

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

1 februari 2006

ONTWERP VAN DECREET

**tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen
inzake milieubeleid en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot
aanvulling van hetzelfde decreet**

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Eerste voorontwerp van decreet	7
Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	15
Beleidssamenvatting	18
Inleiding	21
Adviestekst	22
I. Inhoudelijke situering van het dossier	22
II. Algemene beoordeling	23
2.1. De waarde van beleidsplanning	23
2.2. De gewestelijke milieuplanning	23
2.3. De lokale milieuplanning	25
III. Specifieke opmerkingen over de gewestelijke milieuplanning	28
3.1. Het gewestelijke milieubeleidsplan	28
3.2. Het gewestelijke milieujaarprogramma	30
3.3. Knelpunten m.b.t. de gewestelijke milieuplanning die niet in het dossier aan bod komen	30
Bijlage: overzicht van de relevante adviezen	34
Tweede voorontwerp van decreet	35
Advies van de Raad van State	43
Onwerp van decreet	55

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 2.1.2

Deze wijziging beoogt een versterking van de structurerende functie van het milieujaarprogramma. De inhoudelijke en procedurele samenhang van het milieujaarprogramma en de begroting is in de loop van de jaren verzwakt. Door het opnemen van het ontwerp van milieujaarprogramma als herkenbaar onderdeel van het ontwerp van begroting en het verzekeren van de inhoudelijke band tussen beide, wordt deze samenhang hersteld, en wordt tegemoet gekomen aan de opmerkingen die SERV en MINA-Raad hier stelselmatig over hebben gemaakt in hun adviezen over de opeenvolgende milieujaarprogramma's.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling om het milieujaarprogramma (MJP), net als vroeger, te laten opstellen door de Vlaamse Regering en in te dienen bij het Vlaams Parlement; niet meer als afzonderlijk document, maar als onderdeel van de toelichting bij de begroting. Rechtstreekse inspraak van het publiek op dit document is, net als vroeger, niet voorzien. Het MJP kan gezien worden als een verbijzonderende herhaling van het MINA-plan en heeft ook zijn functie in de rapportering. Fundamenteel nieuw beleid komt hiermee niet tot stand. Met de wijziging van het decreet wordt ook duidelijker dat het MJP een toelichting is bij de begroting, waarbij de begroting staat voor het beleid dat de minister het komende jaar wenst te voeren.

In artikel 2.1.12 wordt wel voorzien om het MJP 2008 voor inspraak voor te leggen aan het publiek, net omwille van het beleidsformulerend karakter van dit MJP, waarin de brug wordt gemaakt tussen het MINA-plan 3 en het MINA-plan 4.

Artikel 2.1.7, §1

De milieubeleidsplanning verloopt volgens een cyclus van vijf jaar. De legislatuurperiode op Vlaams niveau is ook vijf jaar. Momenteel verlopen beide planningscycli echter volledig los van mekaar. Daardoor wordt een nieuw aangetreden Vlaamse Regering geconfronteerd met een milieubeleidsplan vastgesteld door de vorige Vlaamse Regering, dat nog een looptijd van meerdere jaren heeft. Dit maakt het

nagenoeg onmogelijk om het regeerakkoord door te vertalen naar het Vlaamse milieubeleidsplan.

Deze aanpassing geeft de bevoegde minister de gelegenheid om het regeerakkoord te laten doorvertalen in een nieuw milieubeleidsplan, zodat de politieke prioriteiten duidelijk kunnen gelegd worden. Omwille van de procedure die een milieubeleidsplan moet doorlopen, o.a. wat inspraak en advisering betreft, kan het pas het jaar na het aantreden van een regering vastgesteld worden.

Artikel 2.1.9, §1

Een voorlopige vaststelling van een ontwerp-milieubeleidsplan door de Vlaamse Regering vooraleer het document aan een ruim openbaar onderzoek wordt onderworpen, verzekert dat het ontwerpplan politiek gedragen is. Heel wat reacties uit het openbaar onderzoek voor het MINA-plan 3 hadden betrekking op dit aspect.

Artikel 2.1.12

Het huidige milieubeleidsplan, het MINA-plan 3, is vastgesteld op 19 september 2003 en loopt tot 31 december 2007. Een afstemming met de legislatuurperiode kan voor de eerste maal gebeuren na de Vlaamse verkiezingen van 2009. Een volgend milieubeleidsplan dient dan opgemaakt te worden in 2010. Aangezien het MINA-plan 3 loopt tot eind 2007, dient de looptijd hiervan verlengd te worden tot 31 december 2010.

Het MINA-plan 3 bevat bindende plandoelstellingen, die te halen zijn tegen eind 2007. Een beslissing tot verlenging van de planperiode zonder de volledige procedure te volgen, impliceert dat de plandoelstellingen hun bindend karakter verliezen na 2007. Voor zover ze nog niet bereikt zijn, kunnen ze richtinggevend zijn voor het Vlaamse beleid. Weliswaar kunnen internationale ontwikkelingen een aanvulling of actualisering van de doelstellingen en maatregelen nodig maken. Daar waar in aanvulling op het internationale eigen Vlaams beleid verwacht wordt (bv. bij lokale problematieken of ter detaillering van een meer globale Europese regeling), zal de actualisering plaatsvinden op basis van de milieu- en natuurrapporten.

Om deze aspecten te regelen, zal gebruik gemaakt worden van het milieujaarprogramma 2008, dat in het najaar van 2007 als onderdeel van de begroting

wordt ingediend in het Vlaams Parlement. De voorafgaande inspraak voor het publiek en de verwerking van de reacties worden hierbij, in overeenstemming met het verdrag van Aarhus, verzekerd door de administratie. Bijkomend wordt een adviesvraag gericht aan SERV en MINA-Raad. Deze bepalingen zullen geen rechtskracht naar derden, zoals lokale overheden, kunnen hebben. Dit heeft echter geen gevolgen voor de doelmatigheid van deze bepalingen, aangezien er enerzijds inhoudelijke afstemming moet zijn tussen de milieubeleidsplannen van de lokale besturen en dat van het Vlaamse niveau, en anderzijds de doorwerking naar de lokale overheden van doelstellingen en maatregelen geformuleerd in het Vlaamse milieubeleidsplan via de klassieke juridische wegen dient te gebeuren.

Artikel 2.1.14

Dit artikel regelt de procedure voor advisering en vaststelling van het milieujaarprogramma. Aangezien het milieujaarprogramma een onderdeel van de begroting wordt, komt deze afzonderlijke procedure te vervallen en wordt dit artikel geschrapt. In het decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van hetzelfde decreet werden wijzigingen aangebracht aan dit artikel. Logischerwijs worden ook deze wijzigingen opgeheven.

Artikel 2.1.15, §1

Voor het provinciale beleidsniveau wordt eenzelfde afstemming tussen milieubeleidsplanning en de legislatuurperiode ingevoerd als voorzien voor het Vlaamse niveau (zie artikel 2.1.7, §1).

Het provinciaal milieubeleidsplan dient zich te richten naar het gewestelijke plan, en omvat zowel beleid in aangelegenheden van gewestelijk belang, als beleid in aangelegenheden van provinciaal belang. Bij aangelegenheden van provinciaal belang speelt de provinciale autonomie en de eigen provinciale beleidsruimte ten volle. De bepaling dat het provinciaal plan conform de bindende bepalingen van het gewestelijk plan dient te zijn, is meer in overeenstemming met dit principe van eigen autonomie en is daarom te verkiezen.

Artikel 2.1.15, §3

Omdat gekozen wordt voor een afstemming van de milieubeleidscyclus met de legislatuurperiode, dient

afgestapt te worden van de verplichte trapsgewijze opstelling of herziening van milieubeleidsplannen van de verschillende bestuursniveaus.

Op vrijwillige basis blijft de mogelijkheid tot aanpassing van een provinciaal milieubeleidsplan aan een nieuw gewestelijk milieubeleidsplan bestaan.

Artikel 2.1.17bis

Artikel 2.1.17 regelt de procedure voor het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan.

Indien de provincieraad zijn milieubeleidsplan wil toetsen aan een nieuw gewestelijk plan en hierop wil afstemmen, dient niet de volledige procedure te worden doorlopen maar volstaat een met redenen omkleed besluit. De ervaring wijst uit dat het in dergelijk geval nooit gaat om belangrijke wijzigingen met grote draagwijdte. Ook hierbij dient de mogelijkheid voorzien te blijven dat de Vlaamse Regering onderdelen die niet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan zijn, kan vernietigen.

Artikel 2.1.18, §1

Het staat provincies vrij een provinciaal milieubeleidsplan op te stellen. Indien een provinciebestuur hiervoor kiest, kan het opstellen van een provinciaal milieubeleidsplan echter niet het doel op zich zijn. Het dient ook uitgevoerd te worden. Een stimulerende subsidie dient daarom betrekking te hebben op het uitvoeren van een milieubeleidsplan (of milieujaarprogramma) en niet op het opstellen ervan.

Artikel 2.1.18bis

De gewenste afstemming tussen provinciale legislatuur en provinciale milieubeleidsplanning kan voor de eerste keer doorgevoerd worden na de volgende provinciale verkiezingen in 2006, zodat de provincies een nieuw milieubeleidsplan dienen vast te stellen in 2007.

Omdat de provincies recent een milieubeleidsplan opstelden, is ook de mogelijkheid van een eenvoudige procedure onder de vorm van een actualisering of bekrachtiging voorzien. Bij een bekrachtiging worden er geen wijzigingen aangebracht. Een actualisering van een provinciaal milieubeleidsplan kan betrekking hebben op cijfer- of andere feitelijke gegevens, gewijzigde omstandigheden e.d.

Om een afstemming met de lokale legislatuurperiode mogelijk te maken, kan ook een beslissing tot verlenging van de planperiode van een geactualiseerd of bekrachtigd provinciaal milieubeleidsplan nodig zijn.

Artikel 2.1.19, §2

Provinciebesturen kunnen er vrijwillig voor kiezen een milieujaarprogramma op te stellen, maar ook in dit geval geldt dat een provinciaal milieujaarprogramma een onderdeel van de begroting moet vormen. Daarom is de bepaling van de inhoudelijke vereisten niet zinvol meer. De inhoudelijke aansluiting bij de begroting primeert.

Artikel 2.1.20

Dit artikel regelt de procedure voor vaststelling van het provinciale milieujaarprogramma. Om dezelfde reden als hoger vermeld – nl. dat een provinciaal milieujaarprogramma een onderdeel van de begroting moet vormen – dient er geen aparte vaststelling meer voorzien te worden en moet dit artikel geschrapt worden.

Artikel 2.1.21, §1

Net zoals voor het Vlaamse (artikel 2.1.7) en voor het provinciale niveau (artikel 2.1.15) voert deze wijziging eenzelfde afstemming tussen milieubeleidsplanning en de legislatuurperiode door voor het gemeentelijk niveau.

Omdat een gemeentelijk plan verdere uitwerking dient te geven aan de bepalingen van een provinciaal plan, en de verkiezingen voor provincies en gemeenten samenvallen, kan inhoudelijke afstemming worden bekomen door de gemeentelijke milieubeleidsplannen te laten vaststellen de tweede jaarhelft van het jaar na de verkiezingen. De provincieraden dienen hun milieubeleidsplan immers vast te stellen de eerste jaarhelft van het jaar volgend op hun aantreden.

Zie verder toelichting bij artikel 2.1.15, §1.

Artikel 2.1.21, §3

Zie toelichting bij artikel 2.1.15, §3.

Artikel 2.1.23bis

Artikel 2.1.23 regelt de procedure voor het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan.

Indien de gemeenteraad zijn milieubeleidsplan wil toetsen aan een nieuw gewestelijk of provinciaal plan en hierop wil afstemmen, dient niet de volledige procedure te worden doorlopen maar volstaat een met redenen omkleed besluit. De ervaring wijst uit dat het in dergelijk geval nooit gaat om belangrijke wijzigingen met grote draagwijdte.

Ook hierbij dient de mogelijkheid voorzien te blijven dat de bestendige deputatie onderdelen die strijdig zijn met de bindende bepalingen van het provinciaal of gewestelijk milieubeleidsplan kan vernietigen.

Artikel 2.1.24, §1

Het staat gemeenten vrij een gemeentelijk milieubeleidsplan op te stellen. Indien een gemeentebestuur hiervoor kiest, kan het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan echter niet het doel op zich zijn. Het dient ook uitgevoerd te worden. Een stimulerende subsidie dient daarom betrekking te hebben op het uitvoeren van een milieubeleidsplan (of milieujaarprogramma) en niet op het opstellen ervan.

Artikel 2.1.24bis

De gewenste afstemming tussen gemeentelijke legislatuur en gemeentelijke milieubeleidsplanning kan voor de eerste keer doorgevoerd worden na de volgende gemeentelijke verkiezingen in 2006, zodat de gemeenten een nieuw milieubeleidsplan dienen vast te stellen in 2007.

Omdat heel wat gemeenten recent een milieubeleidsplan opstelden of er momenteel aan bezig zijn, is ook de mogelijkheid van een eenvoudige procedure onder vorm van een actualisering of bekrachtiging voorzien. Bij een bekrachtiging wor-

den er geen wijzigingen aangebracht. Een actualisering van een gemeentelijk milieubeleidsplan kan betrekking hebben op cijfer- of andere feitelijke gegevens, gewijzigde omstandigheden e.d.

Om een afstemming met de lokale legislatuurperiode mogelijk te maken, kan ook een beslissing tot verlenging van de planperiode van een geactualiseerd of bekrachtigd gemeentelijk milieubeleidsplan nodig zijn.

Artikel 2.1.25, §2

Gemeentebesturen kunnen er vrijwillig voor kiezen een milieujaarprogramma op te stellen, maar ook in dit geval geldt dat een gemeentelijk milieujaarprogramma een onderdeel van de begroting moet vormen. Daarom is de bepaling van de inhoudelijke vereisten niet zinvol meer. De inhoudelijke aansluiting bij de begroting primeert.

Artikel 2.1.26

Dit artikel regelt de procedure voor vaststelling van het gemeentelijke milieujaarprogramma. Gelet op het feit dat een gemeentelijk milieujaarprogramma een onderdeel van de begroting moet vormen, is er geen aparte vaststelling meer voorzien en dient dit artikel geschrapt te worden.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur,*

Kris PEETERS

EERSTE VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Artikel 2.1.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt vervangen door wat volgt:

“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.

Het milieujaarprogramma vormt een herkenbaar onderdeel van de begroting en sluit er inhoudelijk bij aan.

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

Artikel 3

In artikel 2.1.7 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. De Vlaamse Regering stelt in de loop van het jaar dat volgt op haar aantreden een milieubeleidsplan vast met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu. Dat plan beoogt de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het milieubeleid op alle beleidsniveaus te bevorderen.

Het plan wordt onder meer opgesteld op basis van het regeerakkoord en van de gegevens van het milieurapport 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.”.

Artikel 4

In artikel 2.1.9 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. Uiterlijk acht maanden voor de voorziene datum van inwerkingtreding van het milieubeleidsplan stelt de Vlaamse Regering het ontwerpplan voorlopig vast en deelt het mee aan het Vlaams Parlement, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Milieu- en Natuurraad, de provincies en de gemeenten.”.

Artikel 5

Artikel 2.1.12 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

“Artikel 2.1.12

Bij wijze van overgangsmaatregel blijft het MINA-plan 3 geldig tot 31 december 2010. Bij wijze van éénmalige uitzondering in het kader van de overgangsmaatregel kunnen, rekening houdend met de adviezen van MINA-Raad en SERV, in het milieujaarprogramma 2008 de nodige actualisaties en aanvullingen i.f.v. internationale ontwikkelingen worden aangebracht aan de doelstellingen en maatregelen voor de periode 2008-2010. De adviezen aan de MINA-Raad en SERV worden hierbij voorafgaand aan de begroting 2008 gevraagd.”.

Artikel 6

Artikel 2.1.14 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Artikel 7

In artikel 2.1.15 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° §1 wordt vervangen door wat volgt:

“§1. De provincieraad kan in de loop van de eerste helft van het jaar dat volgt op de verkiezingen voor de provincieraad 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 moet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan zijn.”

2° §3 wordt vervangen door wat volgt:

“§ 3. Bij het van kracht worden van elk nieuw gewestelijk milieubeleidsplan kan het bestaande provinciaal milieubeleidsplan herzien worden.

De bepalingen van het bestaande provinciaal milieubeleidsplan die niet conform de bindende bepalingen van het nieuw gewestelijk milieubeleidsplan zijn, verliezen van rechtswege hun geldigheid.”.

Artikel 8

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.17bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.17bis

§1. Bij de herziening van het plan met het oog op de afstemming op het gewestelijk milieubeleidsplan, vermeld in artikel 2.1.15, §3, volstaat de vaststelling door de provincieraad bij een met redenen omkleed besluit. Het herziene plan wordt ter kennis gebracht van de instanties, vermeld in artikel 2.1.17, §1.

§2. De Vlaamse Regering kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving, vermeld in §1, de bepalingen van het plan die niet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan zijn door een met redenen omkleed besluit vernietigen.”.

Artikel 9

In artikel 2.1.18 van hetzelfde decreet wordt §1 wordt vervangen door wat volgt:

“§1. De Vlaamse Regering kan aan de provincies een subsidie toekennen voor het uitvoeren van een provinciaal milieubeleidsplan of milieujaarprogramma. Ze bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiervoor.”.

Artikel 10

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.18bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.18bis

Een milieubeleidsplan als vermeld in artikel 2.1.15 wordt een eerste keer opgesteld in 2007.”.

Artikel 11

In artikel 2.1.19 van hetzelfde decreet wordt §2 opgeheven.

Artikel 12

Artikel 2.1.20 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Artikel 13

In artikel 2.1.21 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° §1 wordt vervangen door wat volgt:

“§1. De gemeenteraad kan in de loop van de tweede helft van het jaar dat volgt op de verkiezingen voor de gemeenteraad 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 en het provinciaal milieubeleidsplan. Binnen de perken van de gemeentelijke bevoegdheden kan het gemeentelijk milieubeleidsplan het gewestelijk en het provinciaal milieubeleidsplan ook aanvullen. Het gemeentelijk milieubeleidsplan moet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk en het provinciaal milieubeleidsplan zijn.”;

2° §3 wordt vervangen door wat volgt:

“§3. Bij het van kracht worden van een nieuw provinciaal of gewestelijk milieubeleidsplan kan het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan herzien worden.

De bepalingen van het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan die niet conform de bindende bepalingen van een nieuw gewestelijk of provinciaal milieubeleidsplan zijn, verliezen van rechtswege hun geldigheid.”.

Artikel 14

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.23bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.23bis

“§1. Bij de herziening van het plan met het oog op de afstemming op het provinciaal of gewestelijk milieubeleidsplan, vermeld in artikel 2.1.21, §3, volstaat de vaststelling door de gemeenteraad bij een met redenen omkleed besluit. Het herziene plan wordt ter kennis gebracht van de instanties vermeld in artikel 2.1.23, §1.

§2. De bestendige deputatie kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving, vermeld in §1, de bepalingen van het plan die niet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk of provinciaal milieubeleidsplan zijn door een met redenen omkleed besluit vernietigen.”.

Artikel 15

In artikel 2.1.24 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. De Vlaamse Regering kan aan de gemeenten een subsidie toekennen voor het uitvoeren van een gemeentelijk milieubeleidsplan of milieujaarprogramma. Ze bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiervoor.”.

Artikel 16

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.24bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.24bis

Een gemeentelijk milieubeleidsplan als vermeld in artikel 2.1.21 wordt een eerste keer opgesteld in 2007. Op dat ogenblik kan ook gekozen worden voor een bekrachtiging of actualisering van het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan, eventueel gekoppeld aan een verlenging van de planperiode. In dat geval volstaat een herzieningsprocedure als vermeld in artikel 2.1.23bis.”.

Artikel 17

In artikel 2.1.25 van hetzelfde decreet wordt §2 opgeheven.

Artikel 18

Artikel 2.1.26 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur,

Kris PEETERS

ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN
EN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

MiNa-Raad
Milieu en Natuurraad van
Vlaanderen

SERV
Sociaal-Economische Raad
van Vlaanderen

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

Beleidssamenvatting

MiNa-Raad en SERV vinden milieubeleidsplanning om veel verschillende redenen een waardevol instrument. Dit neemt niet weg dat de overheid ernaar moet streven om de efficiëntie ervan te verbeteren.

In dit advies bespreken SERV en MiNa-Raad de twee grote luiken in de voorstellen van de regering om de milieuplanning te verbeteren. Er is ten eerste de milieuplanning op het niveau van de provincies en gemeenten en ten tweede de milieuplanning op het niveau van het gewest. MiNa-Raad en SERV vinden de voorstellen voor wijziging van de lokale milieuplanning voorbarig. Er is behoefte aan een grondiger debat in een ruimer perspectief dat leidt tot een globale samenhangende regeling.

De objectieven die met de voorliggende wijziging van de gewestelijke planning worden nagestreefd zijn positief, aldus de adviesraden. Maar de uitwerking ervan kan verbeteren. Dat met de voorliggende voorstellen slechts sommige van de bestaande knelpunten worden aangepakt, vinden SERV en MiNa-Raad een gemiste kans. Er moet een grondige globale hervorming komen van de gewestelijke planning waarin alle bestaande knelpunten in hun onderlinge samenhang worden aanpakt, in plaats van de voorgestelde gedeeltelijke regeling.

De lokale milieuplanning wordt bepaald door drie regelgevende teksten: een decreet, een besluit en de Samenwerkingsovereenkomst met provincies en gemeenten. De voorliggende voorstellen wijzigen enkel de twee eerste teksten. De Samenwerkingsovereenkomst blijft buiten beeld. Omdat de Samenwerkingsovereenkomst inhoudelijk sterk verweven is met de twee andere teksten, pleiten de adviesraden ervoor om de drie teksten in hun samenhang te bekijken. De regering mag nu geen voorafname doen op het debat over de volgende Samenwerkingsovereenkomst. Dit zit nog in een beginfase, maar de nodige procesafspraken zijn gemaakt. Pas nadat ook het debat over de samenwerkingsovereenkomst is afgerond, kan ze de resultaten daarvan vertalen in een nieuwe samenwerkingsovereenkomst en een daarop afgestemde juridische regeling van de lokale milieuplanning. Omdat de nu geldende lokale plannen en samenwerkingsovereenkomsten nog lopen tot ruim in de volgende lokale legislatuur, is een wijziging van de regelgeving niet dringend. Er rest nog voldoende tijd om het debat te voeren. De raden gaan in dit advies dan ook niet verder in detail in op het luik lokale milieuplanning.

Wat de relatie betreft tussen de lokale planning en de gewestelijke planning, gaan de adviesraden akkoord met het voorstel om het cascadesysteem¹ te verlaten, maar pleiten ze voor het behoud van een duidelijke hiërarchische verhouding.

Wat de gewestelijke milieuplanning betreft, zijn MiNa-Raad en SERV van mening dat een reeks nog niet behandelde knelpunten moet worden aangepakt in het kader van een globale hervorming. Ook hiervoor is nog voldoende tijd omdat het geldende gewestelijke milieubeleidsplan nog loopt tot en met 2007 en een verlenging wordt voorgesteld tot en met 2010. De belangrijkste van deze knelpunten zijn:

- De decretale bepalingen over het milieuraapport worden best geherformuleerd om ze in overeenstemming te brengen met de huidige werkwijze. Daarbij moet de overheid er over waken dat de timing van de verschillende soorten rapporten enerzijds en de plannen en jaarprogramma's anderzijds goed op elkaar wordt afgestemd. De inhoudelijke doorwerking van de rapportering naar de planning moet beter worden verzekerd.

¹ Volgens dit systeem moet eerst een gewestelijk plan worden opgesteld. Binnen het jaar na het van kracht worden van het gewestelijke plan moeten de provinciale plannen worden herzien of vernieuwd. Binnen het jaar na het van kracht worden van een provinciaal plan, moeten vervolgens ook de gemeentelijke plannen worden herzien of vernieuwd.

- De milieuplanning enerzijds en algemene of domeingebonden vormen van strategische beleidsvoering anderzijds zijn onvoldoende afgestemd op elkaar.
- Het overleg, de inspraak en de advisering in het kader van de milieuplanning leveren onvoldoende resultaten op.
- De overheid is er tot nu toe onvoldoende in geslaagd om in het milieubeleidsplan aan te geven wat de belangrijke prioriteiten zijn van het milieubeleid. De nu voorgestelde afstemming van milieuplaningscyclus op de legislatuurperiode biedt mogelijkheden voor verbetering. Andere aspecten blijven nog buiten beschouwing.

SERV en MiNa-Raad hebben enkele meer concrete bedenkingen bij de wijzigingen van de regelgeving m.b.t. de gewestelijke milieuplanning. Ze vragen aan de regering om ze mee te nemen in de globale hervorming. Een eerste deel van deze opmerkingen betreffen het milieubeleidsplan:

- Omdat het regeerakkoord beknopt is over het milieubeleid, moet niet alleen dit akkoord, maar ook een politieke krachtlijnennota een basis zijn voor het ontwerpplan. Die krachtlijnennota kan afgeleid worden van de beleidsnota van de bevoegde minister.
- De afstemming van de planingscyclus op de legislatuur is een goede zaak. De adviesraden zijn het eens met het voornemen om dit te doen door de planperiode met drie jaar te verlengen, mits bijsturing.
- MiNa-Raad en SERV zijn geen voorstander van de voorgestelde bijzondere en éénmalige besluitvormingsprocedure om het plan te verlengen en bij te sturen. De huidige herzieningsprocedure uit het DABM volstaat.
Een eerste reeks motieven voor het behoud van de huidige procedure, volgt uit de procesverschillen tussen de huidige en de voorgestelde procedure. Vanuit democratisch oogpunt bekeken, betekenen de verschillen een achteruitgang. Bovendien is de invoering van uitzonderingsprocedures niet ideaal vanuit het oogpunt van vereenvoudiging van de regelgeving. De adviesraden vermoeden ten slotte dat de uitzonderingsregeling een schending uitmaakt van art. 7 van het Verdrag van Aarhus.
De eenmalige uitzonderingsprocedure beperkt de mogelijkheden om het milieubeleidsplan inhoudelijk bij te sturen aanzienlijk. Het plan dreigt dan ook veel van zijn relevantie te verliezen in de periode na 2007. De beperkingen om bij te sturen zijn er niet in de gewone procedure. Dit levert een tweede motief op voor het behoud van de huidige procedure.

MiNa-Raad en SERV hebben daarnaast ook opmerkingen bij de voorstellen voor wijziging van het gewestelijke milieujaarprogramma:

- Het is positief dat het milieujaarprogramma een onderdeel wordt van de begroting. De overheid moet wel vermijden dat dit ertoe leidt dat het milieujaarprogramma veel minder informatie bevat.
- Omdat het milieujaarprogramma en de beleidsbrief sterk overlappen qua doelstelling en inhoud, moeten ze samensmelten tot één document.
- Omdat de adviesvraagplicht over het milieujaarprogramma wegvalt, vragen MiNa-Raad en SERV dat het milieujaarprogramma en de ontwerpbegroting ter informatie aan hen worden overgemaakt. Dit op het moment waarop ze aan het Vlaams Parlement worden bezorgd.

Inleiding

Op 3 oktober 2005 ontvingen MiNa-Raad en SERV een adviesvraag van de Vlaamse Regering over een voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

In het dossier zat tevens een voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juni 2002 betreffende de provinciale en gemeentelijke milieuplanning en de milieuraad ter uitvoering van de artikelen 2.1.18, 2.1.24, 2.1.16 en 2.1.22 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Het voorontwerp van besluit werd nog niet principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering. SERV en MiNa-Raad spreken er zich dan ook niet over uit. Dit advies heeft enkel betrekking op het voorontwerp van decreet.

De regering vroeg advies binnen een termijn van een maand.

Het advies werd voorbereid door een gemengde werkgroep van SERV en MiNa-Raad.

MiNa-Raad en SERV keurden het advies goed op 27 oktober 2005.

SERV en MiNa-Raad brachten eerder al heel wat adviezen uit over het systeem van de milieuplanning en over de diverse milieubeleidsplannen en jaarprogramma's (zie lijst in bijlage).

Hubert David, voorzitter MiNa-Raad

Ilse Dielen, voorzitter SERV

Adviestekst

I. Inhoudelijke situering van het dossier

- [1] **De hoofdlijnen van de milieuplanning worden geregeld door een decreet.** Het decreet van 19 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) voert een systeem van milieuplanning in voor drie bestuursniveaus: het gewest, de provincie en de gemeente.

Op gewestelijk vlak bestaat de milieuplanning uit drie luiken: een tweejaarlijks milieurapport, een vijfjaarlijks milieubeleidsplan en ten slotte een jaarlijks milieujaarprogramma. Zowel het plan als het programma is verplicht.

Provincies en gemeenten kunnen milieubeleidsplannen en milieujaarprogramma's opstellen, maar zijn hiertoe volgens het decreet niet verplicht. Het decreet bepaalt niets m.b.t. milieurapportering op provinciaal of gemeentelijk niveau.

Het gewestelijke milieurapport was aanvankelijk allesomvattend en tweejaarlijks. Sinds het einde van de jaren '90 zijn verschillende types rapporten ontstaan die met verschillende frequentie verschijnen. Daarnaast bestaat ook een specifiek systeem van rapportering over de natuur en het natuurbehoud (NARA).²

Milieubeleidsplannen bepalen de hoofdlijnen van het milieubeleid. Ze moeten een actieplan bevatten. De Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad kunnen sommige bepalingen van het actieplan als 'bindend' aanduiden.

Milieujaarprogramma's zijn bedoeld ter uitvoering en operationalisering van de beleidsplannen. Ze zijn tevens bedoeld als toelichting bij de jaarlijkse begroting en moeten daarom samen met het ontwerp van begroting worden ingediend bij respectievelijk het Vlaams Parlement, de provincieraad of de gemeenteraad.

- [2] **Sommige aspecten van de milieuplanning op lokaal niveau worden meer in detail uitgewerkt in andere regelingen.** Bij besluit van de Vlaamse Regering van 14 juni 2002 worden de provincies en de gemeenten verplicht om een milieubeleidsplan op te stellen. Bovendien moeten ze inspraak organiseren over de plannen via een provinciale of gemeentelijke milieuraad. In die raden moeten de meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties zitting hebben. Provincies en gemeenten bleven ook na dit besluit vrij om al dan niet een milieujaarprogramma op te stellen.

Daarnaast is er de Samenwerkingsovereenkomst "Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling". Het betreft een vrijwillige overeenkomst die een gemeente of provincie afsluit met de Vlaamse overheid op vlak van milieu voor de periode 2005-2007. In ruil voor het uitvoeren van taken die zijn opgesomd in de overeenkomst, krijgt de ondertekenende lokale overheid financiële en inhoudelijke steun van de Vlaamse overheid. Er bestaat een sterk verband met het systeem van milieuplanning op lokaal niveau.

² Het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu voorziet in de opmaak van het natuurrapport. De filosofie van dit decreet was dat het natuurrapport zou worden gebruikt bij het opstellen van het eveneens voorziene natuurbeleidsplan. In de praktijk is er nooit een natuurbeleidsplan opgesteld.

II. Algemene beoordeling

2.1. De waarde van beleidsplanning

- [3] **Beleidsplanning is een waardevol instrument, wat niet wegneemt dat de overheid ernaar moet streven om de efficiëntie ervan te verbeteren.** Beleidsplanning houdt in dat de overheid beleidsdoelstellingen bepaalt op middellange tot lange termijn, in hoofdlijnen een keuze maakt tussen de verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet om deze doelen te bepalen en de middelen vastlegt om de doelstellingen te bereiken. Om verschillende redenen, die samenhangen met de complexiteit van de milieuproblematiek en met het feit dat de problematiek raakt aan veel verschillende maatschappelijke activiteiten, is beleidsplanning een belangrijk instrument voor het milieubeleid. Enkele redenen zijn:
- Belangrijke milieudoelstellingen kunnen maar worden bereikt via volgehouden actie op langere termijn. Planning is het instrument bij uitstek om beleidslijnen uit te zetten op termijn.
 - Degelijke planningsdocumenten bevatten de hoofdlijnen van het beleid. Ze zijn daarom uiterst geschikt als startpunt voor de organisatie van (tijdige) inspraak in het beleid.
 - Planning biedt kansen voor een gerichte aansturing op hoofddoelen van de administratie door de politieke beleidsverantwoordelijken enerzijds en voor het betrekken van de administratie bij de beleidsvoorbereiding en de responsabilisering van de administratie voor het bereiken van de vastgestelde doelstellingen anderzijds.
 - Omdat planning een globaal overzicht geeft van de hoofddoelstellingen van het beleid, biedt het een goede basis om systemen te ontwikkelen voor de monitoring van de beleidsuitvoering. Zo kan de overheid met behulp van beleidsindicatoren nagaan in welke mate beleidsdoelstellingen worden bereikt. Dit verhoogt de mogelijkheden tot gerichte bijsturing en geeft meer transparantie m.b.t. de bereikte resultaten.
 - Een hele reeks overheidsinstellingen ontwikkelt beleid of voert beleid uit dat relevant is in het kader van de milieuproblematiek. Planningssystemen zijn een goed vertrekpunt voor de onderlinge afstemming van beleidsvoornemens en uitvoeringsacties van de verschillende overheidsinstellingen.
 - Verder biedt planning een goed uitgangspunt voor de organisatie van de werkzaamheden van een overheidsinstelling wanneer de relevante onderdelen van de planning worden vertaald naar instellingsspecifieke taakstellingen.

Dat belet niet dat de overheid moet streven naar een planning die zo efficiënt en effectief mogelijk is. Verbeteringen aan de regelgeving ter zake, aan de organisatie en in de administratieve processen zijn welkom. Een belangrijk aspect hierbij is de afstemming of integratie van de diverse planningssystemen. In de loop van de tijd zijn verschillende planningsstelsels ontstaan. Op de verschillende bestuursniveaus zijn er algemene planningssystemen en bestaat er planning van specifieke beleidsdomeinen. Naarmate die worden geïntegreerd of goed worden afgestemd, komt dit de efficiëntie ten goede.

2.2. De gewestelijke milieuplanning

- [4] **De objectieven die met de wijziging van de gewestelijke planning worden nagestreefd zijn positief, de uitwerking kan beter.** De belangrijkste wijzigingen die volgens de voorliggende voorstellen worden aangebracht aan het systeem van milieuplanning op het niveau van het gewest zijn:
- De milieuplaningscyclus wordt afgestemd op de legislatuurperiode; hiervoor wordt voorzien in een overgangsregeling.

- Het regeerakkoord wordt een basis voor het opstellen van een gewestelijk milieubeleidsplan.
- Het milieujaarprogramma wordt een onderdeel van de begroting.
- De procedurebepalingen voor het milieujaarprogramma worden opgeheven.

SERV en MiNa-Raad steunen de objectieven die de regering hiermee nastreeft. Het betreft meer bepaald de afstemming van de planningscyclus op de legislatuur, de intentie om de politieke beleidsverantwoordelijken de grote lijnen te laten uitzetten op basis waarvan het ontwerp van milieubeleidsplan wordt opgesteld en het zoeken naar een manier om de oorspronkelijke doelstelling van het milieujaarprogramma beter waar te maken, nl. onderbouwing van en toelichting bij de milieubegroting.

De adviesraden menen echter dat de uitwerking van de maatregelen die worden getroffen om deze objectieven te realiseren, vatbaar is voor verbetering (zie verder punt [9] t.e.m. punt [15]).

- [5] Slechts sommige van de bestaande knelpunten worden aangepakt. Er moet een grondige globale hervorming komen in plaats van de voorgestelde gedeeltelijke regeling.** Onder meer in vroegere adviezen van MiNa-Raad en SERV werden knelpunten opgesomd die niet worden aangepakt in het voorliggende dossier.

SERV en MiNa-Raad menen dat dit een gemiste kans is (zie hoofdstuk 3.3).

Bovendien bestaat de mogelijkheid dat de knelpunten die nu buiten beschouwing worden gelaten, op een later tijdstip worden aangepakt. De Vlaamse Regering dient te vermijden dat geregeld kleinere wijzigingen worden aangebracht aan eenzelfde regelgeving. Dit zou de rechtszekerheid niet ten goede komen, houdt een risico in voor de kwaliteit van de regelgeving en zou de kans verhogen op de invoering van minder doordachte deeloplossingen die achteraf in conflict blijken te komen met andere deeloplossingen.

MiNa-Raad en SERV vragen aan de regering dat ze, in plaats van de nu voorgestelde gedeeltelijke regeling, een grondige globale hervorming zou uitwerken waarin alle bestaande knelpunten in hun onderlinge samenhang worden aangepakt. Bij het uitwerken van die regeling kan verder worden gebouwd op de voorliggende voorstellen en de adviezen hierover.

Er rest nog voldoende tijd om een globale regeling uit te werken. De huidige regelgeving hoeft immers niet hoogdringend te worden gewijzigd. Het geldende gewestelijke milieubeleidsplan loopt nog tot en met 2007 en er wordt een verlenging voorgesteld tot en met 2010. Bovendien ligt een voorstel op tafel om de planperiode gelijk te schakelen met de legislatuur. Bijgevolg zou het cascadesysteem worden verlaten, dat inhoudt dat eerst het gewest een beleidsplan opstelt, dan de provincies en ten slotte de gemeenten. Daarmee valt een bijkomend motief weg voor een snelle regeling.

Binnen de overheid bestaat wellicht veel evaluatiemateriaal over het systeem van milieuplanning. Het voorliggende dossier bevat nochtans weinig achtergrondmateriaal betreffende de bredere planningsproblematiek. Het gaat vooral in op de voorgestelde wijzigingen aan de bestaande regelgeving. SERV en MiNa-Raad zouden het waardevol vinden mocht dit materiaal - eventueel naar aanleiding van de bekendmaking van een algemene aanpak van de knelpunten in de planning - ter beschikking worden gesteld. Dit zou de identificatie van de bestaande knelpunten en het debat over de mogelijke oplossingsrichtingen versterken.

2.3. De lokale milieuplanning

[6] **De voorstellen voor wijziging van de lokale milieuplanning zijn voorbarig. Er is behoefte aan een grondiger debat in een ruimer perspectief dat leidt tot een samenhangende regeling.** De voorgestelde wijzigingen voor de milieuplanning op lokaal niveau zijn:

- De verplichting voor provincies en gemeenten om een milieubeleidsplan op te stellen wordt opgeheven. Daarmee verdwijnt ook de impliciete verplichting voor de lokale besturen om inspraak in het lokale milieubeleid te organiseren via een milieuraad.
- De milieuplanningscyclus wordt afgestemd op de zesjarige legislatuurperiode van de lokale besturen. Voor de gemeenten is voorzien in een overgangsregeling, voor de provincies niet.
- De inhoudelijke en de procedurele bepalingen m.b.t. het milieujaarprogramma worden opgeheven.
- Provincies en gemeenten kunnen niet langer gesubsidieerd worden voor de opmaak van een provinciaal of gemeentelijk milieubeleidsplan, enkel voor de uitvoering van plannen en programma's.

Het systeem van de lokale milieuplanning wordt bepaald door drie regelgevende teksten: een decreet, een besluit en de Samenwerkingsovereenkomst (zie punten [1] en [2]). Inhoudelijk zijn de Samenwerkingsovereenkomsten sterk verweven met het systeem van milieuplanning op lokaal niveau.

Met het voorliggende dossier worden de twee eerste teksten gewijzigd maar blijft de Samenwerkingsovereenkomst wat ze is.³

MiNa-Raad en SERV vinden dat er eerst een globaal debat moet worden gevoerd. Pas daarna kan de juridische regeling van de lokale milieuplanning worden bijgestuurd en kunnen de besluiten van het debat worden uitgewerkt in een nieuwe samenwerkingsovereenkomst. De drie bedoelde teksten moeten immers in hun samenhang worden bekeken. Er mag geen voorafname gebeuren op het debat over de volgende Samenwerkingsovereenkomst dat nu nog in een beginfase zit. Tussen de betrokken overheden en het middenveld werden procesafspraken gemaakt m.b.t. het debat. Het is de bedoeling om via een colloquium, via een door het middenveld te adviseren conceptnota m.b.t. de inhoud van de komende Samenwerkingsovereenkomst en ten slotte via onderhandelingen tussen het gewest enerzijds en de vertegenwoordigers van provincies en gemeenten anderzijds, te komen tot een nieuwe overeenkomst tegen midden 2007. De nieuwe overeenkomst zou dan ingaan op 1 januari 2008.

Omdat de bestaande milieubeleidsplannen en de bestaande Samenwerkingsovereenkomsten zijn opgesteld voor een periode die loopt tot ruim in de volgende lokale legislatuur, is een wijziging van de regelgeving niet dringend. Er rest nog voldoende tijd om de drie dossiers in samenhang te behandelen. En dit zonder dat het voornemen om de planningscyclus af te stemmen op de lokale legislatuur wordt gehypothekerd (zie kaderstukje).

Omdat SERV en MiNa-Raad van mening zijn dat de milieuplanning op lokaal niveau moet worden bekeken in zijn samenhang met de Samenwerkingsovereenkomst, gaan ze in dit advies niet in detail in op de voorliggende voorstellen voor wijziging van de desbetreffende regelgeving.

³ Ook de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening stipt in zijn begrotingsakkoord bij het voorliggende dossier aan dat dit akkoord nog geen principieel akkoord inhoudt over een eventuele opvolger van de Samenwerkingsovereenkomst 2005-2007 "Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling".

Het cascadesysteem en de hiërarchie tussen de plannen van de verschillende bestuursniveaus komen nog wel aan bod in de hierna volgende punten [7] en [8]. Het zijn immers aspecten die de lokale planning overstijgen. Ze raken ook aan de gewestelijke planning.

Wijzigingen aan de regelgeving over de lokale milieuplanning zijn niet dringend.

Bij besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2002 werden de provincies en de gemeenten verplicht om een milieubeleidsplan op te stellen. De eerste maal moesten de provinciale plannen klaar zijn op 1 mei 2004, de gemeentelijke op 1 mei 2005. In de praktijk stelden de provincies plannen op die lopen tot en met 2007 (Antwerpen), 2008 (Limburg, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen) of 2009 (Oost-Vlaanderen). De meeste gemeentelijke plannen lopen tot en met 2009.

De bedoeling van het voorontwerp is dat plannen worden opgemaakt bij het begin van de volgende legislatuur op lokaal niveau. Het voorstel is dat de provincies die kiezen voor planning een milieubeleidsplan vaststellen “in de loop van de eerste helft van het jaar dat volgt op de verkiezingen voor de provincieraad”. Op gemeentelijk niveau kan het plan worden vastgesteld “in de loop van de tweede helft van het jaar dat volgt op de verkiezingen voor de gemeenteraad”. De verkiezingen voor de provincie- en de gemeenteraad vinden plaats op 8 oktober 2006. Dat betekent dat de provincies en de gemeenten een nieuw plan moeten hebben in, respectievelijk, de eerste en de tweede helft van 2007. Bovendien wordt voor de gemeenten voorzien in een overgangsregeling. Ze krijgen de keuze tussen a) het opstellen van een nieuw plan of b) het bekrachtigen of actualiseren van het bestaande plan anderzijds. De bekrachtiging of actualisering kan via een soepelere besluitvormingsprocedure.

De Samenwerkingsovereenkomst met de gemeenten en de provincies loopt van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007. De overeenkomst met de provincies loopt dus af een half jaar na het tijdstip waarop volgens het voorliggende ontwerp een nieuw milieubeleidsplan moet worden vastgesteld. De overeenkomst met de gemeenten eindigt samen met het lopende gemeentelijke plan.

[7] Het verlaten van het cascadesysteem is positief omdat het meer voor- dan nadelen heeft. De huidige regelgeving voorziet in een “cascadesysteem”. Volgens dit systeem moet eerst een gewestelijk plan wordt opgesteld. Binnen het jaar na het van kracht worden van het gewestelijke plan moeten de provinciale plannen worden herzien of vernieuwd. Binnen het jaar na het van kracht worden van een provinciaal plan, moeten vervolgens ook de gemeentelijke plannen worden herzien of vernieuwd.

Volgens het voorliggende voorstel, kunnen provincie of gemeente hun plan herzien als een nieuw gewestelijk, respectievelijk gewestelijk of provinciaal, milieubeleidsplan van kracht wordt, maar hoeft de herziening niet. De regering kiest ervoor om de looptijd van plannen van een bestuursniveau af te stemmen op de legislatuurperiode van dat niveau. Het onvermijdelijke gevolg van deze ingreep is dat het cascadesysteem moet worden verlaten.

De voordelen van deze wijzigingen wegen volgens MiNa-Raad en SERV wellicht zwaarder door dan de nadelen ervan. Al is er weinig informatie beschikbaar om dit te beoordelen. Volgens de memorie van toelichting wijst de ervaring uit dat het afstemmen van lokale plannen op hiërarchisch hogere plannen nooit belangrijke wijzigingen vergt met een grote draagwijdte. De belangrijkste voordelen lijken te zijn dat de planning beter kan worden aangestuurd door de politieke beleidsverantwoordelijken en dat de planlast kan dalen.

- [8] **De hiërarchische verhouding tussen de plannen van de verschillende bestuursniveaus moet duidelijk blijven.** Volgens het huidige decreet mogen plannen die worden gemaakt op provinciaal vlak “niet afwijken van de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan”. Als er een nieuw gewestelijk milieubeleidsplan tot stand komt, verliezen de bepalingen van het provinciale plan die strijdig zijn met de bindende bepalingen ervan, hun geldigheid. Bovendien kan de Vlaamse Regering binnen drie maanden nadat de provincie haar kennis geeft van het provinciale plan, de bepalingen ervan vernietigen die strijdig zijn met de bindende bepalingen van het gewestelijke milieubeleidsplan. Eenzelfde verhouding bestaat tussen het gemeentelijke en het provinciale plan, met dien verstande dat het gemeentelijke plan eveneens de bindende bepalingen van het gewestelijke milieubeleidsplan moet respecteren.

De voorgestelde regeling vervangt de bestaande formulering door wat volgt: “*Het provinciale milieubeleidsplan moet conform de bindende bepalingen van het nieuw gewestelijk milieubeleidsplan zijn*”, respectievelijk, “*Het gemeentelijk milieubeleidsplan moet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk en het provinciaal milieubeleidsplan zijn*”. Volgens de memorie van toelichting is de nieuwe formulering meer in overeenstemming met het principe van de gemeentelijke autonomie en is ze daarom te verkiezen.

SERV en MiNa-Raad stellen vast dat de nieuwe formulering vager is. De raden menen dat de hiërarchische verhouding tussen de bindende bepalingen van de plannen duidelijk moet blijven. Ze zien geen goede reden om de bestaande terminologie te wijzigen.

III. Specifieke opmerkingen over de gewestelijke milieuplanning

3.1. Het gewestelijke milieubeleidsplan

- [9] **De afstemming van de planningscyclus op de legislatuur is positief.** Momenteel loopt de geldigheidsduur van het milieubeleidsplan niet samen met de legislatuur van het Vlaams Parlement. De Vlaamse Regering moet voortaan het vijfjaarlijkse milieubeleidsplan vaststellen *“in de loop van het jaar dat volgt op haar aantreden”*.

Deze wijziging is positief. In de huidige situatie wordt een nieuwe regering bij haar aantreden geconfronteerd met een milieubeleidsplan dat nog enkele jaren moet lopen. Dit zorgt voor afstemmingsproblemen tussen het “oude” en het “nieuwe” milieubeleid en hypothekeert de draagkracht van het lopende milieubeleidsplan. De voorgestelde wijziging maakt beter mogelijk dat door de politieke overheid gelegde accenten doorwerken in het beleid.

- [10] **Niet alleen het regeerakkoord, ook een politieke krachtlijnennota moet een basis zijn voor het ontwerpplan.** Het plan wordt voortaan ook opgesteld “op basis van het regeerakkoord”.

SERV en MiNa-Raad vinden deze wijziging op zich positief, al verandert er in reële politieke termen weinig ten opzichte van de huidige situatie. Ook nu is het regeerakkoord het referentiepunt voor de beleidsvoorstellen die tijdens een legislatuur worden ontwikkeld. Een regeerakkoord is erg beknopt over het te voeren milieubeleid. De vraag rijst dan ook of de invoering van deze bepaling veel helpt bij het opstellen van een ontwerpplan. De raden wezen er vroeger al op dat een grotere politieke betrokkenheid bij de milieuplanning nodig is om een betere uitvoering van het plan te verzekeren.

Daarom herhalen MiNa-Raad en SERV hun vroegere aanbeveling om het plan op te stellen op basis van een door de regering goedgekeurde krachtlijnennota. Gelet op de afstemming van de timing van de planning op de legislatuur, moet het voor de bevoegde minister mogelijk zijn om een krachtlijnennota af te leiden uit zijn beleidsnota en die, na een maatschappelijk debat, door de regering te laten goedkeuren als startpunt voor de opmaak van het plan. Dit maakt een verschil uit t.o.v. het systeem van beleidsnota's, omdat die niet worden goedgekeurd door regering en/of parlement. Deze aanbeveling heeft het bijkomende voordeel dat een afstemming wordt gecreëerd tussen de milieuplanningscyclus en het systeem van beleidsnota en beleidsbrieven.

- [11] **De formele verplichting om het ontwerpplan te laten vaststellen door de regering is positief.** Het ontwerpplan wordt voortaan vastgesteld door de regering. Deze formele regeling is positief volgens de adviesraden. Onder meer omdat het ontwerpplan de basis is voor de inspraak, moeten er garanties zijn dat het door de volledige regering wordt gedragen.

- [12] **Een overgangsregeling is niet nodig. De voorgestelde regeling is wellicht niet in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus.** Het voorliggende voorontwerp bevat een overgangsregeling om de cyclus van de milieuplanning af te stemmen op de legislatuur. Ze komt er in essentie op neer dat de geldigheidsduur van het nu lopende plan 2003-2007 met drie jaar wordt verlengd. Dit betekent dat het zal lopen tot de volgende legislatuur ongeveer anderhalf jaar ver is.

Het voorliggende voorstel voorziet dat het plan inhoudelijk zal worden bijgestuurd op het moment van de verlenging, namelijk begin 2008. Dit zal niet gebeuren via de in het decreet

voorziene (herzienings)procedure maar via een bijzondere éénmalige procedureregeling. Het plan zal meer bepaald worden aangepast door middel van het milieujaarprogramma 2008. Via de bijzondere procedure mogen enkel *“actualisaties en aanvullingen aan de doelstellingen en maatregelen in functie van internationale ontwikkelingen”* worden aangebracht. De actualisaties en aanvullingen behoeven advisering door SERV en MiNa-Raad.

De verlenging van het plan met drie jaar is wellicht de meest eenvoudige manier om de planningscyclus af te stemmen op de politieke cyclus. SERV en MiNa-Raad kunnen hiermee instemmen.

MiNa-Raad en SERV zijn geen voorstander van de voorgestelde bijzondere en éénmalige besluitvormingsprocedure om het plan te verlengen en bij te sturen. De huidige herzieningsprocedure uit het DABM volstaat. Artikel 2.1.11 DABM voorziet immers dat het milieubeleidsplan ten allen tijde door de Vlaamse Regering kan worden herzien *“volgens de procedure voor opstelling van het plan”*.

Een eerste reeks voor motieven voor het behoud van de huidige procedure, volgt uit de procesverschillen tussen de huidige en de voorgestelde procedure. Die verschillen zijn dat de wijzigingen niet langer moeten worden voorbereid door het planningsteam, dat het Vlaams Parlement, de provincies en de gemeenten niet meer worden geraadpleegd en dat er geen inspraak meer is voor het publiek. Evenmin hoeft een overwegingsdocument te worden opgesteld m.b.t. de inspraak. Bekendmaking van de wijzigingen is niet geregeld in de bijzondere éénmalige procedureregeling.

Volgens SERV en MiNa-Raad houden de wijzigingen vanuit democratisch oogpunt een achteruitgang in. Bovendien is de invoering van uitzonderingsprocedures niet ideaal vanuit het oogpunt van vereenvoudiging van de regelgeving. De adviesraden vermoeden ten slotte dat de uitzonderingsregeling een schending uitmaakt van art. 7 van het Verdrag van Aarhus.⁴

De eenmalige uitzonderingsprocedure beperkt de mogelijkheden om het milieubeleidsplan inhoudelijk bij te sturen aanzienlijk. Die beperkingen zijn er niet in de gewone procedure. Dit levert een tweede motief op voor het behoud van de huidige procedure.

Een verlenging van de planduur met een periode van 3 jaar is aanzienlijk. Het is dan ook logisch dat de uitzonderingsprocedure voorziet in een inhoudelijke bijsturing op het moment van de verlenging. Maar de mogelijkheid tot inhoudelijke bijsturing is te vaag omschreven en is bovendien te eng opgevat.

Ten eerste is de omschrijving van de aanpassingsmogelijkheden (er kunnen *“actualisaties en aanpassingen i.f.v. internationale ontwikkelingen aan de doelstellingen en maatregelen voor de periode 2008-2010”*) te vaag. Bedoelt de regering dat er slechts aanpassingen kunnen indien het internationaal of Europees recht hiertoe verplicht, of is de omschrijving ruimer op te vatten?

Ten tweede is de omschrijving te eng. MiNa-Raad en SERV zijn van oordeel dat het ten minste mogelijk moet zijn om het plan ook bij te sturen op basis van bevindingen van de milieu- en natuurrapporten (MIRA en NARA). Anders dreigt het plan veel van zijn relevantie te verliezen in de periode na 2007.

⁴ Dit artikel bepaalt onder meer: *“Elke Partij treft passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. In dit kader wordt artikel 6, derde, vierde en achtste lid toegepast. Het publiek dat kan inspreken wordt door de betreffende overheidsinstantie aangewezen met inachtneming van de doelstellingen van dit Verdrag. [...]”*

3.2. Het gewestelijke milieujaarprogramma

- [13] **Het is positief dat het programma een onderdeel wordt van de begroting.** Tot nu toe moest het ontwerp van milieujaarprogramma samen met het ontwerp van begroting worden bezorgd aan het Vlaams Parlement. In de praktijk werd deze belangrijke regel niet altijd nageleefd. In het voorliggende voorontwerp wordt bepaald *"Het milieujaarprogramma vormt een herkenbaar onderdeel van de begroting en sluit er inhoudelijk bij aan."*

Op papier verandert er weinig, omdat het milieujaarprogramma nu ook al een document was dat bij de begroting hoorde. Vanuit praktisch oogpunt verhoogt de druk om het milieujaarprogramma daadwerkelijk steeds samen met de begroting in te dienen bij het parlement. Het valt te hopen dat het milieujaarprogramma hierdoor in de toekomst ook inhoudelijk beter de bedoelde onderbouwing en toelichting levert bij de cijfers in de milieubegroting.

Het feit dat het milieujaarprogramma een onderdeel wordt van de begroting en dat het niet meer het voorwerp vormt van een afzonderlijke besluitvorming, houdt het risico in dat het programma in de toekomst veel minder informatie zou bevatten dan vandaag het geval is. De adviesraden vragen dat een dergelijke evolutie zou worden vermeden.

MiNa-Raad en SERV bevelen de regering aan om deze verplichting ook te verankeren in de regelgeving met betrekking tot de begroting en om ervoor te zorgen dat de redactie in het DABM goed verenigbaar is met de regelgeving op het gebied van begroting of met het al goedgekeurde maar nog niet van kracht zijnde Comptabiliteitsdecreet.

- [14] **Maak één document van het milieujaarprogramma en de beleidsbrief.** Zowel inhoudelijk als qua doelstelling overlappen het milieujaarprogramma en de beleidsbrief elkaar zeer sterk. Het verdient aanbeveling om de twee documenten samen te smelten.
- [15] **MiNa-Raad en SERV vragen informatieplicht m.b.t. het milieujaarprogramma en de ontwerpbegroting.** De procedurebepalingen m.b.t. het milieujaarprogramma worden opgeheven. Dit heeft als voornaamste gevolg dat de regering geen advies meer zal vragen aan SERV en MiNa-Raad over het milieujaarprogramma. Omdat de begroting niet wordt voorgelegd aan MiNa-Raad en SERV, zullen de raden ook in dat kader geen advies kunnen uitbrengen.

MiNa-Raad en SERV vragen dat het milieujaarprogramma en de ontwerpbegroting ter informatie aan hen worden overgemaakt, op het moment waarop ze aan het Vlaams Parlement worden bezorgd. Zo blijven de Raden geïnformeerd. Wanneer ze van oordeel zijn dat er belangrijke knelpunten zijn, kunnen ze, indien gewenst, ten behoeve van het Vlaams Parlement op eigen initiatief een advies uitbrengen.

3.3. Knelpunten m.b.t. de gewestelijke milieuplanning die niet in het dossier aan bod komen

- [16] **Knelpunten moeten globaal worden bekeken en aangepakt.** Zoals al gezegd in punt [5] pleiten MiNa-Raad en SERV ervoor om een regelgeving uit te werken die alle voldoende relevant geachte knelpunten samen aanpakt. In dit hoofdstuk overlopen de adviesraden enkele van de belangrijkste knelpunten die niet aan bod komen in het voorliggende dossier. Daarbij beperken de raden zich vooral tot een omschrijving van de knelpunten. Het aangeven van oplossingsrichtingen valt buiten het bestek van dit advies.

In lijn met de rest van dit advies, worden de knelpunten bekeken op het niveau van het gewest. Dat neemt niet weg dat sommige van die knelpunten ook gelden voor andere

bestuursniveaus en in het kader van een globale regeling ook op die niveaus moeten worden bekeken. Een voorbeeld hiervan is de problematiek van afstemming en/of integratie van planningssystemen die zich ook voordoet op lokaal niveau. Ook daar staat de milieuplanningscyclus naast de jaarlijkse begrotingscyclus. Als het recente gemeentedecreet en het ontwerp van provinciedecreet van kracht worden, worden deze cycli aangevuld met een algemeen systeem van strategische meerjarenplanning. Dit systeem bestaat uit een strategische nota en een financiële nota en bestrijkt de hele periode waarvoor het lokale bestuur is verkozen.

[17] Milieurapportering en milieuplanning zijn juridisch niet goed op elkaar afgestemd. De doorwerking moet worden verzekerd. Het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) schrijft voor dat het gewest om de twee jaar een rapport moet opstellen. Dat was aanvankelijk ook het geval. Sinds het einde van de jaren '90 zijn - op maat van de drie decretale taken van het rapport - drie verschillende types rapporten ontstaan die met verschillende frequentie verschijnen:

- sinds 1998 verschijnt een jaarlijks themarapport (MIRA-T) dat een beschrijving, analyse en evaluatie geeft van de bestaande toestand van het milieu;
- in 2000 verscheen het eerste vijfjaarlijkse scenariorapport (MIRA-S) dat een beschrijving bevat van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd of gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's.
- sinds 2003 wordt om de twee jaar een beleidsevaluatierapport uitgebracht (MIRA-BE) dat een beschrijving, analyse en evaluatie bevat van het bestaande milieubeleid.

Het decreet Natuurbehoud voorziet daarnaast in een specifiek systeem van rapportering over de natuur en het natuurbehoud, het natuurrapport (NARA). Het natuurrapport moet een herkenbaar maar integraal deel zijn van het milieurapport.

In vroegere adviezen formuleerden SERV en MiNa-Raad aanbevelingen om te komen tot een betere afstemming tussen de verschillende soorten rapporten enerzijds en plannen en jaarprogramma's anderzijds. Samengevat komen de aanbevelingen hier op neer:

- De decretale bepalingen over het milieurapport, en zo nodig die over het natuurrapport, worden best geherformuleerd om ze in overeenstemming te brengen met de huidige werkwijze. Daarbij moet de overheid er over waken dat de timing van de verschillende soorten rapporten enerzijds en plannen en jaarprogramma's anderzijds goed op elkaar wordt afgestemd. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor de goede doorwerking van de rapportering naar de planning.
- De inhoudelijke doorwerking van de rapportering naar de planning moet beter worden verzekerd. Zo moet de overheid per thema één of meer sleutelindicatoren bepalen - bij voorkeur door een selectie uit de indicatoren van MIRA-T - om ze vervolgens te gebruiken in de planning. Zo ontstaat een duidelijk beeld van de afstand die het beleid moet overbruggen om de vooropgezette doelstellingen waar te maken (distance to target). Ook de beleidsscenario's (MIRA-S) moeten optimaal worden benut in de planning. De Raden bevelen aan om in MIRA-S verschillende beleidsscenario's te analyseren met een verschillend ambitieniveau. MIRA-BE en andere beleidsevaluatiestudies zijn belangrijke instrumenten voor de verbetering van het beleid. MiNa-Raad en SERV vragen dan ook dat de overheid er systematisch lessen uit zou trekken.

[18] Er is onvoldoende wederzijdse afstemming tussen de milieuplanning en algemene of domeingebonden vormen van strategische beleidsvoering. Er bestaan verschillende soorten planningssystemen. Er zijn algemene planningssystemen die het hele beleid van het gewest omvatten en er zijn specifieke planningssystemen die enkel een bepaald beleidsdomein of beleidsveld bestrijken. Sommige beleidsdomeinen kennen geen of weinig

ontwikkelde systemen voor strategische beleidsvoering.

MiNa-Raad en SERV hechten zeer veel belang aan een goede globale afstemming van het gewestelijke beleid en van het beleid van de verschillende beleidsdomeinen. Om tot die gewenste afstemming te komen, moet werk gemaakt worden van de afstemming op elkaar van de bestaande planningssystemen of moeten de systemen voor strategische beleidsvoering in sommige beleidsdomeinen juist verder worden ontwikkeld. De verschillende soorten problemen worden hierna verder toegelicht.

De gewestelijke milieuplaningscyclus staat naast het systeem van strategische beleidsvoering dat wordt opgelegd door het reglement van het Vlaams Parlement (het systeem van beleidsnota bij de start van de legislatuur, aangevuld met jaarlijkse beleidsbrieven). Dit systeem wordt aangevuld met de initiatieven en richtlijnen van de administratie planning en statistiek. Verder is er een jaarlijkse begrotingscyclus die - volgens het al goedgekeurde maar nog niet van kracht zijnde comptabiliteitsdecreet - in de toekomst zal worden aangevuld met een meerjarenbegroting.

Het milieubeleidsplan werd tot hiertoe voorbereid door de administratie van het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur. Bij de voorbereiding vindt weinig of geen wederzijdse afstemming plaats met andere beleidsdomeinen.

SERV en MiNa-Raad stelden al in een vroeger gemeenschappelijk advies vast dat het bestaande ongelijke niveau van strategische besluitvorming daarvoor een knelpunt is. Ze pleitten er toen voor dat alle beleidsdomeinen geleidelijk aan werk zouden maken van een geïnstitutionaliseerde cyclus van agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsevaluatie en beleidsbijsturing. Dit is immers een belangrijke voorwaarde om met andere beleidsdomeinen in dialoog te kunnen treden, zodat de verschillende domeinen andere maatschappelijke belangen dan die van de eigen focus kunnen meenemen en ecologische, economische en sociale doelstellingen beter kunnen worden geïntegreerd.⁵ Als andere beleidsdomeinen wel beschikken over vormen van planning (b.v. het ruimtelijk structuurplan, de delfstoffenplanning) dient de afstemming daarmee te worden bekeken.

Binnen het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur bestaan specifieke plannen zoals het natuurbeleidsplan en het waterbeleidsplan (eigenlijk een gedeeltelijk domeinoverschrijdend plan). De afstemming tussen het milieubeleidsplan en deze andere plannen is niet altijd goed geregeld.

[19] Overleg, inspraak en advisering in het kader van de milieuplanning leveren onvoldoende resultaten op. Tot nu toe is er bij de opmaak van milieubeleidsplannen weinig overleg geweest met het maatschappelijke middenveld en de verschillende doelgroepen. Een goede betrokkenheid van de doelgroepen en het maatschappelijk middenveld vergroot nochtans de kwaliteit van en het draagvlak voor het beleid, waardoor de uitvoering effectiever en efficiënter kan verlopen.

Een verwant knelpunt is dat de inspraak van de burger en de doelgroepen (het middenveld) m.b.t. het ontwerp van milieubeleidsplan tot nu toe niet heeft bijgedragen tot een wezenlijke verbetering van het plan of tot verbreding van het draagvlak voor het milieubeleid.

Onderzoek naar het succes van het openbaar onderzoek van het MINA-plan 2 leverde hiervoor volgende verklaringen op: a) de tekst was abstract en technisch complex, b) de consultatie vond relatief laat in de beleidscyclus plaats, c) er waren geen duidelijke spelregels en d) de communicatie was niet optimaal.⁶ Andere tekortkomingen zijn dat de

⁵ SERV en MINA-RAAD, Advies van 28 april 2005 - Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, nr. 2005/16, 50 p.

⁶ Zie hiervoor DE GROOF S. & HOOGE M.; *sociologische evaluatie van de inspraakregeling en de MiNa-Raad & SERV - Advies over de wijziging van de milieuplanning*

verschillende doelgroepen moeilijk kunnen terugvinden welke onderdelen van het plan relevant zijn voor hen en welke niet en dat het plan enkel zicht geeft op de baten van een strenger milieubeleid en niet op de kosten ervan.

MiNa-Raad en SERV vragen dat de gehanteerde procedures, processen en instrumenten worden herbekeken met als bedoeling om de inspraak van de burger en het overleg met de doelgroepen te verbeteren.

Specifiek wat de advisering betreft, vragen de Raden dat de regelgeving zo wordt gewijzigd dat ze hun adviezen over het ontwerp milieubeleidsplan kunnen overmaken aan de Vlaamse Regering en niet aan het planningsteam. Omwille van het vaak waardegebonden en politieke karakter van beslissingen binnen het milieubeleid, kan van de administratie niet verwacht worden dat zij over alle opmerkingen en adviezen een standpunt formuleert. Bovendien gaat een aantal bemerkingen verder dan de inhoud van het ontwerpplan zelf. Ze hebben betrekking op de taken en de verantwoordelijkheden van de politieke overheid.

- [20] De overheid is er tot nu toe onvoldoende in geslaagd om in het milieubeleidsplan aan te geven wat de belangrijke prioriteiten zijn van het milieubeleid.** De nu voorgestelde afstemming van milieuplaningscyclus op de legislatuurperiode opent hier mogelijkheden voor verbetering. Andere aspecten blijven nog buiten beschouwing. Zo is er bij voorbeeld het systeem van bindende en indicatieve bepalingen in het milieubeleidsplan. Al bij al moet de overheid ertoe komen om in het milieubeleidsplan duidelijke inhoudelijke prioriteiten te stellen. Dit is noodzakelijk om te komen tot een betere uitvoering van de planning, en daarmee verbonden, om te komen tot een degelijke besluitvorming over de financiering van de verschillende voorgenomen beleidsacties die doorwerkt naar de begroting.

Bijlage: overzicht van de relevante adviezen

MiNa-Raad

- Advies van 3 december 1998 over de bijsturing van de gewestelijke milieuplanning (het Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid)
- Advies van 3 december 1998 over het Milieujaarprogramma 1999
- Advies van 9 december 1999 over het Milieujaarprogramma 2000
- Advies van 7 december 2000 over het ontwerp-Milieujaarprogramma 2001
- Advies van 4 juli 2002 over het voorontwerp van Milieubeleidsplan 2003-2007
- Advies van 18 december 2003 over het Milieujaarprogramma 2004
- Advies van 27 januari 2005 over de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004 - 2009
- Advies van 24 februari 2005 over het ontwerp van Milieujaarprogramma 2005

SERV

- Advies van 30 september 1992 inzake het Voorontwerp kaderdecreet milieuhygiëne titel milieuplanning en titel milieukwaliteitsnormen
- Advies van 10 juli 1996 over het ontwerp Milieubeleidsplan 1997-2001
- Advies 9 december 1998 over het Voorontwerp van decreet tot aanpassing van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hoofdstuk milieuplanning)
- Advies van 9 december 1998 over het ontwerp Milieujaarprogramma 1999
- Advies van 8 december 1999 over het ontwerp Milieujaarprogramma 2000
- Brief van 6 december 2000 over het ontwerp Milieujaarprogramma 2001
- Brief van 29 november 2001 over het ontwerp Milieujaarprogramma 2002
- Advies van 10 juli 2002 over het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007
- Advies van 5 december 2003 over het ontwerp Milieujaarprogramma 2004

MiNa-Raad en SERV

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

TWEEDE VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Artikel 2.1.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt vervangen door wat volgt:

“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.

Het milieujaarprogramma vormt een herkenbaar onderdeel van de begroting en sluit er inhoudelijk bij aan.

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

Artikel 3

In artikel 2.1.7 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. De Vlaamse Regering stelt in de loop van het jaar dat volgt op haar aantreden een milieubeleidsplan vast met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu. Dat plan beoogt de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het milieubeleid op alle beleidsniveaus te bevorderen.

Het plan wordt onder meer opgesteld op basis van het regeerakkoord en van de gegevens van het milieurapport 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.”.

Artikel 4

In artikel 2.1.9 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. Uiterlijk acht maanden voor de voorziene datum van inwerkingtreding van het milieubeleidsplan stelt de Vlaamse Regering het ontwerpplan voorlopig vast en deelt het mee aan het Vlaams Parlement, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Milieu- en Natuurraad, de provincies en de gemeenten.”.

Artikel 5

Artikel 2.1.12 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

“Artikel 2.1.12

Bij wijze van overgangsmaatregel blijft het MINA-plan 3 geldig tot 31 december 2010. Bij wijze van éénmalige uitzondering in het kader van de overgangsmaatregel kunnen, rekening houdend met de adviezen van MINA-Raad en SERV, in het milieujaarprogramma 2008 de nodige actualisaties en aanvullingen i.f.v. internationale ontwikkelingen en bevindingen uit recente milieu- en natuurrapporten worden aangebracht aan de doelstellingen en maatregelen voor de periode 2008-2010. De adviezen aan de MINA-Raad en SERV worden hierbij voorafgaand aan de begroting 2008 gevraagd.”.

Artikel 6

Artikel 2.1.14 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Artikel 7

In artikel 2.1.15 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° §1 wordt vervangen door wat volgt:

“§1. De provincieraad kan in de loop van de eerste helft van het jaar dat volgt op de verkiezingen voor de provincieraad 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 moet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan zijn.”;

2° §3 wordt vervangen door wat volgt:

“§3. Bij het van kracht worden van elk nieuw gewestelijk milieubeleidsplan kan het bestaande provinciaal milieubeleidsplan herzien worden.

De bepalingen van het bestaande provinciaal milieubeleidsplan die niet conform de bindende bepalingen van het nieuw gewestelijk milieubeleidsplan zijn, verliezen van rechtswege hun geldigheid.”.

Artikel 8

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.17bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.17bis

§1. Bij de herziening van het plan met het oog op de afstemming op het gewestelijk milieubeleidsplan, vermeld in artikel 2.1.15, §3, volstaat de vaststelling door de provincieraad bij een met redenen omkleed besluit. Het herziene plan wordt ter kennis gebracht van de instanties, vermeld in artikel 2.1.17, §1.

§2. De Vlaamse Regering kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving, vermeld in §1, de bepalingen van het plan die niet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan zijn door een met redenen omkleed besluit vernietigen.”.

Artikel 9

In artikel 2.1.18 van hetzelfde decreet wordt §1 wordt vervangen door wat volgt:

“§1. De Vlaamse Regering kan aan de provincies een subsidie toekennen voor het uitvoeren van een provinciaal milieubeleidsplan of milieujaarprogramma. Ze bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiervoor.”.

Artikel 10

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.18bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.18bis

Een milieubeleidsplan als vermeld in artikel 2.1.15 wordt een eerste keer opgesteld in 2007.”.

Artikel 11

In artikel 2.1.19 van hetzelfde decreet wordt §2 opgeheven.

Artikel 12

Artikel 2.1.20 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Artikel 13

In artikel 2.1.21 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° §1 wordt vervangen door wat volgt:

“§1. De gemeenteraad kan in de loop van de tweede helft van het jaar dat volgt op de verkiezingen voor de gemeenteraad 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 en het provinciaal milieubeleidsplan. Binnen de perken van de gemeentelijke bevoegdheden kan het gemeentelijk milieubeleidsplan het gewestelijk en het provinciaal milieubeleidsplan ook aanvullen. Het gemeentelijk milieubeleidsplan moet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk en het provinciaal milieubeleidsplan zijn.”;

2° §3 wordt vervangen door wat volgt:

“§3. Bij het van kracht worden van een nieuw provinciaal of gewestelijk milieubeleidsplan kan het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan herzien worden.

De bepalingen van het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan die niet conform de bindende bepalingen van een nieuw gewestelijk of provinciaal milieubeleidsplan zijn, verliezen van rechtswege hun geldigheid.”.

Artikel 14

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.23bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.23bis

§1. Bij de herziening van het plan met het oog op de afstemming op het provinciaal of gewestelijk milieubeleidsplan, vermeld in artikel 2.1.21, §3, volstaat de vaststelling door de gemeenteraad bij een met redenen omkleed besluit. Het herziene plan wordt ter kennis gebracht van de instanties vermeld in artikel 2.1.23, §1.

§2. De bestendige deputatie kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving, vermeld in §1, de bepalingen van het plan die niet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk of provinciaal milieubeleidsplan zijn door een met redenen omkleed besluit vernietigen.”.

Artikel 15

In artikel 2.1.24 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. De Vlaamse Regering kan aan de gemeenten een subsidie toekennen voor het uitvoeren van een gemeentelijk milieubeleidsplan of milieujaarprogramma. Ze bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiervoor.”.

Artikel 16

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.24bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.24bis

Een gemeentelijk milieubeleidsplan als vermeld in artikel 2.1.21 wordt een eerste keer opgesteld in 2007. Op dat ogenblik kan ook gekozen worden voor een bekrachtiging of actualisering van het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan, eventueel gekoppeld aan een verlenging van de planperiode. In dat geval volstaat een herzieningsprocedure als vermeld in artikel 2.1.23bis.”.

Artikel 17

In artikel 2.1.25 van hetzelfde decreet wordt §2 opgeheven.

Artikel 18

Artikel 2.1.26 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur,

Kris PEETERS

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

SG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.499/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 november 2005 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid", heeft op 20 december 2005 het volgende advies gegeven:

CE

39.499/3

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in hoofdstuk I van titel II van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: het milieubeleidsdecreet). Het genoemde hoofdstuk I voorziet in een milieuplanning op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau.

2.1. Wat de milieuplanning op gewestelijk niveau betreft, wordt beoogd de milieu(beleids)planningscyclus af te stemmen op de zittingsperiode van de Vlaamse Regering en op de begrotingscyclus.

Voor wat betreft de afstemming op de zittingsperiode, bepaalt het ontworpen artikel 2.1.7, § 1, van het milieubeleidsdecreet (artikel 3 van het ontwerp) dat de Vlaamse Regering in de loop van het jaar dat volgt op haar aantreden een milieubeleidsplan vaststelt. Het ontworpen artikel 2.1.9, § 1, schrijft voor dat de Vlaamse Regering het ontwerp(milieubeleids)plan voorlopig vaststelt uiterlijk acht maanden voor de voorziene datum van inwerkingtreding ervan en dat ontwerp meedeelt aan het Vlaams Parlement, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (hierna: de SERV), de

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

CE

39.499/3

Milieu- en Natuurraad (hierna: de MINA-Raad), de provincies en de gemeenten (artikel 4 van het ontwerp). Het ontworpen artikel 2.1.12 voorziet in een overgangsregeling voor het huidige MINA-plan 3; meer bepaald zal dat plan blijven gelden tot 2010 (artikel 5 van het ontwerp).

Voor de afstemming van de planningscyclus op de begrotingscyclus bepaalt het ontworpen artikel 2.1.2 dat het milieujaarprogramma een herkenbaar onderdeel moet vormen van de begroting en er inhoudelijk moet bij aansluiten (artikel 2 van het ontwerp). Artikel 6 van het ontwerp voorziet in de opheffing van artikel 2.1.14, dat de procedure voor het vaststellen van het gewestelijk milieujaarprogramma bepaalt.

2.2. Wat de milieuplanning op provinciaal en gemeentelijk niveau betreft, stellen de ontworpen artikelen 2.1.15, § 1 (artikel 7, 1°, van het ontwerp), en 2.1.21, § 1 (artikel 13, 1°, van het ontwerp), het tijdstip vast waarop respectievelijk een provinciaal en een gemeentelijk milieubeleidsplan kan worden vastgesteld. Deze plannen kunnen worden herzien om ze in overeenstemming te brengen met het hoger plan (ontworpen artikel 2.1.15, § 3 - artikel 7, 2°, van het ontwerp en ontworpen artikel 2.1.21, § 3 - artikel 13, 2°, van het ontwerp). De bepalingen van het provinciaal milieubeleidsplan die niet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan zijn, kunnen door de Vlaamse Regering worden vernietigd (ontworpen artikel 2.1.17*bis*, § 2 - artikel 8 van het ontwerp). De bepalingen van het gemeentelijk milieubeleidsplan die niet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk of het provinciaal milieubeleidsplan zijn, kunnen door de bestendige deputatie worden vernietigd (ontworpen artikel 2.1.23*bis*, § 2 - artikel 14 van het ontwerp).

De ontworpen artikelen 2.1.18, § 1 (artikel 9 van het ontwerp), en 2.1.24, § 1 (artikel 15 van het ontwerp), voorzien in subsidies voor het uitvoeren van de voornoemde plannen of programma's door de provincies en de gemeenten.

De ontworpen artikelen 2.1.18*bis* (artikel 10 van het ontwerp) en 2.1.24*bis* (artikel 16 van het ontwerp) bepalen wanneer voor de eerste maal een provinciaal en een gemeentelijk milieubeleidsplan moet worden opgesteld.

.../...

CE

39.499/3

Ten slotte heffen de artikelen 11 en 12, en de artikelen 17 en 18 de bepalingen op die de inhoud en de totstandkomingsprocedure regelen voor respectievelijk de provinciale en de gemeentelijke milieujaarprogramma's.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De ontworpen wijzigingen in artikel 5, enerzijds, en in artikel 2, anderzijds, doen vragen rijzen over hun verenigbaarheid:

- met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: Verdrag van Aarhus) ⁽²⁾ en,
- met richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad.

3.1. Het ontworpen artikel 2.1.12 (artikel 5 van het ontwerp) bepaalt dat - bij wijze van overgangsmaatregel - de geldigheidsduur van het MINA-plan 3 wordt verlengd tot 31 december 2010 ⁽³⁾, en regelt de procedure voor de aanpassing van het milieujaarprogramma voor de periode 2008-2010. In die procedure is voorzien dat enkel de SERV en de MINA-Raad om advies zullen worden gevraagd.

3.1.1 Luidens artikel 1 van de voornoemde richtlijn 2003/35/EG, heeft de richtlijn tot doel bij te dragen tot de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder door te voorzien in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu.

⁽²⁾ Bij decreet van 6 december 2002 heeft het Vlaamse Gewest zijn instemming verleend met het Verdrag van Aarhus (*B.S.*, 7 januari 2003).

⁽³⁾ Dit is een verlenging met drie jaar.

CE

39.499/3

Artikel 2, lid 2, van dezelfde richtlijn 2003/35/EG verplicht de lidstaten tot het aannemen van regelgeving zodat het publiek inspraak krijgt in de opstelling en de wijziging of de herziening van de plannen en programma's die krachtens de bepalingen van bijlage I bij die richtlijn dienen te worden opgesteld. Eén van de plannen die worden opgesomd in bijlage I bij de richtlijn, is het plan bedoeld in artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen. Het betreft de plannen voor het beheer van de afvalstoffen.

Uit het bestaande artikel 2.1.12, § 2, van het milieubeleidsdecreet ⁽⁴⁾, en uit artikel 35, § 1, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen blijkt dat het afvalstoffenplan wordt geïntegreerd in het milieubeleidsplan.

Nu artikel 2, lid 2, van de voornoemde richtlijn 2003/35/EG de inspraak van het publiek ook voorschrijft voor wijzigingen of herzieningen van de plannen bedoeld in bijlage I bij die richtlijn, is de overgangsregeling in het ontworpen artikel 2.1.12 van het milieubeleidsdecreet strijdig met richtlijn 2003/35/EG.

3.1.2. Aangezien richtlijn 2003/35/EG tot doel heeft bij te dragen tot de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus in het bijzonder door te voorzien in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu, lijkt het ontworpen artikel 2.1.12 eveneens in strijd te komen met het Verdrag van Aarhus, inzonderheid met artikel 7 van dit verdrag ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ In de memorie van toelichting bij artikel 2.1.12 van het ontwerp dat later het milieubeleidsdecreet is geworden, wordt dienaangaande uitdrukkelijk bepaald: "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" (*Parl. St.*, VI. Parl., 1994-1995, nr. 718/1, p. 51).

⁽⁵⁾ Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus voorziet in de inspraak van het publiek betreffende de plannen, de programma's en het beleid die betrekking hebben op het milieu.

CE

39.499/3

3.2. Het ontworpen artikel 2.1.2 van het milieubeleidsdecreet bepaalt dat jaarlijks op gewestelijk niveau een milieujaarprogramma moet worden opgesteld, dat dit milieujaarprogramma een herkenbaar onderdeel moet vormen van de begroting en dat het er inhoudelijk moet bij aansluiten (artikel 2 van het ontwerp). Uit die ontworpen regeling volgt dat er geen inspraak is van het publiek en dat bijvoorbeeld evenmin de SERV en de MINA-Raad om advies zullen worden gevraagd⁽⁶⁾.

3.2.1. In de mate dat het milieujaarprogramma in de interne rechtsorde van het Vlaamse Gewest de omzetting vormt van de plannen en programma's als bedoeld in artikel 2 (zie bijlage I) van richtlijn 2003/35/EG, moet ook hier in een inspraakprocedure worden voorzien om in overeenstemming te zijn met de richtlijn.

Indien het milieujaarprogramma plannen omvat die zijn opgesomd in bijlage I bij richtlijn 2003/35/EG, dient voor de totstandkoming ervan ook te worden voldaan aan de inspraakvoorschriften uit die richtlijn.

3.2.2. Om dezelfde reden als uiteengezet in opmerking 3.1.2, zal het ontworpen artikel 2.1.2, omwille van het ontbreken van een inspraakprocedure bij de totstandkoming van het milieujaarprogramma, ook in strijd komen met het Verdrag van Aarhus.

3.3. De conclusie is dan ook dat de stellers van het ontwerp de ontworpen regeling zullen moeten herwerken op het punt wat de inspraak van het publiek betreft.

⁽⁶⁾ Luidens artikel 5, § 2, a), van het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen wordt een voorontwerp van decreet houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap niet voor advies aan de SERV voorgelegd. Evenmin wint de Vlaamse Regering het advies in van de MINA-Raad over een begrotingsdecreet (artikel 4, § 2, 1°, van het decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen).

CE

39.499/3

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

4. Zoals hiervoor is opgemerkt, bepaalt het ontworpen artikel 2.1.2 van het milieubeleidsdecreet dat het milieujaarprogramma een herkenbaar onderdeel moet vormen van de begroting en dat het er inhoudelijk moet bij aansluiten (artikel 2 van het ontwerp) ⁽⁷⁾.

Met betrekking tot het genoemde artikel 2.1.2 heeft de gemachtigde van de regering de volgende toelichting verstrekt:

"Het ontwerp van [milieujaarprogramma] vormt een herkenbaar onderdeel van het ontwerp van begroting - [...] van de uitgavenbegroting - hetgeen concreet inhoudt dat dit [milieujaarprogramma] zelf geen decreetsbepaling is, maar wel deel uitmaakt van de memorie van toelichting (en derhalve van de verantwoording) bij het voorontwerp van decreet, dat moet worden goedgekeurd, volgens de gebruikelijke procedure, door de Vlaamse Regering en nadien door het Vlaams Parlement."

Uit die toelichting moet worden afgeleid dat het milieujaarprogramma geen juridisch afdwingbare regel is.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat indien een milieujaarprogramma een onderdeel moet vormen van een begroting, daardoor minstens op impliciete wijze wordt afgeweken van artikel 16 van het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof, naar luid waarvan de ontwerpen van begroting samen met de verantwoordende ramingstaten en de memorie van toelichting door de Vlaamse Regering worden opgesteld en ingediend bij het Vlaams Parlement. De vraag rijst of dit werkelijk de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

⁽⁷⁾ Artikel 6 van het ontwerp voorziet in de opheffing van artikel 2.1.14 van het milieubeleidsdecreet dat de opstelling van het gewestelijk milieujaarprogramma vaststelt.

CE

39.499/3

Uit het bovenstaande volgt dan ook dat op dit punt het ontwerp moet worden gepreciseerd, hetzij minstens in de memorie van toelichting dienaangaande bijkomende toelichting moet worden gegeven.

5. Artikel 6 van het ontwerp voorziet in de opheffing van artikel 2.1.14 van het milieubeleidsdecreet.

Artikel 3 van het decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel "Strategische Adviesraad" en tot wijziging van diverse andere decreten, heeft evenwel de paragrafen 3 en 4 van het genoemde artikel 2.1.14 vervangen. Dit artikel 3 is echter nog niet in werking getreden ⁽⁸⁾.

Behalve indien het de bedoeling zou zijn om artikel 3 van het decreet van 30 april 2004 in werking te stellen vóór de inwerkingtreding van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, dient ook dat artikel te worden opgeheven.

⁽⁸⁾ Luidens artikel 48 van het genoemde decreet van 30 april 2004 bepaalt de Vlaamse Regering de datum waarop dit decreet in werking treedt.

SG

39.499/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Artikel 2.1.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt vervangen door wat volgt:

“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.

Het milieujaarprogramma vormt een herkenbaar onderdeel van de begroting en sluit er inhoudelijk bij aan.

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

Artikel 3

In artikel 2.1.7 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. De Vlaamse Regering stelt in de loop van het jaar dat volgt op haar aantreden een milieubeleidsplan vast met het oog op de bescherming en het beheer van het milieu. Dat plan beoogt de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het milieubeleid op alle beleidsniveaus te bevorderen.

Het plan wordt onder meer opgesteld op basis van het regeerakkoord en 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.”.

Artikel 4

In artikel 2.1.9 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. Uiterlijk acht maanden voor de voorziene datum van inwerkingtreding van het milieubeleidsplan stelt de Vlaamse Regering het ontwerpplan voorlopig vast en deelt het mee aan het Vlaams Parlement, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Milieu- en Natuurraad, de provincies en de gemeenten.”.

Artikel 5

Artikel 2.1.12 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

“Artikel 2.1.12

Bij wijze van overgangsmaatregel blijft het MINA-plan 3 geldig tot 31 december 2010. Bij wijze van

eenmalige uitzondering in het kader van de overgangsmaatregel kunnen, rekening houdend met de adviezen van MINA-Raad en SERV, in het milieujaarprogramma 2008 de nodige actualisaties en aanvullingen i.f.v. internationale ontwikkelingen en bevindingen uit recente milieu- en natuurrapporten worden aangebracht aan de doelstellingen en maatregelen voor de periode 2008-2010. De adviezen aan de MINA-Raad en SERV worden hierbij voorafgaand aan de begroting 2008 gevraagd. Voorafgaande inspraak voor het publiek m.b.t. de actualisaties en aanvullingen wordt voorzien.”.

Artikel 6

Artikel 2.1.14 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Artikel 7

In artikel 2.1.15 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° §1 wordt vervangen door wat volgt:

“§1. De provincieraad kan in de loop van de eerste helft van het jaar dat volgt op de verkiezingen voor de provincieraad 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 moet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan zijn.”;

2° §3 wordt vervangen door wat volgt:

“§3. Bij het van kracht worden van elk nieuw gewestelijk milieubeleidsplan kan het bestaande provinciaal milieubeleidsplan herzien worden.

De bepalingen van het bestaande provinciaal milieubeleidsplan die niet conform de bindende bepalingen van het nieuw gewestelijk milieubeleidsplan zijn, verliezen van rechtswege hun geldigheid.”.

Artikel 8

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.17bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.17bis

§1. Bij de herziening van het plan met het oog op de afstemming op het gewestelijk milieubeleidsplan, vermeld in artikel 2.1.15, §3, volstaat de vaststelling door de provincieraad bij een met redenen omkleed besluit. Het herziene plan wordt ter kennis gebracht van de instanties, vermeld in artikel 2.1.17, §1.

§2. De Vlaamse Regering kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving, vermeld in §1, de bepalingen van het plan die niet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan zijn door een met redenen omkleed besluit vernietigen.”.

Artikel 9

In artikel 2.1.18 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. De Vlaamse Regering kan aan de provincies een subsidie toekennen voor het uitvoeren van een provinciaal milieubeleidsplan of milieujaarprogramma. Ze bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiervoor.”.

Artikel 10

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.18bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.18bis

Een milieubeleidsplan als vermeld in artikel 2.1.15 wordt een eerste keer opgesteld in 2007. Op dat ogenblik kan ook gekozen worden voor een bekrachtiging of actualisering van het bestaande provinciale milieubeleidsplan.

beleidsplan, eventueel gekoppeld aan een verlenging van de planperiode. In dat geval volstaat een herzieningsprocedure als vermeld in artikel 2.1.17 bis.”.

Artikel 11

In artikel 2.1.19 van hetzelfde decreet wordt §2 opgeheven.

Artikel 12

Artikel 2.1.20 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Artikel 13

In artikel 2.1.21 van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° §1 wordt vervangen door wat volgt:

“§1. De gemeenteraad kan in de loop van de tweede helft van het jaar dat volgt op de verkiezingen voor de gemeenteraad 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 en het provinciaal milieubeleidsplan. Binnen de perken van de gemeentelijke bevoegdheden kan het gemeentelijk milieubeleidsplan het gewestelijk en het provinciaal milieubeleidsplan ook aanvullen. Het gemeentelijk milieubeleidsplan moet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk en het provinciaal milieubeleidsplan zijn.”;

2° §3 wordt vervangen door wat volgt:

“§3. Bij het van kracht worden van een nieuw provinciaal of gewestelijk milieubeleidsplan kan het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan herzien worden.

De bepalingen van het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan die niet conform de bindende bepalingen van een nieuw gewestelijk of provin-

ciaal milieubeleidsplan zijn, verliezen van rechtswege hun geldigheid.”.

Artikel 14

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.23bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.23bis

§1. Bij de herziening van het plan met het oog op de afstemming op het provinciaal of gewestelijk milieubeleidsplan, vermeld in artikel 2.1.21, §3, volstaat de vaststelling door de gemeenteraad bij een met redenen omkleed besluit. Het herziene plan wordt ter kennis gebracht van de instanties vermeld in artikel 2.1.23, §1.

§2. De bestendige deputatie kan binnen een termijn van drie maanden na de kennisgeving, vermeld in §1, de bepalingen van het plan die niet conform de bindende bepalingen van het gewestelijk of provinciaal milieubeleidsplan zijn door een met redenen omkleed besluit vernietigen.”.

Artikel 15

In artikel 2.1.24 van hetzelfde decreet wordt §1 vervangen door wat volgt:

“§1. De Vlaamse Regering kan aan de gemeenten een subsidie toekennen voor het uitvoeren van een gemeentelijk milieubeleidsplan of milieujaarprogramma. Ze bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiervoor.”.

Artikel 16

In hetzelfde decreet wordt een artikel 2.1.24bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Artikel 2.1.24bis

Een gemeentelijk milieubeleidsplan als vermeld in artikel 2.1.21 wordt een eerste keer opgesteld in 2007. Op dat ogenblik kan ook gekozen worden voor een bekrachtiging of actualisering van het bestaande gemeentelijk milieubeleidsplan, eventueel gekoppeld

aan een verlenging van de planperiode. In dat geval volstaat een herzieningsprocedure als vermeld in artikel 2.1.23bis.”.

Artikel 17

In artikel 2.1.25 van hetzelfde decreet wordt §2 opgeheven.

Artikel 18

Artikel 2.1.26 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Artikel 19

Artikel 3 van het decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Brussel, 20 januari 2006.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur,*

Kris PEETERS
