, tenzij daarvoor gewichtige redenen bestaan (artikel 1, § 1, 2° van de bijlage);
- het overschrijden van de richtwaarde kan aanleiding geven tot de herziening van reeds afgeleverde vergunningen (artikel 2 van de bijlage);
- de richtwaarde moet worden gebruikt door de overheid voor de bepaling van het beleid op kortere termijn.

(Minderheidsstandpunt van het VEV en het NCMV:

Als gevolg van de loskoppeling van artikel 5, § 3 en artikel 6 van de titel milieukwaliteitsnormen is het enige juridische gevolg dat aan een overschrijding van een richtwaarde moet worden gehecht dat het aanleiding kan geven tot het nemen van maatregelen.)

De definitie van artikel 3, § 3 kan volgens de Raad als volgt worden geherformuleerd:

Streefwaarden geven het milieukwaliteitsniveau aan dat een duurzame ontwikkeling garandeert. Zij vormen een op langere termijn te bereiken bovengrens.

Deze definitie dient te worden aangevuld met een bepaling inzake de juridische gevolgen die aan de streefwaarde worden gekoppeld. Volgens de Raad zijn volgende gevolgen aan het begrip streefwaarde verbonden:

- de streefwaarde moet worden gebruikt door de overheid voor de bepaling van het beleid op langere termijn.

Momenteel voorziet de tekst van de voorliggende titel dat ook het overschrijden van de streefwaarde aanleiding kan geven tot de herziening van reeds afgeleverde vergunningen (artikel 2 van de bijlage). De Raad is van oordeel dat dit juridisch gevolg van een streefwaarde beter kan worden weggelaten. Gelet op de noodzaak aan rechtszekerheid kan

het gestelde doel, nl. het bereiken op langere termijn van de milieukwaliteit die wordt aangegeven door de streefwaarde, beter worden gerealiseerd d.m.v. het opstellen van gefaseerde richtwaarden en het gefaseerd aanpassen van de bijzondere voorwaarden in de vergunning in functie van deze evoluerende richtwaarden. Dit verhoogt immers de voorspelbaarheid van het beleid voor de doelgroepen tot wie de richtwaarden zich richten.

In dit verband kan er op worden gewezen dat, gezien het feit dat in de EEG-richtlijnen de begrippen grens-, richt- en streefwaarde niet steeds éénduidig worden gebruikt, de Vlaamse Executieve bij het omzetten van richtlijnen die dergelijke waarden bevatten steeds zal moeten nagaan welke juridische gevolgen door de om te zetten richtlijn worden gehecht aan de erin bepaalde waarden. Op basis van dit onderzoek zal de Executieve vervolgens moeten besluiten met welke soort van in de titel milieukwaliteitsnormen gedefinieerde waarden de in de richtlijn bepaalde waarden overeenkomen.

§ 2. De Raad wijst erop dat bij het uitwerken van een titel veiligheidsmaatregelen moet worden rekening gehouden met het verband dat kan bestaan tussen de maatregelen die worden voorgeschreven door een overeenkomstig de voorliggende tekst vastgestelde grenswaarde en de maatregelendie kunnen worden genomen overeenkomstig het bedoelde deel veiligheidsmaatregelen.

De Raad vraagt zich af of de enkele overschrijding van een grenswaarde ook strafbaar zou kunnen worden gesteld. Dit is niet aangewezen, omdat op dit vlak problemen kunnen rijzen i.v.m. het rechtszekerheidsbeginsel en dit in het bijzonder wanneer de grenswaarde wordt overschreden ten gevolge van emissies uit een groot aantal verschillende bronnen. Dergelijke problemen stellen zich niet bij de niet-naleving van algemene, sectorale, integrale of bijzondere voorwaarden die rechtstreeks gericht zijn tot exploitanten van inrichtingen of tot personen die activiteiten uitoefenen.

Hoewel dit afwijkt van het principe dat milieukwaliteitsnormen in de eerste plaats bedoeld zijn ter sturing van het overheidsbeleid, stelt de Raad voor om in deze paragraaf op te nemen dat verordeningen die grenswaarden bevatten niet alleen maatregelen kunnen vaststellen die moeten worden genomen door de overheid, maar ook door in de verordeningen aangeduide doelgroepen. Vermits grenswaarden een alarmpeil inhouden, is het belangrijk dat snel wordt gereageerd op de overschrijding van deze soort van normen. Deze doelstelling kan mede worden gerealiseerd wanneer de verordeningen bepalingen kunnen inhouden die zich rechtstreeks tot in de verordeningen aangeduide doelgroepen richten.

§ 3. De problematiek van de vaststelling van kwaliteitsniveaus, en dus a fortiori van kwaliteitsniveaus die gelden als richtwaarden, situeert zich op een macro-niveau. Vermits het gebruik van het BATNEEC-criterium of soortgelijke criteria zich veeleer situeert op een micro-niveau (of eventueel op het niveau van de verschillende economische sectoren) is de Raad van mening dat bij het bepalen van de hoogte van richtwaarden moeilijk gebruik kan worden gemaakt van het BATNEEC-criterium (of soortgelijke criteria). Deze criteria kunnen wel worden gehanteerd bij het vaststellen van algemene, sectorale, integrale of

bijzondere voorwaarden. Dergelijke voorwaarden worden immers deels geformuleerd uitgaande van de mogelijkheden en beperkingen van afzonderlijke inrichtingen en activiteiten of van bedrijfssectoren.⁽⁵⁾ Dit alles belet echter niet dat bij het opstellen van de bedoelde richtwaarden dient te worden uitgegaan van een realistische socio-economische planning. Milieukwaliteitsnormen dienen te worden geformuleerd uitgaande van de vereisten voor de bescherming van mens en milieu en voor het uiteindelijk bereiken van een duurzame ontwikkeling. Deze vereisten kunnen impliceren dat een bepaalde inrichting of activiteit die niet duurzaam is, op een geleidelijke, voorspelbare, sociaal-economisch aanvaardbare en op internationale ontwikkelingen afgestemde wijze moet worden omgeschakeld. Het kan voorkomen dat het feit dat inrichtingen en activiteiten gebruik maken van de best beschikbare techniek die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengt niet volstaat. In dit verband kan het voorbeeld worden aangehaald van de beslissing van de internationale gemeenschap om op vrij korte termijn de productie van c.f.k.'s stop te zetten. Deze beslissing werd genomen vanuit de vaststelling dat alleen deze maatregel een verdere aantasting van de ozonlaag kan voorkomen. Bijgevolg moeten richtwaarden zo worden geformuleerd dat op termijn een gefaseerde omschakeling van niet-duurzame inrichtingen en activiteiten wordt georganiseerd en een heroriëntering wordt aangemoedigd naar een duurzame ontwikkeling.

§ 4. In de tekst of de toelichting kan worden verduidelijkt dat streefwaarden een kwaliteitsniveau aanduiden waarop geen effecten meer te verwachten zijn op korte, zowel als op lange termijn. Bij het bepalen van "no effect levels" wordt immers steeds gezocht naar het niveau waarop zich geen negatieve ecologische effecten meer voordoen op lange termijn.

§ 5. De Raad stelt voor om aan deze paragraaf toe te voegen dat in de milieukwaliteitsnormen kan worden bepaald vanaf welk tijdstip ze juridische gevolgen sorteren, en dat de normen terzake in een fasering kunnen voorzien. De mogelijkheid tot fasering is volgens de Raad in eerste instantie nuttig bij het formuleren van richtwaarden. Ze kan echter ook haar nut bewijzen bij het vaststellen van grenswaarden. Gefaseerde normen geven de verschillende doelgroepen een beter zicht op het beleid dat de overheid op middellange termijn wil voeren. Ze bieden informatie waarop de doelgroepen hun gedrag kunnen afstemmen (zo kan b.v. het bedrijfsleven ermee rekening houden bij het uitstippelen van haar investeringspolitiek).

“Daarnaast dienen de bedoelde voorwaarden ook een vertaling te zijn van de vastgestelde milieukwaliteitsnormen.

ARTIKEL 4

De Raad stelt vast dat het in dit artikel geformuleerde stand still-beginsel een mechanisme bevat dat ervoor zorgt dat bijzondere kwaliteitsnormen worden geïntroduceerd.

De Raad is van mening dat de erkenning van dit principe belangrijk is, maar wijst er anderzijds op dat momenteel nog maar weinig ervaring is opgedaan met de toepassing ervan. Dit gebrek aan ervaring kan aanleiding geven tot problemen bij de toepassing van het principe.

De huidige formulering van artikel 4 houdt 'namelijk in dat automatisch een strengere richtwaarde van kracht wordt dan de door de Executieve vastgestelde richtwaarde, van zodra blijkt dat de kwaliteit in een gebied beter is dan het kwaliteitsniveau dat werd vastgelegd in een door de Executieve vastgestelde richtwaarde. Dit betekent dat wanneer de exploitatie van een nieuwe inrichting een verslechtering van de milieukwaliteit veroorzaakt in een bepaald gebied, deze exploitatie enkel zal worden toegestaan wanneer hiervoor gewichtige redenen voorhanden zijn. Als het begrip "gewichtige redenen" niet te ruim wordt geïnterpreteerd, brengt dit met zich mee dat de exploitatie van nieuwe inrichtingen wordt belemmerd, ook al geeft deze exploitatie veel minder aanleiding tot milieuverstoring dan de exploitatie van reeds in het gebied gevestigde inrichtingen. Daarom pleit de Raad voor een verdere operationalisering en nuancering van het stand still-principe.

Een verdere operationalisering van het stand still-principe kan worden verwezenlijkt d.m.v. de toepassing van het stolpconcept. Dit concept kan een middel zijn om de nodige flexibiliteit te garanderen voor socio-economische activiteiten die plaatsvinden in het gebied waarvoor het stand still-principe wordt toegepast. Het concept impliceert dat de overheid de reeds bestaande exploitaties binnen de stolp ertoe aanzet om een vervuilingsruimte te creëren voor eventuele nieuwkomers. Dit zou ondermeer kunnen door een herziening van reeds afgeleverde vergunningen of d.m.v. een systeem van verhandelbare emissierechten. De Raad dringt erop aan dat het uitwerken van een bijkomende regeling terzake zou worden overwogen. Wanneer een dergelijke regeling wordt uitgewerkt, dient o.a. te worden rekening gehouden met de noodzaak aan een efficiënte handhaving en aan administratieve doorzichtigheid.

Ook kan de toepassing van het stand still-principe worden genuanceerd. Dit zou ondermeer kunnen in functie van de verschillende milieukwaliteitsparameters, in functie van het tijdstip waarop de werkelijke kwaliteit van een gebied wordt gemeten, en tenslotte door de afbakening van de gebieden waarbinnen het principe van toepassing zal zijn.

Nuancering in functie van de verschillende milieukwaliteitsparameters kan ondermeer inhouden dat geen strikte toepassing wordt gemaakt van het stand still-principe voor parameters die relevant zijn voor de bedrijfsvoering in een bepaald gebied, terwijl wel strikte toepassing wordt gemaakt van het principe voor parameters die niet relevant zijn voor de bedrijfsvoering in dat gebied.

Nuancering door afbakening van gebieden waarbinnen het stand still-principe van toepassing zal zijn, kan b.v. gebeuren door aan artikel 8, § 3, 2° van de titel milieuplanning toe te voegen dat op basis van de gegevens van het milieurapport in het milieubeleidsplan gebieden moeten worden afgebakend waarbinnen het stand still-beginsel van toepassing

zal zijn. Uit de gegevens van het milieuraapport kan verder blijken voor welke gebieden het stand still-principe bij prioriteit moeten worden toegepast. In het hier besproken artikel 4 kan naar artikel 8, § 3, 2" worden verwezen.

Gezien de hoger geschetste noodzaak aan verdere operationalisering en nuancering, beveelt de Raad aan dat verder onderzoek zou worden gedaan naar de implicaties van het stand still-principe en de instrumenten die kunnen worden ingezet om het principe te verwezenlijken.

Verder heeft de Raad ook nog enkele opmerkingen van meer technisch-juridische aard. Vooreerst is het de Raad niet duidelijk of het door artikel 4 voorgeschreven mechanisme ter bepaling van bijzondere grens- of richtwaarden alleen in werking kan treden wanneer voor een gebied een bijzondere kwaliteitsnorm werd vastgesteld onder de vorm van een grens- of richtwaarde, dan wel of het volstaat dat voor dit gebied enkel een basiskwaliteitsnorm (opnieuw onder de vorm van een grens- of richtwaarde) van toepassing is. De zinsnede "indien in een gebied voor een onderdeel van het milieu een grens- of richtwaarde geldt,..." is op dit vlak niet geheel eenduidig. Mede gelet op het feit dat de afbakening van gebieden best kan gebeuren in de milieuplanning opteert de Raad voor de tweede interpretatie. Deze laatste interpretatie biedt de opstellers van de milieubeleidsplanning immers een grotere beleidsruimte.

Ten tweede pleit de Raad ervoor dat in de tekst van het artikel zou worden verduidelijkt dat de werkelijke kwaliteit van het gebied geldt als een bijzondere kwaliteitsnorm. Dit kan b.v. door te bepalen dat de kwaliteit geldt als "bijzondere richtwaarde" of als "bijzondere grenswaarde".

ARTIKEL 5

§ 1. De in milieukwaliteitsnormen vastgestelde waarden kunnen niet enkel worden gemeten, ze kunnen ook op een andere manieren worden bepaald. In dit verband kan het voorbeeld worden gegeven van de bepaling van de kwaliteit van een onderdeel van het milieu d.m.v. bio-indicatoren.

Het is de Raad niet duidelijk wat de implicaties zijn van het feit dat een referentielaboratorium wordt aangeduid. Graag zag de Raad terzake een verduidelijking in de tekst of de toelichting. De Raad beveelt in dit verband aan dat zou worden onderzocht welke rol kan worden gespeeld door een onafhankelijk instituut.

§ 2. Deze paragraaf kan worden aangepast in die zin dat aan de Vlaamse Executieve de mogelijkheid wordt gegeven om naast monstername- en analysemethodes ook meet-, of bepalingsmethodes uit te werken en vast te leggen.

§ 3. Vermits in dit artikel in chronologische volgorde een aantal gevolgen van de monitoring van de milieukwaliteit worden opgesomd, kan deze paragraaf worden vervolledigd met de bepaling dat wanneer uit de resultaten van metingen of kwaliteitsbepalingen blijkt dat toepasselijke grenswaarden worden overschreden, de maatregelen moeten worden genomen die zijn opgesomd in de verordeningen die deze grenswaarden vaststellen.

ARTIKEL 6

De Raad meent dat het hier uitgewerkte saneringsprogramma niet van toepassing kan zijn voor bodemsanering, vermits hiervoor in de titel bodemsanering een gedetailleerd systeem werd uitgewerkt. De Raad vraagt dan ook dat deze uitzondering in de voorliggende tekst zou worden opgenomen.

De Raad merkt op dat in de voorliggende bepaling geen aanduiding wordt gegeven omtrent de vraag wie het saneringsprogramma moet financieren en wie de uiteindelijke kosten van het programma moet dragen. Wellicht is hier de titel aansprakelijkheid van toepassing.

§ 1. De Raad stelt voor om in deze paragraaf of in de toelichting duidelijker tot uitdrukking te brengen dat een saneringsprogramma moet worden opgesteld als de overschrijding gebeurt omwille van 1) een structurele oorzaak die aanleiding geeft tot permanente overschrijding van de milieukwaliteitsnorm, 2) een ongeluk dat blijvende gevolgen heeft en aldus zorgt voor een blijvende overschrijding van de normen.' Ook kan de vraag worden gesteld wanneer precies sprake is van "blijvende gevolgen". In dit verband kan b.v. worden gewezen op het (weliswaar beperkte) zelfreinigend vermogen van waterlopen en andere ecosystemen.

Tenslotte wijst de Raad erop dat bij het uitwerken van de saneringsprogramma's ondermeer rekening moet worden gehouden met het eventuele grensoverschrijdende karakter van de vastgestelde verontreiniging en met de mate waarin de grens- of richtwaarden werden overschreden.

§ 2. In punt 2" van deze paragraaf wordt de vraag behandeld tot welk niveau moet worden gesaneerd. De bepaling blijft terzake echter vrij vaag. Volgens de Raad zou dit vraagstuk verder moeten worden uitgewerkt. Voor wat betreft de manier waarop dit kan gebeuren, kan inspiratie worden gevonden in artikel 8 van de titel bodemsanering waar een volledige regeling wordt uitgewerkt die dit probleem oplost voor wat betreft de bodemsanering.

Verder dienen de in het saneringsprogramma opgelegde maatregelen in verhouding te staan tot de mate van overschrijding van de milieukwaliteitsnormen en tot de aard van de oorzaken die aanleiding gaven tot de overschrijding.

§ 3. De Raad is van oordeel dat deze paragraaf dient te worden aangevuld met bepalingen waarin uitsluitel wordt gegeven over de bindende kracht t.o.v. de overheid en de afdwingbaarheid t.o.v. derden van het saneringsprogramma.

ARTIKEL 7

De Raad is van oordeel dat naast een bijzondere regeling voor lucht, ook bijzondere bepalingen kunnen worden opgesteld voor andere milieucompartimenten.

De Raad vraagt zich daarnaast af of deze bijzondere regelingen niet dienen te worden opgenomen in het gedeelte van het kaderdecreet waarin het sectoraal milieuhygiënerecht werd uitgewerkt. In concreto stelt de Raad voor om de nu in artikel 7 uitgewerkte regeling inzake smog-alarm te verhuizen naar het deel van het kaderdecreet waarin de bepalingen betreffende het milieucompartiment lucht worden gebundeld.

De Raad meent tenslotte dat duidelijker tot uitdrukking moet worden gebracht wat de verhouding is tussen de algemene bepalingen (nu hoofdstuk I) en de bijzondere bepalingen (nu hoofdstuk II van de voorliggende titel). De Raad is in dit verband van mening dat in de bijzondere bepalingen bijkomende verplichtingen worden opgelegd die geen afbreuk doen aan de verplichtingen krachtens de algemene bepalingen. Deze regel kan tot uitdrukking worden gebracht door elke bijzondere (compartimentele of sectorale) regeling te laten aanvangen met de zinsnede "Onverminderd de algemene bepalingen bedoeld in hoofdstuk I van titel II milieukwaliteitsnormen . . .".

De Raad stelt daarom voor om de oude tekst van artikel 7 te verhuizen naar het deel lucht en in de voorliggende titel een artikel op te nemen waarin wordt verwezen naar de nieuwe vindplaats in het kaderdecreet van de regeling betreffende het smog-alarm. Wanneer later andere bijzondere regelingen worden uitgewerkt, kunnen opnieuw verwijzingen naar deze nog uit te werken regelingen aan het artikel 7 worden toegevoegd.

ARTIKEL 1 VAN DE BIJLAGE

De Raad stelt voor om artikel 1, § 1 te herformuleren als volgt:

"De vergunningverlenende overheid verleent slechts een vergunning voor een inrichting of activiteit die aanmerkelijke gevolgen kan hebben voor de onderdelen van het milieu waarvoor milieukwaliteitsnormen gelden voor zover:

1°. gewaarborgd is dat tengevolge van de oprichting en exploitatie van de inrichting geen toepasselijke grenswaarden zullen worden overschreden;

2°. tengevolge van de oprichting en exploitatie van de inrichting of een activiteit geen toepasselijke richtwaarden zullen worden overschreden, behoudens wanneer daartoe gewichtige redenen voorhanden zijn. "

De beoordeling inzake de mogelijke overschrijding van de grens- en richtwaarden dient immers plaats te vinden voordat de vergunning wordt verleend, en dus a fortiori voordat de inrichting in gebruik wordt genomen of de activiteit wordt uitgeoefend.

§ 1, 2". Een gewichtige reden om toch een vergunning te verlenen voor een inrichting of activiteit die aanleiding geeft tot het overschrijden van een richtwaarde, kan b.v. zijn dat de in de vergunning toegestane exploitatie leidt tot een minieme overschrijding van de bedoelde richtwaarde, terwijl zij anderzijds voor andere waarden een belangrijke verbetering met zich meebrengt. Terzake zal tevens een afweging van de belangrijkheid van de parameters dienen te gebeuren.

**TWEEDE ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD
VAN VLAANDEREN**

**Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
(MINA-Raad)**

**Advies over titel 1 “milieuplanning” van deel 5
“besluitvorming” van het ontwerp van kaderdecreet
milieuhygiëne**

Brussel, 7 januari 1993

A. SAMENVATTING

1. De uitwerking van een globale milieuplanning is een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een geïntegreerd en efficiënt milieubeleid in Vlaanderen. Het door deze planning bestreken terrein moet ruim zijn.

2. De Raad vindt de voorgestelde opbouw van de globale milieuplanning uit een tweejaarlijks wetenschappelijk milieurapport, een vijfjaarlijks milieubeleidsplan en een jaarlijks milieuprogramma een goed vertrekpunt.

3. De Raad meent dat de voorliggende titel milieuplanning grotendeels de in de gemeentelijke milieuconvenant vervatte regeling kan vervangen, en dat de tekst bovendien tegemoet komt aan een aantal bezwaren die door de Raad werden geformuleerd in zijn gemotiveerd advies van 1 oktober 1992 betreffende de "gemeentelijke milieuconvenant".

4. De Raad is van mening dat bij de organisatie van de werkzaamheden m.b.t. het opstellen van het milieurapport, moet worden gewaakt over de wetenschappelijke onafhankelijkheid van de opstellers van het rapport, de loyale samenwerking tussen de verschillende betrokken instellingen, en de efficiëntie van de werkzaamheden.

5. Om de inbreng van het politieke niveau bij de opstelling van een milieubeleidsplan te vergroten, stelt de Raad voor om de procedure voor de opstelling ervan te laten aanvangen met een "krachtlijnnnota" die dient te worden goedgekeurd door de Vlaamse Executieve op voorstel van de minister bevoegd voor het leefmilieu. Ook dienen de werkzaamheden m.b.t. de opstelling van het milieubeleidsplan te worden gevolgd door een stuurgroep waarin de maatschappelijke en wetenschappelijke belangen vertegenwoordigd zijn.

De Raad dringt er verder op aan dat de procedure voor het opstellen van het milieubeleidsplan en de procedure voor de opstelling van het structuurplan Vlaanderen zoveel mogelijk op elkaar zouden worden afgestemd.

6. De informatie die door of krachtens specifieke wettelijke of reglementaire bepalingen door privé-organisaties of -personen moet worden verzameld en ter beschikking gehouden van bepaalde overheidsinstellingen, moet ook kunnen worden gebruikt bij de opstelling van het milieurapport.

7. De Raad stelt voor om de verbindende kracht van de verbindende bepalingen van het milieubeleidsplan zo te formuleren dat in principe enkel in het milieu(jaar)programma afwijkingen kunnen worden toegestaan van het plan (en dit om gewichtige redenen en

mits motivering). De verbindende kracht van het milieu(jaar)programma zou erin bestaan dat niet van het programma kan worden afgeweken, tenzij om gewichtige redenen en bij hoogdringendheid (eveneens mits motivering). Wanneer bij een concrete beslissing toch wordt afgeweken, dient dit te worden gemeld aan de hogere overheid.

8. Niet alleen “bescherming en beheer van het milieu”, maar ook “sanering en herstel” zijn doelstellingen van de milieuplanning.

9. Aan de beginselen van het milieubeleid kunnen worden toegevoegd: het beginsel van een hoog beschermingsniveau, het integratiebeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het voorkomingsbeginsel.

10. De in het ontwerp voorgestane gelijkwaardigheid tussen de milieuplanning en de ruimtelijke planning is volgens de Raad in de voorliggende tekst niet voldoende verzekerd. Dit probleem kan o.a. worden opgelost door de ruimtelijke planners bij de voorbereiding en uitwerking van de milieuplanning te betrekken en omgekeerd.

De Raad spreekt zich verder uit tegen de inherzieningstelling op automatische wijze van de gewestplannen als bedoeld in artikel 12, § 5. De Raad stelt voor om deze paragraaf te wijzigen in die zin dat de Vlaamse Executieve zou kunnen beslissen over de opportuniteit om gewestplannen in herziening te stellen.

B. ALGEMENE OPMERKINGEN

II. De Raad vindt het positief dat een concreet voorstel wordt gedaan om te komen tot een globale milieuplanning in Vlaanderen. De uitwerking van een dergelijke planning is volgens de Raad een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een geïntegreerd en efficiënt milieubeleid.

12. Vermits de belangrijkste doelstelling van de milieuplanning bestaat uit het brengen van een samenhang in de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beslissingen inzake milieu, moet in de planning een onderlinge afstemming gebeuren van zoveel mogelijk verschillende beleidsopties en maatregelen die een weerslag hebben op het milieu. De waarde van de planning voor een geïntegreerd milieubeleid verhoogt naarmate meer terreinen in de planning worden betrokken. Deze benadering van de milieuplanning biedt als bijkomend voordeel dat zij kan leiden tot een aantal denkbeelden m.b.t. de coördinatie van de milieuplanning en andere vormen van planning zoals de ruimtelijke of de economische planning. Daarnaast impliceert zij dat het begrip milieu ruim moet worden opgevat.“

13. De Raad staat achter de genomen optie om een onderscheid te maken tussen 1) het tweejaarlijks wetenschappelijk milieurapport dat een overzicht geeft van de staat van het leefmilieu en waarin tevens toekomstprognoses worden gemaakt; 2) het vijfjaarlijkse strategische milieubeleidsplan dat verder bouwt op de wetenschappelijke gegevens van het milieurapport en de hoofdlijnen vastlegt van wat tijdens een legislatuur op milieugebied zal worden verwezenlijkt door de Executieve; en 3) een operationeel milieuprogramma dat is gekoppeld aan de jaarlijkse begroting en dat een concrete uitwerking inhoudt van het milieubeleidsplan, en meer bepaald aangeeft welke financiële middelen moeten worden vrijgemaakt voor de uitvoering van de maatregelen. Elk van deze stappen is volgens de Raad noodzakelijk in de opbouw van een goede milieuplanning.

De Raad stelt wel voor om zo betekenisvol mogelijke termen te kiezen om deze drie verschillende documenten aan te duiden. Zo kan worden gesproken over een milieuinformatierapport, een milieubeleidsplan en een milieujaarprogramma.

⁽¹⁾ In de voorliggende tekst zijn een aantal elementen te vinden die in deze richting gaan. Zo wijst artikel 3, § 2 op het belang van ecosystemen en ecologische processen en op het belang van het behoud van een optimale biodiversiteit. In artikel 4 wordt benadrukt dat in het milieurapport ook de natuur aan bod moet komen. In artikel 8, § 3 wordt gesteld dat in het milieubeleidsplan ook een inschatting moet worden gemaakt van de ruimtelijke gevolgen van het te voeren milieubeleid. Artikel 12 voorziet dat, verder bouwend op deze inschatting, een aanpassing dient te gebeuren van de gewestplannen. In artikel 14 wordt erop gewezen dat, in de eerste fase waarin nog geen volledig geïntegreerd milieubeleidsplan wordt opgesteld, toch reeds een aantal compartimentele deelplannen moeten worden vastgesteld, waaronder een natuurontwikkelingsplan.

14. De Raad is voorstander van het systeem waarbij provincies en gemeenten eigen milieubeleidsplannen en -programma's kunnen opstellen waarin enerzijds de gewestelijke plannen en programma's worden vertaald naar het provinciale resp. het gemeentelijke niveau, en waarin anderzijds de provincies en de gemeenten invulling geven aan de milieuaangelegenheden van provinciaal, resp. gemeentelijk belang. Deze optie wordt positief beoordeeld, ondermeer omdat dit een stimulans betekent voor het milieubeleid op het lokale vlak, en omdat wordt tegemoetgekomen aan de behoefte aan rechtszekerheid.

Verder stelt de Raad vast dat de voorliggende tekst de Executieve de mogelijkheid geeft om deze twee vormen van planning verplicht te stellen (artikel 20 § 2 en artikel 27, § 2). De Raad meent dat dit een wenselijke evolutie zou zijn, maar vindt het anderzijds goed dat luidens de voorliggende tekst aan de provincies en gemeenten eerst de kans wordt gegeven om de nodige ervaring op te doen met het planningsinstrument alvorens het gebruik ervan verplicht te stellen.

De Raad wijst wel op de belangrijke overeenkomst die er bestaat tussen de in het gemeentelijke milieuconvenant opgenomen verbintenissen en de regeling inzake de milieuplanning vervat in de voorliggende tekst. In het gemotiveerd advies van de Raad van 1 oktober 1992 betreffende de "gemeentelijke milieuconvenant" sprak de Raad zich uit tegen het gebruik van privaatrechtelijke overeenkomsten, om publiekrechtelijke relaties tussen overheden binnen het milieubeleid vorm te geven. De Raad meent dat de in de voorliggende tekst vervatte publiekrechtelijke regeling grotendeels de bepalingen van het gemeentelijk milieuconvenant kan vervangen.⁽²⁾ Bovendien komt de titel milieuplanning tegemoet aan een reeks van bezwaren die in het advies van de Raad van 1 oktober 1992 werden geformuleerd t.o.v. de regeling in de gemeentelijke milieuconvenant. Zo bevat de titel milieuplanning de door de Raad gevraagde globale regeling inzake de inzameling van informatie; en is niet alleen voorzien in een jaarlijks milieuprogramma (vgl. jaarlijkse beleidsnota) maar ook in een meerjaarlijks milieubeleidsplan dat de door de Raad gevraagde lange-termijnvisie bevat.

15. In de procedure voor de opstelling en/of vaststelling van de milieurapporten, de milieubeleidsplannen en de milieuprogramma's wordt terecht veel aandacht besteed aan

⁽²⁾ Volgens de milieubeleidsovereenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten moeten de gemeenten die het convenant onderschrijven vooreerst de beschikbare gegevens m.b.t. milieu en natuur inventariseren en een grondig onderzoek uitvoeren of laten uitvoeren naar de staat van het leefmilieu en van de natuur op gemeentelijk grondgebied (artikel 2). Daarnaast moeten ze jaarlijks een beleidsnota betreffende het gemeentelijk milieu- en natuurbeleid laten goedkeuren door de gemeenteraad (artikel 3). In ruil daarvoor krijgen ze een jaarlijkse toelage (artikel 7). Het convenant bevat verder een aantal bepalingen die betrekking hebben op de uitvoering van het afvalstoffenplan 1991-1995 (artikelen 12 t.e.m. 15).

De titel milieuplanning voorziet in de verplichting voor de gemeenten om alle informatie over te maken die van nut kan zijn voor de opstelling van het milieurapport (artikel 6, § 3) of het milieubeleidsplan (artikel 9, § 2). De tekst biedt de gemeente verder de mogelijkheid om een jaarlijks milieuprogramma op te stellen (artikel 28), bevat de mogelijkheid om een subsidieregeling op te stellen (artikel 27) en regelt de uitvoering die door de gemeente moet worden gegeven aan het gewestelijk milieubeleidsplan - dat alle materies regelt die vervat zijn in een afvalstoffenplan - (artikel 12 en artikel 23).

(De integrale tekst van de "overeenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de gemeente/stad over het gemeentelijk MINA-beleid" is terug te vinden in AMINAL, "Handleiding houdende uitvoering van het milieuconvenant", Brussel, AMINAL. 1992. p. 7-13)

elementen zoals de wetenschappelijke onderbouwing, de mogelijkheden voor het inzamelen van informatie door instanties die belast zijn met de voorbereiding of vaststelling van de rapporten, plannen en programma's, de relatie tussen de opstellers van de rapporten, plannen en programma's en andere betrokken instellingen en organisaties, de adviesverlening, en tenslotte de mogelijkheden tot inspraak voor het publiek.

16. Het vraagstuk van de wetenschappelijke onderbouwing komt voornamelijk aan de orde bij het opstellen van het milieुरapport. Terecht wordt deze taak overeenkomstig artikel 6, § 1 overgelaten aan wetenschappers.

De Raad wenst toch enkele aspecten te benadrukken die verband houden met de organisatie van de werkzaamheden die in artikel 6 en in de daarbij horende toelichting wordt geschetst. De wetenschappelijke onafhankelijkheid van de opstellers van het rapport is voor de Raad fundamenteel. Daarom is de Raad niet gelukkig met de passage in de memorie van toelichting waarin wordt gesteld dat de stuurgroep als vertegenwoordiger van de politieke overheid sturend kan optreden. De Raad dringt er op aan dat de stuurgroep representatief is voor alle wetenschappelijke invalshoeken en maatschappelijke belangen. Dat laatste houdt in dat de maatschappelijke belangenorganisaties die in de MINA-Raad vertegenwoordigd zijn ook in deze stuurgroep moeten worden opgenomen. De stuurgroep dient erover te waken dat het onderzoek dat in het kader van de opstelling van het rapport wordt verricht, zo relevant mogelijk is met het oog op de formulering van het milieubeleid. Ten tweede wijst de Raad op het belang van een loyale samenwerking tussen alle bij het opstellen van het milieुरapport betrokken instellingen. Deze samenwerking moet zo worden georganiseerd dat de motivatie en betrokkenheid van deze instellingen hoog is en blijft. Dit kan door de samenwerking te concipiëren als een samenwerking tussen evenwaardige partners. Ten derde moet worden verzekerd dat alle relevante informatie die beschikbaar is over het milieu in Vlaanderen in het milieुरapport wordt verwerkt. Dit kan o.a. door zoveel mogelijk (wetenschappelijke) instellingen die beschikken over dergelijke informatie bij de voorbereiding van het rapport te betrekken. Een laatste bezorgdheid van de Raad is dat de voorbereiding van het rapport zo efficiënt mogelijk moet kunnen verlopen. Het orgaan of de instelling die wordt belast met de leiding van de werkzaamheden moet dus ondermeer over de nodige autoriteit beschikken.

Omdat de Raad van mening is dat niet al deze elementen in voldoende mate aan bod komen in de voorgestelde tekst van artikel 6, stelt de Raad concreet voor om het wetenschappelijk onafhankelijk instituut dat luidens dit artikel door de Vlaamse Executieve wordt belast met het opstellen van een milieुरapport op te vatten als een onthaalinstelling. Bij deze onthaalinstelling dient een projectteam te worden opgericht dat met de eigenlijke uitwerking van het milieुरapport wordt belast. Dit team kan best worden samengesteld uit deskundigen van de verschillende wetenschappelijke instellingen die een inbreng kunnen hebben. De coördinatie van het projectteam en de secretariaatsfuncties worden door de onthaalinstelling verzorgd.

17. Bij de voorbereiding en vaststelling van het milieubeleidsplan en het milieuprogramma moeten afwegingen worden gemaakt van politieke aard. Deze materie wordt in de hier besproken titel gerekend tot de bevoegdheden van (de diensten van) de Vlaamse Executieve. De Raad is in dit verband van mening dat de rol die hier wordt toebedeeld aan de administratie te groot is, terwijl de inbreng van het politieke niveau erg beperkt wordt gehouden. De Raad stelt daarom voor om de procedure voor de opstelling van een milieubeleidsplan te laten aanvangen met een "krachtlijnennota". Deze nota dient te worden goedgekeurd door de Vlaamse Executieve op voorstel van de minister bevoegd voor het leefmilieu. Ze bevat de belangrijkste beleidsopties die het politieke niveau wenst uitgewerkt te zien in het beleidsplan. Een bepaling terzake kan worden toegevoegd aan artikel 9. Deze krachtlijnennota kan dan door de door de Vlaamse Executieve aangewezen ambtenaren worden uitgewerkt tot een ontwerpplan.

Verder is de Raad van mening dat de werkzaamheden i.v.m. de opstelling van het milieubeleidsplan dienen te worden begeleid door een stuurgroep, waarin de maatschappelijke en wetenschappelijke belangen zijn vertegenwoordigd. Ook dient een geformaliseerde inbreng te worden voorzien van de instellingen die waren belast met de uitwerking van het milieurapport.

De Raad dringt er tenslotte op aan dat de procedure voor de opstelling van het milieubeleidsplan en de procedure voor de opstelling van het structuurplan Vlaanderen zoveel mogelijk op elkaar zouden worden afgestemd. De Raad verwijst naar haar advies over de doelstellingennota betreffende het Structuurplan Vlaanderen voor een uitgewerkt standpunt ter zake.⁽³⁾

18. Het is correct dat in het ontwerp bepalingen worden opgenomen die de met de opstelling van het milieurapport of het milieubeleidsplan belaste instellingen of organisaties een middel in handen geven om aan alle nuttige informatie te geraken die beschikbaar is bij de verschillende overheden en de instellingen die daarvan afhangen (artikel 6, § 3 en artikel 9, § 2). Nochtans is de Raad van mening dat tevens een bepaling moet worden ingelast die een dergelijke informatievergaring mogelijk maakt ten behoeve van de opstelling van het milieuprogramma.

De voorliggende tekst verzekert niet dat de opstellers van het milieurapport of het milieubeleidsplan over alle informatie kunnen beschikken die door of krachtens specifieke wettelijke of reglementaire bepalingen door privé-organisaties of privé-personen moet worden verzameld, bewaard en ter beschikking gehouden van overheidsdiensten (in dit verband kan b.v. worden gedacht aan de informatie die door vergunningsplichtige inrichtingen en activiteiten op grond van meet- en registratieverplichtingen moet worden ter beschikking gehouden van de milieu-inspectiedienst). Daarom zou een regeling moeten worden uitgewerkt op basis waarvan de opstellers van de planning aan de in deze specifieke wettelijke of reglementaire bepalingen bedoelde overheidsdiensten een verzoek kunnen richten om deze informatie voor hen bij de privé-organisaties en privé-personen op te vragen of voor hen ter inzage te houden. De bedoelde overheidsinstellingen dienen op dit verzoek te reageren binnen een vastgelegde termijn. Verder moet in

⁽³⁾ Vermits de doeltellingennota betreffende het Structuurplan Vlaanderen slechts op het secretariaat van de Raad toekwam op 1 december 1992, kon tijdens de bespreking van de titel milieuplanning nog geen rekening worden gehouden met de inhoud van deze nota.

de regeling worden bepaald dat de opstellers van het rapport de aldus verkregen informatie enkel mogen gebruiken in het kader van hun opdracht, wat inhoudt dat de informatie eerder als statistisch materiaal zal worden gebruikt.

19. De Raad vindt het positief dat in de voorliggende tekst veel aandacht wordt besteed aan de actieve en passieve openbaarheid van bestuur en aan inspraakmogelijkheden voor het publiek.⁽⁴⁾ Voor wat betreft het milieuprogramma is echter niet voorzien in een openbaarmaking. Daarom pleit de Raad ervoor dat het milieuprogramma minstens bij uittreksel zou worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (de bepaling terzake kan worden opgenomen in artikel 15). De Raad vraagt verder dat, zoals in de regeling inzake het ontwerp van gemeentelijk milieubeleidsplan (artikel 25, § 2), inspraakmogelijkheden zouden worden voorzien t.a.v. het ontwerp van provinciaal milieubeleidsplan. Ook is de Raad van mening dat in de voorliggende titel moet worden bepaald dat een vastgesteld provinciaal of gemeentelijk milieuprogramma ter inzage moet liggen van de bevolking.

20. M.b.t. de verbindende kracht van de milieubeleidsplanning is de Raad van oordeel dat op een te soepele manier van de verbindende bepalingen van de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke plannen kan worden afgeweken. De voorliggende tekst voorziet immers dat van deze bepalingen kan worden afgeweken wanneer hiervoor een gewichtige reden voorhanden is (resp. artikel 12, artikel 19 en artikel 26).

De Raad is van mening dat in principe enkel in het milieu(jaar)programma afwijkingen kunnen worden toegestaan van het milieubeleidsplan (en dit om gewichtige redenen). Van het milieu(jaar)programma zou niet kunnen worden afgeweken, tenzij om gewichtige redenen en bij hoogdringendheid en mits motivering op beide punten.⁽⁵⁾ Slechts in uitzonderlijke omstandigheden mag beroep worden gedaan op deze afwijkingsmogelijkheid, zoals b.v. in geval van dijkbreuk. Het door de Raad geformuleerde voorstel biedt enkele belangrijke voordelen: de verbindende kracht van de milieuplanning vergroot, wat de rechtszekerheid ten goede komt; het milieu(jaar)programma krijgt een specifieke verbindende kracht die op een functionele wijze verschilt van de verbindende kracht van het milieubeleidsplan; afwijkingen kunnen in principe niet in individuele gevallen worden toegestaan, wel als zij kaderen in de visie die aan de basis ligt van het milieuprogramma; de mogelijkheden tot democratische controle op de afwijkingsmogelijkheden worden vergroot vermits de afwijkingsbeslissingen niet langer verspreid zijn over tal van besluiten m.b.t. specifieke dossiers, maar de afwijkingsmogelijkheden worden omschreven in één document dat wordt goedgekeurd na een vaste procedure waarin de Vlaam-

⁽⁴⁾ Zo zal ruime bekendheid worden gegeven aan het milieurapport (artikel 7). Ook wordt het ontwerp-milieubeleidsplan ter inzage gelegd bij de gemeenten en ter kennis gebracht van de bevolking door publicatie in de pers en via mededelingen op radio en t.v., en kan iedereen die dat wenst hierover gemotiveerde opmerkingen maken (artikel 10, § 2 en § 3). Verder is voorzien dat het definitieve milieubeleidsplan bij uittreksel wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en dat het ter inzage ligt bij de provincies en de gemeenten (artikel 11, § 4).

⁽⁵⁾ Om dit voorstel te realiseren voor wat betreft de gewestelijke milieuplanning dient na artikel 15 een nieuwe bepaling in de voorliggende tekst te worden opgenomen, die de verbindende kracht van het (jaar)programma regelt. Verder moet in artikel 12, § 3 het bijkomend criterium van de hoogdringendheid worden ingeschreven, en dient de formulering van artikel 14, 4° te worden aangepast.

se Executieve en de Vlaamse Raad een belangrijke rol spelen. Bovendien hoeft men niet te vrezen dat de hier voorgestelde oplossing de planning te stroef zou maken. De uitwerking van een concreet project vergt al gauw meerdere maanden, zodat er meestal tijd genoeg zal zijn om over de afwijking te beslissen bij het vaststellen van het milieu(jaar)programma. Wanneer dit niet het geval is, kan steeds een beroep worden gedaan op de afwijkingsmogelijkheid "bij hoogdringendheid".

Verder stelt de Raad voor dat wanneer een lagere politieke overheid in geval van hoogdringendheid in een concrete beslissing afwijkt van de eigen plannen of van de plannen van een hogere politieke overheid, zij dit aan de hogere politieke overheid dient te melden. De Raad dringt er op aan dat zou worden nagegaan of de hogere politieke overheid de beslissing van de lagere overheid zou kunnen schorsen op basis van de regels van het bestuurlijk toezicht.

21. De Raad beschouwt de verhouding tussen de milieuplanning en de ruimtelijke planning als een zeer belangrijk knelpunt. In de memorie van toelichting wordt hieromtrent duidelijk stelling genomen. Op pagina 29 wordt namelijk gesteld:

"Aangezien de Commissie van oordeel is dat de milieuplanning en de ruimtelijke planning gelijkwaardig zijn, is niet voorzien in een regeling van voorrang van de ene op de andere vorm van planning. Dat betekent dan ook dat, wanneer blijkt dat bepaalde gewestplannen ten gevolge van het vooropgestelde milieubeleid aan herziening toe zijn in het kader van de ruimtelijke planning, nog een nagenoeg volledige afweging kan plaatsvinden van de aldus in het milieubeleidsplan wenselijk geachte aanpassingen."

Dit principe wordt concreter uitgewerkt in artikel 12, § 5 van de voorliggende tekst waarvan de gevolgen luidens de memorie (p. 29) dienen te worden begrepen als volgt:

"Afhankelijk van de vraag of de in het milieubeleidsplan voorgestelde aanpassingen van de gewestplannen al dan niet verbindend zijn (zie artikel 12, § 2), zal in het kader van de herziening van de gewestplannen van deze opties he tzij afgeweken kunnen worden 'wanneer daartoe gewichtige redenen voorhanden zijn, en mits behoorlijke motivering' (artikel 12, § 3) of 'als daartoe redenen zijn' (artikel 12, § 4)."

De Raad is van mening dat artikel 12, § 5 op zich niet voldoende is om de evenwaardigheid van de milieuplanning en de ruimtelijke planning te verzekeren. Een verdere afstemming tussen deze twee vormen van planning kan o.a. gebeuren door de ruimtelijke planners in voldoende mate bij de voorbereiding en uitwerking van de milieuplanning te betrekken en omgekeerd.

De Raad spreekt zich verder uit tegen de automatische inherzieningstelling van de gewestplannen als bedoeld in artikel 12, § 5. De Raad stelt voor om deze paragraaf te wijzigen in die zin dat de Vlaamse Executieve zou kunnen beslissen over de opportuniteit om gewestplannen in herziening te stellen.

C. ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Opmerking bij artikel 1.

De Raad vindt het positief dat de voorliggende tekst aanvangt met een definitie van het begrip milieuplanning waarin duidelijk de voornaamste doelstelling van deze soort van planning wordt aangegeven.

Opmerking bij artikel 3.

De Raad meent dat de tweede en derde paragraaf van artikel 3 dienen te worden opgenomen in een inleidende titel van het kaderdecreet. Zij handelen immers niet over de milieuplanning, maar over het milieubeleid in het algemeen. De eerste paragraaf van artikel 3 kan best worden toegevoegd aan artikel 1 van de hier besproken titel milieuplanning, omdat hij wel handelt over de milieuplanning.

Opmerking bij artikel 3, § 1

Volgens de Raad wordt in deze paragraaf teveel de nadruk- gelegd op het belang van de milieuplanning als instrument voor het beheer en de bescherming van de natuurlijke rijkdommen. Het instrument kan evenzeer worden ingezet voor het behoud van ecosystemen en biodiversiteit, en voor het formuleren van ecologische randvoorwaarden die moeten verzekeren dat de draagkracht van het milieu niet wordt overschreden. De Raad is van mening dat de vermelding van de natuurlijke rijkdommen gewoon kan worden weggelaten. De vermelding van de natuurlijke hulpbronnen onder § 2, 3” volstaat. Wel dient naast “bescherming en beheer” van het milieu ook melding te worden gemaakt van “sanering en herstel” als doelstellingen van de milieuplanning.

De tekst van deze paragraaf kan dus als volgt worden geformuleerd:

“De milieuplanning beoogt een beleid tot stand te brengen dat verzekert dat het milieu wordt beschermd en beheerd en in voorkomend geval gesaneerd en hersteld, ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties”.

Opmerkingen bij artikel 3, § 2.

De Raad is van mening dat de formulering van de doelstelling van het milieubeleid verwoord in § 2, 1 ° dient te worden gewijzigd in die zin dat ecosystemen niet enkel dienen te worden bewaard, maar ook dienen te worden bevorderd.

Opmerkingen bij artikel 3, § 3.

Aan de eerste zin van deze paragraaf (die een opsomming geeft van de beginselen van het milieubeleid) dient - in navolging van de nieuwe formulering van artikel 130R van de milieutitel in het Verdrag van Maastricht - worden toegevoegd dat een hoog beschermingsniveau wordt nagestreefd.⁽⁶⁾ Ook andere beginselen zoals het integratie-, het voorzichtigheids- en het voorkomingsbeginsel dienen aan de bepaling te worden toegevoegd.

De laatste zin dient te worden geformuleerd als volgt:

“Het [beleid] houdt rekening met de sociale en economische gevolgen.”

Voor wat betreft de betekenis van het term “rekening houden met” wordt verwezen naar het advies van de Raad van 7 januari 1993 m.b.t. enkele algemene aspecten van het ontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne en m.b.t. de wijze waarop het tot stand komt.

Opmerkingen bij artikel 6, § 2

In de memorie van toelichting (p. 20) wordt gesuggereerd dat een dotatie kan worden toegekend op basis van een overeenkomst. Een dotatie dient echter te worden toegekend door middel van een besluit van de Vlaamse Executieve.

Er dienen nadere regels te worden vastgesteld i.v.m. de criteria die zullen worden gehanteerd m.b.t. de verdeling van onderzoeksopdrachten in het kader van de realisatie van het milieurapport. De regeling moet o.a. garanties bieden voor de maatschappelijke relevantie van de uit te voeren onderzoeken en m.b.t. de procedure van aanbesteding.

Opmerkingen bij artikel 6, § 3

De formulering van deze bepaling dient te worden verruimd als volgt:

“De administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de andere besturen die onderworpen zijn aan het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse Gewest en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen en personen die belast zijn met taken van openbaar nut ter zake van milieu, stellen, hetzij op eenvoudige vraag van het instituut, he tzij uit eigen beweging, alle in formatie en kennis waarover zij beschikken en die van nut kan zijn voor het opstellen van het milieurapport kosteloos ter beschikking van het instituut. ”

⁽⁶⁾ De desbetreffende bepaling in het tweede lid van artikel 130 R van het verdrag van Maastricht luidt: *“De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. ”*

Opmerkingen bij artikel 8, § 1.

De Raad stelt voor om aan deze paragraaf toe te voegen dat het milieubeleidsplan dient te worden opgesteld op basis van de gegevens van het milieurapport.

De laatste zin van het eerste lid kan worden geformuleerd als volgt:

“het [milieubeleidsplan] beoogt de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het milieubeleid te bevorderen. ”

Het begrip “doeltreffendheid” slaat alleen op de mate waarin een bepaald doel wordt bereikt, het begrip “efficiëntie” brengt ook in rekening welke kosten daarvoor moeten worden gemaakt.

Opmerkingen bij artikel 8, § 3.

De eerste zin van deze paragraaf kan best worden geformuleerd als volgt:

“Het plan omvat een actieplan dat ten minste bevat: ”

Aldus wordt vermeden dat de opsomming in § 3 zou worden beschouwd als de opsomming van de inhoud van het milieubeleidsplan.

Zoals reeds werd opgemerkt in het advies van de Raad van 5 november 1992 betreffende de titel milieukwaliteitsnormen, dient in de bijzondere kwaliteitsnormen die worden opgesteld voor de gebieden die een bijzondere bescherming behoeven “wegens de functies die zij vervullen of dienen te vervullen”⁷¹, steeds duidelijk te worden omschreven op welke gebieden deze normen van toepassing zijn. In het hoger vermeld advies werd er tevens op gewezen dat het in artikel 4 van deze titel geformuleerde stand still-beginsel dient te worden geoperationaliseerd door de gebieden af te baken waarbinnen het stand still-principe van toepassing zal zijn. Volgens de Raad kunnen op basis van § 3, 2° de gebieden worden aangeduid waarvoor bijzondere milieukwaliteitsnormen als bedoeld in artikel 2 van de titel milieukwaliteitsnormen dienen te worden vastgesteld. Tevens laat deze bepaling toe om het grondgebied van het Vlaamse Gewest in te delen in gebieden waarbinnen het stand still-beginsel als bedoeld in artikel 4 van de titel milieukwaliteitsnormen van toepassing zal zijn. De memorie van toelichting bij de hier besproken tekst kan op dit punt worden aangevuld. Eventueel kunnen verwijzingen naar de titel milieukwaliteitsnormen in de tekst van artikel 8 worden opgenomen.

Opmerking bij artikel 9, § 2

De formulering van deze bepaling dient te worden verruimd als volgt:

“De administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de andere besturen die onderworpen zijn aan het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse Gewest en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen en personen die belast zijn met

⁷¹ Of in de formulering van het voorontwerp van de ICHM: de gebieden die een bijzondere bescherming behoeven wegens het gebruik dat ervan wordt gemaakt”.

Zie het advies van de MINA-Raad van 5 november 1992 betreffende de milieukwaliteitsnormen, p. 7-8.

taken van openbaar nut ter zake van milieu, stellen, hetzij op eenvoudige vraag van het planningsteam, hetzij uit eigen beweging, alle inlichtingen en gegevens waarover zij beschikken en die van nut kunnen zijn voor het opstellen van het milieubeleidsplan kosteloos ter beschikking van het instituut. "

Opmerking bij artikel 10 en artikel 11

De Raad is van mening dat de adviserende instanties over een samenvatting zouden moeten beschikken van de opmerkingen die door de burgers werden gemaakt op het ontwerp-milieubeleidsplan. Tevens moeten zij over voldoende tijd beschikken om de implicaties van deze opmerkingen te kunnen onderzoeken en terzake hun standpunt te kunnen bepalen. De in artikel 10, § 6 bedoelde termijn van 60 dagen dient aldus te worden verlengd. De bedoelde samenvattingen kunnen worden opgesteld door de provincies. Ze zouden samen met het definitieve ontwerpplan en de ingebrachte bezwaren⁽⁸⁾ moeten worden overgemaakt aan de Vlaamse Executieve (artikel 11, § 1) die in een met redenen omkleed besluit vermeldt wat zij omtrent deze opmerkingen heeft overwogen (§ 2).

Opmerking bij artikel 12, § 1.

Deze paragraaf dient volgens de Raad als volgt te worden geformuleerd:

"Het actieplan geldt in de mate zoals hierna aangegeven, voor de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de andere besturen die onderworpen zijn aan het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse Gewest en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen en personen die belast zijn met taken van openbaar nut ter zake van milieu. Het wordt in principe opgesteld voor een termijn van vijf jaar, maar blijft gelden tot het door een ander is vervangen. "

Opmerking bij artikel 13, § 1.

De Raad is van mening dat reeds vroeger dan voorzien in de voorliggende tekst een integrale planning zou moet worden opgesteld. De in paragraaf 1 opgenomen data van de planperiode dienen aldus te worden vervroegd.

Opmerkingen bij artikel 13, § 2.

In de toelichting kan worden verduidelijkt dat uit deze paragraaf niet kan worden afgeleid dat het milieubeleidsplan voor de periode 1996-2000 compartimenteel (sectoraal) moet worden opgevat. Niets belet dat dit plan wordt uitgewerkt volgens thema's en/of gericht naar doelgroepen, enz. § 2 bevat niets meer dan een overgangsregeling.

⁽⁸⁾ De Raad stelt voor om in artikel 11 te spreken over "opmerkingen" en niet over "bezwaren". In artikel 10 wordt immers ook enkel de term "opmerkingen" gebruikt. Deze term is ruimer.

Er bestaat een inconsistentie tussen de memorie van toelichting op p. 25 en de tekst van artikel 13, § 2, 2". In de toelichting wordt gesteld dat het nodig zal zijn om het Algemeen Waterzuiveringsprogramma niveau 1 en 2 als afzonderlijke planningsinstrument te behouden, zij het dat het moet worden gekaderd in de opties die worden vastgelegd in het milieubeleidsplan en dat het jaarlijks investeringsprogramma in de waterzuivering een onderdeel vormt van het milieuprogramma. Paragraaf 2, 2" bepaalt dat een waterkwaliteitsplan moet worden vastgesteld ter vervanging van het Algemeen Waterzuiveringsprogramma niveau 1.

Om deze inconsistentie weg te werken kan de tekst van paragraaf 2, 2" als volgt worden geformuleerd:

"2". een waterkwaliteitsplan waarin het Algemeen Waterzuiveringsprogramma niveau 1 - bedoeld in artikel 32quater van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging die wat het Vlaamse Gewest betreft laatst werd gewijzigd bij het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid - dient te kaderen. "

De Raad stelt verder voor om aan het lijstje met sectorale plannen toe te voegen dat een waterkwantiteitsplan en een mestactieplan moeten worden opgesteld. In het eerste plan kunnen onderwerpen zoals waterconservering en rationeel watergebruik aan bod komen.

Opmerking bij artikel 14

De Raad dringt er op aan dat in de voorliggende tekst een definitie zou worden opgenomen van het begrip milieuprogramma, waarin wordt aangegeven dat het programma een evaluatie, operationalisering en actualisering van het lopende milieubeleidsplan inhoudt. Verder moet in deze definitie duidelijk worden gemaakt dat het programma dient te worden opgevat als een rollend systeem. In het programma moet m.a.w. worden vooruit gekeken naar de programma's voor de volgende jaren (o.a. voor wat betreft investeringsbeslissingen die vastleggingen inhouden op het budget van de volgende jaren).

Opmerking bij artikel 15

In dit artikel dient eraan te worden herinnerd dat overeenkomstig art 46, § 2 van de titel bodemsanering in het milieuprogramma een prioriteitenlijst voor de ambtshalve bodemsanering dient te worden opgesteld.

Opmerking bij artikel 16, § 4

Deze bepaling houdt in dat de provincie slechts van de verbindende bepalingen van het gewestelijk actieplan kan afwijken wanneer de zij daartoe door de Vlaamse Executieve wordt gemachtigd. De Raad vraagt zich af of deze regel zowel geldt voor de afwijking in minder strenge zin als voor de afwijking in strengere zin. Terzake kan worden ge-

dacht, aan een systeem waarbij de provincie in. principe steeds in strengere zin kan afwijken, tenzij uit het gewestelijk milieubeleidsplan blijkt dat de bepaling in kwestie waarvan een afwijking wordt overwogen, bedoeld is als een harmonisatiebepaling.

Opmerking bij artikel 17, § 2

De Raad is van mening dat het provinciaal milieubeleidsplan ook ter advies zou moeten worden voorgelegd aan de MINA-Raad, voor wat betreft de aspecten die betrekking hebben op het medebewind en de integratie van het provinciaal plan in het gewestelijke milieubeleidsplan. Het gaat hier tenslotte om plannen die een belangrijke impact kunnen hebben op het milieubeleid.

Opmerkingen bij artikel 20

Deze bepaling i.v.m. de subsidiëring en evaluatie van de provinciale planning door het gewest is enkel van toepassing op de milieubeleidsplanning en niet op de opstelling van milieuprogramma's. De Raad is van mening dat het artikel best ruimer kan worden geformuleerd, zodat het van toepassing wordt op zowel de milieubeleidsplanning als de programmatie.

Verder stelt de Raad vast dat de in § 2 bedoelde evaluatie, op grond waarvan de Vlaamse Executieve de opstelling van een provinciaal milieubeleidsplan verplicht kan stellen, enkel betrekking heeft op de in § 1 voorgestelde subsidieregeling. Volgens de Raad zou enkel een globale evaluatie van de milieuplanning op provinciaal niveau aanleiding mogen geven tot de beslissing om de opstelling van een provinciaal milieubeleidsplan verplicht te stellen.

Artikel 20 kan daarom als volgt worden aangepast:

“De Vlaamse Executieve kan de voorwaarden bepalen waaronder het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan en een Provinciaal milieuprogramma in aanmerking komen voor subsidiëring door het Vlaamse Gewest.

De Vlaamse Executieve kan, na evaluatie van de provinciale milieuplanning, besluiten dat de provincies verplicht zijn om milieubeleidsplannen en/of milieuprogramma's op te stellen vanaf een door haar te bepalen datum. ”

Wanneer deze voorgestelde bepaling wordt weerhouden, dient ze in de voorliggende tekst te worden opgenomen als laatste artikel van afdeling 1 “het provinciaal milieubeleidsplan en het provinciaal milieuprogramma”.

Opmerkingen bij artikel 23

De Raad merkt op dat volgens artikel 23, § 2 een gemeentelijk actieplan moet worden opgesteld dat ondermeer moet aanduiden wat de in de planperiode beoogde kwaliteit

van de onderscheiden onderdelen van het milieu moet zijn. De Raad vraagt zich af of het gemeentelijke niveau wel het geschikte niveau is om de gewenste kwaliteit van het milieu te bepalen.

Artikel 23, § 4 bepaalt dat de gemeente slechts van de verbindende bepalingen van het gewestelijk actieplan kan afwijken wanneer de gemeente daartoe door de Vlaamse Executieve wordt gemachtigd. De Raad vraagt zich af of deze regel zowel geldt voor de afwijking in minder strenge zin als voor de afwijking in strengere zin. Terzake kan worden gedacht aan een systeem waarbij de gemeente in principe steeds in strengere zin kan afwijken, tenzij uit het gewestelijk milieubeleidsplan blijkt dat de bepaling in kwestie waarvan een afwijking wordt overwogen, bedoeld is als een harmonisatiebepaling.

Opmerking bij artikel 27

In navolging van artikel 20 kan artikel 27 als volgt worden aangepast en verhuisd naar het einde van afdeling 2 "het gemeentelijk milieubeleidsplan en het gemeentelijk milieu-programma" :

"De Vlaamse Executieve kan de voorwaarden bepalen waaronder het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan en een gemeentelijk milieuprogramma in aanmerking komen voor subsidiëring door het Vlaamse Gewest.

De Vlaamse Executieve kan, na evaluatie van de gemeentelijke milieuplanning, besluiten dat de gemeenten verplicht zijn om milieubeleidsplannen en/of milieuprogramma's op te stellen vanaf een door haar te bepalen datum. "

**DERDE ADVIES VAN DE MILIEU- EN
NATUURRAAD VAN VLAANDEREN**

MiNa-Raad
Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

Advies

**over het voorontwerp van decreet houdende algeme-
ne bepalingen inzake milieubeleid**

Brussel, 7 april 1994'

I. Inleiding

Bij brief van 1 maart 1994 vroeg de Minister van Leefmilieu en Huisvesting de raad om binnen een termijn van 1 maand advies uit te brengen over een voorontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Het voorontwerp is een bewerking van voorstellen die werden gedaan door de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht (in dit advies afgekort als ICHM, maar ook bekend als de Commissie Bocken).

Blijkens de memorie van toelichting is het voorontwerp bedoeld als een 'aanbouwdecreet'. Een volledige inhoudstafel van het decreet, zoals het er in de toekomst moet gaan uitzien, is terug te vinden op p. 4 van de memorie. Het voorliggende voorstel bevat een aantal centrale bepalingen, die later moeten worden aangevuld met bepalingen omtrent de onderwerpen die in de inhoudstafel worden opgesomd. De inhoudstafel bestrijkt een groot deel van onderwerpen waawoor de ICHM voorstellen uitwerkte. Regelingen m.b.t. milieucompartimenten (ook sectorale bepalingen genoemd) zullen blijkens de memorie van toelichting (p. 2) evenwel niet in het decreet algemene bepalingen worden opgenomen, ondanks het feit dat de ICHM ook hiervoor voorstellen uitwerkte. Voor elk milieucompartiment zal een afzonderlijk decreet blijven bestaan. M.b.t. enkele aspecten van de wijze waarop de herziening van het milieurecht dient te gebeuren, bracht de MiNa-Raad op 7 januari 1993 een kort advies uit.

In het voorliggende voorontwerp kunnen verschillende stukken worden onderscheiden. Deel 1, inleidende bepalingen, valt uit elkaar in een titel doelstellingen en een titel begrippen. Over dit deel bracht de raad vroeger nog geen advies uit. Daarom wordt in het voorliggende advies vooral hieraan aandacht **besteed**.

Deel 2, besluitvorming en inspraak, bevat voorlopig een titel milieuplanning en een titel milieukwaliteitsnormen. Over deze onderwerpen bracht de MiNa-Raad respectievelijk advies uit op 7 januari 1993 en op 5 november 1992. De nu voorliggende voorstellen werden op een reeks van punten aangepast aan in deze adviezen geformuleerde aanbevelingen.

De MiNa-Raad verleende ook adviezen over ICHM-teksten die in principe later een plaats zullen krijgen in het decreet algemene bepalingen milieubeleid. Voor wat betreft deel 2 werd op 28 oktober 1993 een advies uitgebracht over milieu-effectrapportage (titel 5), en op 2 juli 1992 over de opportuniteit van milieuconvenanten (titel 7). Deel 4, bedrijfsinterne milieuzorg, werd besproken in een advies van 7 april 1994. De twee eerste titels van deel 7 (herstel van schade door milieuverontreiniging) kwamen aan bod in een advies van 4 maart 1994.

De raad becommentarieerde verder ook op ICHM-voorstellen gebaseerde voorontwerpen die zullen leiden tot een vernieuwing van het sectorale milieurecht. Over het luik bodemsanering kwam een advies tot stand op 3 februari 1993. Op 22 april 1993 werd een advies vastgesteld over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen. De raad ontving tenslotte op 1 maart 1994 een adviesvraag over een voorontwerp van decreet betreffende het rivierbekkenbeleid en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging. De raad verwacht hierover advies te kunnen uitbrengen tegen eind april of begin mei.

II. Algemene bespreking

A. Algemene opmerkingen bij de totstandkoming van het decreet algemene bepalingen milieubeleid.

1. Bestuurlijke organisatie van het milieubeleid. Wanneer men de 'volledige inhoudstafel van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' vergelijkt met de inhoudstafel die door de ICHM wordt voorgesteld⁽¹⁾, valt op dat het door de ICHM voorgestelde deel 'administraties, gespecialiseerde instellingen en adviesorganen betrokken bij het milieubeleid' is weggelaten. Gezien de optie om het decreet algemene bepalingen milieubeleid te beschouwen als een 'aanbouwdecreet' betreurt de MiNa-Raad het weglaten van een specifiek deel voor bepalingen inzake de bestuurlijke organisatie van het milieubeleid.

Ten eerste dient de globale verdeling van de milieubeleidstaken tussen de verschillende administraties en milieupararegionalen, naar het voorbeeld van het decreet bestuurlijk beleid, te gebeuren op één plaats. Een dergelijke benadering maakt een algemene discussie over en afweging inzake de taakverdeling mogelijk. De huidige benaderingswijze, waarbij stapsgewijs specifieke taken worden toevertrouwd aan specifieke instellingen en organen, maakt het erg moeilijk om terzake een globale visie te ontwikkelen.

Ten tweede zou het opnemen van de (oprichtings)bepalingen m.b.t. overheidsorganen, gespecialiseerde instellingen van openbaar nut en adviesorganen in het decreet algemene bepalingen milieubeleid een duidelijker verband leggen tussen de doelstellingen, principes en basisbegrippen van het milieubeleid en de taken van de opgesomde instellingen. Een dergelijke link zal een expliciet interpretatiekader bieden voor de eigenlijke taakomschrijving van de bedoelde instellingen.

Zo draagt artikel 4, § 2, 1 ° van het decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (...) de Vlaamse Executieve op om het advies van de MiNa-Raad in te winnen over voorontwerpen van decreet die betrekking hebben op het leefmilieu of het natuurbehoud (...). De termen 'leefmilieu' en 'natuurbehoud' dienen volgens de raad te worden begrepen in de zin van de doelstellingen en definities van deel 1 inleidende bepalingen van het voorontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Ten derde zijn diverse overheidsinstellingen belast met taken die verband houden met meerdere milieucompartimenten of milieusectoren of die sectoroverstijgend zijn. Zo krijgt de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) o.a. taken toevertrouwd m.b.t. de rapportering over de staat van het leefmilieu, de milieuplanning en de compartimenten lucht en water. De Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM) heeft opdrachten inzake afval en bodemsanering.

Ten vierde worden sommige bepalingen inzake taken van overheidsinstellingen opgenomen op plaatsen waar zij niet thuishoren. Zo krijgt de VMM in artikel 30, 1 °

⁽¹⁾ Zie BOCKEN, H., DE LEMBRE, P. en LAMBERT, C., *Voorontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne volume 1993 - II: vervolg van het verslag van de werkzaamheden van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht*, Gent, Centrum voor Milieurecht, 1993, p. 5-7.

van het voorontwerp van decreet betreffende het rivierbekkenbeleid en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging de taak om te rapporteren over de staat van het leefmilieu door: al het uitvoeren van metingen en onderzoeken die tot doel hebben de verontreiniging van het leefmilieu vast te stellen en het beheeren van de emissiejaarverslagen die door de bedrijven worden opgesteld; en b) het jaarlijks rapporteren van de krachtens 1 ° verzamelde gegevens. Dit is duidelijk een belangrijke taak van algemeen milieubeleid, en geen taak inzake oppervlaktewater.

Ten vijfde kan het ontbreken van een deel 'organisatie van het overheidsbeleid' in de toekomst zorgen voor nieuwe wetgevingstechnische problemen. Wanneer men het b.v. opportuun zou achten om een wettelijk kader uit te werken voor gemeentelijke of provinciale milieu-adviesraden, heeft men geen goed aanknopingspunt voorhanden. Zo zou het opnemen van een dergelijke wettelijke regeling m.b.t. lokale adviesraden in de titel milieuplanning ongelukkig zijn, omdat dergelijke raden veel meer taken kunnen toevertrouwd krijgen dan taken inzake de gemeentelijke of provinciale milieuplanning.

De Raad stelt daarom voor om alle bepalingen m.b.t. organisatie of taken van overheidsinstellingen zoals VMM, die los staan van de rol die deze overheidsinstellingen spelen in specifieke procedures, onder te brengen in een deel 'organisatie van het milieubeleid'. In dezelfde zin zou ook de decretale grondslag voor OVAM, kunnen gelicht worden uit het nu bijna door de Vlaamse Raad goedgekeurde decreet inzake het beheer van afvalstoffen. De bedoelde bepalingen kunnen verhuizen naar het deel 'organisatie van het milieubeleid'.

2. Wijze van nummering van de artikels. Vermits het hier om een aanbouwdecreet gaat, staat de raad achter de bijzondere wijze van nummering van de artikels. Wanneer men zou opteren voor een ; volledig doorlopende nummering van de bepalingen, zou de invoeging van nieuwe titels de hele nummering van de bestaande tekst overhoop gooien. Wanneer men zou opteren voor een volledig nieuwe nummering per titel (en men m.a.w. elke titel opnieuw zou beginnen nummeren met artikel 1), zou het moeilijk worden om te verwijzen naar een bepaald artikel. Naast het nummer van het artikel (b.v. artikel 12) zou men immers ook de omschrijving moeten geven van de titel en van het deel waarin het artikel is opgenomen (b.v. artikel 12 van titel 1 milieuplanning van deel 2 besluitvorming en inspraak).

B. Algemene opmerkingen bij deel 1. inleidende bepalingen van het decreet algemene bepalingen milieubeleid.

3. Plaats in de tekst van definities en doelstellingen. In titel 1 (doelstellingen) worden begrippen gebruikt die pas in titel 2 (definities) worden gedefinieerd. Het is wellicht eleganter om het huidige artikel 1.2.1 (definities) eerst te plaatsen, gevolgd door het huidige artikel 1.1.2. (doelstellingen). Als is gekozen voor een bepaald systeem (definities eerst, of doelstellingen eerst), verdient het aanbeveling om dit systeem consequent toe te psssen. In het voorontwerp van decreet betreffende het rivierbekkenbeleid en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging bijvoorbeeld komen de definities eerst

(artikel 2), en zijn de doelstellingen pas terug te vinden in artikel 4. Ook in het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen⁽²⁾ komen de definities (artikel. 2) voor de doelstellingen (artikel 5).

4. **Coördinatie** van wettekst en memorie van toelichting. Om verwarring te vermijden moeten de wettekst en de memorie van toelichting beter worden gecoördineerd. Zo is in de memorie b.v. sprake van hoofdstukken en afdelingen die niet terug te vinden zijn in de wettekst zelf.

5. **Doelstellingen van het milieubeleid** (artikel 1.1.2., § 1). De MiNa-Raad staat volledig achter het voorstel om de doelstellingen van het milieubeleid ruim te formuleren. Tot hiertoe werd in het milieubeleid vooral aandacht besteed aan het aspect milieuhygiene (terug te vinden in § 1, 2°) en 'in mindere mate aan het aspect natuurbehoud of natuurbescherming (§ 1, 3°). De explicitering van doelstellingen zoals de duurzame aanwending van natuurlijke rijkdommen of de landschapsbescherming is noodzakelijk omdat in 'tal van onderdelen van het decreet algemene bepalingen milieubeleid of in de sectorale milieuwetgeving aspecten kunnen worden behandeld die raken aan deze minder traditionele aspecten van het milieubeleid. Bij wijze van voorbeeld kan voor wat betreft het aspect 'duurzame aanwending van natuurlijke rijkdommen' worden verwezen naar de aandacht die aan deze doelstelling moet worden besteed in de milieuplanning of bij het opstellen van een milieu-effectrapport. Andere (sectorale) voorbeelden zijn de weerslag van voorkomen, het hergebruik of de recyclage van afvalstoffen op het grondstoffenverbruik en de weerslag van een waterkwaaltheitsbeleid op de watervoorraden. Deze nieuwe doelstelling kadert trouwens volledig binnen het concept 'duurzame ontwikkeling' waaraan door de raad in verschillende Adviezen reeds aandacht werd besteed." Doelstellingen inzake landschapsbescherming kunnen o.a. aan de orde zijn in de milieuplanning en de milieu-effectrapportage of kunnen een bijkomende overweging zijn bij het bepalen van inplantingsnormen bij wijze van algemene, sectorale, integrale of vergunningsvoorwaarden. Ze kunnen ook een rol spelen bij de bepaling van ecologische milieukwaliteitsnormen (b.v. normen inzake structuurkenmerken van waterlopen).

De doelstellingen natuurbehoud en landschapszorg moeten in het decreet algemene bepalingen milieubeleid aan bod kunnen komen. Anders zou dit betekenen dat geen van de instrumenten die in het decreet worden uitgewerkt kunnen worden ingezet voor de realisatie van deze doelstellingen. Vooreerst stemt dit niet overeen met het integratiebeginsel. Ten tweede ondergraaft men aldus de globale opzet van instrumenten zoals de milieuplanning, de milieu-effectrapportage en de milieukwaliteitsnormen. Wat de milieu-effectrapportage betreft, dienen trouwens de verplichtingen van de Europese richtlijn te worden nageleefd. Volgens de richtlijn moeten in een MER steeds de effecten op fauna en flora en landschap worden onderzocht. Tenslotte zou men aldus verplicht worden om alle instrumenten die in het decreet algemene bepalingen aan bod komen, opnieuw uit te werken in een decreet op het

⁽²⁾ *Gedr. St.*, VI. R., 1993-1994, nr. 485/1, p. 64 e.v.

⁽³⁾ Advies in hoofdlijnen van 2 juni 1993 inzake de toepassing van Agenda 21; Advies van 23 november 1993 over Agenda 21 - elementen voor toepassing in Vlaanderen en België; Orientatienota van 5 januari 1994 over duurzame ontwikkeling in Vlaanderen: aanzet tot realisatie.

natuurbehoud en in een decreet op de landschapszorg. Dit zou het centrale uitgangspunt van de ICHM ondergraven, nl. het zover mogelijk uitwerken van een gemeenschappelijke regeling voor alle domeinen van milieubeleid.

Het is echter evident dat de vier hier opgesomde doelstellingen niet allemaal dezelfde prioriteit moeten genieten binnen het milieubeleid. Dit geldt b.v. voor de doelstelling inzake landschapsbescherming (landschapszorg) die ook zal moeten worden gerealiseerd via wetgeving die thuishoort in de sfeer van de ruimtelijke ordening.

Daarnaast blijft het noodzakelijk dat voor verschillende bijzondere luiken van het beleid inzake milieu (en ruimtelijke ordening) afzonderlijke decreten worden uitgewerkt. Dit geldt o.a. voor natuurbehoud, water, (landschapszorg,) ... Belangrijk daarbij is dat de bepalingen van deze bijzondere luiken niet strijdig mogen zijn met die van het decreet algemene bepalingen.

Voor een meer gedetailleerde kritiek op de bewoordingen van de paragraaf waarin de doelstellingen van het milieubeleid vervat zijn, wordt verwezen naar de artikels-gewijze bespreking.

Standpunt Belgische Boerenbond

Het milieubeleid is een facetmatig beleid dat de bescherming van het milieu tot doel heeft, met het oog op een duurzame ontwikkeling. De bescherming van de natuur en van de landschappen (artikel 1 .1.2, § 1, 3° en 4°) zijn sectorale beleidsterreinen met specifieke doelstellingen die dienen te worden uitgewerkt in de betreffende sectorale wetgevingen, waarin ook de rechten en plichten van de rechtssubjecten duidelijk omschreven worden. De punten 3° en 4° van artikel 1 .1.2, § 1 horen dan ook niet in dit artikel thuis.

6. Principes van het milieubeleid. Aan de principes van het milieubeleid, zoals opgesomd in artikel 1 .1.2, § 2 dient het standstill-principe te worden toegevoegd. Het betreft hier immers een algemeen aanvaard principe dat, net zoals de andere beginselen, verder moet worden geoperationaliseerd. Het principe moet worden gezien in het licht van de huidige toestand van het milieu. Gezien het feit dat deze huidige toestand slecht is, moet in eerste instantie minstens een verdere achteruitgang worden tegengegaan.

Van het principe wordt geregeld toepassing gemaakt in Europese richtlijnen. Ook in artikel 2.2.5. van het voorontwerp van decreet algemene bepalingen milieubeleid wordt er toepassing van gemaakt. Het is verder ondermeer van belang in de sfeer van de milieuplanning, de milieu-effectrapportage en het vergunningenbeleid.

Standpunt van BB, VEV en NCMV

Het standstill-beginsel wordt in het Europees recht alleen gebruikt in het kader van richtlijnen houdende milieukwaliteitsnormering. Ook in de reglementering van het Vlaamse Gewest dient het beginsel tot deze sfeer te worden beperkt. Het dient daarom niet te worden vermeld onder de opsomming van artikel 1 .1.2, § 2.

C. Algemene opmerkingen bij deel 2. besluitvorming en inspraak, titel 1. milieuplanning

7. **Milieuplanning en ruimtelijke planning.** De Raad dringt er op aan dat de procedure voor de opstelling van de milieubeleidsplannen en de procedure voor de opstelling van de ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen zoveel mogelijk op elkaar zouden worden afgestemd. Een dergelijke afstemming verhoogt immers sterk de toegankelijkheid van deze teksten voor alle rechtsonderhorigen die met beide beleidsdomeinen te maken hebben. Ook vergemakkelijkt het de toepassing voor alle overheden die met deze wetgevingen werken. In de artikelsgewijze bespreking worden terzake enkele concrete voorstellen gedaan.
8. **Bestuurlijke organisatie en advisering van de milieuplanning** De MiNa-Raad wenst hier vooreerst uitdrukkelijk te verwijzen naar zijn stelling in punt 1 van dit advies: er dient een nieuw deel te worden opgenomen in het decreet algemene bepalingen milieubeleid, waarin een algemene visie wordt uitgewerkt op de bestuurlijke organisatie en de advisering van het ganse milieubeleid.

Onverminderd deze globale bedenking, gaat de MiNa-Raad hier in op het meer specifieke aspect van de bestuurlijke organisatie van de milieuplanning. Dit aspect wordt immers concreet uitgewerkt in het voorliggende voorontwerp.

Luidens de artikels 2.1.5. en 2.1.8. wordt de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) belast met het opstellen van het milieurapport en met de leiding en coördinatie inzake het ontwerp van milieubeleidsplan. Hoe de werkzaamheden m.b.t. het milieurapport (MiRa) precies zullen worden georganiseerd, valt niet op te maken uit de tekst van het voorontwerp of uit de memorie van toelichting. In zijn advies van 7 januari 1993 stelde de MiNa-Raad voor om de met het opstellen van het milieurapport belaste instelling te beschouwen als een onthaalinstelling. Bij deze onthaalinstelling diende een projectteam te worden opgericht dat zou bestaan uit deskundige wetenschappers en zou belast worden met de eindverantwoordelijkheid en de coördinatie van de werkzaamheden m.b.t. het milieurapport. De coördinatie van het projectteam en de secretariaatsfuncties zouden door de onthaalinstelling worden verzorgd. Dit systeem wordt momenteel gevolgd bij het opstellen van het eerste MiRa.

Gezien het feit dat het milieurapport een wetenschappelijk-objectief document moet zijn, dienen een aantal eisen te worden gesteld aan het projectteam:

- a) de leden van het team moeten zich in alle omstandigheden objectief en kritisch kunnen opstellen. Het team moet daarom wetenschappelijk onafhankelijk zijn t.o.v. de overheden die belast zijn met de formulering en uitvoering van het (milieu)beleid.
- b) met het oog op de optimale benutting van de beschikbare informatie en kennis, moet het team verregaande samenwerkingsverbanden aangaan met de administratie, pararegionalen, lokale overheden en wetenschappelijke wereld.

De MiNa-Raad is van oordeel dat garanties voor deze bekommernissen moeten worden geboden in de wetgeving.

De normale adviesprocedures voldoen niet om de evolutie van het milieurapport te bewaken. Daarom moeten de werkzaamheden van het projectteam, van op een zekere afstand, worden gevolgd door een groep die o.a. zorgt voor de "maatschappelijke begeleiding". In deze groep dienen vertegenwoordigers te zetelen van de maatschappelijke organisaties die vertegenwoordigd zijn in

de MiNa-Raad. Daarnaast dienen de normale adviesprocedures onverkort te worden gehandhaafd.

Standpunt van ACV en ABVV

Er is geen maatschappelijke begeleiding nodig bij het opstellen van het milieुरapport. Een adviesprocedure na de voltooiing van het ontwerp-rapport volstaat. Ze dient enkel te verlopen via de geëigende organen.

Op grond van het principe van de scheiding van functies moet volgens de MiNa-Raad een duidelijke organisatorische scheiding worden aangebracht tussen de opstellers van het milieुरapport enerzijds en de opstellers van het milieubeleidsplan anderzijds.

In Nederland worden de nationale milieuverkenningen (de milieुरapporten) opgesteld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) in samenwerking met een aantal andere onderzoeksinstituten. Voor de nationale milieuverkenning 3 waren deze instellingen: het Centraal Planbureau (CPB), de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, het Landbouw Economisch Instituut (LEI-DLO), het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Rijksinstituut voor integraal zoetwaterbeheer en afvalwaterbehandeling (RIZA). Bij het opstellen van de nationale milieubeleidsplannen, speelt het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) een centrale rol. Een aantal andere ministeries, met name Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Verkeer en Waterstaat en Ontwikkelingssamenwerking worden bij het opstellen van de NMP's betrokken.

Principieel gesproken dient niet VMM, maar een ander orgaan zoals de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting (AMINAL) belast te worden met de leiding over de totstandkoming en coördinatie van de werkzaamheden inzake het milieubeleidsplan. Momenteel heeft AMINAL evenwel geen noemenswaardige ervaring in huis inzake beleidsplanning. De organisatie van deze administratie is ook niet gericht op het uitoefenen van deze taak. Wil men AMINAL belasten met de beleidsplanning dan dient dus te worden voldaan aan randvoorwaarden inzake ervaring en organisatorische uitbouw. Om te voldoen aan deze randvoorwaarden staan (minstens) drie sporen open die hier in volgorde van prioriteit worden weergegeven:

- a) in eerste instantie dient in AMINAL de nodige ervaring te worden binnengehaald door o.a. nieuwe aanwervingen. Ook dient de organisatiestructuur van AMINAL te worden hervormd;
- b) in tweede instantie kan m.b.t. de milieubeleidsplanning een samenwerkingsverband worden opgezet tussen AMINAL en de milieupararegionalen. Samenwerking kan ondermeer worden gerealiseerd door de detachering van deskundigen van de pararegionalen;
- c) in laatste instantie kunnen, naar analogie met de milieुरapportering, contracten worden gesloten met externe deskundigen, o.a. met het oog op de invulling van sommige functies in het planningsteam of met het oog op de uitwerking van deelaspecten van het ontwerpplan. De eindverantwoordelijkheid over het plan of over de bedoelde deelaspecten, dient evenwel te blijven rusten bij AMINAL. Het inzetten van externe deskundigen is bedoeld voor fase waarin binnen AMINAL zelf nog niet voldoende ervaring is opgebouwd m.b.t. het opstellen van milieubeleidsplannen.

Standpunt van ACV, BB en Vlaamse Hoge Bosrand

Momenteel wordt de milieu-administratie uitgehold (kader wordt niet opgevuld) ten voordele van bepaalde milieupararegionalen die voortdurend extra personeel kunnen aanwerven. Dit is het gevolg van overhevelingen van bevoegdheden van de milieu-administratie naar deze pararegionalen. Een dergelijke herschikking van 'bevoegdheden en taken tussen de administratie en de pararegionalen na elke regeringswisseling is geen daad van behoorlijk bestuur. De centralisatie van de vergunningverlening en de inspectie binnen AMINAL kan enkel zijn vruchten afwerpen. Deze tendens van centralisatie kan best worden verdergetet voor zaken zoals planning en heffingen. Aldus worden de bestuurlijke voorwaarden geschapen voor een integraal milieubeleid.

Concreet moet AMINAL belast worden met de leiding over de totstandkoming en de coördinatie van de werkzaamheden inzake de milieubeleidsplanning. AMINAL dient daartoe opnieuw de haar vroeger toegewezen bevoegdheden en middelen te krijgen.

9. **Krachtlijnennota bij aanvang van de milieubeleidsplanning.** Bij de voorbereiding en vaststelling van het gewestelijk milieubeleidsplan moeten afwegingen worden gemaakt van politieke aard. De rol die in dit verband wordt toebedeeld aan de administratie is te groot, terwijl de inbreng van het politieke niveau erg beperkt wordt gehouden. De Raad stelt daarom voor om de procedure voor de opstelling van een milieubeleidsplan te laten aanvangen met een "krachtlijnennota". Deze nota dient te worden goedgekeurd door de Vlaamse Executieve op voorstel van de minister bevoegd voor het leefmilieu. Ze bevat de belangrijkste beleidsopties die het politieke niveau wenst uitgewerkt te zien in het beleidsplan.

10. Milieuplanning op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Standpunt van het ACV

De provincies en de gemeenten moeten verplicht worden om een milieubeleidsplan en een milieuprogramma op te stellen.

11. **Advisering van de milieubeleidsplannen en de ruimtelijke plannen.** M.b.t. tot de organisatie van de advisering van beleidsinstanties kan vooreerst een onderscheid worden gemaakt tussen maatschappelijke advisering (zijnde de advisering door vertegenwoordigers van maatschappelijke belangen) en technische advisering (zijnde de advisering door deskundigen). Ten tweede kan een onderscheid worden gemaakt tussen de advisering op de verschillende niveau's: gewest (gemeenschap), provincie en gemeente.

M.b.t. het milieubeleid wordt de maatschappelijke advisering op gewestelijke vlak waargenomen door de MiNa-Raad en de SERV. Op provinciaal niveau bestaat geen adviesorgaan dat vanuit milieuperspectief advies kan geven over deze plannen. Dit wordt door de MiNa-Raad aangevoeld als eert lacune, die o.a. tot uiting komt m.b.t. de totstandkoming van de (op vrijwillige basis op te stellen) provinciale milieubeleidsplannen. In vele gemeenten bestaat een gemeentelijke milieu-adviesraad die in

het leven is geroepen door de (vrijwillig afgesloten) gemeentelijke milieuconvenant. Gezien het summiere kader dat in de gemeentelijke milieuconvenant is vastgelegd, bestaan er in sommige gemeenten problemen m.b.t. samenstelling, bevoegdheden en werking van de milieu-adviesraad.

Ook op het vlak van de advisering over het beleid inzake ruimtelijke ordening bestaan er een aantal knelpunten. Vooral dan wat betreft de advisering over de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen. In zijn advies van 7 april 1994 over het voorontwerp van decreet betreffende de ruimtelijke ordening stelt de MiNa-Raad voor om op alle niveau's (gewest, provincie en gemeente) en voor de twee soorten plannen (structuurplannen en uitvoeringsplannen) een technische advisering door ambtenaren en deskundigen te organiseren. Op gewestelijk niveau zou deze technische advisering worden aangevuld met een maatschappelijke advisering door MiNa-Raad en SERV. In de optiek van dit voorstel zou ook daar een lacune bestaan m.b.t. de maatschappelijke advisering van de ruimtelijke planning op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Terzake meent de MiNa-Raad dat moet worden gezocht naar een oplossing voor deze lacunes en knelpunten. Deze oplossing moet, zeker op gemeentelijk vlak en eventueel ook op provinciaal vlak, mogelijk maken dat de advisering inzake milieubeleid en ruimtelijk beleid gebeurt door één adviesorgaan. Anderzijds moet op beide niveau's de mogelijkheid blijven bestaan om twee verschillende adviesorganen naast elkaar te laten functioneren (mits samenwerking of coördinatie). Tussen milieubeleid en ruimtelijk beleid bestaan immers veel verbanden. De mogelijkheid tot het oprichten van één raad die beide beleidsdomeinen bestrijkt, is vooral in het belang van de kleinere gemeenten die niet altijd de nodige kennis en mensen zullen kunnen mobiliseren om twee verschillende maatschappelijke adviesraden op een zinvolle wijze te laten functioneren. Een dergelijke formule laat trouwens toe om de werkzaamheden m.b.t. tot de advisering efficiënter te adviseren, wat motiverend zal werken voor de leden van de adviesraad.

Standpunt van BB, VEV en NCMV

Er moet worden gezocht naar een oplossing voor de lacunes en knelpunten op het vlak van de maatschappelijke advisering van milieuplanning en ruimtelijke planning op provinciaal en gemeentelijk niveau, in de vorm van een coördinatie van de werking van de adviesraden terzake.

Standpunt van het ACV

Op het niveau van de provincies en de gemeenten mag slechts één adviesorgaan bestaan dat de bevoegdheden inzake milieu en ruimtelijke ordening integreert.

Verder moet worden nagedacht over minimumcriteria inzake evenwichtige samenstelling, bevoegdheden en werking van de adviesraden. Terzake kan worden gebruik gemaakt van het advies van de MiNa-Raad van 1 oktober 1992 over het gemeentelijke milieuconvenant en van de resultaten van de studiedag over de evaluatie van de gemeentelijke milieu-adviesraden die door de MiNa-Raad werd georganiseerd op 26 maart 1994. Een voorbeeld van een minimumcriterium is dat burgemeesters, schepenen en vertegenwoordigers van politieke partijen wel kunnen zetelen in de milieu-adviesraad, maar dat zij geen stemrecht mogen hebben. De

MiNa-Raad neemt zich voor om, voortbouwend op de resultaten van de studiedag, zelf een meer gedetailleerd advies over deze kwestie uit te brengen.

D. Algemene opmerkingen bij deel 2. 'besluitvorming en inspraak, titel 2. milieukwaliteitsnormen

12. Het **standstill-beginsel**. In artikel 2.2.5. wordt een toepassing gemaakt van het standstill-principe. Deze bepaling geeft uitwerking aan voorschriften van een aantal Europese richtlijnen die in de memorie van toelichting (p. 84) worden opgesomd en dient deze voorschriften in elk geval te respecteren. Het toepassingsgebied van de bepaling is relatief beperkt. De bepaling kan immers slechts worden toegepast voor gebieden waarvoor reeds grens- of richtwaarden bestaan.

Belangrijk is dat er een zeker automatisme bestaat m.b.t. de toepassing van deze bepaling. Van zodra vaststaat dat de Werkelijke kwaliteit van een gebied dat is afgebakend in een oudere grens- of richtwaarde beter is dan de kwaliteit die wordt voorgeschreven door deze grens of richtwaarde, dan geldt de werkelijke kwaliteit als nieuwe richtwaarde. Er is geen beslissing vereist van de politieke overheid. Wanneer eerst een politieke beslissing dient te worden genomen om de grens- of richtwaarden aan te passen aan de werkelijke kwaliteit, wordt de praktische toepassing van het standstill-principe te veel uitgehold.

Het automatisme kan evenwel slechts gelden tot de (bijzondere) streefwaarde is bereikt (of nog, de richtwaarde samenvalt met de streefwaarde). Een verdere verstrenging van de richtwaarde is dan overbodig vermits door dit niveau een duurzame ontwikkeling is gegarandeerd, wat betekent dat de restbelasting die dan nog wordt veroorzaakt, binnen de grenzen van de milieugebruiksruimte blijft. Deze correctie dient te worden ingebouwd in artikel 2.2.5.

De procedure die wordt gebruikt voor het vaststellen van de werkelijke kwaliteit van een onderdeel van het milieu waarvoor een bijzondere grens- of richtwaarde geldt, dient dezelfde te zijn als de procedure die wordt gebruikt voor de monitoring in het kader van de naleving van milieukwaliteitsnormen (art. 2.2.6, § 3). Daarom dient art. 2.2.5 te worden aangevuld met een 6 2 die luidt als volgt:

"§ 1. Indien in een gebied

... deze kwaliteit als grenswaarde geldt voor dat gebied.

§ 2. De werkelijke kwaliteit van een onderdeel van het milieu in een bepaald gebied waarvoor een grens- of richtwaarde geldt, wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 2.2.6, § 1 en § 2. .

Deze procedure dient voldoende waarborgen te bieden voor de representativiteit van de resultaten. Er dient o.a. rekening te worden gehouden met de normale schommeling in milieukwaliteit die het gevolg is van seizoensinvloeden of van cyclische pieken in de activiteiten van de in het gebied gelegen inrichtingen en met de debieten van de ontvangende waterloop (in het geval van milieukwaliteitsnormen voor het compartiment water).

M.b.t. de toepassing van artikel 2.2.6., § 1 merkt de MiNa-Raad op dat voor een aantal aspecten (zoals de beoordeling van structuurkenmerken van waterlopen) nog geen deskundigen werden erkend. Er moet worden rekening gehouden met de praktische problemen die kunnen voortvloeien uit dit gebrek aan erkenningen.

Standpunt van VEV, ABVV, ACV, BB en NCMV

Met inachtnaam van duidelijke evaluatiecriteria, moet de concrete toepassing van het standstill-principe steeds het voorwerp uitmaken van een gemotiveerde politieke beslissing. Op die wijze wordt ook tegemoet gekomen aan de in de memorie van toelichting geformuleerde bezorgdheid dat een te strikte toepassing van dit principe elke nieuwe economische activiteit of beperkte verschuiving tussen milieucompartimenten onmogelijk zou maken.

- 1 3. Niet naleving **van milieukwaliteitsnormen** en actieve openbaarheid. Telkens wanneer grenswaarden worden overschreden, moet de overheid de gemeten of bepaalde waarden onmiddellijk op een actieve wijze openbaar maken. In dit geval is immers een alarmpeil overschreden en dreigen negatieve consequenties voor het milieu of voor de gezondheid of de veiligheid van de mens. De bevolking heeft dan ook het recht om hiervan zo snel mogelijk op de hoogte te worden gesteld.

De vorm waaronder deze openbaarmaking dient te geschieden kan moeilijk op een algemene wijze worden voorgeschreven. Ze dient daarom te worden bepaald in de verordeningen die de grenswaarden vaststellen. (Voor wat betreft de situaties van verhoogde luchtverontreiniging is nu reeds in artikel 7, § 5 van de voorliggende titel een gelijkaardige verplichting opgenomen.) Minstens moeten de meetresultaten worden meegedeeld onder een vorm van een bevattelijke presentatie die een juiste interpretatie en inschatting van de cijfers mogelijk maakt voor het brede publiek. Bedoeling is dat de gewone burger de juiste draagwijdte van de cijfers kan begrijpen zodat onnodige ongerustheid kan worden vermeden.

De bedoelde actieve openbaarheid verschilt wezenlijk van de zogenaamde passieve openbaarheid voorzien in de EEG-richtlijn betreffende vrije toegang tot milieu-informatie. Overeenkomstig deze richtlijn moet enkel informatie ter beschikking worden gesteld, wanneer de burger hierom verzoekt. Wanneer grenswaarden worden overschreden is een passieve openbaarheid onvoldoende. Zolang de resultaten van de monitoring niet openbaar worden gemaakt, kan de bevolking meestal moeilijk weten dat er gevaar dreigt voor mens of milieu, en zal weinig of geen beroep worden gedaan op de mogelijkheden die worden geboden op grond van de regeling voor passieve openbaarheid.

Naast deze vorm van actieve openbaarheid dienen alle geïnteresseerde burgers op grond van het principe van de passieve openbaarheid ook op eenvoudig verzoek te kunnen beschikken over de concrete (niet geïnterpreteerde) meetresultaten zelf.

De regeling inzake passieve openbaarheid is ook onvoldoende wanneer overeenkomstig artikel 2.2.6, § 3 een onderzoek wordt ingesteld naar de oorzaken van de niet-naleving van grens- en richtwaarden of wanneer overeenkomstig artikel 2.2.7 een saneringsprogramma wordt opgesteld en uitgevoerd. Ze dient te worden aangevuld met de verplichting voor de overheid om op geregelde tijdstippen een

lijst te publiceren met alle geplande of lopende onderzoeken en saneringsprogramma's. Ook hier kan de geïnteresseerde' burger dan op grond van de passieve openbaarheid verdere informatie inwinnen.

De informatie wordt opgenomen in de lijst van de gemeenteraad en wordt openbaar gemaakt op de website van de gemeente.

De informatie wordt opgenomen in de lijst van de gemeenteraad en wordt openbaar gemaakt op de website van de gemeente.

II.' Artikelsgewijze bespreking

A. Artikelsgewijze opmerkingen bij deel 1. inleidende bepalingen.

Artikel 1.1.1.

§ 2. In deze bepaling wordt gesteld dat de arbeidsbescherming niet valt onder het toepassingsgebied van het decreet. De regel werd blijkbaar opgenomen om een belangrijk aspect van de bevoegdheidsverdeling tussen federale staat en de gewesten in herinnering te brengen. Juridisch gezien is de opname overbodig. Artikel 6, § 1, II, 3° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bepaalt immers dat de gewesten voor wat betreft leefmilieu en waterbeleid o.a. bevoegd zijn voor de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder **voorbehoud** van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming. Paragraaf 2 kan evenwel een informatieve waarde hebben voor personen die niet zo vertrouwd zijn met de bijzondere wet en de bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische overheden.

Artikel 1.1.2.

§ 1. Het is niet duidelijk in welke mate het beschermen van het milieu tegen de (mogelijk) nadelige effecten van de introductie van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) en uitheemse planten- of diersoorten valt onder de doelstellingen van § 1. De MiNa-Raad is van oordeel dat beide materies. onder het toepassingsgebied van het decreet algemene bepalingen dienen te vallen.

§ 1, 3°. De MiNa-Raad verkiest de term 'natuurbehoud' boven de term 'natuurbescherming' omdat 'behouden' meer omvattend is dan 'beschermen'. 'Behouden' betekent nl. het bewaren van essentiële natuurlijke processen in ruimte en tijd, van natuurlijke ecosystemen en van natuurlijke (bio)diversiteit. Dit is maar mogelijk door maatregelen van natuurbescherming (vnl. verbodsbepalingen en reglementeringen), door natuurbeheer en door natuurontwikkeling. Bovendien wordt de term natuurbehoud zowel in Nederland als in Vlaanderen veelvuldig gebruikt (cfr. Instituut voor Natuurbehoud, wet op het natuurbehoud, voorontwerp van decreet inzake het natuurbehoud, bestuur Natuurbehoud en Landinrichting, . . .). De MiNa-Raad ziet geen reden om van de ingeburgerde terminologie af te wijken.

Verder moet in de doelstellingen de ecologische systeembenadering meer tot zijn recht komen.

Doelstelling 3° dient daarom als volgt te worden gewijzigd:

"3°. het natuurbehoud en de bevordering van de biologische diversiteit, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke habitats en ecosystemen en het behoud van de wilde soorten . . ."

§ 1, 4°. De MiNa-Raad verkiest de term 'landschapszorg' boven de term 'landschapsbescherming'. De motivatie is analoog als onder § 1, 3°.

Standpunt van de BB

De doelstellingen natuurbehoud en landschapszorg mogen niet in dit decreet worden opgenomen (zie hoger, punt 5).

Artikel 1.2.1.

§ 1, aanhef. Gelet op de doelstelling van dit' decreet om algemene bepalingen aan te reiken voor het ganse milieubeleid en gelet op het integratiebeginsel (zoals tot uitdrukking gebracht in artikel 1.1.2., § 3), dienen de begrippen die in titel 2 worden gedefinieerd doorheen heel het milieubeleid en het algemene beleid van het Vlaamse Gewest in principe op dezelfde manier te worden opgevat. Er kunnen echter in specifieke gevallen o.a. juridisch-technische redenen bestaan om andere definities te hanteren. In dat geval kunnen in onderdelen van het decreet algemene bepalingen of in andere wetgevende teksten andere definities worden geïntroduceerd. De MiNa-Raad vindt deze visie goed terug in de aanhef van § 1 en stelt dan ook voor om deze formulering te behouden.

Standpunt van VEV en NCMV

De zinsnede "tenzij uitdrukkelijk anders wordt bepaald, wordt verstaan onder" dient te worden vervangen door de formulering "tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, wordt voor de **toepassing** van dit decreet verstaan onder". Wanneer men in andere decreten die behoren tot de sfeer van het milieurecht wil gebruik maken van deze begrippen, kan best naar dit decreet worden verwezen.

§ 1, 1°. In het milieubeleid worden o.a. de abiotische componenten atmosfeer, bodem (lithosfeer) en water dikwijls bestempeld als (milieu)sectoren. Het begrip (milieu)sectoren wekt verwarring omdat het komt naast het sterk ingeburgerde begrip economische sectoren. De raad stelt daarom voor om in de definitie van milieu het begrip '(milieu)compartimenten' te introduceren om de bovenvernoemde abiotische componenten aan te duiden. De definitie van het begrip milieu zou dan luiden als volgt:

"1°. *milieu:*

- a) de milieucompartimenten atmosfeer, bodem en water;*
- b) de flora en de overige organismen andere dan de mens; en*
- c) de ecosystemen, de landschappen en het klimaat; "*

§ 1, 2°. *vetontreinigingsfactoren.* In de memorie van toelichting (p. 26-27) wordt gesteld dat het begrip 'organismen' niet wordt opgenomen in de definitie van emissiefactoren omdat het elke levensvorm omvat en dus te ruim is.

De MiNa-Raad kan niet akkoord gaan met deze stelling. Er doen zich immers problemen voor met minstens twee soorten van organismen. Het betreft met name de genetisch gemodificeerde organismen (GCO's) en de uitheemse planten- en diersoorten. Wanneer deze twee soorten van organismen door de mens worden geïntroduceerd in het milieu, kunnen zij zich verspreiden en schade veroorzaken door de ontworming van ecosystemen. In deze gevallen is voldaan aan het criterium 'het aan de menselijke controle ontsnappen van de verontreinigingsfactor' dat naar voor wordt geschoven op p. 27 van de memorie van toelichting.

Voorbeelden van de schade die kan worden aangericht zijn legio: ko rijnen in Australië, de nijlbaats in het Victoriameer, tropische schildpadden in Zuid-Frankrijk, een agressieve Afrikaanse bijensoort in Latijns-Amerika, katten in sommige eiland-ecosystemen die

dergelijke roofdieren voordien niet kenden, '... Wanneer, ten gevolge van de introductie van GGO's of uitheemse planten- en diersoorten schade wordt aangericht, moet deze schade vergoed kunnen worden overeenkomstig het geplande deel herstel van schade door milieuverontreiniging. Introductie van GGO's en uitheemse planten- en diersoorten moet vallen onder het toepassingsgebied van dit deel zoals afgebakend door de definitie van verontreiniging.

Het feit dat in VLAREM-II aandacht wordt besteed aan de problematiek van de GGO's is een indicatie voor het feit dat de overheid de ernst van deze problematiek reeds heeft onderkend.

De Raad meent dan ook dat de definitie 'van verontreinigingsfactoren moet worden geherformuleerd als volgt:

2 °. verontreinigingsfactoren: vaste stoffen, vloeis tuffen, gassen, pathogene kiemen, organismen, energievormen zoals warm te, stralingen, trillingen en geluid;

In titel I van het deel herstel van schade door milieuverontreiniging dat begin 1993 ter advies werd voorgelegd aan de raad, kwam een definitie voor van verontreiniging waarin de verschillende verontreinigingsfactoren werden opgesomd. In deze opsomming kwamen ook de 'organismen' voor. De opname van dit element in de definitie werd toen unaniem aanvaard door de leden van de raad."

In de memorie van toelichting (p. 26) wordt gesteld dat het begrip 'organismen' door de ICHM niet werd weerhouden omdat het te 'ruim is, want elke levensvorm omvat. De raad is het niet eens met deze motivatie om het begrip te weren uit de opsomming van de verontreinigingsfactoren. De definitie van de term 'verontreinigingsfactoren' moet immers steeds samen worden gelezen met die van het begrip 'verontreiniging'. Hierdoor worden twee correcties aangebracht. Ten eerste kan er slechts sprake zijn van 'verontreiniging' als het gaat om een inbreng van organismen door de mens. Daarvan, kan wel sprake zijn in het geval van uitheemse soorten of genetisch gemodificeerde organismen. De aanwezigheid van inheemse soorten zal niet voldoen aan dit criterium. Ten tweede wordt de inbreng van organismen slechts beschouwd als verontreiniging als deze inbreng het milieu nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden. Ook hier zullen uitheemse soorten of genetisch gemodificeerde organismen in sommige gevallen wel voldoen aan het criterium, terwijl de aanwezigheid van inheemse soorten er niet aan zal voldoen.

§ 1, 4° en 5 °. **verontreinigen, verontreiniging.** De MiNa-Raad schaart zich achter de visie in de memorie van toelichting (p. 27) dat potentiële schade voldoende is om van verontreiniging te kunnen spreken. Hij bevestigt dat deze interpretatie noodzakelijk is om een preventieve aanpak toe te laten.

1.

Daar waar deze visie mogelijkheden schept op het terrein van het preventief beleid, dient er evenwel over te worden gewaakt dat zij niet leidt tot onbillijke situaties in de sfeer van de handhaving en het herstel van schade door milieuverontreiniging.

Het gebruik van de hier voorgestelde definitie van het begrip verontreiniging in het kader van de eerder aan de raad voorgelegde voorstellen m.b.t. vergoeding van milieuschade (herstel van schade door milieuverontreiniging), lijkt de raad alvast geen problemen op te leveren. In dat kader volstaat het immers niet dat er verontreiniging is. Er kan pas sprake

⁽⁴⁾ Zie het advies van 4 maart 1993 over het deel vergoeding van milieuschade van het voorontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne.

zijn van vergoeding als ook de door deze verontreiniging veroorzaakte schade wordt bewezen.

§ 1, 8°. bestuur. in de definitie van het begrip 'bestuur' wordt beroep gedaan op tal van publiekrechtelijke concepten die voor de gemiddelde burger erg moeilijk in te schatten zijn. Welke instellingen vallen onder het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse Gewest? Wordt met de term 'bestuurlijk toezicht' enkel bedoeld op het gewoon administratief toezicht? Wanneer vervult een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instelling een 'taak van openbaar nut'? In welke mate vallen instellingen die belast zijn met gemeenschaps-materies onder de definitie? De raad kan begrip opbrengen voor het feit dat niet al deze concepten kunnen worden geëxpliciteerd in de definitie zelf, maar vindt alvast de memorie van toelichting m.b.t. deze bepaling veel te summier. De memorie zou een duidelijk houvast moeten bieden voor de interpretatie van de definitie. De raad interpreteert de definitie als volgt:

- 'Bestuurlijke overheden van het Vlaams Gewest' (punt a) zijn volgens de raad alle departementen, administraties, besturen, diensten, cellen, centra, instituten, enz. die deel uitmaken van de structuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- 'Besturen die onderworpen zijn aan het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse Gewest' (punt b) zijn alle instellingen die onder het administratief toezicht staan. Dit zijn met name de lokale besturen (provincies en gemeenten) en de intercommunales.
- Een instelling of persoon is belast met een 'taak van openbaar nut'. wanneer deze taak door (of krachtens?) de wet in principe aan de overheid is opgedragen, maar (gedeeltelijk) wordt uitgeoefend door een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instelling of persoon.

Op bepaalde punten dient de definitie te worden aangepast. Ten eerste stelt de raad vast dat in punt b) van de definitie van bestuur, opnieuw gebruik wordt gemaakt van het begrip bestuur. Wanneer in een definitie voor een bepaald begrip, het begrip zelf wordt gebruikt, is eigenlijk sprake van een cirkelredenering. Het begrip 'andere besturen' kan best worden vervangen door een andere term zoals 'instellingen'.

De raad is ten tweede van oordeel dat de definitie onder punt c) in een bepaald opzicht te eng is, en in een ander opzicht te ruim. De definitie is te eng in die zin dat ook de publiekrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake ruimtelijke ordening, mobiliteit en natuurlijke rijkdommen (met inbegrip van energie) moeten worden begrepen onder het begrip bestuur. Als de definitie in deze zin wordt verruimd, zou dit b.v. betekenen dat een instelling zoals 'De Lijn' op basis van artikel 2.1.5., § 3 verplicht kan worden om kosteloos informatie ter beschikking te stellen van de VMM in het kader van de milieuplanning. Een dergelijke verplichting lijkt nuttig.

De definitie is te ruim waar zij ook de privaatrechtelijke instellingen of personen die belast zijn met een taak van openbaar nut omvat. Wanneer men toepassing wil maken van de definitie, zal het feit dat ook privaatrechtelijke instellingen er onder vallen in een aantal gevallen problemen veroorzaken. Welke problemen dit precies zijn, hangt af van de context waarin het gedefinieerde begrip wordt gebruikt. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de toepassing die van de definitie wordt gemaakt in artikel 2.1.5, § 3 en in artikel 2.1.8, § 2. Het lijkt de MiNa-Raad niet gerechtvaardigd dat privaatrechtelijke instellingen of personen die belast zijn met een taak van openbaar nut bij decreet worden verplicht om alle kennis ter beschikking te stellen waarover zij beschikken en die van nut kan zijn (respectievelijk nodig is) voor het opstellen van het milieuraapport (respectievelijk milieubeleidsplan). Het lijkt de raad meer aangewezen dat de overheid de kennis zou verwerven langs het verbintenissenrecht. Wanneer zij een overeenkomst

afsluit met een privaatrechtelijke instelling of persoon m.b.t. de uitvoering van een taak van openbaar nut, dient zij in deze overeenkomst te regelen welke kennis of informatie zij wenst te verwerven. Voor wat betreft de privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de overheid (meerderheids)aandeelhouder is, is wellicht ook een vennootschapsrechtelijke oplossing mogelijk.

Om deze redenen kan punt c) best worden opgesplitst. Alleen het eerste deel dient te worden-weerhouden in de definitie.

“c) de publiekrechtelijke instellingen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu, ruimtelijke ordening, mobiliteit en natuurlijke rijkdommen.

Telkens het begrip ‘bestuur’ wordt gebruikt in een decretale rechtsregel, dient voor die toepassing te worden beoordeeld of de bepaling ook moet gelden voor privaatrechtelijke instellingen en personen. In de bepaling kan dan worden gesteld dat zij ook van toepassing is op *“de privaatrechtelijke instellingen of personen die belast zijn met een taak van openbaar nut inzake milieu”,* en dit eventueel ● *voor zover zij worden aangesproken in het kader van de uitoefening van deze taak”*.

De raad heeft tenslotte nog een opmerking over het gebruik van de definitie in de voorliggende wettekst. O.a. in artikel 2.1.5., § 3 en artikel 2.1.8., § 2 wordt gebruik gemaakt van de omschrijving van het begrip ‘bestuur’ en niet van het begrip zelf. De omschrijving dient telkens te worden vervangen door het gedefinieerde begrip.

Artikel 1.2.1

§ 2. In deze paragraaf worden vanuit het oogpunt van de bevoegdheidsverdeling en de afbakening van het toepassingsgebied van de milieuwetgeving of onderdelen daarvan, correcties aangebracht op de definities van paragraaf § 1. De MiNa-Raad betreurt het dat in de memorie van toelichting geen informatie is terug te vinden over de motieven voor deze correcties.

§ 2, 1°. De MiNa-Raad beaamt dat een regeling m.b.t. de kwaliteit van lucht in afgesloten ruimten (particuliere woningen, bedrijfsgebouwen) eerder behoort tot de sfeer van het (preventieve) gezondheidsbeleid dan tot de sfeer van het milieubeleid. Nog afgezien van de bevoegdheidsverdeling tussen het federale niveau en de gewesten, wordt de lucht in afgesloten ruimten dus terecht uitgesloten van het toepassingsgebied van het decreet algemene bepalingen milieubeleid. Dit wil evenwel niet zeggen dat de wetgever geen aandacht moet hebben voor deze problematiek.

§ 2, 2° en 3°. De MiNa-Raad staat achter de optie om grondwater in principe onder te brengen onder de sector bodem en niet onder de sector water. Dit is verantwoord, b.v. voor wat betreft de uitwerking van milieukwaliteitsnormen. Deze principiële optie mag evenwel niet in de weg staan van de uitwerking van een integraal waterbeleid. In de sectorale wetgevingen m.b.t. water en bodem moeten daartoe de nodige correcties worden voorzien.

In het voorontwerp wordt geen klaarheid geschapen over het statuut van onderwaterbodem. Dit is een lacune.

B. Artikeysgewijze opmerkingen bij deel 2. besluitvorming en inspraak, titel 1. milieuplan-ning

Artikel 2.1.7.

§ 1, eerste lid. De laatste zin van het eerste lid kan worden geformuleerd als volgt:

“het [milieubeleidsplan] beoogt de doeltreffendheid, de efficiëntie en ‘de interne samenhang van het milieubeleid te bevorderen.”

Het begrip “doeltreffendheid” slaat alleen op de mate waarin een bepaald doel wordt bereikt, ongeacht de hoeveelheid middelen die hiertoe moet worden ingezet. Het begrip “efficiëntie” brengt ook in rekening welke kosten daarvoor moeten worden gemaakt. Het vereist een afweging tussen kosten en baten.

§ 3, 5°. Ook de sociale gevolgen van het te voeren milieubeleid dienen te worden onderzocht in het actieplan. De bepaling dient daarom te worden geherformuleerd als volgt:

“5 °. de redelijkerwijze te verwachten financiële, economische, sociale en ruimtelijke gevolgen van het te voeren milieubeleid.”

Artikel 2.1 .10

§ 1. De instelling die wordt belast met het opstellen van het definitieve ontwerpplan, moet niet alleen de adviezen onderzoeken die worden uitgebracht door, de gemeenten, provincies, gewestelijke adviesraden en commissies van de Vlaamse Raad. Het moet ook aandacht schenken aan, de opmerkingen die door het brede publiek werden gemaakt.

De ervaring leert dat beleidsmakers worden overspoeld met een veelheid aan informatie. Zij schenken eerder aandacht aan informatie, wanneer die overzichtelijk en bondig is. Daarom moet de Vlaamse regering kunnen beschikken over een representatieve samenvatting van de opmerkingen op ontwerp-milieubeleidsplan die door het brede publiek werden gemaakt en eventueel ook van de adviezen die werden uitgebracht door de gemeenten en de provincies (naast de integrale tekst van de opmerkingen en adviezen). De bedoelde samenvatting kan worden opgesteld door de instantie die is belast met de uitwerking van het definitief ontwerpplan. Het maken van de samenvatting zal deze instantie trouwens helpen bij het verwerken van waardevolle opmerkingen en adviezen in het plan. De idee om te werken met een samenvatting zit ook vervat in het voorontwerp van decreet op de ruimtelijke ordening dat recentelijk aan de MiNa-Raad werd voorgelegd.

Artikel 2.1 .12.

§ 1. In het lijstje met op te stellen sectorale plannen, moet naast het reeds vermelde waterkwaliteitsplan, ook een waterkwantiteitsplan worden opgenomen. In het waterkwantiteitsplan moeten onderwerpen zoals waterconservering en rationeel watergebruik aan bod kunnen komen. Een dergelijk sectoraal plan lijkt logisch in het licht van het

voorontwerp van decreet betreffende het rivierbekkenbeleid en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (hierna genoemd 'waterdecreet') dat recentelijk ter advies werd voorgelegd aan de raad.

In dit voorontwerp wordt voorzien in de uitwerking van bekkenbeleidsplannen waarin ook aandacht moet worden besteed aan kwantitatieve aspecten. Artikel 26, § 2, tweede gedachtenstreepje van het voorontwerp van waterdecreet bepaalt namelijk dat het in het bekkenbeleidsplan vervatte actieplan de beoogde doelstellingen omvat inzake kwantitatief waterbeheer. Daarnaast geeft het voorontwerp een wettelijke basis aan de bekkencomités. Een bekkencomité omvat volgens art. 20, § 1 een functionele werkgroep waterkwantiteit. De comités krijgen o.a. tot taak om advies te geven over aspecten van het waterkwantiteitsbeleid (zie o.a. art. 21, § 1, 2° en 4° van het waterdecreet). De bekkenbeleidsplannen moeten uitvoering geven aan het in de titel milieuplanning voorziene gewestelijke waterkwaliteitsplan (artikel 25 van het waterdecreet). In de titel milieuplanning wordt evenwel niet voorzien in een waterkwantiteitsplan dat richting kan geven aan de waterkwantiteitsaspecten van de bekkenbeleidsplannen. De MiNa-Raad beschouwt dit als een belangrijk gebrek.

Artikel 2.1.14.

§ 4. Wat betreft de openbaarheid van het milieuprogramma wordt momenteel enkel voorzien in het ter kennis brengen van het programma van SERV en MiNa-Raad. Deze openbaarheidsregeling zou moeten worden aangevuld met de publikatie van een uittreksel van het milieuprogramma in het Belgisch Staatsblad en de terinzagelegging van het volledige programma op de administratie. Dit lijkt een minimum.

Artikels 2.1.15 en 2.1.22

De milieuplanning moet de huidige bevoegdheidsverdeling tussen het gewest en de gemeente respecteren. Deze bevoegdheidsverdeling houdt in dat de gemeente in principe de volheid heeft van bevoegdheid, maar dat zij haar bevoegdheid verliest eens de hogere overheid een bepaalde materie uitputtend heeft geregeld. Zolang er op gewestelijk vlak geen uitputtende regeling bestaat, moet de gemeente het recht hebben om de gewestelijke regeling aan te vullen of te verstrengen. Gezien de gemeentelijke autonomie het principe is, moet een gewestelijke regeling normatiewijze worden beschouwd als een minimumregeling. Alleen als uitdrukkelijk uit de gewestelijke regeling blijkt dat zij ook een maximumharmonisatie inhoudt, kan de gemeente haar bevoegdheid verliezen. Het gaat hier om een fundamenteel principe van ons democratisch bestel dat trouwens ook gehuldigd wordt in het verdrag van Maastricht voor wat betreft de verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten.

Het is belangrijk dat deze filosofie ook in de milieuplanning wordt gerespecteerd omdat zij een gebiedsgericht milieubeleid beter mogelijk maakt. Een gebiedsgericht milieubeleid is een essentieel onderdeel van een goed milieubeleid. Daarom moet de tekst van de artikels 2.1.15 en 2.1.22 ongewijzigd blijven.

Standpunt van BB, NCMV en VEV

Het provinciaal en gemeentelijk milieuplan mogen 'slechts materiële regelen waarvoor de provincies, respectievelijk de gemeenten 'overeenkomstig de vigerende wetgeving bevoegd zijn. De normenhiërarchie die hierin bestaat dat wanneer een hogere

overheid een materie volledig regelt, een lagere overheid hierover niet meer kan besluiten moet onverkort worden toegepast. Tenslotte mogen de provincies en de gemeenten niet in strengere zin afwijken van gewestelijke plannen.

D. Artikelsgewijze opmerkingen bij deel 2. besluitvorming en Inspraak, titel 2. milieukwaliteitsnormen

Artikel 2.2.4

In de memorie van toelichting (p. 82) wordt gesteld dat het feit dat een grenswaarde niet mag worden overschreden, niet uitsluit dat deze geformuleerd wordt in de vorm van percentielen.

De MiNa-Raad vraagt uitdrukkelijk dat deze passus uit de memorie van toelichting zou worden geschrapt. Het werken met percentielen houdt, vooral bij de bepaling van grenswaarden, risico's in. Het zou kunnen betekenen dat levensgemeenschappen tijdelijk of definitief verdwijnen ten gevolge van een piekmissie. De MiNa-Raad meent dat het debat over het gebruik van deze wijze van normformulering moet worden gevoerd op het moment dat uitvoeringsbesluiten worden opgesteld. Hij wenst niet op dit debat vooruit te lopen.

Artikel 2.2.6.

§ 1 en § 2. De MiNa-Raad neemt aan dat de aanduiding van een referentielaboratorium door de Vlaamse regering, waarvan sprake was in de vorige versie van het voorontwerp milieukwaliteitsnormen, zal gebeuren in de uitvoeringsbesluiten van deze bepalingen.

§ 2 en § 3. Aan § 2 werd op voorstel van de MiNa-Raad toegevoegd dat niet alleen meet-, maar ook bepalingsmethodes kunnen worden gebruikt. De formuleringen van § 2 en § 3 dienen in overeenstemming te worden gebracht met deze wijziging. Ze kunnen best luiden:

*"§ 2. De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast in verband met.. ||
... de wijze waarop en de frequentie waarmee verslag moet worden uitgebracht over deze resultaten.*

§ 3. Als uit de in § 2 bedoelde resulta ten blijkt . . . '

Artikel 2.2.7.

In artikel 2.2.1. wordt een ruime definitie gegeven van het begrip 'milieukwaliteitsnormen' waarin de mogelijkheid geëxpliciteerd werd om ecologische kwaliteitsnormen uit te werken. Het betreft hier een duidelijke verbetering van de tekst t.o.v. de versie die midden 1992 aan de raad werd voorgelegd.

Deze optie maakt het evenwel noodzakelijk om enkele wijzigingen aan te brengen aan de tekst van artikel 2.2.7. Ten eerste dient in het gehele artikel de notie 'saneringsprogramma' te worden vervangen door het concept 'herstelprogramma'. Het laatste begrip maakt beter duidelijk dat het bedoelde programma niet alleen betrekking kan hebben op de sanering van verontreiniging maar ook op de bescherming van ecosystemen en de

bevordering van biologische diversiteit. Ten tweede moet in het programma de mogelijkheid worden voorzien om maatregelen te nemen van natuurtechnische milieubouw en natuurontwikkeling.

Om deze redenen dient (naast de termwijzigingen in de andere paragrafen) § 2 te worden geherformuleerd als volgt:

" § 2. Het *herstelprogramma* omvat in voorkomend ge val:

1°. een *inventaris* . . .

2°. de *emissiereductie* die . . .

3°. *maa* tregelen van natuurtechnische *milieubouw* en van na tuurontwikkeling om te voldoen aan de *geldende milieuk watiteitsnormen*

4°. de *beleidsinstrumenten* die . . .

5°. de *termijn* waarbinnen *dit* herstel moet plaatsvinden. .

Verdient de aandacht

**TWEEDE ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE
RAAD VAN VLAANDEREN**

Mijnheer de Minister Vice-President,
Mijnheer de Minister,

Op 1 maart 1994 heeft U de Raad om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

De Raad heeft in zijn bijeenkomst van 13 april 1994 geen consensus kunnen bereiken over het voorontwerp van decreet.

Derhalve kan geen advies worden geformuleerd. Hierna worden de standpunten van de samenstellende organisaties weergegeven.

*I. DE BELGISCHE BOERENBOND, HET UCMV EU NET VEV, HIERNA AANGEDUID
ALS DE WERKGEVERSORGANISATIES, HEBBEN HIERNA VERMELDE
STAUDPUUTEU INGENOMEN:*

Op 1 maart 1994 vroeg de Minister Vice-President en Vlaams Minister van Leefmilieu en Huisvesting de SERV om advies over het voorontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, en met name over de titels doelstellingen, begrippen, milieuplanning en milieukwaliteitsnormen.

Over een vroegere versie van de beide laatstgenoemde titels heeft de SERV reeds advies uitgebracht'. De werkgeversorganisaties verwijzen dan ook naar dit advies en beperken, wat deze titels betreft, het voorliggend standpunt tot een evaluatie van het, voorontwerp van decreet in het licht van het reeds uitgebrachte advies en tot een beoordeling van de nieuwe elementen.

Advies van 30 september 1992 inzake het voorontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne -
titel milieuplanning - titel milieukwaliteitsnormen.

In voorliggend standpunt gaan de werkgeversorganisaties achtereenvolgens in op:

- het voorstel van de Vlaamse regering tot invoering van een decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- de doelstellingen en begrippen uit het deel inleidende bepalingen van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- de titel milieuplanning;
- de titel milieukwaliteitsnormen.

1. ALGEMENE BEMERKINGEN BIJ EEN DEKREET HOUDENDE ALGEMENE BEPALINGEN INZAKE MILIEUBELEID (DABM)

1. Op termijn zal de Vlaamse milieuwetgeving omgevormd worden in een decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid enerzijds, en een reeks sectorale decreten anderzijds.

De werkgeversorganisaties kunnen de vooropgezette structuur, die een Vlaamse milieuwetgeving beoogt te realiseren met uniforme begrippen en procedures en die gebaseerd is op gelijke beginselen, **plannings-**, uitvoerings- en handavingsinstrumenten, onderschrijven. Een afstemming tussen de sectorale decreten en het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid is hiertoe onontbeerlijk.

De milieuwetgeving die aldus wordt hervormd zal wat betreft de inhoud en de toegankelijkheid niet zo sterk verschillen van het oorspronkelijke opzet om alle milieuwetgeving samen te brengen in één enkel **geïntegreerd** kaderdecreet.

2. De werkgeversorganisaties waarderen dat heit globale **schema** van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt bekend gemaakt. Nadien kan het schema worden ingevuld in functie van de uitwerking van de verschillende onderdelen van het decreet. Deze werkwijze laat toe om op een flexibele en geleidelijke manier de hervorming van het Vlaamse milieurecht door te voeren zonder dat dit **ten** koste gaat van de overzichtelijkheid **ervan**.

Een van de cruciale aandachtspunten bij deze verdere invulling is het **verzekeren** van de globale coherentie en de overzichtelijkheid van het milieurecht. Vooral in . de overgangsfase van het huidige milieurecht **naar de hervormde Vlaamse** milieuwetgeving moet daaraan bijzondere aandacht worden besteed.

Hieruit volgt dat prioriteiten dienen gesteld te worden bij de invulling van het decreet algemene bepalingen milieubeleid. Twee criteria kunnen worden gehanteerd bij de selectie van prioritaire titels:

- Prioriteit dient te worden gegeven aan deze titels die de grondslag vormen voor bepalingen in andere titels. De titels doelstellingen, begrippen, milieuplanning en milieukwaliteitsnormen zijn daar voorbeelden van. Hierdoor kan het aantal verwijzingen naar bestaande maar nog te hervormen milieuwetgeving tot een minimum beperkt blijven.
- Ten tweede dient prioriteit gegeven te worden aan titels in functie van hun dringende noodzakelijkheid. Ook dan verdient het aanbeveling slechts die titels in te vullen die een onafhankelijk geheel vormen en geen interferenties hebben met andere, nog goed te keuren titels. Een voorbeeld hiervan zou de titel “milieubeleidsovereenkomsten” kunnen zijn.

Titels die aan een van beide criteria beantwoorden, kunnen volgens de werkgeversorganisaties in werking treden voordat alle voorziene titels van het decreet houdende algemene bepalingen van toepassing worden.

In het licht van een coherente en overzichtelijke milieuwetgeving kunnen de werkgeversorganisaties ook de in het voorontwerp van decreet voorgestelde bijzondere nummering onderschrijven. Zij vergroot immers de toegankelijkheid van het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid. Wel hoeft de nummering niet beperkt te blijven tot 3 cijfers, maar kunnen ook hoofdstukken in de nummering opgenomen worden.

3. Ook wat betreft de uitwerking en invoering van de voorziene **sectorale'decreten** dienen prioriteiten gesteld te worden. Hier is vooral de dringende noodzakelijkheid doorslaggevend. Het verzekeren van de coherentie en de overzichtelijkheid' van de milieuwetgeving in de overgangsfase van het huidige naar het hervormde milieurecht, impliceert wel dat deze decreten een onafhankelijk geheel dienen te vormen en dat zij derhalve geen verwijzingen kunnen bevatten naar delen van het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid die nog niet van kracht zijn. Onder deze voorwaarden kunnen volgens de werkgeversorganisaties sectorale milieudecreten in werking treden voordat alle voorziene titels van het decreet houdende algemene bepalingen volledig afgerond zijn.

4. Bij de voorgestelde inhoudstafel die in de memorie van toelichting is opgenomen kan opgemerkt worden dat het deel “besluitvorming en inspraak*” titels bevat die beter onder een andere rubriek worden opgenomen.

De werkgeversorganisaties stellen voor om in het deel “besluitvorming” enkel de titels milieuplanning, milieukwaliteitsnormen en milieu-effect- en veiligheidsrapportage op te nemen. Deze titels hebben duidelijk betrekking op de besluitvorming over het te voeren milieubeleid in termen van doelstellingen en te nemen maatregelen.

De titels “milieuhygiënische normen”, “algemene, sectorale en integrale voorwaarden”, “vergunnings- en meldingsattesten” en “milieubeleidsovereenkomsten” geven uitvoering aan de in de besluitvorming vastgelegde doelstellingen en middelen en worden dan ook beter in het uitvoerende luik van het decreet opgenomen; de drie eerstgenoemde titels bv. onder een deel “normstelling en procedures”, de titel “milieubeleidsovereenkomsten” samen met “bedrijfsinterne milieuzorg” bv. onder een deel “maatregelen inzake zelfregulering”.

2. DOELSTELLINGEN EN BEGRIPPEN

2.1. Algemeen

1. Het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid dient aan te vangen met de titel begrippen in plaats van de titel doelstellingen. In de titel doelstellingen worden immers reeds begrippen gehanteerd die pas nadien worden omschreven.
2. In de titel begrippen dienen alle niet-specifieke begrippen opgenomen te worden die in het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid worden gehanteerd. Specifieke begrippen kunnen, met voldoende aandacht voor het vermijden van tegenstrijdigheden, bij de aanvang van elke titel worden opgenomen.

Het is op dit moment niet mogelijk om na te gaan of de in deze titel opgenomen begrippen volstaan, noch om de economische draagwijdte van de voorgestelde definities in te schatten. Een juiste beoordeling van deze titel kan slechts plaatsvinden nadat alle titels van het decreet zijn ingevuld.

Op basis van de begrippen gebruikt in de titels milieuplanning en milieukwaliteitsnormen lijkt de opgenomen begrippenlijst nu reeds te kort (cf. *infra* artikelsgewijze bemerkingen). De werkgeversorganisaties vragen dat wordt nagbkeken of alle niet-specifieke begrippen van het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid zijn opgenomen.

3. In het voorontwerp van decreet worden doelstellingen en beginselen van het milieubeleid opgesomd.

In dit verband bepaalt het voorontwerp dat het milieubeleid streeft naar een hoog beschermingsniveau, zonder evenwel de sociaal-economische gevolgen ervan uit het oog te verliezen.

De memorie van toelichting stelt terzake dat het ook zonder deze toevoeging evident lijkt dat in de praktijk van het milieubeleid rekening gehouden wordt met de sociaal-economische implicaties ervan.

De werkgeversorganisaties vragen nadrukkelijk dat deze toevoeging zou behouden blijven. Dit is immers **één** van de essentiële voorwaarden die bij het voeren van een milieubeleid in **acht** moeten worden genomen.

In aanvulling hierop stellen de werkgeversorganisaties voor dat een aantal regels of voorschriften worden opgenomen **waarmee** het Vlaamse gewest bij het bepalen van haar milieubeleid dient rekening te houden. Het artikel 130 R, **3° van** het Verdrag betreffende de Europese Unie kan hier als inspiratie dienen. Zo dient onder meer rekening gehouden te worden met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens en met de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, resp. niet optreden.

2.2. Specifieke bemerkingen

Artikel 1.1.1.

De tekst van artikel 1.1 .**1** . § 1 moet worden vervangen door : “Dit decreet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.”

. Het artikel \$07 quater bedoeld in artikel 1. 3.1. § 1 werd immers in de gecoördineerde Grondwet **van** 17 februari 1994 vervangen door artikel 39.

Artikel 1.1.2. § 1

Een **van** de doelstellingen van het milieubeleid is het beheer van het milieu door de duurzame aanwending **van** natuurlijke rijkdommen (artikel 1.1.2., § 1, **1°**).

De werkgeversorganisaties stelden voor deze omschrijving overeenkomstig het artikel 130R, **1°** van het Verdrag betreffende de Europese Unie te vervangen door : “een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;”.

Eenzijds is “beheer van het milieu”, volgens de definitie **van** milieu, veel ruimer. Anderzijds moet volgens de memorie van toelichting onder “een duurzame **aanwending van** natuurlijke rijkdommen” worden begrepen dat de toekomstige generaties gebruik moeten kunnen maken van de natuurlijke rijkdommen, waarvan de generaties van de 20e eeuw gebruik hebben **gemaakt**. Deze doelstelling gaat verder dan wat mogelijk is. De benutting van uitputbare hulpbronnen in het verleden bijvoorbeeld is per definitie onomkeerbaar,

Onder een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen verstaan de werkgeversorganisaties dat dit gebruik voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden van de toekomstige generaties aan te tasten om in hun behoeften te voorzien.

Natuurbescherming vormt luidens het artikel 1.1.2. van het voorontwerp van decreet een onderdeel van het milieubeleid. Ook in de definitie van milieu komt de beleidsmatige verbondenheid tussen milieu en natuur aan bod.

De uitwerking van dit natuurbehoudsbeleid dient echter te gebeuren op grond van een decreet op het natuurbehoud als een van de voorziene sectorale decreten (c.f. supra).

Ook de landschapsbescherming en het bevorderen van de landschappelijke diversiteit, in het bijzonder door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de landschappen met een esthetische, ecologische of cultuurhistorische waarde behoort volgens het voorontwerp van decreet tot de doelstellingen van het milieubeleid.

De werkgeversorganisaties menen echter dat het milieubeleid hierin slechts een beperkte bijdrage kan leveren. De uitwerking van de landschapsbescherming moet plaatsvinden in het kader van daarvoor **geëigende** wetgeving.

Artikel 1.2.1.

De werkgeversorganisaties stellen voor de eerste zin van **§1** te vervangen door : “Tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, wordt voor de toepassing van **dit** decreet verstaan onder : . . .”

In het voorontwerp van decreet wordt immers een aantal begrippen gedefinieerd die in een andere context een afwijkende betekenis kunnen hebben.

“milieu”

De werkgeversorganisaties stellen voor de landschappen en het klimaat niet in de definitie van milieu op te nemen. Wel kan er in de memorie van toelichting op worden gewezen dat het klimaat onderdeel is van de atmosfeer. Wat betreft de landschappen verwijzen de werkgeversorganisaties naar hun bemerking bij artikel 1.1.2. **§1, 4°**.

“emissie”

Naast de inbreng van de opgesomde verontreinigingsfactoren dient ook de inbreng van organismen dient beschouwd te worden als emissie. In de titel aansprakelijkheid die op 5 augustus 1992 aan de SERV voor advies werd voorgelegd, valt dit overigens onder de definitie van “emissie”.

“verontreiniging”

Het voorontwerp van decreet bepaalt dat potentiële schade. (“...**die** mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt *of kan beïnvloeden*”) vatdoende is om van verontreiniging te kunnen spreken. Het is niet geheel **duidelijk** wat hiermee precies

bedoeld wordt. Dit is nochtans van groot belang gezien in de huidige wetgeving aan "verontreiniging" rechtsgevolgen worden verbonden zoals bijvoorbeeld sancties of heffingen. Er kan in principe een onderscheid gemaakt worden tussen "potentiële schade" als gevolg van wetenschappelijke onbekendheid, schade als gevolg van een samenloop van omstandigheden en schade die zich pas na verloop van tijd voordoet.

De werkgeversorganisaties zijn van oordeel dat er enkel sprake kan zijn van verontreiniging wanneer er daadwerkelijk schade wordt toegebracht. Zoniet is er enkel sprake van "**kans op verontreiniging**".

"bestuur"

Volgens artikel 1.2.1. § 1, 8° vallen onder meer de privaatrechtelijke instellingen en personen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu onder de term "bestuur".

Dit is niet wenselijk. Het zou immers betekenen dat alle prive-bedrijven actief in bijvoorbeeld het ophalen van huishoudelijke afvalstoffen hieronder zouden ressorteren. Het komt de duidelijkheid ten goede indien de term "bestuur" strikter zou worden gedefinieerd. Wanneer in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid privaatrechtelijke instellingen en personen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu worden bedoeld, kunnen deze nominatum worden vermeld.

Zoals gesteld in zijn algemene bemerkingen menen de werkgeversorganisaties dat de opgenomen lijst van niet-specifieke begrippen moet worden uitgebreid. Zo wordt in de memorie van toelichting vaak de term "schade" gehanteerd zonder dat deze nauwkeurig wordt omschreven. Ook een **definitie** van het begrip "verstoring" dat in het voorontwerp van decreet (bv. artikel 2.2.7. § 2, 1°) en in de **memorie** van toelichting wordt gebruikt, **ontbreekt**. **Verstoring** wordt hier in een andere betekenis gehanteerd dan in de titel aansprakelijkheid waar milieuverstoring betrekking had op ecologische schade. Andere begrippen die in de voorliggende titel moeten worden omschreven zijn bijvoorbeeld bron van verontreiniging, **inrichting**, activiteit, BAT en BATNEEC.

3 . MILIEUPLANNING

Zoals vermeld heeft de SERV op 30 september 1992 een advies uitgebracht over een vroegere versie van de titel **milieuplanning**².

De werkgeversorganisaties waarderen dat het voorliggend voorontwerp op talrijke punten rekening houdt met dit advies.

Op **een aantal punten kunnen** nochtans volgende opmerkingen **gemaakt** worden.

² Advies van 30 september 1992 inzake het voorontwerp van Raderdecreet milieuhygiëne - titel milieuplanning - titel milieukwaliteitsnormen.

3.1. Algemeen

1. **Zoals reeds gesteld in zijn** aanbeveling van 8 juli 1992 ³ en zijn genoemd advies van 30 september 1992 ondersteunt de SERV een integrale milieuplanning.
In voornoemde aanbeveling resp. advies werd bijzondere aandacht gevraagd voor de integratie van de milieuplanning in de algemene planning. Specifiek wensen de werkgeversorganisaties de aandacht hierbij te vestigen op de noodzakelijke **coördinatie** en afstemming met het sociaal-economisch beleid en met de planning op het vlak van de ruimtelijke ordening, gelet op de raakvlakken tussen beide. Deze noodzakelijke coördinatie (en afstemming) kan ook organisatorische gevolgen hebben voor de aanpak van de planning.
Daarnaast werd eveneens het accent gelegd op de noodzakelijke integratie en/of coördinatie **van** reeds bestaande en nog uit te werken deelmilieuplannen (bv. ook sectorale afvalstoffenplannen, mestactieplan, ...).

2. De werkgeversorganisaties hebben bedenkingen bij de voorgestelde bestuurlijke **organisatie** van de overheidsactiviteiten inzake het milieurapport en het milieubeleidsplan.

Volgens de werkgeversorganisaties is het milieurapport een wetenschappelijk-objectief document, gecoördineerd door en onder de eindverantwoordelijkheid van een wetenschappelijke cel van experts.

Deze wetenschappelijke cel dient aan twee **essentiële** vereisten te beantwoorden:

1. De onafhankelijkheid ten aanzien van het gevoerde beleid (het milieubeleidsplan, het milieuprogramma en de uitvoering van het milieubeleid) dient gewaarborgd te worden.
De aard en de functie van het milieurapport vereisen immers dat de opstellers in alle omstandigheden een kritisch-objectieve houding moeten kunnen aannemen. Er moet dan ook een stricte scheiding worden aangebracht tussen de opstellers van het milieurapport en van het milieubeleidsplan.
 2. Een verregaande Samenwerking met zowel **de** administratie, pararegionalen, ondergeschikte besturen als de onderzoekswereld dient plaats te vinden. De opstellers moeten de beschikbare kennis en gegevens optimaal benutten.
- De werkgeversorganisaties menen dat de leiding en coördinatie van het **milieubeleidsplan** principieel door de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting moet gebeuren.
Dit heeft voordelen **op** het vlak van de integrale milieuplanning, de afstemming en coördinatie **met andere plannen (bv. ruimtelijke ordening)** en de samenwerking met de ondergeschikte besturen **en de pararegionalen**.

³ Aanbeveling met betrekking tot de beleidsbrief "Leefmilieu, natuurbehoud, landinrichting en drinkwatervoorziening".

De uitbouw **van** de nodige structuren binnen de administratie op dit vlak is dan ook een **absolute** noodzaak.

3. De werkgeversorganisaties ondersteunen het principe dat de milieuplanning op Vlaams niveau zich beperkt tot doelstellingen, maatregelen en acties die betrekking hebben op het niveau Vlaanderen en dat aan de lagere besturen de kans wordt gegeven om dit beleid in te vullen in functie van de specifieke **bevoegdheden** van hun echelon.

Dit impliceert een duidelijke **hiërarchie van 'plannen waarbij** plannen van lagere besturen kaderen binnen het Vlaamse milieubeleidsplan. Het provinciale (resp. gemeentelijke) milieubeleidsplan geeft dan richting aan de door de provincie (de gemeente) te nemen beslissingen in aangelegenheden van provinciaal (gemeentelijk) belang, en geeft in aangelegenheden van gewestelijk belang nadere **uitwerking aan het** gewestelijk milieubeleidsplan. Zoals voorzien in het voorontwerp van decreet is de verbindende werking van het provinciale plan beperkt tot de provinciale instellingen zelf. Er is geen verbindende werking naar de lokale overheden toe.

Het is echter cruciaal dat deze plann'ingsstructuur de overzichtelijkheid van de milieuwetgeving en de eenvormigheid waar deze noodzakelijk **is, niet** in het gedrang brengt. In deze context alsook vanuit een bekommernis voor rechtszekerheid menen de werkgeversorganisaties dat het provinciale (resp. gemeentelijke) milieubeleidsplan in **aangelegenheden** van gewestelijk belang (zoals bv. **de** algemene en sectorale voorwaarden) **niet** in strengere zin van het gewestelijk milieubeleidsplan kunnen **afwijken**.

4. In de voorliggende titel milieuplanning komt de relatie tussen **milieu en natuur** aan bod. In zijn **advies van** 30 september 1992 heeft de SERV gewezen op de beleidsmatige verbondenheid van milieu en natuur. Een strikte scheiding tussen **beide** is **niet** mogelijk en **ook niet** wenselijk. Zulks zou het maatschappelijk **debat over de** sociaal-economische implicaties en de verdeling van de lasten van het natuurbehoudsbeleid verdoezelen. De uitwerking van dit natuurbehoudsbeleid dient te gebeuren op grond van een decreet op **het** natuurbehoud.

Het is echter duidelijk dat dit decreet niet volledig los van het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid of van de sectorale milieudecreten kan **tot stand** komen, en **dat het** evenmin de erin vastgelegde beginselen kan doorkruisen.

Voor de werkgeversorganisaties vormen de toestand van de natuur en de eisen die de natuur stelt een integraal onderdeel van het milieuraapport. Voor zover deze bevindingen milieu-implicaties hebben kunnen ze na de noodzakelijke afwegingen (ruimtelijk, sociaal, economisch) beleidsmatig vertaald worden in het milieubeleidsplan en het **milieuprogramma**.

3.2. Specifieke bemerkingen

Het milieurapport

Artikel 2.1.3.

Dit artikel omschrijft de inhoud van het milieurapport.

In zijn genoemd advies van 30 september 1992 heeft de SERV gesteld dat de klemtoon in het milieurapport ten eerste dient te liggen op de **analyse** van de bestaande toestand van natuur en milieu. Een tweede klemtoon betreft de toekomstverkenning aan de hand van een aantal scenario's.

In het milieurapport moet de wetenschappelijk-objectieve kwaliteit primeren, wat betekent dat de onderliggende hypothesen en hun implicaties duidelijk moeten worden aangegeven. Zowel m.b.t. de analyse van de bestaande toestand als de toekomstverkenning kunnen een aantal accenten en prioriteiten door het beleid naar voor worden geschoven.

Het milieurapport dat momenteel wordt opgesteld (het MIRA) en waarvan de inhoud is weergegeven in de memorie van toelichting bij de voorliggende titel, is niet geheel in overeenstemming met deze visie. Het MIRA moet volgens de memorie van toelichting namelijk toelaten een nauwkeurig inzicht te verwerven in onder meer wie het best geplaatst is om ingrepen uit te voeren, welke **beleidsmaatregelen** nodig worden geacht, welke instrumenten het meest geschikt zijn **alsook** welke middelen (personeel, financieel, administratief) noodzakelijk zijn.

Deze elementen moeten volgens de werkgeversorganisaties niet in een milieurapport staan. Een milieurapport heeft in de eerste plaats te maken met de toestand van milieu en natuur (nu en later) en van daaruit met een evaluatie van de in het milieubeleidsplan of -programma geformuleerde en/of lopende doelstellingen en van de **effectiviteit** van de lopende of geplande maatregelen.

Dit is echter onvoldoende om bijvoorbeeld de keuze van operationele doelstellingen, maatregelen en middelen op te baseren.

Artikel 2.1.4.

Het eerste milieurapport wordt volgens artikel **2.1.4.** vastgesteld ten laatste op 31 december 1994, het tweede volgens de memorie ten laatste op 31 december 1996. De memorie van toelichting stelt bovendien dat de afwerking van het **eerste** MIRA wordt gepland tegen 31 mei 1994 en dat dit rapport als basis zal dienen voor 'het opstellen van het eerste milieurapport dat zoals vermeld tegen 31 december 1994 dient gerealiseerd te zijn.

De Werkgeversorganisaties vragen welke de verhouding is tussen het MIRA en het milieurapport bedoeld in voorliggende titel.

Artikel 2.1.5. § 3

De privaatrechtelijke instellingen en personen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu vallen volgens dit artikel ook onder de verplichting om alle informatie en kennis waarover zij beschikken en die nodig is voor het opstellen van het milieuraapport kosteloos ter beschikking te stellen van de VMM.

Volgens de werkgeversorganisaties hoort dergelijke verplichting niet thuis in een decreet maar kan zij opgenomen worden in bijvoorbeeld de erkenningsvoorwaarden die de overheid oplegt of in de contracten die zij met deze privaatrechtelijke instellingen en personen afsluit. In elk geval kunnen de privaatrechtelijke instellingen en personen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu decretaal enkel worden verplicht om de gegevens - en niet de kennis - waarover zij beschikken ter beschikking te stellen van de opstellers van het milieuraapport.

Zelfde opmerking bij artikel 2.1.8. § 2 (milieubeleidsplan).

Artikel 2.1.6.

Dit artikel vereist dat aan het milieuraapport ruime bekendheid wordt gegeven. Dit artikel moet worden aangevuld met: "De Vlaamse regering stelt **nadere regels vast**".

Het milieubeleidsplan**Artikel 2.1.7.**

Dit artikel heeft betrekking op de inhoud van het milieubeleidsplan.

Zoals gevraagd door de SERV is in dit artikel duidelijk het **verband aangegeven** tussen het plan en het rapport. Het plan wordt opgesteld op basis van de gegevens van het milieuraapport.

In zijn advies had de SERV ook gesteld dat de nagestreefde milieudoelstellingen niet buiten het plan staan maar er een integraal onderdeel van vormen. De **werkgeversorganisaties** verwijzen in dit verband naar de hiervoor gemaakte opmerkingen over de inhoud van het milieuraapport (zie bemerkingen bij artikel 2.1.3.) en naar de in het SERV-advies van 30 september 1992 geformuleerde bemerking bij dit artikel **dat de financiële, sociale, economische en ruimtelijke gevolgen van het milieubeleid niet kunnen beschouwd worden als onvermijdelijk bij te nemen gevolgen maar vanaf een vroeg stadium in de besluitvorming moeten betrokken worden.**

De werkgeversorganisaties stellen dan ook voor het laatste lid van artikel 21.7. § 1 te vervangen door:

“Het plan wordt opgesteld op basis van de gegevens van het milieurapport en van gegevens betreffende de financiële, economische, sociale en ruimtelijke gevolgen van alternatieve keuzemogelijkheden.”

Artikel 2.1.7. § 3

In dit artikel wordt de inhoud van het actieplan omschreven.

De werkgeversorganisaties stellen voor de tekst “3° de daartoe vereiste beperking van de milieubelasting, sanering of het herstel van het milieu” te wijzigen in:

“3°. De beoogde resultaten inzake het voorkomen, beperken of ongedaan maken van milieuverontreiniging, -aantasting of -uitputting;”

Deze omschrijving wordt ook in de memorie van toelichting gebruikt.

De werkgeversorganisaties stellen tevens voor de tekst van 5° te vervangen door:

“de redelijkerwijze te verwachten financiële, sociale, economische en ruimtelijke gevolgen van de **in 1° tot en met 4° genoemde beslissingen**”.

Zoals reeds gesteld kunnen de financiële, sociale, economische en ruimtelijke gevolgen van het milieubeleid niet beschouwd worden als onvermijdelijk bij te nemen ‘gevolgen maar vormen zij een integraal onderdeel van de in artikel 2.1.7. § 3, 1° tot en met 4° genoemde beslissingen. In de memorie van toelichting kunnen hiervan enkele voorbeelden worden opgenomen.

Het milieujaarprogramma

In zijn advies van 30 september 1992 had de SERV gewezen op de onduidelijkheid inzake de juridische draagwijdte van het programma. Dit is door het voorontwerp van decreet niet verholpen.

Artikel 2.1.13

Dit artikel geeft de inhoud weer van het milieujaarprogramma. Er moet worden toegevoegd dat het milieujaarprogramma niet alleen rekening houdt met het milieubeleidsplan **maar ook** met het milieurapport.

Artikel 2.1.14

Hierin wordt de procedure voor de opstelling van het milieujaarprogramma beschreven.

In § 3 dient te worden toegevoegd: “met laattijdige adviezen hoeft geen rekening gehouden te worden”.

Provinciale en gemeentelijke milieuplannen

Artikel 2.1.15

Dit **artikel** beschrijft de inhoud van het provinciaal milieubeleidsplan.

In zijn algemene bemerkingen onder punt 3.1. hiervoor, werd gesteld dat in aangelegenheden van gewestelijk belang het provinciale milieubeleidsplan **niet** in strengere zin kan afwijken van het gewestelijke plan.

In artikel 2.1.15 § 1, tweede lid, moet “de mogelijkheid dat het plan wel in strengere zin kan afwijken van het gewestelijke plan dan ook geschrapt worden.

Artikel 2.1.22

Dit artikel beschrijft de inhoud van het gemeentelijk milieubeleidsplan.

In zijn algemene bemerkingen onder punt 3.1. hiervoor, werd gesteld dat in aangelegenheden van gewestelijk belang het gemeentelijke milieubeleidsplan **niet** in strengere zin kan afwijken van het gewestelijke plan.

In artikel 2.1.15 § 1, tweede lid, moet de mogelijkheid dat het plan wel in strengere zin kan afwijken van het gewestelijke plan dan ook geschrapt worden.

4. MILIEUKWALITEITSNORMEN

Door de SERV werd op 30 september 1992 een advies uitgebracht over een vroegere versie van deze titel milieukwaliteitsnormen.

Het voorliggend voorontwerp werd slechts op een beperkt aantal punten aangepast in overeenstemming met de door de SERV geformuleerde bemerkingen en voorstellen.

4.1. Algemeen

1. Het juridisch vastleggen van milieukwaliteitsnormen kan beschouwd worden als een belangrijke stap in de uitbouw van een gefundeerd milieubeleid.
2. De werkgeversorganisaties zijn van oordeel dat het bepalen van de gewenste milieukwaliteit of de hoogst toegelaten mate van verontreiniging **het best wordt aangepakt per milieucompartiment.**

Tussen de diverse compartimenten (lucht, water en bodem) bestaan immers te grote verschillen o.a. wat betreft de snelheid waarmee de pollutant wordt verdund, de eventuele vastlegging ervan, de wijze waarop de pollutant wordt afgebroken e.d., waardoor het onmogelijk is een gezamenlijke milieukwaliteitsnorm voor de verschillende compartimenten voorop te stellen.

Verder is ook de reikwijdte van de vervuiling sterk verschillend : bodemvervuiling **heeft** meestal slechts een beperkte lokatie, terwijl luchtvervuiling zich ook over grote afstanden kan manifesteren.

Samen met de Interuniversitaire Kommissie tot herziening van het milieutecht en de Vlaamse regering zijn de werkgeversorganisaties van oordeel dat de weergave van een algemene basis voor de opstelling van milieukwaliteitsnormen in een eenvormige, decretale regeling te verantwoorden is, aangezien deze bepalingen gemeenschappelijke juridische en beleidsmatige kenmerken voor de verschillende compartimenten omvatten.

3. Het voorontwerp van decreet onderscheidt basismilieukwaliteitsnormen van bijzondere milieukwaliteitsnormen. Basismilieukwaliteitsnormen bepalen de kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu in heel het Vlaamse Gewest moet voldoen. Bijzondere milieukwaliteitsnormen bepalen de kwaliteitseisen **waaraan** het betrokken onderdeel van het milieu moet voldoen in gebieden die een bijzondere bescherming behoeven wegens hun functie of bestemming.

Zoals gesteld in het SERV-advies inzake de titel bodemsanering' **volstaat deze opdeling** niet voor het compartiment bodem. Het bodembeleid **beoogt** in eerste instantie **het** behoud of het herstel van de bodem in functie van een te bereiken **specifieke** kwaliteit. De specifieke kwaliteit van de bodem wordt bepaald op basis **van de aard** en het gebruik **ervan**.

Hieruit volgt dat, gelet op **de** complexiteit van **de problematiek in het geval** van bodem en bodemverontreiniging, het begrip **specifieke milieukwaliteitsnorm** moet worden geïntroduceerd.

4. De werkgeversorganisaties wijzen erop dat **een** milieukwaliteitsnorm niet noodzakelijk moet worden uitgedrukt als **één** enkele **waarde**. Zo kunnen **naast absolute** waarden b.v. verschillende percentielwaarden worden gehanteerd. Ook verschillen per milieucompartiment (zie punt 2 hiervoor) of per gebied (zie punt 3 hiervoor) **kunnen leiden tot meerdere maximaal toelaatbare hoeveelheden** per verontreinigingsfactor.

⁴ Advies van 18 november 1992 inzake het voorontwerp van kaderdecreet **milieuhygiëne - titel bodemsanering**.

5. In het voorliggend voorontwerp wordt ~~voorzien~~ dat milieukwaliteitsnormen onder drie vormen kunnen worden uitgedrukt, nl. als grens-, richt- en streefwaarden. De werkgeversorganisaties sluiten zich aan bij de vooropgestelde driedeling maar hebben, zoals reeds gesteld in het SERV-advies van 30 september 1992, zowel bemerkingen bij de definiëring van de begrippen als bij de draagwijdte ervan.

De SERV had een **nieuwe omschrijving en inhoud** van deze drie begrippen voorgesteld, doch deze werd niet in het voorliggende voorontwerp overgenomen.

Deze visie ten aanzien van de begrippen grens-, richt- en streefwaarden wordt hierna verduidelijkt.

Richtwaarden bepalen luidens het voorontwerp het milieukwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd. "Zij houden een norm in die zich bevindt tussen de grenswaarde en de streefwaarde." De memorie van toelichting vermeldt hierbij dat "richtwaarden vergelijkbaar zijn met grenswaarden, maar dat hun verbindende kracht minder groot is. Terwijl de grenswaarden in beginsel nooit mogen overschreden worden en de overschrijding ten gevolge van overmacht-situaties aanleiding geeft tot dringende veiligheidsmaatregelen, kan van richtwaarden worden afgeweken omwille van gewichtige redenen."

De notie "richtwaarde" zoals gedefinieerd in het voorontwerp van decreet heeft volgens de werkgeversorganisaties weinig betekenis. Gezien de vaagheid inzake niveau en draagwijdte van de gehanteerde notie 'richtwaarde' stellen de werkgeversorganisaties voor deze niet te gebruiken. In de plaats wordt een nieuwe invulling voorgesteld :

- De notie **grenswaarde** 'dient begrepen te worden als een alarmpeil voor de milieukwaliteit. Overschrijding van het alarmpeil leidt tot de verplichting voor de overheid tot het treffen van maatregelen die de onmiddellijke vrijwaring van de milieukwaliteit zouden moeten verzekeren.
- De notie **richtwaarde** geeft het gewenste kwaliteitsniveau weer, rekening houdende met de haalbaarheid ervan. Bij de vastlegging van dit niveau dient als zodanig rekening gehouden met het BATNEEC-beginsel.
- De notie **streefwaarde** is te verstaan als een milieukwaliteitsniveau waarbij een ecologische kwaliteit wordt bereikt die rekening houdt met de vereisten voor duurzame ontwikkeling.

Bij ~~deze~~ driedeling moet worden beklemtoond dat milieukwaliteitsnormen enkel voor de overheid van direct belang zijn.

- Grenswaarden moeten omgezet worden in maatregelen of saneringsprogramma's die op hun beurt aangeven welke verplichtingen op burgers, bedrijven, instellingen e.d. rusten.
- Richtwaarden vormen de basis voor het opleggen van bijvoorbeeld immissie- en emissienormen in het kader van de titel "algemene, sectorale en integrale voorwaarden".

De werkgeversorganisaties wensen daarbij op te merken dat de omzetting van een immissieniveau (richtwaarde) naar een emissienorm complex is en moeilijk matematicisch kan worden vastgelegd.

- Streefwaarden vormen de basis voor het uitstippelen van een beleid op langere termijn. Het streven is erop gericht deze waarden op termijn te realiseren. Het belang ervan voor burgers, bedrijven, instellingen e.d. is beperkt tot het op zich belangrijke zicht krijgen op de milieukwaliteitsdoelstellingen op lange termijn.

De door de SERV voorgestelde definiëring van de begrippen dient te worden geplaatst in de context van het opzet van het DABM, specifiek het streven naar rationalisatie en vereenvoudiging van de milieuwetgeving. Dit betekent dat de diverse gehanteerde begrippen in bestaande regelgeving zullen moeten in overeenstemming worden gebracht met de hiervoor vermelde.

In afwachting kunnen deze begrippen niet zonder meer worden vergeleken met gelijkaardige noties in binnenlandse of buitenlandse regelgeving.

4.2. Specifiek

Artikel 2.2.2.

In zijn advies van 30 september 1992 had de SERV de noodzaak van een consultatieprocedure beklemtoond. Een dergelijke procedure werd in voorliggend voorontwerp opgenomen.

De openbaarheid van de wetenschappelijke onderbouw van de ontwerp-milieukwaliteitsnormen wordt onderschreven. Deze informatie dient naast gegevens uit onderzoek omtrent de ecologische vereisten van milieu en natuur tevens betrekking te hebben op sociaal-economische en maatschappelijke vereisten en op de technische en economische mogelijkheden. In de mate dat deze gegevens een vertrouwelijke behandeling behoeven, dienen zij beschikbaar te zijn in een samengevatte vorm met respect voor de geheimhouding van vertrouwelijke informatie. Gezien de noodzakelijke samenhang met het milieubeleidsplan en het milieurapport zal in een aantal gevallen voor de motivering van milieukwaliteitsnormen naar deze documenten kunnen verwezen worden.

Artikel 2.2.3. § 4

Luidens dit artikel kunnen bijzondere kwaliteitsnormen ook minder streng zijn dan de basismilieukwaliteitsnormen.

De werkgeversorganisaties wijzen erop dat dit in tegenspraak is met het gestelde in de memorie van toelichting dat waar basiskwaliteitsnormen vastgelegd worden voor het ganse Vlaamse gewest, strengere bijzondere normen kunnen worden vastgesteld voor bepaalde gebieden.

De werkgeversorganisaties menen dat bijzondere milieukwaliteitsnormen in principe strenger dienen te zijn dan de basismilieukwaliteitsnormen. Dit betekent dat niet expliciet moet worden opgenomen in het decreet dat wanneer voor een bepaald gebied zowel basismilieukwaliteitsnormen **als** bijzondere milieukwaliteitsnormen **van** toepassing zijn, de strengste milieukwaliteitsnorm geldt.

Nochtans moet worden voorzien dat in uitzonderlijke gevallen van dit principe kan worden afgeweken via een gemotiveerd besluit, dit om te vermijden dat wanneer in specifieke gebieden een milieukwaliteitsnorm voor een bepaalde parameter wenselijk is die minder streng is dan de overeenkomstige basismilieukwaliteitsnorm, deze basismilieukwaliteitsnorm (die geldt voor het gehele Vlaamse gewest) moet worden versoepeld.

Artikel 2.2.4. § 2

In zijn advies van 30 september 1992 had **de SERV** gevraagd dat ook de vaststelling van het geheel van maatregelen die in werking treden bij de overschrijding van de grenswaarden voor advies aan de SERV worden voorgelegd, dit wegens de potentiële sociaal-economische impact ervan.

Artikel 2.2.5.

De werkgeversorganisaties menen, zoals gesteld in het SERV-advies van 30 september 1992, dat het “stand still”-beginsel vanuit milieu-oogpunt een correct uitgangspunt vormt.

- De toepassing van dit principe houdt enerzijds in dat de milieukwaliteit in relatief schone gebieden of milieucompartimenten niet mag verslechteren en anderzijds dat de verontreiniging in verontreinigde compartimenten of gebieden niet **mag** toenemen, maar moet worden teruggedrongen.

In die gevallen waar een betere waarde voor de werkelijke milieukwaliteit wordt waargenomen dan deze **vervat** in de milieukwaliteitsnormen, lijkt **het dan** ook verantwoord de werkelijke milieukwaliteit te handhaven.

De toepassing van het “stand **still**”-beginsel kan er immers toe **bijdragen dat** ecologisch **waardevolle** gebieden gevrijwaard blijven van negatieve milieu-invloeden.

- De vervanging van de milieukwaliteitsnorm **door de** betere **waarde** voor **de** werkelijke milieukwaliteit kan en mag echter nooit automatisch plaatsvinden:

Aan de vervanging van de milieukwaliteitsnorm door de betere **waarde** voor de werkelijke milieukwaliteit moet steeds een **besluitvormingsproces** vooraf gaan waarin ook andere gewichtige redenen in overweging genomen kunnen worden. De vervanging kan slechts gebeuren **na** een duidelijke beslissing van de Vlaamse regering.

De werkgeversorganisaties vragen bovendien dat eenduidige procedures worden vastgelegd voor de bepaling van de werkelijke milieukwaliteit (bv. meetmethode, meetperiode, aantal metingen, behandeling in speciale situaties **zoals** bijzondere klimatologische omstandigheden, seiroensgebonden activiteiten enz.).

Artikel 2.2.6. § 2

Zoals vermeld in het SERV-advies van 30 september 1992 menen de werkgeversorganisatie dat "het vaststellen van de plaats en de frequentie van monsternamen en de monsternamen- en analysemethoden" dient te worden veralgemeend tot "het vaststellen **van uit te** voeren metingen en meetmethoden".

Artikel 2.2.7

Overeenkomstig het SERV-advies van 30 september 1992 onderschrijven de werkgeversorganisaties de verplichting tot het opstellen van een saneringsprogramma bij het vaststellen van een niet halen of verslechtering van de milieukwaliteit.

Daarbij had de SERV gesteld dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen maatregelen die gekoppeld zijn aan de overschrijding van de grenswaarde resp. de richtwaarde. Dit onderscheid werd in het voorontwerp van decreet niet aangebracht. De werkgeversorganisaties stellen voor het toepassingsgebied **van saneringsprogramma's** te beperken tot overschrijdingen van de grenswaarden. Overschrijding **van de** richtwaarden kunnen leiden tot een evaluatie en herbezinning van het **gevoerde beleid of tot** een strenger toezicht en dienen dan ook **vertaald** te worden in de milieubeleidsplannen en **milieujaarprogramma's**.

Daarnaast had de SERV een aantal bijkomende opmerkingen **geformuleerd**, met name inzake de wijze waarop de vaststelling van de overschrijding **van** de normen **zal** gebeuren, de afleiding van de precieze oorzaken van de overschrijdingen, **de vraag naar financiering van de** eventuele saneringskosten, een nationale of internationale **aanpak van grensoverschrijdende** verontreiniging en de relatie met de **milieuplanning**⁵. **Deze punten moeten worden** verduidelijkt in het voorontwerp van decreet.

5 Advies van 30 september 1992 inzake het voorontwerp **van'kaderdecreet** milieuhygiëne - titel milieuplanning - titel milieukwaliteitsnormen, artikelsgewijze opmerkingen bij **de** titel milieukwaliteitsnormen, artikel 6.

Artikel 2.2.8.

Zoals reeds gesteld in het SERV-advies van '30 september 1992 dient het formuleren van uitzonderingsbepalingen voor bijzondere problemen die zich voordoen in bepaalde onderdelen van het milieu te worden opgenomen in het betrokken sectoraal milieurecht. De werkgeversorganisaties stellen dan ook voor deze bepalingen op te nemen in het sectorale deel van de milieuwetgeving dat daarop betrekking heeft.

II. HET ABW EN DE ACLVB HEBBEN HIERNA VERMELDE STANDPUNTEN INGENOMEN :

In wat volgt worden de bemerkingen van het **ABW** en de **ACLVB** weergegeven met betrekking tot:

- het voorstel van de Vlaamse regering tot invoering van een decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;

de doelstellingen en begrippen uit het deel inleidende bepalingen van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- **de** titel milieuplanning;

de titel milieukwaliteitsnormen.

1. ALGEMENE BEMERKINGEN BIJ EEN' DECREET HOUDENDE ALGEMENE BEPALINGEN INZAKE MILIEUBELEID (DABM)

1. Op termijn **zal de** Vlaamse milieuwetgeving omgevormd worden in een decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid enerzijds, en een reeks sectorale decreten anderzijds.
Het ABW en **de** ACLVB kunnen deze vooropgezette structuur onderschrijven.
2. Het ABW en de ACLVB waarderen dat het 'globale schema van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid nu wordt bekend gemaakt. Dit bevordert de overzichtelijkheid en de inschatting **van** de draagwijdte en kontekst van de afzonderlijk voor advies voorgelegde teksten.
3. Zowel bij **de** invulling van het decreet algemene bepalingen milieubeleid, **als** bij de uitwerking en invoering van **de** voorzien sectorale decreten dienen prioriteiten gesteld te worden. Uiteraard dient hierbij prioriteit te worden gegeven **aan** deze titels die de grondslag vormen voor bepalingen in andere titels. Voor het ABW en de ACLVB dient echter evenzeer prioriteit gegeven te worden aan titels en sectorale decreten in functie van hun dringende noodzakelijkheid. Het decreet m.b.t. de bodemsanering is hiervan een voorbeeld.
4. In het voorontwerp van decreet komt de bestuurlijke **organisatie van** de overheidsactiviteiten inzake milieubeleid aan bod. Het ABW en de ACLVB wensen zich in het kader van dit standpunt niet uit te spreken over de wijze **waarop de overheid haar** opdrachten op het **vlak van** het leefmilieu administratief organiseert.

Essentiële principes van de bestuurlijke organisatie zijn voor het ABW en **de** ACLVB evenwel dat het voorziene takenpakket op een efficiënte en coherente wijze wordt uitgevoerd en dat de doorzichtigheid en mogelijkheid tot democratische controle gegarandeerd wordt.

Het ABW en de ACLVB wensen dat ook in de hier besproken context met deze principes maximaal wordt rekening gehouden.

2. DOELSTELLINGEN EN BEGRIPPEN

2.1. Algemeen

In de titel **begrippen** dienen alle niet-specifieke begrippen opgenomen te worden die in het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid worden gehanteerd. Specifieke begrippen kunnen, met voldoende aandacht voor het vermijden van tegenstrijdigheden, bij de aanvang van elke titel worden opgenomen. Het is voor het ABW en de ACLVB op dit moment niet mogelijk om na te gaan of de in deze titel opgenomen begrippen volstaan, noch om de sociale en economische draagwijdte van de voorgestelde definities in te schatten. Een juiste beoordeling van deze titel kan slechts plaatsvinden nadat alle titels **van** het decreet zijn ingevuld.

In het voorontwerp van decreet worden **doelstellingen** en beginselen van het milieubeleid **opgesomd**.

In dit verband bepaalt het voorontwerp dat het milieubeleid streeft naar een hoog beschermingsniveau, zonder evenwel de sociaal-economische gevolgen ervan uit **het oog** te verliezen. De memorie van toelichting stelt **terzake dat het ook zonder deze** toevoeging evident lijkt dat in de praktijk van het milieubeleid rekening gehouden wordt met de sociaal-economische implicaties ervan.

Het ABW en de ACLVB vragen nadrukkelijk **dat deze** toevoeging zou behouden blijven. Dit is immers een van de essentiële voorwaarden die bij het voeren van een milieubeleid in acht moeten worden genomen.

2.2. Specifieke bemerkingen

Artikel 1.1.2. paragraaf 3

Deze paragraaf stelt **dat de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid een essentieel bestanddeel vormen van** het beleid van de besturen.

Het ABW en de ACLVB menen dat hier aan het begrip “besturen” een ruime interpretatie moet worden gegeven.

zo vereist het integratiebeginsel volgens het ABW en de ACLVB **dat ook** Vlaamse **instellingen van** openbaar nut die niet met taken inzake milieu belast zijn (**bv.** Vlaamse Vervoermaatschappij) onder deze bepaling vallen. De in het voorontwerp van decreet gegeven definitie **van** “besturen” voldoet dan ook niet in deze context.

Artikel 1.2.1.

met betrekking tot **de** definities :

“emissie”

Naast de inbreng van de opgesomde verontreinigingsfactoren dienen ook de inbreng **van** organismen beschouwd te worden als emissie. In de titel aansprakelijkheid (versie 5 augustus 1992) valt dit overigens onder de definitie van “emissie”.

“verontreinigen/verontreiniging”

Het ABW en de ACLVB ondersteunen deze definitie. Wel dient **de** notie ‘kan beïnvloeden’ met de nodige realiteitszin te worden geïnterpreteerd. Indien op een extreme wijze toegepast, kan ze immers **tot te vergaande** situaties leiden.

De memorie van toelichting stelt dat Wanneer **verontreinigingsfactoren** niet **aan de** menselijke controle ontsnappen men **niet** over verontreiniging kan spreken, wel over versterking. Het ABW en de ACLVB menen dat het al dan niet ontsnappen **van** verontreinigingsfactoren **aan de** menselijke controle geen criterium is om uit te maken of **van** verontreiniging sprake is. Men **kan** immers ook bewust en gecontroleerd verontreinigen. **Dit gedeelte moet dan ook worden geschrapt uit de memorie van toelichting.**

Artikel 1.2.1. paragraaf 2

Het ABW en de ACLVB stellen **vast** dat de lucht in afgesloten ruimten **niet onder het begrip “atmosfeer” valt** en bijgevolg evenmin onder het **decreet houdende** algemene **bepalingen inzake milieubeleid.**

Het ABW en de ACLVB merken op dat dit zou betekenen dat er in de toekomst in het kader van het milieubeleid geen voorwaarden meer kunnen worden opgelegd betreffende de luchtkwaliteit in afgesloten ruimten zoals bijvoorbeeld garages, parkeerplaatsen en herstellingswerkplaatsen voor motorvoertuigen (c.f. VLAREM II, hoofdstuk XVIII). Het ABW en de ACLVB vragen waar deze problematiek zal worden geregeld.

3. MILIEUPLANNING

Het ABW en de ACLVB ondersteunen een **integrale milieuplanning**. Van groot belang is de integratie van deze milieuplanning in de algemene planning. Zo stelt zich de noodzaak aan coördinatie en afstemming met het sociaal-economisch beleid en met de planning op het vlak van de ruimtelijke ordening, gelet op de raakvlakken tussen beide.

Het milieurapport

Volgens het ABW en de ACLVB is het milieurapport een wetenschappelijk-objectief document. Bij de opstelling ervan dient de onafhankelijkheid ten aanzien van het gevoerde beleid gewaarborgd te worden. De aard en de functie van het milieurapport vereisen immers dat de opstellers in alle omstandigheden een kritisch-objectieve houding moeten kunnen aannemen. Er moet dan ook een strikte scheiding worden aangebracht tussen de auteurs van het milieurapport en die van het milieubeleidsplan.

Voor het ABW en de ACLVB dient de klemtoon in het milieurapport te liggen op de analyse van de bestaande toestand van .natuur en milieu. Een **tweede** klemtoon betreft de toekomstverkenning aan de hand van een aantal scenario's.

In het milieurapport moet de wetenschappelijk-objectieve kwaliteit primeren, wat betekent dat de onderliggende hypothesen en hun implicaties duidelijk moeten worden aangegeven. Een milieurapport heeft **dus** in de eerste plaats te maken met de toestand van milieu en natuur (nu en later) en van **daaruit** met een evaluatie van de in het milieubeleidsplan of -programma geformuleerde en/of lopende doelstellingen en van de effectiviteit van de lopende of geplande maatregelen.

Volgens artikel 2.1.5. zal een stuurgroep belast 'worden met de algemene begeleiding van de opstelling van het rapport. Volgens het ABW en de ACLVB is het echter niet wenselijk dat er een stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de maatschappelijke groepen, bij de opstelling van het **rapport** wordt betrokken.

Een adviesprocedure, via de geëigende organen, van het voltooide milieurapport is wél wenselijk.

Het milieubeleidsplan

Benevens de resultaten van het milieurapport, dienen ook de **financiële**, sociale (**ondermeer** tewerkstellings-), economische en ruimtelijke Qevolgen van **het** milieubeleid in overweging genomen te worden bij het opstellen van het milieubeleidsplan. Deze factoren dienen immers van in een vroeg stadium **bij** de besluitvorming betrokken te worden.

De tekst van artikel 2.1.7. (eerste en derde paragraaf) **dienen terzake te** worden **aangepast**.

Het ABW en de ACLVB ondersteunen het principe **dat** de milieuplanning op Vlaams niveau zich beperkt tot doelstellingen, maatregelen en acties die betrekking hebben op het niveau Vlaanderen en dat aan de lagere besturen de kans wordt gegeven om dit beleid in te vullen in functie van de specifieke bevoegdheden van hun echelon.

Zoals voorzien in het voorontwerp van decreet is meer bepaald de verbindende werking van het provinciale plan beperkt tot de provinciale instellingen zelf. Er is geen verbindende werking naar de lokale overheden toe.

Het milieuaanpakprogramma

Het ABW en de ACLVB stellen een blijvende onduidelijkheid inzake de juridische draagwijdte van het programma vast. Hieraan dient de nodige aandacht te worden besteed.

4 . MILIEUKWALITEITSNORMEN

1. **Het** ABW en de ACLVB waarderen de mogelijkheid tot opstelling van milieukwaliteitsnormen. Het juridisch vastleggen van deze milieukwaliteitsnormen kan beschouwd worden als een belangrijke stap in de uitbouw van een gefundeerd milieubeleid.

Verder waarderen het ABW en de ACLVB het voorzien van een consultatieprocedure bij het opstellen van de milieukwaliteitsnormen.

De openbaarheid van de wetenschappelijke onderbouw van de ontwerp-milieukwaliteitsnormen wordt onderschreven. Deze informatie dient naast gegevens uit onderzoek omtrent de ecologische vereisten van milieu en natuur tevens betrekking te hebben op sociaal-economische en maatschappelijke vereisten en op de technische en economische mogelijkheden.

2. In het voorliggend voorontwerp wordt voorzien dat milieukwaliteitsnormen onder drie vormen kunnen worden uitgedrukt, nl. als grens-, richt- en streefwaarden.

De notie grenswaarde dient volgens het ABW en de ACLVB begrepen te worden als een alarmpeil voor de milieukwaliteit. Overschrijding van het alarmpeil leidt tot de verplichting voor de overheid tot het treffen van maatregelen die de onmiddellijke vrijwaring van de milieukwaliteit zouden moeten verzekeren.

De notie richtwaarde geeft het gewenste kwaliteitsniveau weer, rekening houdende met de haalbaarheid ervan.

De notie streefwaarde is te verstaan als een milieukwaliteitsniveau waarbij een ecologische kwaliteit wordt bereikt die rekening houdt met de vereisten voor duurzame ontwikkeling.

Artikel 2.2.3. paragraaf 4

Luidens dit artikel kunnen bijzondere kwaliteitsnormen ook minder streng zijn dan de basismilieukwaliteitsnormen.

Het ABW en de ACLVB wijten erop dat dit in tegenspraak is met het gestelde **in de** memorie van toelichting dat waar basiskwaliteitsnormen' vastgelegd worden voor het ganse Vlaamse gewest, strengere bijzondere normen kunnen worden vastgesteld voor bepaalde gebieden, Het ABW en de ACLVB menen dat bijzondere milieukwaliteitsnormen principieel strenger dienen te zijn dan de basismilieukwaliteitsnormen. Dit betekent dat niet expliciet moet worden opgenomen in het decreet dat wanneer voor een **bepaald** gebied zowel basismilieukwaliteitsnormen als bijzondere milieukwaliteitsnormen **van** toepassing zijn, de strengste milieukwaliteitsnorm geldt.

Artikel 2.25

Het ABW en de ACLVB onderschrijven dat het "stand **still**"-**beginsel** vanuit milieu-oogpunt een correct uitgangspunt vormt.

De toepassing van dit principe houdt enerzijds in dat de milieukwaliteit in relatief schone gebieden of milieucompartimenten niet mag verslechteren en anderzijds dat de verontreiniging in verontreinigde compartimenten of gebieden niet mag toenemen, maar moet worden teruggedrongen.

In die gevallen waar een betere waarde voor de werkelijke milieukwaliteit wordt waargenomen dan deze vervat in de milieukwaliteitsnormen, lijkt het dan ook verantwoord de werkelijke milieukwaliteit te handhaven.

De toepassing van het "stand still"-beginsel kan er immers toe bijdragen dat ecologisch **waardevolle** gebieden gevrijwaard blijven van negatieve milieu-invloeden.

Aan de vervanging van de milieukwaliteitsnorm door de betere waarde voor de werkelijke milieukwaliteit moet nochtans steeds een **besluitvormingsproces vooraf gaan**. De vervanging kan volgens het ABW en de ACLVB nooit automatisch plaatsvinden, maar dient te gebeuren **na** een duidelijke beslissing van de Vlaamse regering.

III. HET ACV HEEFT HIERNA VERMELDE STANDPUNTEN INGENOMEN :

In wat volgt worden de bemerkingen van het Vlaams ACV weergegeven met betrekking tot :

- het voorstel van de Vlaamse regering tot invoering van een decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- de doelstellingen en begrippen uit het deel inleidende bepalingen van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- de titel milieuplanning,
- de titel milieukwaliteitsnormen.

1. ALGEMENE BEMERKINGEN BIJ EEN DECREET HOUDENDE ALGEMENE BEPALINGEN INZAKE MILIEUBELEID (DABM)

1. Op termijn zal de Vlaamse milieuwetgeving omgevormd worden in een decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid enerzijds, en een reeks sectorale decreten anderzijds.
Het Vlaams ACV kan deze vooropgezette structuur onderschrijven.
2. Het Vlaams ACV waardeert dat het globale schema van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid nu wordt bekend gemaakt. Dit bevordert de overzichtelijkheid en de inschatting van de 'draagwijdte en kontekst van de afzonderlijk voor advies voorgelegde teksten.

Zowel bij de invulling van het decreet **algemene** bepalingen milieubeleid, **als** bij de uitwerking en invoering van **de** voorziene sectorale decreten dienen prioriteiten gesteld te worden. Uiteraard dient hierbij voorrang te worden gegeven aan deze titels die de grondslag vormen voor bepalingen in andere titels. Voor het Vlaams ACV dient echter evenzeer prioriteit gegeven te worden aan titels en sectorale decreten in functie van hun dringende noodzakelijkheid. Het decreet m.b.t. de bodemsanering is hiervan een voorbeeld.

2. DOELSTELLINGEN EN BEGRIPPEN

2.1. Algemeen

In de titel **begrippen** dienen alle niet-specifieke begrippen opgenomen te worden die in het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid worden gehanteerd. Specifieke begrippen

kunnen, met voldoende aandacht voor het vermijden van tegenstrijdigheden, bij de aanvang van elke titel worden opgenomen. Het is **voor** het **Vlaams ACV op dit moment** niet mogelijk om na te gaan of de in deze titel opgenomen begrippen volstaan, noch om **de sociale en** economische draagwijdte van de voorgestelde definities in te schatten. Een juiste beoordeling **van** deze titel kan slechts plaatsvinden nadat alle titels van het decreet zijn ingevuld.

In het voorontwerp van decreet worden **doelstellingen** en beginselen **van het** milieubeleid opgesomd.

In dit verband bepaalt het voorontwerp dat het milieubeleid streeft naar een hoog beschermingsniveau, zonder evenwel de sociaal-economische gevolgen **ervan** uit het oog te verliezen. De memorie van toelichting stelt terzake dat het ook zonder deze toevoeging evident lijkt dat in de praktijk van het milieubeleid rekening gehouden wordt met de sociaal-economische implicaties ervan.

Het Vlaams ACV vraagt nadrukkelijk dat deze toevoeging zou behouden blijven. Voor het Vlaams ACV 'is dit immers een van de essentiële **voorwaarden** die bij het voeren van een milieubeleid in acht moeten worden genomen.

2.2. *Specifieke* bemerkingen

Artikel 1.2.1. paragraaf 1

Hierna volgen enkele bemerkingen met betrekking tot' de definities :

"emissie"

Naast de inbreng van de opgesomde verontreinigingsfactoren dienen ook **de** inbreng van organismen beschouwd te **worden als** emissie. In de titel **aansprakelijkheid (versie 5 augustus 1992)** **valt** dit overigens onder de definitie **van** "emissie".

"verontreiniging"

In het voorontwerp **van** decreet wordt de aanwezigheid van factoren die **de mens of het** milieu op een nadelige wijze **kunnen** beïnvloeden, ook als verontreiniging gedefinieerd. Het Vlaams ACV kan dit onderschrijven. Milieuverontreiniging kan **meestal slechts met een bepaalde** waarschijnlijkheid worden vastgesteld. Dit betekent echter **niet dat elke mogelijke vorm van** nadelige **beïnvloeding als** verontreiniging **moet aanzien worden. Dit zou dan weer** een te **verregaande interpretatie van** deze bepaling zijn. Bovendien **mag er** geen **verwarring ontstaan** met het begrip '**schade**', **waar** de nadelige gevolgen uitdrukkelijker moeten **kunnen aangetoond worden**.

Artikel 1.2.1. paragraaf 2

Het Vlaams ACV stelt vast dat de lucht in **afgesloten** ruimten niet onder het begrip “atmosfeer” valt en bijgevolg evenmin onder het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Het Vlaams ACV merkt op dat dit zou betekenen dat er in de toekomst in het kader van het milieubeleid geen voorwaarden meer kunnen worden opgelegd betreffende de luchtkwaliteit in afgesloten ruimten **zoals** bijvoorbeeld garages, parkeerplaatsen en herstellingswerkplaatsen voor motorvoertuigen (c.f. VLAREM II, hoofdstuk XVIII). **Het Vlaams ACV** vraagt waar deze problematiek **zal** worden geregeld.

3. MILIEUPLANNING

3. 1. Algemeen

Het Vlaams ACV ondersteunt een integrale **milleuuplanning**. Dit neemt niet weg dat de voorgestelde structuur zeer ambitieus is. Milieuplanning is weliswaar een wezenlijk element in de besluitvorming, doch minstens even belangrijk is de beleidsuitvoering. Het zou jammer zijn indien enkel dit luik van het milieubeleid volwaardig zou uitgebouwd worden. Bovendien kan de **vraag gesteld** worden of de baten van de inspanning van een dergelijke frequente planningsstructuur zullen opwegen tegen de middelen die ervoor dienen ingezet te worden.

Volgens het Vlaams ACV is het **milieurapport** een wetenschappelijk-objectief document. Bij de opstelling ervan dient de onafhankelijkheid ten aanzien **van het** gevoerde beleid **gewaarborgd** te worden. De aard en de functie van het milieurapport vereisen immers dat de opstellers **in alle** omstandigheden een kritisch-objectieve **houding moeten** kunnen aannemen. **Er moet dan ook** een strikte scheiding worden aangebracht tussen **de** auteurs van het **milieurapport** en **van het** milieubeleidsplan.

Het algemeen milieubeleidsplan dient volgens het Vlaams **ACV** het kader aan te geven **waarbinnen de** verschillende sectorale milieubeleidsplannen dienen uitgewerkt te worden. Het **Vlaams ACV meent** dan ook dat de leiding en de coördinatie **van het algemeen milieubeleidsplan door de administratie AMINAL** dient te **gebeuren. Dit heeft voordelen op het vlak van de integrale milieuplanning, de afstemming en coördinatie met andere plannen en de samenwerking met de ondergeschikte besturen en de pararegionalen. Deze laatste blijven uiteraard instaan voor de sectorale milieubeleidsplanning. De uitbouw van de nodige structuren binnen AMINAL op dit vlak is dan ook een absolute noodzaak. Het Vlaams ACV is bijgevolg niet akkoord met de administratieve organisatie van de opmaak van het milieubeleidsplan, zoals voorzien in het voorontwerp-decreet.**

In het voorontwerp decreet worden de lagere overheden vrij gelaten om zich al dan niet in te schrijven in de voorgestelde vorm van milieuplanning. Het Vlaams ACV vindt dat de lagere overheden hiertoe dienen verplicht te worden. Milieuplanning wil een bredere onderbouwing van het milieubeleid mogelijk maken. Indien dit voor het gewestelijk niveau het geval is, is dit ook zo voor de lagere niveaus.

3.2. Specifieke bemerkingen

Het milieurapport

Voor het Vlaams ACV dient de klemtoon in het milieurapport te liggen op de analyse van de **bestaande** toestand van natuur en milieu. Een tweede klemtoon betreft de toekomstverkenning aan de hand van een aantal scenario's.

In het milieurapport moet de wetenschappelijk-objectieve kwaliteit primeren, wat betekent dat de onderliggende hypothesen en hun implicaties duidelijk moeten worden aangegeven. Een milieurapport heeft dus in de eerste plaats te maken met de toestand van milieu en natuur (nu en **later**) en van daaruit met een evaluatie van de in het milieubeleidsplan of -programma geformuleerde en/of lopende doelstellingen en van de effectiviteit **van de** lopende of geplande maatregelen.

In het voorontwerp decreet wordt een stuurgroep opgericht **die belast** wordt met de algemene begeleiding bij de opstelling van het rapport. Het **Vlaams ACV** vindt deze stuurgroep overbodig. In het milieurapport dient men zich te beperken tot het verzamelen van objectieve gegevens. Maatschappelijke keuzes zijn hier niet aan de orde.

Het milieubeleidsplan

Benevens de resultaten van het milieurapport, dienen ook de financiële, sociale (ondermeer invloed op tewerkstelling), economische en ruimtelijke gevolgen van het milieubeleid in overweging genomen te worden bij het opstellen van het milieubeleidsplan. Deze factoren dienen immers van in een vroeg stadium bij de besluitvorming betrokken te worden.

De tekst **van** artikel 2.1.7. (eerste en derde paragraaf) dienen terzake te worden **aangepast**.

Het milieujaarprogramma

Het Vlaams ACV stelt een blijvende onduidelijkheid **inzake** de juridische **draagwijdte van het** programma **vast**. Hieraan dient de nodige **aandacht te worden** besteed.

4. MILIEUKWALITEITSNORMEN

1. Het Vlaams ACV waardeert de mogelijkheid tot opstelling van milieukwaliteitsnormen. ~~Het~~ juridisch vastleggen van deze milieukwaliteitsnormen kan beschouwd worden als een belangrijke stap in de uitbouw van een gefundeerd milieubeleid.

Verder waardeert het Vlaams ACV het voorzien van een consultatieprocedure bij het opstellen van de milieukwaliteitsnormen.

De openbaarheid van de Wetenschappelijke onderbouw van de **ontwerp-**milieukwaliteitsnormen wordt onderschreven. Deze informatie dient **naast gegevens** uit onderzoek omtrent de ecologische vereisten van milieu en natuur tevens betrekking te hebben op sociaal-economische en maatschappelijke vereisten en op de technische en economische mogelijkheden.

2. In het voorliggend voorontwerp wordt voorzien dat milieukwaliteitsnormen onder **drie** vormen kunnen worden uitgedrukt, nl. als grens-, richt- en streefwaarden. De **voorgestelde** definities in het voorontwerp-decreet zijn volgens het Vlaams ACV te onduidelijk. Hierna poogt het Vlaams ACV duidelijkere omschrijvingen te definiëren.

De notie grenswaarde dient volgens het Vlaams ACV begrepen te worden **als een** alarmpeil voor de milieukwaliteit. Overschrijding van het alarmpeil leidt tot de verplichting voor de overheid tot het treffen van maatregelen die de onmiddellijke vrijwaring van de milieukwaliteit zouden moeten verzekeren.

De notie richtwaarde geeft het gewenste kwaliteitsniveau weer, rekening **houdende met de** haalbaarheid ervan.

De notie **streefwaarde** is te verstaan als een milieukwaliteitsniveau waarbij een ecologische kwaliteit wordt bereikt die rekening houdt met de vereisten voor duurzame ontwikkeling.

Artikel 2.2.3. paragraaf 4

Luidens dit artikel kunnen bijzondere kwaliteitsnormen ook minder streng zijn **dan** de basismilieukwaliteitsnormen.

Het Vlaams ACV wijst erop dat dit in tegenspraak is met het gestelde in **de** memorie van toelichting dat waar basiskwaliteitsnormen vastgelegd worden voor het ganse Vlaamse **gewest, strengere bijzondere normen kunnen worden vastgesteld voor bepaalde gebieden.**

Het Vlaams ACV meent dat bijzondere milieukwaliteitsnormen in principe strenger dienen te zijn dan de basismilieukwaliteitsnormen. Dit betekent dat niet expliciet moet worden **opgenomen in het** decreet dat wanneer voor een bepaald gebied zowel basismilieukwaliteitsnormen als bijzondere milieukwaliteitsnormen van toepassing zijn, **de** strengste milieukwaliteitsnorm geldt. In geen geval kunnen echter de grenswaarden van de basismilieukwaliteitsnormen worden overschreden.

Artikel 2.25

Het Vlaams ACV onderschrijft dat het "stand stilt"-beginsel vanuit milieu-oogpunt een correct uitgangspunt vormt.

De toepassing van dit principe houdt enerzijds in dat de milieukwaliteit in relatief schone gebieden of milieucompartimenten niet mag verslechteren en anderzijds dat de **verontreiniging** in verontreinigde compartimenten of gebieden niet mag toenemen, maar moet worden teruggedrongen.

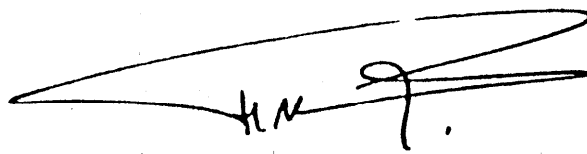
In die gevallen waar een betere waarde voor de werkelijke milieukwaliteit wordt waargenomen dan deze vervat in de milieukwaliteitsnormen, lijkt het dan ook verantwoord de werkelijk? milieukwaliteit te handhaven.

De toepassing van het "stand stilt"-beginsel kan 'er immers toe bijdragen dat ecologisch waardevolle gebieden gevrijwaard blijven van negatieve milieu-invloeden.

Aan de vervanging van de milieukwaliteitsnorm door de betere waarde voor de **werkelijke** milieukwaliteit moet nochtans steeds een besluitvormingsproces vooraf gaan. De vervanging kan volgens het Vlaams ACV nooit automatisch plaatsvinden, maar dient te gebeuren na een duidelijke beslissing van de Vlaamse regering.

Ik hoop, Mijnheer de Minister Vice-President, **Mijnheer** de Minister, U hiermede van dienst te zijn geweest.

Met bijzondere hoogachting,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping horizontal stroke followed by a smaller, more complex flourish that ends in a dot.

Philippe Muyters,
Secretaris-Generaal.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De BAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 7 oktober 1994 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid**", heeft op 16 november 1994 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Luidens de memorie van toelichting is het voor advies voorgelegde ontwerp een resultaat van de werkzaamheden van de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest, onder voorzitterschap van Prof. Dr. H. **Bocken**.

Door deze Commissie 'wordt een voorontwerp van kaderdecreet uitgewerkt. De Vlaamse regering heeft ervoor geopteerd om de verschillende onderdelen van dat voorontwerp "gefaseerd" aan de Vlaamse Raad voor te leggen. Het is daarbij de bedoeling de verschillende "**bouwstenen**" van het ontwerp van de commissie geleidelijk samen te voegen tot een samenhangend geheel.

Het voorliggende ontwerp van decreet is het eerste dat de Vlaamse regering aldus i.v.m. de algemene bepalingen inzake milieubeleid wenst in te dienen. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, bevat dit ontwerp een aantal algemene bepalingen inzake doelstellingen en basisbegrippen van het milieubeleid, milieuplanning en milieukwaliteitsnormen. Samen met andere hoofdstukken, die later moeten volgen, moeten de bepalingen van dit ontwerp een decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid vormen. Dat decreet zou dan bestaan naast de thans geldende en aan te passen wetgeving van sectorale aard.

2. • Het voorliggende ontwerp kan in grote lijnen als volgt samengevat worden.

2.1. Titel 1 draagt als opschrift "**Algemene** bepalingen".

Hij bevat in de eerste plaats een definiëring van een aantal in het ontwerp gebruikte begrippen en bepaalt verder de doelstellingen van het milieubeleid en het na te streven beschermingsniveau.

2.2. Titel 2, die handelt over "Besluitvorming en inspraak", omvat twee hoofdstukken : het ene over milieuplanning, het andere over milieukwaliteitsnormen.

2.2.1. Wat de milieuplanning betreft, voorziet het ontwerp in het tweejaarlijks opstellen van een milieurapport, het vijfjaarlijks opstellen van een milieubeleidsplan en het jaarlijks opstellen van een milieujaarprogramma.

Het milieurapport zou opgesteld worden door de Vlaamse Milieumaatschappij. Het dient een beschrijving, analyse en evaluatie te bevatten van de bestaande toestand van de natuur en het milieu, en van het tot dan gevoerde milieubeleid. Het dient eveneens een beschrijving te bevatten van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd, respectievelijk gewijzigd beleid.

Het gewestelijk milieubeleidsplan zou door de Vlaamse regering vastgesteld worden. Het dient de hoofdlijnen te bevatten van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest, alsmede door de provincies en de gemeenten, in aangelegenheden van gewestelijk belang, gevoerd moet worden. Het ontwerp-plan wordt aan een ruime advies- en bezwaar-, procedure onderworpen. Het definitief goedgekeurde plan is indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangewezen.

Milieubeleidsplannen kunnen ook vastgesteld worden door de provincieraden en door de gemeenteraden. De ontwerp-plannen zijn eveneens aan een advies- en bezwaar-procedure onderworpen. Elk van deze plannen moet zich richten naar de inhoud van plannen van een hogere overheid (een provinciaal plan moet zich richten naar de inhoud van het gewestelijk plan, een gemeentelijk plan naar de inhoud van het gewestelijk plan en desgevallend het provinciaal plan).

Hetmilieujaarprogramma zou vastgesteld worden door de Vlaamse regering, na goedkeuring van de begroting door de Vlaamse Raad. Het milieujaarprogramma bevat onder meer een opgave van de in het komende jaar te nemen maatregelen, met raming van de daarmee verbonden inkomsten en uitgaven.

Milieujaarprogramma's kunnen ook vastgesteld worden door de bestendige deputaties en door de colleges van burgemeester en schepenen.

2.2.2. Wat de milieukwaliteitsnormen betreft, strekt het ontwerp ertoe de Vlaamse regering te verplichten tot het vaststellen van de kwaliteitseisen waaraan onderdelen van het milieu binnen de door de regering bepaalde termijnen moeten voldoen. Die milieukwaliteitsnormen bepalen de maximaal toelaatbare hoeveelheden verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, het water of de bodem: zij kunnen ook bepalen welke natuurlijke of andere elementen in het milieu aanwezig moeten zijn.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, opteert de Vlaamse regering voor het **"gefaseerd"** indienen van de verschillende onderdelen van wat eens het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid zal vormen.

Die werkwijze, die ongebruikelijk is, zal leiden tot problemen bij de interpretatie en de toepassing van de geïsoleerde onderdelen, doordat de context van de desbetreffende bepalingen ontbreekt. Zo is het met betrekking tot de thans voorgelegde bepalingen bijvoorbeeld niet mogelijk zich een oordeel te vormen over de afdwingbaarheid van de ontworpen regeling, bij gebreke van inzicht in de handhavingsmechanismen (toekomstige titel 5).

De Raad van State zal zich in het voorliggend advies dan ook noodgedwongen moeten bepalen tot de hiernavolgende opmerkingen, die steunen op een fragmentair inzicht in de ontworpen regeling. Hij maakt uitdrukkelijk voorbehoud ten aanzien van aspecten van het ontwerp die slechts in samenhang met andere onderdelen van het globale decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid tot opmerkingen aanleiding kunnen geven.

Het staat vanzelfsprekend aan de Vlaamse Raad om uit te maken of hij in staat is om met voldoende kennis van zaken het, voorliggende ontwerp, los van zijn context, goed te keuren.

2. In het voorliggende ontwerp worden de artikelen op een bijzondere wijze genummerd. Volgens de memorie van toelichting gebeurt zulks "om het decreet later gemakkelijk met nieuwe hoofdstukken en bepalingen te kunnen aanvullen, zonder met onoverzichtelijke «bis»- en «ter»-nummers te moeten **werken**".

De Raad van State betwijfelt of met de gevolgde werkwijze tegemoetgekomen kan worden aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp. De in het ontwerp gehanteerde nummering sluit niet uit dat er in de toekomst met «bis»- en «ter»-nummers gewerkt zal moeten worden. Bovendien wordt de overzichtelijkheid, met name bij interne verwijzingen in het **decreet** en **bij** latere wijzigingen ervan, in het geheel niet bevorderd door de aanwezigheid van artikelen waarvan de nummering verscheidene decimalen bevat.

De Raad van State ziet in de gegeven motivering in elk geval geen verantwoording om af te wijken van de doorlopende nummering, zonder decimalen, zoals die volgens de regels van de legistiek gebruikelijk is.

3. Vanuit redactioneel en taalkundig oogpunt kan het ontwerp verbeterd worden. De Raad van State beperkt zich ter zake tot de volgende opmerkingen.

Men schrijve telkens **"ter** uitvoering **van"**inplaats van "in uitvoering van".

Men vermijde de toevoeging van woorden die niets aan de inhoud van de tekst bijbrengen. Aldus kan men het in artikel 2.2.5, § 1, eerste en tweede lid, beter hebben over "het onderdeel" dan over "het onderdeel in kwestie".

In een aantal gevallen zijn verwijzingen naar andere bepalingen van het ontwerp overbodig, omdat het verband met die andere bepalingen duidelijk uit de tekst blijkt. Zo is het bijvoorbeeld niet nodig om in artikel 2.1.4, eerste lid, te preciseren dat een milieुरapport wordt opgesteld "volgens de procedure bepaald in deze afdeling": in het tweede lid moet niet gepreciseerd worden dat het gaat om een milieुरapport "als bedoeld in het vorige lid". Zo ook hoeft in artikel 2.1.9, § 3, niet gepreciseerd te worden dat de bedoelde termijn de "in § 2 bepaalde" termijn is. In zulke gevallen kan de tekst verlicht worden, hetgeen de leesbaarheid ten goede zou komen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

TITEL 1. - ALGEMENE BEPALINGEN.

Hoofdstuk 1. - Inleidende bepalingen.

Artikel 1.1.2.

Dit artikel bevat 'een aantal definities van begrippen die in het ontwerp voorkomen.

Van een definitie wordt verwacht dat zij klaar en duidelijk is. Dit is geenszins het geval met de algemene en vage definities van artikel 1.1.2, § 1. Opdat die definities een nuttige rol zouden kunnen spelen voor de toepassing van de overige bepalingen van **het** ontwerp, zouden zij verder gepreciseerd moeten worden.

De Raad van State stelt vast dat **de** memorie van toelichting op een aantal punten duidelijker is dan **de** tekst van het ontwerp. Het verdient dan ook aanbeveling de toelichting, waar zij de nodige precisering verschaft, in de ontworpen begripsomschrijvingen te verwerken. Is het niet mogelijk de definities nader te preciseren, dan dienen de stellers van het ontwerp zich af te vragen of het wel nodig is die definities in een normatieve tekst te behouden.

Hoofdstuk 2. - **Doelstellingen.**

Gelet op de inhoud van de bepalingen van hoofdstuk 2 ware het beter het opschrift te vervangen door **"Doelstellingen en beginselen"**.

Artikel 1.2.1.

1. Artikel 1.2.1 formuleert de doelstellingen van het milieubeleid en de beginselen waarop het berust.

De Raad van State vraagt zich af of de bepalingen van dit artikel wel een voldoende concrete draagwijdte

hebben die verantwoordt dat ze in een normatieve tekst worden opgenomen. Ze lijken eerder in de memorie van toelichting thuis te horen.

2. Onder voorbehoud van opmerking 1 schrappe men in paragraaf 2 de woorden "zoals bedoeld in artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap ...". De in paragraaf 2 bedoelde beginselen kunnen immers als autonome beginselen erkend worden, zonder dat hun bestaan afhankelijk is van de voorafgaande huldiging ervan in een internationaal verdrag.

TITEL 2. - BESLUITVORMING EN INSPRAAK.

Hoofdstuk 1. - Milieunlanning.

Algemene opmerkingen.

1. In hoofdstuk 1 wordt onder meer voorzien in het opstellen van milieubeleidsplannen op verschillende niveaus : het gewestelijk plan wordt vastgesteld door de Vlaamse regering, een provinciaal plan door een provincieraad en een gemeentelijk plan door een gemeenteraad.

Het is echter niet steeds duidelijk hoe die plannen zich tot elkaar verhouden, en wat de rechtsgevolgen van elk van die plannen zijn.

Luidens artikel 2.1.11, § 1, zijn de bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan indicatief, behoudens de bepalingen van het in artikel 2.1.7, § 3, bedoelde actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangewezen, en bepaalt de regering daarbij voor wie de laatstgenoemde bepalingen bindend -zijn. In de memorie van toelichting worden de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de ondergeschikte besturen of bepaalde publiekrechtelijke of privaatrechtelijke **rechtspersonen** genoemd als voorbeelden van instanties voor wie bepalingen bindend zouden kunnen zijn.

Tegenover die bepaling staan echter de artikelen 2.1.15, § 1, tweede lid, en 2.1.21, § 1, tweede lid. Volgens de eerste van die bepalingen moet, in aangelegenheden van gewestelijk belang, het provinciaal milieubeleidsplan zich in elk geval richten naar de inhoud van het gewestelijk milieubeleidsplan. De tweede van die bepalingen bevat een soortgelijke regeling ten aanzien van het gemeentelijk milieubeleidsplan. Uit beide bepalingen zou afgeleid kunnen worden dat alle bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan, en niet enkel die van het actieplan, bindend zijn voor de provincies en de gemeenten.

Als deze conclusie juist is, dient de tekst van artikel 2.1.11, § 1, aangepast te worden. Als deze conclusie niet juist is, zou het aanbeveling verdienen om de geciteerde bepalingen, gelezen in hun onderlinge samenhang, te verduidelijken.

2. Het lijkt logischer hoofdstuk 1 ("**milieuplanning**") als volgt in te delen :

- Afdeling 1. Inleidende bepalingen.
- Afdeling 2. Milieuplanning op gewestelijk niveau.
 - Onderafdeling 1. Gewestelijk milieurapport.
 - Onderafdeling 2. Gewestelijk milieubeleidsplan.
 - Onderafdeling 3. Gewestelijk milieujaarprogramma.
- Afdeling 3. Milieuplanning op provinciaal niveau.
 - Onderafdeling 1. Provinciaal milieubeleidsplan.
 - Onderafdeling 2. Provinciaal milieujaarprogramma.
- Afdeling 4. Milieuplanning op gemeentelijk niveau.
 - Onderafdeling 1. Gemeentelijk milieubeleidsplan.
 - Onderafdeling 2. Gemeentelijk milieujaarprogramma.

Indien deze suggestie gevolgd wordt, dient de nummering van de artikelen vanzelfsprekend aangepast te worden.

Artikel 2.1.1.

In de definitie van het begrip "**milieuplanning**" lijken de woorden "hierna **omschreven**" overbodig te zijn. Die woorden kunnen dan ook beter worden geschrapt.

Artikel 2.1.3.

Volgens artikel 2.1.3, 1°, omvat het milieurapport onder meer een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand "**van** de natuur en het milieu".

Het begrip **"milieu"** wordt gedefinieerd in artikel 1.1.2, § 1, 1°, van het ontwerp: het begrip **"natuur"** wordt niet gedefinieerd.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de woorden "de natuur en" wel op hun plaats zijn in artikel 2.1.3, 1°.

Artikel 2.1.5.

1. Volgens paragraaf 1, eerste lid, is de Vlaamse Milieumaatschappij belast met het opstellen van het milieuraapport.

In het vierde lid van dezelfde paragraaf wordt evenwel bepaald dat de stuurgroep van deskundigen belast is met de algemene begeleiding van de opstelling van het rapport en dat die stuurgroep daarvan de eindverantwoordelijkheid draagt.

Deze laatste bepaling wekt de indruk dat de stuurgroep, en niet de Vlaamse Milieumaatschappij, als de auteur van het rapport beschouwd moet worden. Dit wordt dan weer tegengesproken door de memorie van toelichting, waarin gesteld wordt dat de eindverantwoordelijkheid berust bij de Vlaamse Milieumaatschappij.

Om verwarring te vermijden, verdient het aanbeveling de verschillende bepalingen van paragraaf 1 en de

memorie van toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

2. In paragraaf 1, tweede lid, wordt bepaald dat de Vlaamse Milieumaatschappij samenwerkingsverbanden kan aangaan **"met** andere instellingen".

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de stellers van het ontwerp hiermee geen openbare instellingen, doch **"wetenschappelijke** instituten" beogen. Het verdient dan ook aanbeveling de term **"instellingen"** door de term "wetenschappelijke instellingen of instituten" te vervangen.

3. Paragraaf 3 legt aan bepaalde besturen een plicht tot samenwerking op. Mede gelet op de opsomming die ter zake in de memorie van toelichting wordt gegeven, redigere men de inleidende zin als volgt :

"De diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de ondergeschikte besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest, de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen en de personen die . . .".

4. Volgens paragraaf 3 stellen de in die bepaling genoemde instanties en personen **"alle** informatie en kennis waarover zij beschikken en die van nut kan zijn **voor** het

opstellen van het **milieurapport**" ter beschikking van de Vlaamse Milieumaatschappij.

Het komt de Raad van State voor dat die verplichting, door de algemeenheid van de formulering ervan, in een aantal gevallen een onevenredig zware last legt op de bedoelde instanties en personen. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het door hen beoogde doel niet middels een minder ruim geformuleerde verplichting bereikt kan worden.

5. Men redigere paragraaf 4 als volgt :

"De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen voor de werking van de stuurgroep bedoeld in § 1 en de voorwaarden bepalen waaronder, overeenkomstig § 3, de informatie en de kennis aan de Vlaamse Milieumaatschappij ter beschikking worden gesteld".

Artikel 2.1.6.

Voor zover het opportuun geacht wordt om in de tekst van het decreet zelf te voorzien in een bekendmaking van het milieurapport, zou het beter zijn uitdrukkelijk te bepalen dat dit rapport ter kennis gebracht moet worden van de provincies en de gemeenten. Deze moeten hierop immers kunnen steunen voor het opmaken van het provinciaal, respectievelijk het gemeentelijk milieubeleidsplan.

Artikel 2.1.7.

1. Artikel 2.1.7, § 1, tweede lid, bepaalt op grond van welke gegevens het gewestelijk milieubeleidsplan **wordt** opgesteld, en met welke aspecten het rekening houdt.

De Raad van State vraagt zich af of het nodig is zulks in de tekst van het decreet zelf te bepalen. De opstellers van het plan zullen, om aan het door de ontworpen regeling beoogde doel te beantwoorden, immers allicht nog met tal van andere gegevens rekening willen houden. De tekst van de genoemde bepaling kan de indruk wekken dat dit niet geoorloofd is.

2. Luidens paragraaf 3 omvat het milieubeleidsplan een actieplan.

De tekst van artikel 2.1.7 maakt niet duidelijk welke de andere onderdelen zijn die het milieubeleidsplan, naast het actieplan, bevat.

3. In paragraaf 3, 4°, komen de woorden "**de** maatregelen, de middelen, de instrumenten" voor.

Het is de Raad van State niet duidelijk welke de precieze betekenis van die termen is.

Artikel 2.1.8.

1. In artikel 2.1.8, § 2, wordt verwezen naar artikel 96 van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid.

De stellers van het ontwerp dienen ermee rekening te houden dat die decreetsbepaling thans opgeheven is (artikel 2 van het decreet van 15 juni 1994).

2. In verband met artikel 2.1.8, § 3, wordt verwezen naar de opmerkingen 4 en 5 bij artikel 2.1.5.

De woorden "rekening houdend met artikel 2.1.5, § 3" zijn bovendien niet duidelijk. Volgens de gemachtigde van de regering wordt met die woorden bedoeld dat de in artikel 2.1.8, § 3, vermelde instanties en personen niet noodzakelijk de informatie en de kennis ter beschikking moeten stellen die met toepassing van artikel 2.1.5, § 3, reeds ter beschikking van de Vlaamse Milieumaatschappij zijn gesteld. Het verdient aanbeveling de tekst in die zin te verduidelijken.

3. Men redigere paragraaf 4 als volgt :

"De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden waaronder, overeenkomstig § 3, de informatie en de kennis aan het planningsteam ter beschikking worden gesteld".

Artikel 2.1.9.

1. Volgens paragraaf 1 moet het ontwerp-plan "uiterlijk acht maanden voor de voorziene datum van inwerking-treding van het milieubeleidsplan" aan de Vlaamse regering worden overgemaakt.

In het licht van de termijnen die, met betrekking tot de procedure van inspraak en advies, verder in de artikelen 2.1.9 en 2.1.10 worden bepaald, lijkt de termijn van acht maanden te kort. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het niet realistischer is in een langere termijn te voorzien, zodat het definitieve plan met de nodige zorgvuldigheid vastgesteld kan worden.

2. Volgens paragraaf 3 kan iedereen "bezwaren" tegen het ontwerp-plan indienen. In paragraaf 4 wordt echter bepaald dat de gemeenten de ingediende "opmerkingen" naar de Vlaamse Milieumaatschappij sturen.

"Bezwaren" zijn altijd ongunstige reacties, "opmerkingen" kunnen zowel gunstig als ongunstig zijn. Men schrijve dan ook telkens "bezwaren en opmerkingen", of (zoals in artikel 2.1.23, §§ 2 en 4) eenvoudig "opmerkingen".

3. Gelet op het bepaalde in paragraaf 7, is de tweede zin van paragraaf 5 overbodig. De gemachtigde van de regering is het hiermee eens.

4. Men vervange paragraaf 6, tweede lid, door de volgende bepaling :

"Wanneer een advies niet is verleend binnen de in het eerste lid bepaalde termijn, dient er geen rekening mee te worden **gehouden**".

5. Men ~~redigere~~ **paragraaf** 7 als volgt :

"De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast voor de inspraakprocedure die in dit artikel is **bepaald**".

Artikel 2.1.10.

1. In de paragrafen 1 en 2 is sprake van de "ingebrachte (lees.: ingediende) bezwaren".

Deze term kan behouden blijven, ook al wordt rekening gehouden met opmerking 2 bij artikel 2.1.9. De verplichting om te antwoorden kan immers beperkt worden tot de ongunstige reacties, d.i. de bezwaren. Het staat niettemin aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of de term "**bezwaren**" ook hier niet vervangen kan worden door "bezwaren en opmerkingen" of "opmerkingen".

2. Onder voorbehoud van het voorgaande wordt nog het volgende opgemerkt.

Volgens paragraaf 2 stelt de Vlaamse regering het definitieve milieubeleidsplan vast bij een met redenen omkleed besluit, en vermeldt zij daarin wat zij omtrent de ingebrachte (lees : ingediende) bezwaren en verstrekte adviezen heeft overwogen.

De memorie van toelichting preciseert in dit verband dat een gedetailleerde en gemotiveerde weerlegging van elk individueel advies of bezwaar niet vereist is.

Het is wenselijk dat die precisering in de tekst zelf van het decreet opgenomen zou worden. Voor de formulering ervan zou, wat de ingediende bezwaren betreft, rekening gehouden kunnen worden met de rechtspraak van de Raad van State in verband met het vaststellen van een definitief gewestplan : de bezwaarindiener moet in de motivering een afdoend antwoord op zijn bezwaarschrift kunnen vinden, hetzij in een individuele stellingname, hetzij in een algemene richtlijn die op zijn individueel bezwaar op begrijpelijke wijze van toepassing is, hetzij in het antwoord op een bezwaar of opmerking van een andere particulier of op een 'advies of voorstel van een overheidsinstantie (1).

Artikel 2.1.11.

Artikel 2.1.11, § 1, regelt de deels indicatieve, deels bindende werking van het milieubeleidsplan.

(1) Zie, bijv., R.v.St., 25 april 1991, de Clippele, nr. 36.859; R.v.St., 4 juli 1991, de Villenfagne de Vogelsanck, nr. 37.430.'

Ter zake kan, in verband met de verhouding tussen het gewestelijk milieubeleidsplan en de provinciale en gemeentelijke plannen, worden verwezen naar de algemene opmerking 1 bij titel 2, hoofdstuk 1.

Verder stelt de Raad van State vast dat de Vlaamse regering, krachtens de genoemde paragraaf, wanneer zij bepalingen van het actieplan als bindend aanwijst, meteen bepaalt **"voor** wie deze laatste bepalingen bindend zijn". In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de bindende werking slechts zou gelden ten'aanzien van overheden, niet ten aanzien van de burgers. De gemachtigde van de regering heeft daarenboven verklaard dat de burger zich wel op de bepalingen van het plan zou kunnen beroepen tegen de overheid. Het komt de Raad van State voor dat de aldus gegeven toelichtingen een nadere uitwerking behoeven, en dat de preciseringen omwille van de rechtszekerheid in de tekst zelf van het decreet opgenomen moeten worden.

Artikel 2.1.13.

Dit artikel omschrijft de minimuminhoud van het milieujaarprogramma. Drie onderdelen worden opgesomd : stand van uitvoering van het milieubeleidsplan **(1°)**, te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen **(2°)**, en begrotingsraming **(3°)**.

. Volgens de memorie van toelichting moet in het milieujaarprogramma bovendien worden aangegeven "in welke mate er afgeweken wordt van het **milieubeleidsplan**". De memorie preciseert verder onder welke voorwaarden er afgeweken kan worden.

De tekst van artikel 2.1.13 doet echter niet blijken van zulke afwijkingsmogelijkheid. De tekst van het ontwerp en de memorie van toelichting dienen dan ook **met** elkaar in overeenstemming te worden gebracht. Gelet op de verklaring van de gemachtigde van de regering, volgens welke het milieujaarprogramma niet mag afwijken van het milieubeleidsplan, dienen de desbetreffende overwegingen uit de memorie van toelichting te worden weggelaten.

Artikel 2.1.15.

1. In verband met de verhouding tussen het gewestelijk milieubeleidsplan en het provinciaal milieubeleidsplan verwijst de Raad van State naar de algemene opmerking 1 bij titel 2, hoofdstuk 1.

2. In paragraaf 1, tweede lid, tweede en derde zin, schrijve men telkens "gewestelijk **milieubeleidsplan**" en "**provinciaal milieubeleidsplan**".

Artikel 2.1.16.

Volgens dit artikel stelt de bestendige deputatie het ontwerp-milieubeleidsplan op "**volgens** de procedure bepaald door de **provincieraad**".

Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt evenwel dat het

de regering is, die de verordeningen neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn. Krachtens die bepaling komt het dus aan de Vlaamse regering toe om de procedure te bepalen voor het opstellen van een ontwerp van provinciaal milieubeleidsplan:

Artikel 2.1.17.

1. Dit artikel voorziet in een regeling voor het vaststellen van het definitieve provinciaal milieubeleidsplan.

Er dient opgemerkt te worden dat artikel 2.1.23 in een meer uitgewerkte regeling voorziet voor het vaststellen van het definitieve gemeentelijk milieubeleidsplan. De Raad van State ziet niet in waarom de regeling ook voor het provinciaal plan niet meer uitgewerkt zou kunnen zijn.

2. Artikel 2.1.17, § 2, bepaalt dat het ontwerp van provinciaal milieubeleidsplan wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek "waarvan de modaliteiten door de provincieraad worden bepaald".

Om de reden uiteengezet in de opmerking bij artikel 2.1.16, staat het aan de Vlaamse regering om de bedoelde modaliteiten te bepalen.

3. Volgens artikel 2.1.17, § 4, kan de Vlaamse regering bepalingen van een provinciaal milieubeleidsplan schorsen.

Het ontwerp laat na te bepalen wat er na zulke schorsing kan of moet gebeuren. Aangezien de schorsing een essentieel voorlopige maatregel is, dient het ontwerp op dit punt aangevuld te worden.

Artikel 2.1.18.

Artikel 2.1.18 bepaalt dat het provinciaal milieubeleidsplan "geldt voor de provincie, de gemeenten op haar grondgebied en de instellingen die eronder ressorteren".

Zoals die bepaling geformuleerd is, wekt zij de indruk dat het provinciaal plan, ten aanzien van de in die bepaling genoemde besturen en instellingen, in al zijn onderdelen verbindend is. Zulks lijkt echter niet de bedoeling te zijn van de stellers **van** het ontwerp, gelet op het bepaalde in artikel 2.1.15, § 2.

Voor zover artikel 2.1.18 niet een loutere herhaling vormt van artikel 2.1.15, § 2 - in welk geval het geschrapt moet worden -, dient **het in ieder** geval de bedoeling **van** de stellers duidelijker tot uiting te brengen.

Artikel 2.1.19.

1. Men redigere deze bepaling als volgt :

"De Vlaamse regering kan aan de provincies een subsidie toekennen voor het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan. Zij bepaalt de voorwaarden en de nadere regels **hiervoor**".

2. De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of artikel 2.1.19 niet aangevuld moet worden met een bepaling in de zin van die van artikel 2.1.25, § 2. Men houde dan wel rekening met de opmerking 2 die de Raad van State met betrekking tot artikel 2.1.25 zal maken.

Artikel 2.1.20.

1. Dit artikel bepaalt dat de bestendige deputatie, ter uitvoering van het provinciaal milieubeleidsplan, jaarlijks een milieujaarprogramma kan vaststellen.

In het ontwerp wordt niet bepaald wat onder zulk provinciaal milieujaarprogramma verstaan moet worden. Artikel 2.1.20 dient op dit punt nader uitgewerkt te worden.

Daarbij zou aansluiting gezocht kunnen worden met artikel 2.1.26, § 2, dat de minimuminhoud van het gemeentelijk milieujaarprogramma bepaalt.

2. De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of artikel 2.1.20 niet aangevuld moet worden met bepalingen in de zin van die van artikel 2.1.27.

Artikel 2.1.21.

1. In verband met de verhouding tussen het gewestelijk milieubeleidsplan, het provinciaal milieubeleidsplan en het gemeentelijk milieubeleidsplan, verwijst de Raad van State naar zijn algemene opmerking 1 bij titel 2, hoofdstuk 1.

2. In paragraaf 1, tweede lid, tweede en derde zin, schrijve men telkens "gewestelijk **milieubeleidsplan**", "**provinciaal milieubeleidsplan**" en "gemeentelijk milieubeleidsplan".

Artikel 2.1.23.

1. Artikel 2.1.23, § 2, bepaalt dat het ontwerp van gemeentelijk milieubeleidsplan wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek "waarvan de gemeenteraad de modaliteiten bepaalt".

Om de reden uiteengezet in de opmerking bij artikel 2.1.16, staat het aan de Vlaamse regering om de bedoelde modaliteiten te bepalen.

2. In paragraaf 3 vervange men het woord "consistentie" door het woord "**verenigbaarheid**".

3. Volgens artikel 2.1.23, § 6, kan de bestendige deputatie bepalingen van een gemeentelijk milieubeleidsplan schorsen.

Het ontwerp laat na te bepalen wat er na zulke schorsing kan of moet gebeuren. Aangezien de schorsing een essentieel voorlopige maatregel is, dient het ontwerp op dit punt aangevuld te worden.

Artikel 2.1.24.

Artikel 2.1.24 bepaalt dat het gemeentelijk milieubeleidsplan "geldt voor de gemeente en de instellingen die eronder **ressorteren**".

Zoals die bepaling geformuleerd is, wekt zij de indruk dat het gemeentelijk plan, ten aanzien van de gemeente en de eronder ressorteerde instellingen, in al zijn onderdelen verbindend is. Zulks lijkt echter niet de bedoeling te zijn van de stellers van het ontwerp, gelet op het bepaalde in artikel 2.1.21, § 2.

Voor zover artikel 2.1.24 niet een loutere herhaling vormt van artikel 2.1.21, § 2 - in welk geval het geschrapt moet worden - dient het in elk geval de bedoeling van de stellers van het ontwerp duidelijker tot uiting te brengen.

Artikel 2.1.25.

1. Men redigere paragraaf 1 als volgt :

"§ 1. De Vlaamse regering kan aan de gemeenten een subsidie toekennen voor het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan. Zij bepaalt de voorwaarden en de nadere regels **hiervoor"**.

2. Volgens paragraaf 2 kan de Vlaamse regering de gemeenten verplichten tot het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan, "na evaluatie van de gemeentelijke **milieuplanning"**.

Het is niet duidelijk wat met het begrip "gemeentelijke **milieuplanning"** bedoeld wordt. Uit paragraaf 2 blijkt dat het niet gaat om een planning die reeds in een gemeentelijk milieubeleidsplan uitgewerkt is. Het ontwerp zou moeten preciseren waaruit die gemeentelijke planning dan wel zou moeten blijken.

Artikel 2.1.26.

In paragraaf 2, **3°**, dient ook het provinciaal milieubeleidsplan te worden vermeld. De gemachtigde van de regering is het hiermee eens.

Hoofdstuk 2. - Milieukwaliteitsnormen.

Artikel 2.2.2.

1. Paragraaf 1 van dit artikel bepaalt dat elk ontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieukwaliteitsnormen aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen voor advies medegedeeld moet worden.

De bepaling in paragraaf 1, in fine, volgens welke de aldus gegeven adviezen niet bindend zijn, is overbodig en kan best geschrapt worden.

Het spreekt verder vanzelf dat de Vlaamse regering rekening moet houden met die adviezen. De bepaling van paragraaf 2, die zich ertoe beperkt dit te bevestigen, is overbodig en kan dus best eveneens geschrapt worden.

2. Volgens artikel 2.2.2, § 3, kan van de adviesprocedure worden afgeweken "als internationale verplichtingen het volgen van de in dit artikel vastgestelde procedure onmogelijk maken".

Zoals deze bepaling geformuleerd is, **laat zij aan** de Vlaamse regering een zeer ruime beoordelingsvrijheid en leidt zij tot rechtsonzekerheid. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de stellers van het ontwerp een toestand voor ogen hadden waarbij de Vlaamse regering door een termijn gebonden zou zijn om uitvoering te geven aan een Europese of internationale verplichting. De bepaling van

paragraaf 3 zou in die zin geëxpliciteerd kunnen worden. In de mate van het mogelijke zou tevens gepreciseerd moeten worden in welke omstandigheden een zodanige termijn geacht moet worden het volgen van de procedure "**onmogelijk**" te maken.

Artikel 2.2.3.

1. De bepalingen van de paragrafen 1, 2 en 3, eerste lid, kunnen in één paragraaf ondergebracht worden.

2. Artikel 2.2.3, § 3, tweede lid, bepaalt dat, wanneer de Vlaamse regering voornemens is bijzondere milieukwaliteitsnormen vast te stellen voor gebieden die grenzen aan buurstaten of andere Gewesten, zij vooraf overleg pleegt met de bevoegde autoriteiten van deze Staten of Gewesten, "eventueel in aanwezigheid van de Europese **Commissie**".

Zoals deze bepaling geformuleerd is, lijkt het voorafgaand overleg geen dwingend vormvereiste uitte maken. Zo de stellers van het ontwerp het overleg als voorwaarde voor de wettigheid van een besluit als bedoeld in artikel 2.2.3, § 3, tweede lid, beschouwen, dient die bepaling anders te worden geredigeerd.

De woorden "eventueel in aanwezigheid van de Europese **Commissie**" zijn overbodig, en kunnen dus best weggelaten worden.

Artikel 2.2.4.

1. De indeling van dit artikel in paragrafen. is overbodig.

2. Het onderscheid tussen richtwaarden en streefwaarden is, wat de bindende kracht ervan betreft, volstrekt onduidelijk. Zoals de paragrafen 3 en 4 zijn geformuleerd, lijkt het om kwaliteitsnormen te gaan die dezelfde indicatieve waarde hebben.

De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of het in die omstandigheden wel zinvol is het bedoelde onderscheid te handhaven.

Artikel 2.2.5.

Artikel 2.2.5, § 1, bepaalt dat de "werkelijke kwaliteit" van een bepaald onderdeel van het milieu in bepaalde gevallen van rechtswege als richtwaarde (eerste lid) geldt en krachtens een beslissing van de Vlaamse regering als grenswaarde kan gelden (tweede lid).

In zoverre uit de bepaling van het eerste lid volgt dat de "werkelijke kwaliteit" voorrang heeft boven de door de Vlaamse regering vastgestelde milieukwaliteitsnormen, beantwoordt zij niet' aan het vereiste van de rechtszekerheid. Het algemeen beginsel van de rechtszekerheid vereist immers dat een door de overheid vastgestelde norm slechts vervangen kan worden door een norm die uitdrukkelijk door de bevoegde overheid vastgesteld wordt, en

dat de vervangende norm op dezelfde wijze bekendgemaakt wordt als de vervangen norm' Een bij verordening vastgestelde norm doen wijken voor een feitelijk gegeven, is met het voorgaande onverenigbaar.

Artikel 2.2.7.

1. Artikel 2.2.7 bevat bepalingen in verband met een "herstelprogramma", opgesteld door de Vlaamse regering of een door haar aangewezen bestuur of instelling.

De draagwijdte van dit programma is dubbelzinnig. Als een grenswaarde overschreden is, volgt uit de bindende kracht van die grenswaarde zelf (artikel 2.2.4, § 2) dat de overschrijding of het risico van een nieuwe overschrijding ongedaan gemaakt moet worden. Het wekt dan ook verwondering dat de Vlaamse regering zich ertoe zou mogen beperken een programma op te zetten dat maatregelen omschrijft die genomen "zouden" moeten worden (paragraaf 2, 2') en dat een termijn kan bepalen, waarin de overschrijding blijkbaar nog getolereerd wordt (paragraaf 2, 4').

Een programma als bedoeld in artikel 2.2.7 is slechts verenigbaar met de bindende kracht van de door de Vlaamse regering vastgestelde grenswaarden, in zoverre het wensen zou formuleren ten aanzien van andere overheden dan die van het Vlaamse Gewest (zie paragraaf 2, 3°). Het is echter de vraag of het zinvol is om uitdrukkelijk in het uitwerken van een dergelijk programma te voorzien, en of het niet beter is om zulks over te laten aan het gewone overlegbeleid van de betrokken overheden van het Vlaamse Gewest.

2. Onder voorbehoud van de voorgaande opmerking schrijve men in paragraaf 2, **1°**, "bronnen van betekenisvolle verontreiniging" in plaats van "betekenisvolle bronnen van verontreiniging".

Het begrip "betekenisvol" doet bovendien een interpretatieprobleem rijzen. De Raad van State verwijst in dit verband naar opmerking 1 bij artikel 2.2.8.

3. Ondervoorbehoud van opmerking 1 dienen de stellers van het ontwerp na te gaan of de woorden "**van** milieubouw en natuurontwikkeling", in paragraaf 2, **2°**, geen nodeloze beperking van de te nemen maatregelen met zich brengen.

4. Onder voorbehoud van opmerking 1 wordt, wat artikel 2.2.7, § 3, betreft, gesuggereerd om de woorden "eventueel in aanwezigheid van de Europese Commissie", die overbodig zijn, weg te laten.

5. Paragraaf 4, die zich ertoe beperkt te verwijzen naar een verplichting die desgevallend reeds bij Europees-rechtelijke bepalingen is opgelegd, is overbodig. Die paragraaf wordt dan ook best weggelaten.

6. Onder voorbehoud van opmerking 1 vervange men in paragraaf 5 de woorden "de met het opstellen van het herstelprogramma belaste instelling" door "de Vlaamse

regering of een door haar aangewezen bestuur of **instelling**". De aldus voorgestelde termen sluiten beter aan bij paragraaf 1.

Artikel 2.2.8.

1. In de paragrafen 3 en 4 wordt in bepaalde verplichtingen voorzien ten aanzien van de exploitanten van **"belangrijke"**, respectievelijk **"betekenisvolle"** bronnen van verontreiniging -(lees : exploitanten van bronnen van **"belangrijke"**, respectievelijk **"betekenisvolle"** verontreiniging).

Het ontwerp bepaalt niet wat onder die begrippen verstaan moet worden, noch welke overheid desgevallend bevoegd is om de bedoelde bronnen van verontreiniging aan te wijzen. Het ontwerp zou op die punten aangevuld moeten worden.

2. Onverminderd de voorgaande opmerking, redigere men paragraaf 4 als volgt :

"Gedurende de alarmfase nemen de exploitanten en de daartoe bevoegde overheden, 'met betrekking tot de bronnen van betekenisvolle verontreiniging, de veiligheidsmaatregelen zoals die door de Vlaamse regering zijn bepaald met inachtneming van de ernst van'de situatie".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
		D. VERBIEST,	staatsraden,
		P. LEMMENS,	
		J. GIJSSELS,	assessoren van de
		A. ALLEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. **B. SEUTIN**,
auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H. J. **CLEMENT**, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.

BLANCO

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting,

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij de Vlaamse Raad het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

TITEL 1

Algemene bepalingen

HOOFDSTUK 1

Inleidende bepalingen

Artikel 1.1.1

Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 1.1.2

§ 1. Tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, wordt verstaan onder :

1° milieu : de atmosfeer, de bodem, het water, de flora, de fauna en overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de landschappen en het klimaat ;

2° verontreinigingsfactoren : vaste stoffen, vloeistoffen, gassen, micro-organismen, energievormen zoals warmte, stralingen, geluid en andere trillingen ;

3° emissie : elke inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water ;

4° verontreinigen : het veroorzaken van een emissie die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden ;

5° verontreiniging : de door de mens veroorzaakte aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan **beïnvloeden** ;

6° onttrekking : de wegname door de mens van bodem, water, lucht of licht, die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan **beïnvloeden** ;

7° immissie : de wijziging van de aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in atmosfeer, bodem of water rond

één of meer bronnen van verontreiniging ten gevolge van emissies uit deze bron of bronnen.

§ 2. Tenzij uitdrukkelijk anders bepaald :

1° omvat de atmosfeer niet de lucht in afgesloten ruimten ;

2° omvat de bodem het vaste deel van de aarde met inbegrip van het grondwater, de micro-organismen en andere bestanddelen die zich erin bevinden ;

3° omvat het water niet het drinkwater en evenmin het grondwater ;

4° omvatten stralingen niet de ioniserende stralingen.

HOOFDSTUK 2

Doelstellingen en beginselen

Artikel 1.2.1

§ 1. Ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties heeft het milieubeleid tot doel :

1° het beheer van het milieu door de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur ;

2° de bescherming, tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijk leven ;

3° het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke habitats, ecosystemen en landschappen met ecologische waarde en het behoud van de wilde soorten, in het bijzonder van die welke bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam of endemisch zijn.

§ 2. Op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten streeft het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau. Het berust onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

§ 3. De in § 1 en § 2 bepaalde doelstellingen en beginselen moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere gebieden worden geïntegreerd. Bij de uitvoering van het beleid wordt rekening gehouden met de sociaal-economische aspecten en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens.

TITEL 2

Besluitvorming en inspraak

HOOFDSTUK 1

Milieuplanning

AFDELING 1

Inleidende bepalingen

Artikel 2.1.1

Onder milieuplanning wordt het geheel van activiteiten verstaan die erop gericht zijn samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen inzake het milieu.

Artikel 2.1.2

De milieuplanning op gewestelijk niveau omvat :

- 1° het tweejaarlijks opstellen van een milieurapport ;
- 2° het vijfjaarlijks opstellen van een milieubeleidsplan ;
- 3° het jaarlijks opstellen van een milieujaarprogramma.

Op provinciaal en gemeentelijk niveau kunnen eveneens milieube-leidsplannen en milieujaarprogramma's worden opgesteld.

AFDELING 2

Milieuplanning op gewestelijk niveau

ONDERAFDELING 1

Het milieurapport

Artikel 2.1.3

Het milieurapport omvat :

- 1° een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu ;
- 2° een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid ;
- 3° een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's.

Artikel 2.1.4

Om de twee jaar wordt een milieurapport opgesteld, het eerste uiterlijk op 31 december 1996.

In afwachting van de opstelling van het eerste milieurapport volgens de procedure bepaald in deze onderafdeling geldt het Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, opgesteld door de Vlaamse Milieumaatschappij ter uitvoering van de beslissing van de Vlaamse regering van 30 september 1993, als milieurapport voor de toepassing van artikel 2.1.7, § 1 van dit decreet.

Artikel 2.1.5

§ 1. De Vlaamse Milieumaatschappij is belast met het opstellen van het milieurapport, onder begeleiding van een stuurgroep bestaande uit een voorzitter en acht leden die wetenschappelijk gevormd zijn en die als deskundig worden beschouwd.

De voorzitter en de leden van deze stuurgroep, die geen ambtenaren van de Vlaamse Milieumaatschappij mogen zijn, worden aangewezen door de Vlaamse regering voor een periode van twee jaar. Twee leden worden aangewezen op voordracht van het college van secretarissen-generaal, twee op voordracht van de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid, twee op voordracht van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en twee op voordracht van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen. Het secretariaat van de stuurgroep wordt waargenomen door de Vlaamse Milieumaatschappij.

De stuurgroep is belast met de algemene begeleiding van de opstelling van het milieurapport en draagt er tevens de eindverantwoordelijkheid voor.

De Vlaamse Milieumaatschappij kan voor het opstellen van het milieurapport samenwerkingsverbanden aangaan met andere openbare instellingen en wetenschappelijke instituten.

§ 2. Het Vlaamse Gewest geeft jaarlijks een dotatie aan de Vlaamse Milieumaatschappij voor de opstelling van het rapport. Deze dotatie is ten laste van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuurbehoud.

§ 3. De diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de ondergeschikte besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu, stellen, hetzij op eenvoudige vraag van de Vlaamse Milieumaatschappij, hetzij uit eigen beweging, alle informatie waarover zij beschikken en die van nut kan zijn voor het opstellen van het milieurapport ter beschikking van de Vlaamse Milieumaatschappij.

§ 4. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen voor de werking van de stuurgroep bedoeld in § 1 en de voorwaarden bepalen waaronder, overeenkomstig § 3, informatie aan het planningsteam ter beschikking wordt gesteld.

Artikel 2.1.6

Het milieurapport wordt ter kennis gebracht van de provincies en gemeenten.

Aan het milieurapport wordt ruime bekendheid gegeven, op de wijze bepaald door de Vlaamse regering.

ONDERAFDELING 2

Het gewestelijk milieubeleidsplan

Artikel 2.1.7

§ 1. De Vlaamse regering stelt om de vijf jaar een milieubeleidsplan vast met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu. Dit plan beoogt de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het milieubeleid op alle beleidsniveaus te bevorderen.

Het plan wordt opgesteld op basis van de gegevens van het milieuraapport en houdt onder meer rekening met :

1° de doelstellingen en beginselen bepaald in artikel 1.2.1 van dit decreet ;

2° de redelijkerwijze te verwachten financiële, sociaal-economische en ruimtelijke gevolgen van het milieubeleid ;

3° de mogelijke ontwikkelingen op lange termijn.

§ 2. Het plan bepaalt de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest, alsmede door de provincies en de gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang, dient te worden gevoerd.

§ 3. Het plan omvat een actieplan dat ten minste bevat :

1° de in de betrokken periode beoogde kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van het milieu en met name de vooropgestelde milieukwaliteitsnormen en de termijnen waarbinnen ze dienen te worden bereikt ;

2° de aanduiding van gebieden waarin de kwaliteit van het milieu of van een of meer onderdelen daarvan bijzondere beschermings- of beheersmaatregelen behoeft ;

3° de daartoe vereiste beperking van milieubelasting, sanering of herstel van het milieu ;

4° de maatregelen, de middelen en de termijnen die worden vooropgesteld om deze doelstellingen te bereiken, alsmede de prioriteiten die daarbij gelden.

Artikel. 2.1.8

§ 1. Het ontwerpplan wordt opgesteld door een plannings-team. De Vlaamse regering bepaalt de samenstelling en werking van dit planningsteam en duidt een coördinator aan.

§ 2. Het planningsteam kan bij de uitvoering van zijn opdracht worden bijgestaan door externe deskundigen die aangeworven worden op contractuele basis overeenkomstig de voorwaarden bepaald door de Vlaamse regering.

§ 3. De diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de ondergeschikte besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de publiek-rechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu, stellen, op eenvoudige vraag van het planningsteam, alle informatie waarover zij beschikken en die nodig is voor het opstellen van het milieubeleidsplan ter beschikking van het planningsteam, voor zover deze informatie nog niet ter beschikking werd gesteld van de Vlaamse Milieumaatschappij met toepassing van artikel 2.1.5, § 3.

§ 4. De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden waaronder, overeenkomstig § 3, informatie aan het planningsteam ter beschikking wordt gesteld.

Artikel 2.1.9

§ 1. Uiterlijk acht maanden voor de voorziene datum van inwerkingtreding van het milieubeleidsplan maakt het planningsteam het ontwerpplan over aan de Vlaamse regering. De Vlaamse regering deelt het mee aan de Vlaamse Raad, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, de provincies en de gemeenten.

§ 2. Het ontwerpplan wordt voor een termijn van zestig dagen ter inzage gelegd bij de gemeenten. De Vlaamse regering brengt dit ter kennis van de bevolking door publikatie in de pers en via mededelingen op radio en televisie.

§ 3. Iedereen kan gedurende de in § 2 bepaalde termijn opmerkingen op het ontwerpplan schriftelijk indienen bij de colleges van burgemeester en schepenen.

§ 4. Binnen dertig dagen, te rekenen vanaf het verstrijken van de in § 2 bedoelde termijn, sturen de gemeenten de ingediende opmerkingen samen met hun met redenen omkleed advies naar de Vlaamse Milieumaatschappij.

§ 5. Gedurende de in § 2 bepaalde termijn wordt in elke provincie minstens één informatie- en inspraakvergadering georganiseerd.

§ 6. Binnen negentig dagen na ontvangst van het ontwerpplan brengen de provincies, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen hun met redenen omkleed advies met betrekking tot het ontwerpplan ter kennis van de Vlaamse Milieumaatschappij.

Wanneer een advies niet is verleend binnen de in het eerste lid bepaalde termijn, dient er geen rekening mee te worden gehouden.

§ 7. Binnen negentig dagen na ontvangst van het ontwerpplan kunnen de bevoegde commissies van de Vlaamse Raad aan de Vlaamse regering een advies uitbrengen over het ontwerpplan.

§ 8. De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast voor de inspraakprocedure die in dit artikel is bepaald.

Artikel 2.1.10

§ 1. Binnen zestig dagen na het verstrijken van de in artikel 2.1.9, § 4 bepaalde termijn, onderzoekt het planningsteam de met toepassing van artikel 2.1.9, § 4 en § 6 ingediende opmerkingen en verstrekte adviezen, stelt het definitieve ontwerpplan op en deelt het, samen met de ingediende opmerkingen en verstrekte adviezen en zijn standpunt hierover, mee aan de Vlaamse regering.

§ 2. De Vlaamse regering stelt het plan vast bij een met redenen omkleed besluit en vermeldt daarin in het algemeen wat zij omtrent de ingediende opmerkingen en verstrekte adviezen heeft overwogen.

§ 3. Het plan wordt ter kennis gebracht van de Vlaamse Raad, de provincies, de gemeenten, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen.

§ 4. Het plan wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en ligt ter inzage bij de provincies en de gemeenten.

Artikel 2.1.11

§ 1. De bepalingen van het milieubeleidsplan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangeduid. Deze bepalingen zijn bindend voor de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de ondergeschikte besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de

publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu.

§ 2. Het milieubeleidsplan wordt in principe opgesteld voor een termijn van vijf jaar, maar blijft gelden tot het door een ander is vervangen.

Het plan kan te allen tijde door de Vlaamse regering worden herzien volgens de procedure bepaald in de artikelen 2.1.8, 2.1.9 en 2.1.10 van dit decreet.

Artikel 2.1.12

§ 1. Een milieubeleidsplan als bedoeld in deze afdeling wordt een eerste keer opgesteld voor de periode die aanvangt op 1 januari 1997.

§ 2. Bij wijze van overgangsmaatregel wordt de geldingsduur van het Afvalstoffenplan 1991-1995, goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering van 20 februari 1991, verlengd tot 31 december 1996.

ONDERAFDELING 3

Het gewestelijk milieujaarprogramma

Artikel 2.1.13

Het milieujaarprogramma wordt opgesteld ter uitvoering en operationalisering van het milieubeleidsplan en bevat ten minste :

1° een verslag van de stand van uitvoering van het geldende milieubeleidsplan ;

2° een opgave van de door het Vlaamse Gewest in het komende jaar te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen ter uitvoering van het geldende milieubeleidsplan ;

3° een overzicht van de in het ontwerp van begroting geraamde inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van het milieubeleidsplan.

Artikel 2.1.14

§ 1. De Vlaamse regering stelt jaarlijks een ontwerp van milieujaarprogramma op.

§ 2. Samen met het ontwerp van begroting wordt het ontwerp van milieujaarprogramma bezorgd aan de Vlaamse Raad.

§ 3. Het ontwerp van milieujaarprogramma wordt tegelijkertijd voor advies bezorgd aan de Sociaal-Economische Raad voor

Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, die hun advies uitbrengen aan de Vlaamse regering en aan de Vlaamse Raad, binnen de termijn die de Vlaamse regering bepaalt.

§ 4. Na goedkeuring van de begroting stelt de Vlaamse regering het milieujaarprogramma definitief vast en brengt het ter kennis van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen.

AFDELING 3

Milieuplanning op provinciaal niveau

ONDERAFDELING 1

Het provinciaal milieubeleidsplan

Artikel 2.1.15

§ 1. De provincieraad kan een provinciaal milieubeleidsplan vaststellen met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu op het grondgebied van de provincie.

Het provinciaal milieubeleidsplan geeft op het niveau van de provincie nadere uitwerking aan het gewestelijk milieubeleidsplan. Binnen de perken van de provinciale bevoegdheden kan het provinciaal milieubeleidsplan het gewestelijk milieubeleidsplan ook aanvullen. Het provinciaal milieubeleidsplan mag niet afwijken van de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan.

§ 2. Het provinciaal milieubeleidsplan omvat een actieplan als bedoeld in artikel 2.1.7, § 3. De bepalingen van het provinciaal milieubeleidsplan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de provincieraad als bindend zijn aangeduid. Deze bepalingen zijn bindend voor de provincie en de gemeenten op haar grondgebied en voor de instellingen die eronder ressorteren.

§ 3. Uiterlijk één jaar na het van kracht worden van elk nieuw gewestelijk milieubeleidsplan wordt het bestaande provinciaal milieubeleidsplan herzien of wordt een nieuw provinciaal milieubeleidsplan vastgesteld.

De bepalingen van het bestaande provinciaal milieubeleidsplan die strijdig zijn met bindende bepalingen van het nieuw gewestelijk milieubeleidsplan verliezen van rechtswege hun geldigheid.

Artikel 2.1.16

§ 1. De bestendige deputatie stelt het ontwerpplan op.

§ 2. Bij het ontwerpen van het plan betreft zij de naar haar oordeel meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties. Daartoe behoren in elk geval de administraties die vertegenwoordigd zijn in de provinciale milieuvergunningscommissie en de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij.

§ 3. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de raadpleging en betrokkenheid van de organen, instellingen en organisaties bedoeld in § 2.

Artikel 2.1.17

§ 1. Het ontwerpplan wordt meegedeeld aan de Vlaamse regering, de leden van de provincieraad, de administraties vertegenwoordigd in de provinciale milieuvergunningscommissie, de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij, de gemeenten en de door de bestendige deputatie aangewezen adviesorganen of organisaties.

§ 2. Het ontwerpplan wordt voor een termijn van zestig dagen ter inzage gelegd op de gemeentebesturen. De bestendige deputatie brengt dit ter kennis van de bevolking door publikatie in de pers en via mededelingen op radio en televisie.

Iedereen kan in deze periode schriftelijke opmerkingen richten aan de bestendige deputatie.

Binnen dezelfde termijn brengen de in § 1 bedoelde instellingen, organen of organisaties, met uitzondering van de provincieraad, hun met redenen omkleed advies ter kennis van de bestendige deputatie. Wanneer een advies niet is verleend binnen de in het eerste lid bepaalde termijn, dient er geen rekening mee te worden gehouden.

§ 3. Binnen zestig dagen na het verstrijken van de in § 2 bedoelde termijn, onderzoekt de provincieraad de verleende adviezen en stelt hij het plan vast bij een met redenen omkleed besluit waarbij hij in het algemeen vermeldt wat hij omtrent de ingediende opmerkingen en verstrekte adviezen heeft overwogen.

§ 4. Het plan wordt ter kennis gebracht van de in § 1 bedoelde instanties. Het ligt ter inzage bij de provincie en de gemeenten.

§ 5. De Vlaamse regering kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving bedoeld in § 4 de bepalingen van het plan die strijdig zijn met bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan bij met redenen omkleed besluit vernietigen.

§ 6. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de procedure bepaald in de §§ 1 tot en met 4.

Artikel 2.1.18

§ 1. De Vlaamse regering kan aan de provincies een subsidie toekennen voor het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan. Ze bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiervoor.

§ 2. De Vlaamse regering kan, na evaluatie van de vrijwillige uitvoering van de bepalingen van deze onderafdeling door de provincies, besluiten dat de provincies verplicht zijn een milieubeleidsplan op te stellen vanaf een datum die ze zelf bepaalt.

ONDERAFDELING 2

Het provinciaal milieujaarprogramma

Artikel 2.1.19

§ 1. De bestendige deputatie kan jaarlijks een milieujaarprogramma vaststellen.

§ 2. Het programma bevat ten minste :

1° een verslag van de stand van uitvoering van het geldend gewestelijk milieubeleidsplan op provinciaal vlak en, voor zover dit bestaat, van het provinciaal milieubeleidsplan ;

2° een opgave van de door de provincie in het komende jaar te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen ter uitvoering van het geldend gewestelijk milieubeleidsplan en, voor zover dit bestaat, provinciaal milieubeleidsplan ;

3° een overzicht van de in het ontwerp van begroting geraamde inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van het gewestelijk en, voor zover dit bestaat, provinciaal milieubeleidsplan.

Artikel 2.1.20

§ 1. De bestendige deputatie stuurt het ontwerp van milieujaar- programma samen met het ontwerp van begroting aan de provincieraad.

§ 2. De bestendige deputatie stelt het milieujaarprogramma vast na goedkeuring van de begroting.

A F D E L I N G 4

Milieuplanning op gemeentelijk niveau

ONDERAFDELING 1

Het gemeentelijk milieubeleidsplan

Artikel 2.1.21

§ 1. De gemeenteraad kan, volgens de procedure bepaald in deze onderafdeling, een gemeentelijk milieubeleidsplan vaststellen met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu op het grondgebied van de gemeente.

Het gemeentelijk milieubeleidsplan geeft op het niveau van de gemeente nadere uitwerking aan het gewestelijk milieubeleidsplan en, voor zover dit bestaat, het provinciaal milieubeleidsplan. Binnen de perken van de gemeentelijke bevoegdheden kan het gemeentelijk milieubeleidsplan het gewestelijk milieubeleidsplan en het provinciaal milieubeleidsplan ook aanvullen. Het gemeentelijk milieubeleidsplan mag niet afwijken van de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan en het provinciaal milieubeleidsplan, voor zover dit bestaat.

§ 2. Het gemeentelijk milieubeleidsplan omvat een actieplan als bedoeld in artikel 2.1.7, § 3. De bepalingen van het gemeentelijk milieubeleidsplan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de gemeenteraad als bindend zijn aangeduid. Deze bepalingen zijn bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren.

§ 3. Uiterlijk een jaar na het van kracht worden van een nieuw provinciaal milieubeleidsplan of, bij ontstentenis hiervan, gewestelijk milieubeleidsplan, wordt het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan herzien of wordt een nieuw gemeentelijk milieubeleidsplan vastgesteld.

De bepalingen van het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan die strijdig zijn met bindende bepalingen van een nieuw gewestelijk milieubeleidsplan of, voor zover dit bestaat, provinciaal milieubeleidsplan, verliezen van rechtswege hun geldigheid.

Artikel 2.1.22

§ 1. Het ontwerpplan wordt opgesteld door het college van burgemeester en schepenen.

§ 2. Bij het ontwerpen van het plan worden de naar zijn oordeel meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties betrokken.

§ 3. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de raadpleging en betrokkenheid van de organen, instellingen en organisaties bedoeld in § 2.

Artikel 2.1.23

§ 1. Het ontwerpplan wordt meegedeeld aan de Vlaamse regering, de gemeenteraadsleden, de administraties vertegenwoordigd in de provinciale milieuvergunningscommissie, de bestendige deputatie van de provincieraad en de door het college van burgemeester en schepenen aangewezen adviesorganen of organisaties.

§ 2. Het ontwerpplan wordt voor een termijn van zestig dagen ter inzage gelegd op het gemeentebestuur. Het college van burgemeester en schepenen brengt dit ter kennis van de bevolking door aanplakking. Iedereen kan in deze periode schriftelijke opmerkingen richten aan het college van burgemeester en schepenen.

§ 3. Binnen dezelfde termijn brengen de in § 1 bedoelde instellingen, organen of organisaties hun met redenen omkleed advies ter kennis van het college van burgemeester en schepenen.

De bestendige deputatie onderzoekt het ontwerpplan in het bijzonder op zijn verenigbaarheid met het gewestelijk milieubeleidsplan en, voor zover dit bestaat, het provinciaal milieubeleidsplan en waakt over de coördinatie van de gemeentelijke milieubeleidsplannen binnen de provincie.

§ 4. Binnen zestig dagen na het verstrijken van de in § 2 bedoelde termijn, onderzoekt de gemeenteraad de verleende adviezen en de ingediende opmerkingen en stelt het plan vast bij een met redenen omkleed besluit waarbij hij in het algemeen vermeldt wat hij omtrent de ingediende opmerkingen en verstrekte adviezen heeft overwogen.

§ 5. Het plan wordt ter kennis gebracht van de in § 1 bedoelde instanties. Het ligt ter inzage bij de gemeente.

§ 6. De bestendige deputatie kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving bedoeld in § 5 de bepalingen van het plan die strijdig zijn met bindende bepalingen van het gewestelijk of, voor zover dit bestaat, provinciaal milieubeleidsplan bij met redenen omkleed besluit vernietigen.

§ 7. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de procedure bepaald in de §§ 1 tot en met 4.

Artikel 2.1.24

§ 1. De Vlaamse regering kan aan de gemeenten een subsidie toekennen voor het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan. Ze bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiervoor.

§ 2. De Vlaamse regering kan, na evaluatie van de vrijwillige uitvoering van de bepalingen van deze onderafdeling door de gemeenten, besluiten dat de gemeenten verplicht zijn een milieubeleidsplan op te stellen vanaf een datum die ze zelf bepaalt.

ONDERAFDELING 2

Het gemeentelijk milieujaarprogramma

Artikel 2.1.25

§ 1. Het college van burgemeester en schepenen kan jaarlijks een milieujaarprogramma vaststellen.

§ 2. Het programma bevat ten minste :

1° een verslag van de stand van uitvoering van het geldend gewestelijk milieubeleidsplan op gemeentelijk vlak en, voor zover deze bestaan, van het provinciaal milieubeleidsplan en het gemeentelijk milieubeleidsplan ;

2° een opgave van de door de gemeente in het komende jaar te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen ter uitvoering van het geldend gewestelijk milieubeleidsplan en, voor zover deze bestaan, van het provinciaal milieubeleidsplan en het gemeentelijk milieubeleidsplan ;

3° een overzicht van de in het ontwerp van begroting geraamde inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van het gewestelijk milieubeleidsplan en, voor zover deze bestaan, van het provinciaal milieubeleidsplan en het gemeentelijk milieubeleidsplan.

Artikel 2.1.26

§ 1. Het college van burgemeester en schepenen stuurt het ontwerp van milieujaarprogramma samen met het ontwerp van begroting aan de gemeenteraad.

§ 2. Het college van burgemeester en schepenen stelt het milieujaarprogramma vast na goedkeuring van de begroting.

HOOFDSTUK 2

Milieukwaliteitsnormen

AFDELING 1

Algemeen

Artikel 2.2.1

De Vlaamse regering stelt ter bescherming van het milieu milieukwaliteitsnormen vast die bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu moeten voldoen binnen de termijnen die zij bepaalt.

Milieukwaliteitsnormen bepalen de maximaal toelaatbare hoeveelheden verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, het water of de bodem. Zij kunnen ook bepalen welke natuurlijke of andere elementen in het milieu aanwezig moeten zijn met het oog op de bescherming van de ecosystemen en de bevordering van de biologische diversiteit.

Artikel 2.2.2

Elk ontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieukwaliteitsnormen wordt door de Vlaamse regering meegedeeld aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Deze brengen een met redenen omkleed advies uit binnen een vervalt termijn van twee maanden na ontvangst van het ontwerp.

In zoverre dit vanwege door internationale verplichtingen opgelegde termijnen noodzakelijk is, kan de Vlaamse regering de in het vorige lid bepaalde adviesterminnen inkorten.

Artikel 2.2.3

§ 1. Er kan tussen de in artikel 2.2.1 bedoelde normen een onderscheid worden gemaakt tussen basismilieukwaliteitsnormen en bijzondere milieukwaliteitsnormen.

Basismilieukwaliteitsnormen bepalen de kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu in heel het Vlaamse Gewest moet voldoen.

Bijzondere milieukwaliteitsnormen bepalen de kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu moet voldoen in gebieden die bijzondere bescherming behoeven, hetzij wegens de bestemming die zij hebben, hetzij wegens de functies die zij vervullen of dienen te vervullen.

§ 2. Wanneer de Vlaamse regering voornemens is bijzondere milieukwaliteitsnormen vast te stellen voor gebieden die grenzen aan buurstaten of andere Gewesten, pleegt zij vooraf overleg met de bevoegde autoriteiten van deze Staten of Gewesten.

§ 3. Wanneer voor een bepaald gebied zowel basismilieukwaliteitsnormen als bijzondere milieukwaliteitsnormen van toepassing zijn, geldt de strengste milieukwaliteitsnorm.

§ 4. De Vlaamse regering evalueert en herziet zo nodig op gezette tijden de milieukwaliteitsnormen, evenals de gebieden waarvoor bijzondere milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld.

Artikel 2.2.4

De in artikel 2.2.1 bedoelde milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld in de vorm van grenswaarden en richtwaarden.

Grenswaarden mogen, behoudens in geval van overmacht, niet worden overschreden. Onverminderd de overige bepalingen van dit decreet, bepalen de verordeningen die ze vaststellen de maatregelen die door de daartoe aangewezen overheden moeten worden getroffen bij overschrijding of dreigende overschrijding ervan, teneinde de er-door beschermde belangen te beveiligen.

Richtwaarden bepalen het milieukwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd.

Grenswaarden en richtwaarden kunnen afzonderlijk of in combinatie worden gehanteerd.

Artikel 2.2.5

§ 1. Wanneer in een bepaald gebied voor een onderdeel van het milieu de werkelijke kwaliteit van dat onderdeel beter is dan vereist door de geldende grens- of richtwaarde, moeten de nodige maatregelen worden getroffen om deze kwaliteit minstens te behouden.

§ 2. De werkelijke kwaliteit van een onderdeel van het milieu in een bepaald gebied waarvoor een grens- of richtwaarde geldt, wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 2.2.6, § 1 en § 2.

Artikel 2.2.6

§ 1. De Vlaamse regering wijst de instellingen of personen aan die belast zijn met het meten van de kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van het milieu waarvoor milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 2.2.1.

§ 2. De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast in verband met de plaats en de frequentie van monsterneming, de toe te passen monsternamen- en analysemethoden of andere meet- of bepalingsmethoden, de toetsing van de verkregen

resultaten aan de vastgestelde normen, de wijze waarop en de frequentie waarmee verslag moet worden uitgebracht over deze resultaten.

§ 3. Als uit de in § 2 bedoelde resultaten blijkt dat de toepasselijke grens- of richtwaarden niet worden nageleefd, laat de Vlaamse regering onderzoek verrichten naar de oorzaken daarvan.

Artikel 2.2.7

§ 1. Als uit het in artikel 2.2.6, § 3 bedoelde onderzoek blijkt dat de overschrijding van een grenswaarde niet het gevolg is van toevallige en voorbijgaande omstandigheden of dat blijvende aantasting van het milieu werd veroorzaakt, dan stelt de Vlaamse regering of een door haar aangewezen bestuur of instelling een herstelprogramma op.

§ 2. Het herstelprogramma omvat :

1" een inventaris van alle aanwijsbare bronnen van verontreiniging of verstoring met aanduiding van hun aandeel in de verontreiniging of de verstoring van het betrokken gebied ;

2" de emissiereductie die bij deze bronnen moet plaatsvinden of de andere maatregelen die moeten worden genomen, om te voldoen aan de geldende milieukwaliteitsnormen ;

3" de beleidsinstrumenten die moeten worden aangenomen om dit doel te bereiken met aanduiding van de overheden die daartoe bevoegd zijn ;

4° de termijn waarbinnen dit herstel moet plaatsvinden.

§ 3. Het herstelprogramma wordt voor verder gevolg bezorgd aan de overheden bedoeld in § 2, 3°. Wanneer de oorzaak van de overschrijding van de norm in een buurstaat of in een andere Gewest ligt, pleegt de Vlaamse regering overleg met de bevoegde autoriteiten van deze buurstaat of dit Gewest.

§ 4. Op gezette tijden evalueert de Vlaamse regering of een door haar aangewezen bestuur of instelling de stand van uitvoering van het herstelprogramma.

§ 5. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op bodemsanering als bedoeld in het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering.

AFDELING 2

Bijzondere bepalingen

Artikel 2.2.8

§ 1. De Vlaamse regering stelt een bijzondere regeling vast voor tijdelijke situaties van verhoogde luchtverontreiniging tengevolge van bijzondere meteorologische omstandigheden.

§ 2. Deze bijzondere regeling omvat grenswaarden voor luchtverontreiniging waarvan de overschrijding naargelang van het geval aanleiding geeft tot het in werking stellen van de waarschuwingsfase of de alarmfase.

§ 3. Gedurende de waarschuwingsfase worden de betrokken overheden en de exploitanten van belangrijke bronnen van verontreiniging in kennis gesteld van het feit dat afhanke-

lijk van de verdere evolutie van de toestand in de nabije toekomst de alarmfase kan worden ingesteld.

§ 4. Gedurende de alarmfase nemen de exploitanten en de daartoe bevoegde overheden, met betrekking tot de betekenisvolle bronnen van verontreiniging, de veiligheidsmaatregelen zoals die door de Vlaamse regering zijn bepaald met inachtneming van de ernst van de situatie.

§ 5. De Vlaamse regering bepaalt tevens de wijze waarop het publiek wordt ingelicht en de maatregelen die ten opzichte van het publiek kunnen worden getroffen door de daartoe bevoegde overheden.

Brussel, 22 februari 1995.

De minister-president van de Vlaamse regering,

L. VAN DEN BRANDE

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting,

N. DE BATSELIER
