

VLAAMS PARLEMENT

ZITTING 1995-1996

10 JULI 1996

ONTWERP VAN VLAAMS MILIEUBELEIDSPLAN 1997-2001 (MINA-PLAN 2)

ADVIES

**namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud
uitgebracht door de heer Hugo Marsoul**

DAMES EN HEREN,

Het ontwerp van Vlaams milieubeleidsplan 1997-2001 (MINA-plan 2) werd op 2 mei 1996 aan de voorzitter van het Vlaams Parlement toegezonden.

Overeenkomstig artikel 2.1.9., § 7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid kunnen de bevoegde commissies van het Vlaams Parlement binnen de negentig dagen na ontvangst van het ontwerpplan een advies uitbrengen.

Op 11 en 27 juni 1996 werd door het planningsteam in de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud een toelichting gegeven bij het ontwerpplan. De commissie besprak het advies tijdens de vergaderingen van 13 juni en 2 en 10 juli 1996. Het hierna volgende advies wordt bij consensus uitgebracht.

I. Algemeen

Concept en methode

Het MINA-plan 2 is een overzichtelijk en coherent document geworden. Het concept en de methodologie van het ontwerpplan dragen daar zeker toe bij. Er is bovendien een poging gedaan om het juiste evenwicht te vinden tussen vakjargon en eenvoudig taalgebruik, hoewel niet alle delen en hoofdstukken even leesbaar zijn. De gedane poging moet zeker worden voortgezet bij het opstellen van het definitieve plan. De leesbaarheid en toegankelijkheid van het plan zijn immers belangrijk voor het maatschappelijk draagvlak van het leefmilieubeleid.

Rol van de administratie

Het ontwerpplan werd opgesteld door een team van deskundige milieuambtenaren, onder de leiding en verantwoordelijkheid van de topambtenaren van de milieuadministratie en milieu-instellingen. De kritiek op bepaalde punten van het plan en bepaalde keuzes van de projectgroep en het planningsteam neemt niet weg dat de administratie met dit rapport bewezen heeft op haar taak berekend te zijn. De commissie roept de administratie op haar volledige verantwoordelijkheid in de verdere adviesprocedure op te nemen. Om de aanwezige deskundigheid optimaal te kunnen benutten, moeten regering en parlement zo volledig mogelijk worden voorlicht over mogelijke beleidskeuzes en de daaraan verbonden implicaties.

Openbaar onderzoek

De commissie apprecieert ook de inspanningen van de projectgroep en het planningsteam om het project overal in Vlaanderen te gaan toelichten. Dergelijke initiatieven kunnen alleen maar bijdragen tot het vergroten van het maatschappelijk draagvlak van het leefmilieubeleid. De commissie heeft echter ook bedenkingen bij de procedure voor het openbaar onderzoek en de betrokkenheid van de bevolking en de doelgroepen bij dit onderzoek (zie punt V van dit advies).

Doelstellingen en actiepunten

Het ontwerp milieubeleidsplan bouwt verder op het milieu- en natuurrapport Vlaanderen, wat door de commissie als positief wordt beoordeeld. Het plan is helder en scherp in de analyse van de stand van zaken en de knelpunten. De commissie is echter van mening dat voor vele thema's uit deze analyse geen duidelijke conclusies worden getrokken.

Zo blijkt uit de beschrijving van verschillende thema's dat sommige doelstellingen, vooropgesteld in vroegere beleidsplannen, niet werden gehaald en dat Vlaanderen bepaalde internationale verplichtingen (verdragen, Europese richtlijnen, afspraken van de Noordzeeconferenties) niet nakomt. Vlaanderen kan zich niet veroorloven om deze doelstellingen verder voor zich uit te schuiven. De geplande acties moeten daarom beter aansluiten bij de vooropgestelde kwaliteitsdoelstellingen en internationale verplichtingen, die steeds als referentiekader moeten gelden. Uit de actiepunten moet duidelijk blijken hoe welke doelstellingen zullen worden gehaald.

Vele actiepunten blijven in dit plan beperkt tot inventarisatie of tot onderzoek en studie van de knelpunten. Deze onderzoeken zouden steeds een actieluik moeten bevatten of tot concrete actie moeten leiden.

Uit sommige actiepunten zou bovendien moeten blijken dat Vlaanderen bereid is een voortrekkersrol op zich te nemen.

Als initiatiefnemer van veruit de meeste actiepunten wordt de milieuadministratie Aminal vermeld. De commissie pleit ervoor dat duidelijker wordt vermeld welk bestuur of dienst het initiatief zal nemen.

Ook de delen Doelgroepen en Instrumenten en financiering van het plan zijn onvoldoende uitgewerkt (zie III en IV van dit advies).

De commissie vraagt dat, na het openbaar onderzoek, het definitieve plan op de bovengenoemde punten verder wordt aangevuld. Ook de decretaal voorziene uitvoeringsplannen

en milieujaarprogramma's kunnen meer duidelijkheid brengen.

Integratie van het milieubeleid

Met het MINA-plan 2 wordt een eerste aanzet gegeven om tot een langetermijnvisie en tot een meer geïntegreerd milieubeleid te komen. De gevolgde werkwijze betekent een stap vooruit. Er ontbreekt echter voorafgaand overleg met andere departementen, zoals ruimtelijke ordening, verkeer, openbare werken, economie, energie ... Vooral het gemis aan een structurele band met ruimtelijke ordening is een obstakel. Er is nood aan een verregaande horizontale integratie van het milieubeleid, waarbij andere maatschappelijke sectoren een bijdrage leveren tot het realiseren van milieudoelstellingen. Van de administratie worden initiatieven verwacht voor structureel overleg en blijvende samenwerking.

Overleg met de andere gewesten en de federale overheid

Uit het voorliggend ontwerpplan kan worden afgeleid dat het gebrek aan coördinatie met de andere gewesten en met de federale overheid in vele gevallen een remmend effect heeft gehad op de uitwerking van acties en maatregelen. De commissie pleit voor intensivering van het overleg met de andere gewesten en met de federale overheid. Het Vlaamse Gewest moet een 'groene diplomatie' voeren. De bestaande vormen van overleg moeten maximaal worden benut. Als er dan toch structurele problemen zijn, moeten die ook worden onderkend en moeten oplossingen worden voorgesteld.

Door middel van overleg moet onder meer worden gestreefd naar een gelijke snelheid in regulering en een doorzichtiger en uniformer milieurecht over de grenzen heen. Dit moet de rechtszekerheid ten goede komen. Ook de informatie-uitwisseling over de grenzen heen kan worden verbeterd.

In het overleg met de federale overheid moet zeker bijzondere aandacht gaan naar de handhaving van het milieurecht.

II. Thema's

Hieronder volgt een overzicht van de voornaamste bedenkingen van de commissie bij de verschillende thema's.

1. Verdunning van de ozonlaag

Omdat vaststaat dat de effecten van het huidige gebruik van ozonafbrekende stoffen nog jaren zullen duren, vraagt de commissie prioriteit voor de uitvoering van de acties die erop gericht zijn ozonafbrekende stoffen te vermijden.

Nieuwe vergunningen voor de productie of opslag van stoffen die de ozonlaag aantasten, mogen niet meer worden afgeleverd. De lopende vergunningen moeten opnieuw worden geëvalueerd op basis van het voorzorgsprincipe inzake de bescherming van de ozonlaag en kunnen in dat licht worden bijgesteld of ingetrokken. Het gebruik van gerecycleerde CFK's wordt na 1998 niet meer toegestaan.

2. Verandering van klimaat door het broeikasteffect

De vooropgestelde reductiedoelstelling voor CO₂, met name min vijf percent tegen het jaar 2000, moet behouden blijven.

Het actieprogramma moet dringend worden versneld. De Vlaamse regering moet er bij de federale overheid op aan-

dringen dat op korte termijn concrete maatregelen worden genomen.

3. Verontreiniging door fotochemische stoffen

De voornaamste doelgroep, met name het wegverkeer, komt te weinig aan bod in dit ontwerpplan.

Er is nood aan structurele maatregelen. Gezien het grensoverschrijdend karakter van het probleem en het belang van de internationale context, dringt de commissie aan op maatregelen op internationaal niveau.

Een actieprogramma met urgente maatregelen die van toepassing worden bij het overschrijden van de toegelaten concentraties, moet worden opgesteld.

4. Verzuring

De inspanningen van de voorbije jaren hebben geleid tot een verschuiving van het relatieve aandeel van de verschillende verzurende stoffen. Het relatieve aandeel van verkeer en landbouw in de verzurende emissies is toegenomen (NO_x en NH₃). De inspanningen moeten nu op die emissiebronnen worden gericht.

5. Vermesting

Rekening houdend met de goedkeuring van het mestactieplan in 1995, sluit de commissie zich aan bij de in het plan opgenomen acties en bij de voorgestelde verruiming van de evaluatie.

6. Verspreiding van milieugevaarlijke stoffen

De commissie is van mening dat de verspreiding van milieugevaarlijke stoffen een terrein is waar het voorkomingsbeleid zeer belangrijk is om te vermijden dat de stoffen in het leefmilieu terecht komen.

Inzake prioritaire milieugevaarlijke stoffen moeten duidelijkere doelstellingen en tijdschema's worden opgesteld. De actieprogramma's moeten worden versneld onder meer om aan de internationale afspraken (derde en vierde Noordzeeconferentie) tegemoet te komen. Inzake dioxines dringt de commissie aan op uitvoering van een urgentieprogramma.

De commissie dringt tevens aan op een kwantitatief en kwalitatief pesticiden-reductiebeleid. De totale hoeveelheid gebruikte pesticiden moet in Vlaanderen minstens worden gehalveerd tegen 2005. Daarnaast dringt de commissie aan op het - in overleg met de federale overheid - opstellen en uitvoeren van een eliminatieplan voor pesticiden die de gezondheid schaden. Planning : tegen 2000 (cfr. afspraken vierde Noordzeeconferentie).

De commissie vraagt dat concrete acties worden toegevoegd aan punt 6.6 Bodemsanering. Bijzondere aandacht verdient de sanering van verontreinigde waterbodems, waarvoor eveneens afzonderlijke acties moeten worden voorzien. Een uitvoeringsprogramma en een tijdschema voor bodemsanering moeten worden uitgewerkt. Gezien de enorme opgestapelde milieuschade in deze, is het belangrijk duidelijkheid te verschaffen over de te voorziene kosten voor de verschillende actoren en de draagkracht om die op te nemen.

7. Verontreiniging door afvalstoffen

De commissie stelt vast dat de voorrang die in de doelstellingen aan preventie wordt gegeven niet tot uiting komt in de acties.

In het afvalbeleid naar de burger toe is het geven van financiële stimuli belangrijk om tot resultaten te komen. Dit kan onder meer door een correcte toepassing van het principe de vervuiler betaalt bij het uitwerken van een uniform systeem van huisvuilretributies.

Diverse acties van dit hoofdstuk zijn gericht op het opstellen van specifieke uitvoeringsplannen en programma's voor afvalstoffen. Opdat de globale visie op het afvalstoffenbeleid zou behouden blijven, vraagt de commissie dat een afzonderlijk meerjarenprogramma voor afvalstoffen voor de periode 1997-2001 wordt opgesteld, naar analogie met de twee vorige afvalstoffenplannen.

8. Verontreiniging van oppervlaktewater

Het integraal waterbeleid is de basisfilosofie achter het beleid. Dit veronderstelt, naast een goed ambtelijk overleg, ook decretale duidelijkheid en zekerheid.

Wat de waterzuivering betreft moet een driesporenbeleid worden gevoerd : bovenbouw, gemeentelijke rioleringen en kleinschalige waterzuivering.

De vermelding dat de kosten van actie 46 (programma voor de versnelde aanleg van gemeentelijke riolering) dertig miljard frank bedragen, wekt de indruk dat dit bedrag integraal door het gewest zal worden gedragen, wat niet het geval is. De kostprijsberekening van deze actie moet derhalve worden gepreciseerd.

Actie 44 zou onder meer moeten leiden tot exactere ramingen van de kostprijs van het waterzuiveringsbeleid in zijn geheel en van de diverse onderdelen ervan (bovenbouw, onderbouw en kleinschalige waterzuivering).

Ook de vooropgestelde kwaliteitsdoelstellingen en de inspanningen die werden gedaan om ze te halen, moeten worden geëvalueerd. Die evaluatie moet concrete informatie opleveren over de bereikte resultaten en eventueel noodzakelijk geachte bijkomende inspanningen, met inbegrip van kostprijsberekening.

9. Verdroging

Deze belangrijke problematiek verdient extra aandacht. De commissie sluit zich aan bij de doelstellingen en acties die in het ontwerpplan zijn opgenomen, in het bijzonder wat betreft het rationeel watergebruik en de aanpak van illegale grondwaterwinningen.

10. Verstoring door geluidshinder

De commissie sluit zich aan bij de voorgestelde acties.

11. Verstoring door geurhinder

De commissie sluit zich aan bij de voorgestelde acties.

12. Versnippering

Teneinde de druk op de overgebleven open ruimte te verminderen, is het belangrijk dat meer aandacht wordt besteed aan het aantrekkelijker maken van het leven in de stad.

Dit is een voorbeeld van een terrein waar de horizontale integratie van het leefmilieubeleid prioriteit moet krijgen. De milieudministratie moet maximaal worden betrokken bij het opstellen van ruimtelijke structuurplannen en in het stedelijk beleid moeten milieuobjectieven worden geïntegreerd.

13. Verlies aan biodiversiteit

De commissie wenst de bespreking van het decreet op het natuurbehoud voor eind 1996 af te ronden. De planning van actiepunt 106 kan bijgevolg worden versneld.

De commissie vindt dat zeker voldoende middelen moeten worden uitgetrokken voor de realisatie van het gebiedsgericht natuurbesluit (ecologisch netwerk, verwevings- en verbindingsgebieden, uitbreiding van de oppervlakte natuurreervaten).

Het areaal aan natuurreervaten wordt binnen de planperiode minstens verdubbeld. Tegen 2010 wordt gestreefd naar een oppervlakte van 50.000 hectare natuurreervaat. De vroeger overeengekomen doelstellingen inzake aanduiding van bosreservaten en bosuitbreiding (cfr. memorie van toelichting bij het Bosdecreet en de Langetermijnplanning Bosbouw) worden aangehouden.

Een onderzoek naar het effect van eventuele maatregelen inzake fiscaliteit en successierechten op het behoud van grote domeinen en bossen wordt aanbevolen.

Nieuwe thema's

De commissie vraagt dat de thema's lichtvervuiling, niet-ioniserende-straling en omgaan met risico's, die in het milieu- en natuurrapport Vlaanderen zijn opgenomen, ook in dit milieubeleidsplan aan bod komen. In het volgende milieubeleidsplan zouden ook de bredere thema's verstoring en verspilling kunnen worden opgenomen.

Wat de lichtvervuiling betreft, wordt verwezen naar de resolutie houdende maatregelen betreffende lichtvervuiling die recent door het Vlaams Parlement werd goedgekeurd. In deze resolutie wordt de Vlaamse regering verzocht binnen de termijn van 1 jaar een urgentieplan te ontwikkelen met als doelstelling de lichtvervuiling veroorzaakt door ondeskundig en onnodig kunstmatig verlichten te voorkomen en te beperken. De regering wordt tevens gevraagd maatregelen ter bestrijding van de lichtvervuiling op te nemen in het MINA-plan 2.

III. Doelgroepen

De commissie vraagt dat snel werk wordt gemaakt van de verdere uitwerking van het doelgroepenbeleid en wenst op de hoogte te worden gehouden van de resultaten van het overleg. De realisatie van de doelstellingen van het plan, dat enkel bindend is voor de overheid, is afhankelijk van het succes van het doelgroepenbeleid.

Initiatieven inzake overleg en samenwerking kunnen alleen worden toegejuicht. De overheid moet echter met een duidelijke visie aan het overleg deelnemen. In het huidige ontwerpplan worden de doelstellingen onvoldoende naar de doelgroepen toe vertaald. De commissie is van mening dat het bepalen van doelstellingen niet aan het doelgroepenoverleg kan worden overgelaten, zoals bijvoorbeeld in de omschrijving van actie 43 (een sturend vergunningenbeleid ontwikkelen) is

opgenomen. De overheid heeft de plicht maatregelen te nemen indien het overleg niet tot de beoogde resultaten leidt.

In dit verband pleit de commissie ook voor meer studies over de financiële en sociaal-economische gevolgen van milieumaatregelen en de draagkracht van de betrokken doelgroepen.

IV. Instrumenten en financiering

De commissie is van mening dat dit deel van het plan onvoldoende is uitgewerkt en heeft het planningsteam reeds om verduidelijking verzocht tijdens de vergadering van 27 juni 1996.

Meer bepaald het geheel van kosten en uitgaven verbonden aan dit ontwerpplan is onvoldoende concreet en op een te beperkte tijdschaal uitgewerkt. In het bijzonder over de kosten van de historische milieuverontreiniging worden exactere gegevens gevraagd.

De commissie stelt inzake instrumenten en financiering de volgende uitgangspunten voorop :

- Vooraleer te bepalen op welke manier het milieubeleid moet worden gevoerd, moeten de beschikbare *beleidsinstrumenten* zorgvuldig worden afgewogen en moet er uiteindelijk worden gekozen voor de methode die op het terrein de beste resultaten inzake *preventie* van milieuverontreiniging oplevert.

- Wat het instrument regelgeving betreft, is de *kwaliteit van de regelgeving*, gebaseerd op leesbaarheid, toepasbaarheid, rechtszekerheid, continuïteit en afdwingbaarheid een essentiële voorwaarde voor een goed beleid. Voor de coherentie van de regelgeving is het essentieel dat het werk van de inter-universitaire commissie voor de herziening van het milieurecht wordt gefinaliseerd, in het parlement besproken en tenslotte in uitvoering wordt gebracht.

- *Continuïteit, doorzichtigheid en voorzienbaarheid* moeten leidende principes zijn voor het milieubeleid. Dit houdt in dat heffingen niet meer voortdurend worden gewijzigd en dat rechtszekerheid wordt geboden. Daartoe is een planmatige aanpak van het beleid vereist, gebaseerd op een vooraf bepaalde tijdshorizon.

- Het MINA-plan 2 gaat terecht uit van het beginsel *de vervuiler betaalt*. De overheid moet zo consequent mogelijk dit beginsel toepassen en via het prijsmechanisme de deelnemers aan het economisch proces stimuleren om meer met het milieu rekening te houden. De toepassing van het principe zou moeten leiden tot marktprijzen die de werkelijke schaarste-verhoudingen en de reële kostprijs van het gebruik van het milieu weerspiegelen. In deze lijn kan ook de ‘groene boekhouding’ worden ontwikkeld.

De toepassing van het principe de vervuiler betaalt moet bovendien gericht zijn op het stimuleren van de preventie van milieuverontreiniging en kan bijgevolg nooit als een legitimatie voor vervuiling worden begrepen.

Een correcte en transparante toepassing van het beginsel vereist eveneens een omzichtige en duidelijke motivatie van de financieringstechnieken en de wederzijdse afstemming van het federaal en gewestelijk eco-fiscaal instrumentarium.

Bij de keuze tussen regulerende en financierende heffingen moeten in de mate van het mogelijke steeds regulerende heffingen worden opgelegd. Deze leggen immers de nadruk

op gedragsverandering. Dit mag de financiering van het milieubeleid in het algemeen niet in het gedrang brengen. Daarom moet een visie op middellange termijn met betrekking tot de financiering van het milieubeleid worden ontwikkeld.

Het ontwerpplan bevat een aantal doelstellingen en acties die naar de overtuiging van de commissie de inzet van belangrijke financiële middelen zullen vereisen. De commissie meent dat het punt van de financiering van de uitgaven cruciaal is voor gelijk welk milieubeleidsplan, en vraagt daarom een sluitend en precies meerjarenplan voor de financiering van het MINA-plan 2 op te stellen. De uitvoering van het plan zal middelen vergen die enerzijds van de overheid zelf zullen komen en anderzijds voor rekening van de doelgroepen zijn.

In de eindversie van het plan moeten een aantal mogelijke financieringsscenario's worden opgenomen, waaruit blijkt wat de economische gevolgen voor zowel de doelgroepen als voor de overheidsfinanciën zijn, afhankelijk van de ingezette instrumenten. In deze scenario's moeten de kosten worden verwerkt van de sanering van het zogenaamde milieupassief. Het MINA-plan 2 gaat er immers vanuit dat - in het kader van een duurzame ontwikkeling - geen milieuproblemen op de volgende generatie mogen worden afgewenteld.

De commissie pleit tenslotte voor een verdere ontwikkeling van een instrumentarium voor een juiste raming en toerekening van de kosten.

V. Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

De basis voor dit plan is het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. De commissie stelt vast dat bij het in de praktijk brengen van het decreet een aantal vragen en opmerkingen worden geformuleerd. De opmerkingen slaan onder meer op de termijnen voor het openbaar onderzoek en de manier waarop de inspraak van de bevolking over een dergelijk veelomvattend, en vaak abstract, plan kan worden georganiseerd. De commissie zelf heeft ook vragen bij het zogenaamd "bindend karakter" en de afdwingbaarheid van de actiepunten in het plan.

De commissie neemt zich voor, na het openbaar onderzoek en het vaststellen van het definitieve plan, de decretale bepalingen inzake het milieubeleidsplan te evalueren.

Er zal bij die evaluatie ook worden nagegaan of het definitieve plan beantwoordt aan de decretaal omschreven opdracht.

Het planningsteam wordt daarom verzocht de moeilijkheden en problemen bij de uitvoering van het decreet van 5 april 1995 aan de commissie te melden.

De verslaggever,

Hugo MARSOUL

De voorzitter,

Dirk VAN MECHELEN
