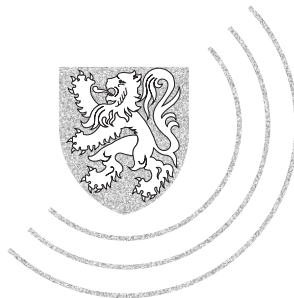


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

8 oktober 2003

ONTWERP VAN DECREET

**tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen
inzake milieubeleid voor wat betreft de milieuaudit en tot aanvulling ervan
met een titel milieuvorwaarden**

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	47
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	61
Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen	101
Advies van de Raad van State	125
Ontwerp van decreet	131

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

ALGEMEEN

I. Inleiding

Voor wat betreft het wetgevingsbeleid inzake milieu bepaalt het huidige regeerakkoord o.m. wat volgt :

- het voorontwerp decreet milieubeleid van de Commissie Bocken moet verder worden gerealiseerd ;
- het milieuvergunningsstelsel wordt vereenvoudigd. Voor homogene activiteiten die slechts een beperkte milieubelasting met zich brengen, wordt de milieuvergunningsplicht vervangen door integrale milieuvoorwaarden. Een meldingsplicht met het oog op inventarisatie blijft hierbij belangrijk.¹

Het voorliggende ontwerp van decreet geeft uitvoering aan het regeerakkoord op beide punten :

- het realiseert een omzetting van de voorstellen van de Commissie Bocken inzake algemene en sectorale milieuvoorwaarden ;
- het legt de basis voor een stelsel van integrale milieuvoorwaarden in combinatie met meldingsplicht. Ook hierbij werden de voorstellen van de Commissie Bocken als uitgangspunt gehanteerd.

De Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest, ook Commissie Bocken genoemd naar haar voorzitter Prof. Dr. H. Bocken, werd opgericht in 1989. Zij kreeg de opdracht om "een voorontwerp van kaderdecreet inzake milieuhygiëne uit te werken en aanbevelingen te doen om de doelmatigheid van het milieuhygiënerecht te verhogen". De werkzaamheden van de Commissie werden afgesloten einde 1994 met een lijvig voorontwerp van decreet inzake milieubeleid : Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest, Voorontwerp decreet milieubeleid, Brugge, die Keure, 1995, 1256 p. (voortaan kortweg "Voor-

ontwerp decreet milieubeleid (1995)"). Op voorstel van de toenmalige Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting heeft de Vlaamse regering er indertijd voor gekozen om de commissievoorstellen gefaseerd voor te leggen aan het Vlaams Parlement. Men wilde geleidelijk de verschillende onderdelen van deze voorstellen samenvoegen tot een basisdecreet milieubeleid. Zo werd een aanvang gemaakt met een aanbouwdcreet : het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid². Dit decreet bevat reeds onderdelen inzake o.m. de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid, de milieuplanning en milieukwaliteitsnormen, en bedrijfsinterne milieuzorg. Ook een onderdeel inzake veiligheids- en milieu-effectrapportage werd inmiddels door het Vlaams Parlement aangenomen. Het voorliggende ontwerp van decreet vormt een verdere stap in de uitbouw van het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid. Het bestaat uit een eerste reeks bepalingen inzake bronnencontrole, m.n. bepalingen inzake milieuvoorwaarden. De bedoeling is dat het onderdeel inzake bronnencontrole uiteindelijk zal bestaan uit vier deelluiken. Het zal worden vervolledigd met een luik inzake milieuhygiënische normen, een luik inzake vergunningen en meldingsattesten en een luik inzake beleidsregisters.

II. Structuur en inhoud van het ontwerp : algemene situering

Het voorliggende ontwerp bevat een wijziging van het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid en vult het decreet aan met een titel inzake milieuvoorwaarden. De wijziging van het decreet betreft de toevoeging van een aantal definities in zijn titel I. Algemene bepalingen, en de aanpassing van zijn titel III. Bedrijfsinterne milieuzorg, aan de EMAS II – Verordening. De nieuwe titel Milieuvoorwaarden bestaat uit drie hoofdstukken :

- hoofdstuk I. Algemene bepalingen (art. 5.1.1 tot 5.1.7.) ;
- hoofdstuk II. Bijzondere bepalingen inzake algemene en sectorale milieuvoorwaarden (art. 5.2.1. tot 5.2.3.) ;
- hoofdstuk III. Bijzondere bepalingen inzake integrale milieuvoorwaarden (art. 5.3.1. tot 5.3.7.).

¹ Een regering voor de Vlamingen (juli 1999), Brussel, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, augustus 1999, 41 resp. 40.

² Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S., 3 juni 1995), reeds bij herhaling aangevuld.

De nieuwe definities betreffen o.m. de begrippen inrichting, activiteit, ingedeelde inrichting, ingedeelde activiteit, milieuverstoring en BATNEEC. Deze begrippen zijn noodzakelijk voor de organisatie en werking van de titel Milieuvoorwaarden. Ze zijn niet alleen relevant voor deze titel maar o.m. ook voor de titel Bedrijfsinterne milieuzorg en voor de luiken die in voorbereiding zijn (b.v. het netvermelde luik Vergunningen en meldingsattesten). Daarom horen ze thuis in de algemene begrippenlijst van het decreet.

De EMAS II-verordening (Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem (EMAS), *Pb. L.* 2001, nr. 114) is in werking getreden op 27 april 2001. De verordening heeft uiteraard rechtstreekse werking. Dit belet niet dat de lidstaten een reeks complementaire maatregelen moeten treffen. Zo moeten zij o.m. de nationale erkenningsystemen tegen uiterlijk 27 april 2002 aanpassen. Dit ontwerp voert de diverse verplichtingen uit die worden opgelegd door de EMAS II-verordening.

In de titel Milieuvoorwaarden wordt het begrip "milieuvoorwaarden" geïntroduceerd.

Met deze term bedoelen we een geheel aan gebods- en verbodsbepalingen die kaderen in een command and control-benadering: emissienormen, immissienormen, ontwerp- en bouwnormen, installatienormen, bedrijfsnormen, gebruiksnormen, inplantingsnormen, veiligheidsafstanden, vervuilingsverboden,...

Dit soort van normen wordt in de wetgevingspraktijk aangevuld met normen die zelf niet rechtstreeks bijdragen tot het voorkomen en beperken van verontreiniging maar die de goede werking van de eerste soort normen ondersteunen. Zo b.v. documentatieplichten (o.m. meet- en registreerplicht en registerplichten), kennisgevingsplichten, waarborgplichten,... In de mate waarin dergelijke secundaire normen de werking van de bovenvermelde normen ondersteunt, kunnen zij vanzelfsprekend ook worden opgelegd op basis van dit ontwerp van decreet.³

Milieuvoorwaarden vormen een cruciaal onderdeel van het beleid inzake bronnencontrole. Een erg belangrijk deel van onze milieuwetgeving betreft dergelijke normen.

De SERV vraagt boven op deze toelichting dat het ontwerp een definitie zou bevatten van het begrip milieuvoorwaarden.⁴ De SERV is van mening dat de vraag wat onder milieuvoorwaarden moet worden verstaan, nog niet volledig wordt beantwoord door de toelichting. "Gaat het om traditionele hindervraagstukken of ziet men voor integrale voorwaarden een verruimde reikwijdte (ook afvalpreventie, energiebesparing, waterbesparing, grondstoffenbesparing, mobiliteitsaspecten, ...)?"

Zowel SERV als MINA-raad⁵ pleiten voor een ruime reikwijdte van milieuvoorwaarden.

Er kan geen twijfel over bestaan dat het begrip milieuvoorwaarden een zeer ruime reikwijdte heeft:

- Het begrip milieuvoorwaarden omvat het begrip milieu dat in art. 1.1.2, 1°, DABM wordt gedefinieerd als: "de atmosfeer, de bodem, het water, de flora, de fauna en de overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de landschappen en het klimaat".
- Het ontwerp zal worden ingevoegd in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM). Dit impliceert dat hiermee eveneens de doelstellingen en beginselen van het DABM worden nagestreefd zoals verwoord in art. 1.2.1. Het betreft onder

³ C.M. BILLIET, "Instruments et techniques du droit de l'environnement: l'abécédaire méconnu", *Aménagement - Environnement*, 2000, n° spécial Regards sur le droit de l'urbanisme et de l'environnement au tournant du millénaire, 35-43; C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU & S. PROOST, *Law & Economics of the choice of environmental policy instruments*, Brussel, DWTC, 2001, 146 p., voornamelijk 17-23 en 25-30; L. LAVRYSEN, J. BOUCKAERT, H. CREVITS, S. DELODDERE, Ch. LAMBERT, D. RYCKBOST, G. VAN HOORICK & P. VAN PELT, o.l.v. H. BOCKEN, "Juridische instrumenten", in A. VERBRUGGEN (ed.), *Leren om te keren, Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven – Apeldoorn, Garant, 1994, 653-671; L. LAVRYSEN, *Titel Milieuhygiënische normen*, in *Voorontwerp decreet milieubeleid* (1995), pp. 21-28 en 289-306.

⁴ SERV, *Advies over het voorontwerp van decreet inzake milieuvoorwaarden*, Brussel, 11 september 2002, p. 35.

⁵ MINA-raad, *Advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieu-audit en tot aanvulling ervan met een titel milieuvoorwaarden*, Brussel, 3 oktober 2002, p. 3.

meer : het voorraadbeheer, de milieuhygiëne, het natuurbehoud en de landschapsbescherming.

- In het ontwerp wordt dikwijls gebruik gemaakt van het als art. 1.1.2, § 1, DABM in te voegen begrip "milieuverstoring". Dit begrip zal voortaan worden gedefinieerd als een verzamelbegrip voor de termen verontreiniging, onttrekking en aantasting. De twee eerste begrippen zijn op hun beurt reeds gedefinieerd in respectievelijk art. 1.1.2, § 1, 5° en 6°, DABM. Verontreiniging is "de door de mens veroorzaakte aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden". Onttrekking omvat "de wegname door de mens van bodem, water, lucht of licht, die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden". Een definitie van het derde onderdeel van "milieuverstoring", nl. "aantasting" wordt door art. 2 van het ontwerp ingevoegd in art. 1.1.2, § 1, DABM. De definitie ervan luidt : "aantasting : ingreep van de mens die gevolgen heeft voor de kaderfunctie van het milieu – zijnde het milieu als draagvlak voor het maatschappelijk-economisch leven en als leverancier van diensten zoals ruimte, landschappen, klimaat en natuurbeleving – en die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden".

Er wordt de voorkeur aan gegeven om geen bijkomende definitie in te voeren van de term "milieuvorwaarden". Gelet op de hoger geschetste context is dit niet nodig. Bovendien kan een nieuwe definitie ook ongewilde beperkingen invoeren. Verder is een ruimer decreet "bronnenbeheersing" in voorbereiding dat onder meer een onderdeel omvat van de verschillende soorten normen die als milieuvorwaarden kunnen worden opgelegd.

In de titel Milieuvorwaarden worden twee stelsels van milieuvorwaarden uitgewerkt. De stelsels hebben belangrijke aspecten gemeen maar zijn ook in belangrijke mate verschillend. Deze twee stelsels zijn :

- algemene milieuvorwaarden, eventueel in combinatie met sectorale milieuvorwaarden, eventueel ook in combinatie met milieuvorwaarden bepaald in een vergunning ;
- integrale milieuvorwaarden, uitzonderlijk in combinatie met nadere eisen bepaald in een bestuursbeschikking.

Beide stelsels hebben gemeen dat zij het mogelijk maken om milieuvorwaarden op te leggen.

In beide stelsels gaat het om een samenspel van reglementair bepaalde milieuvorwaarden enerzijds (algemene en sectorale milieuvorwaarden resp. integrale milieuvorwaarden) met milieuvorwaarden die specifiek voor een individueel geval in een beslissing van het bestuur zijn bepaald anderzijds (milieuvorwaarden bepaald in een vergunning resp. nadere eisen).

De reglementair bepaalde milieuvorwaarden moeten worden vastgesteld door de Vlaamse regering. Ze worden uiteraard gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. De reglementaire aanpak biedt belangrijke voordelen in vergelijking met een systeem waar milieuvorwaarden uitsluitend op individuele basis (in een vergunning) worden bepaald. De aanpak biedt meer rechtsgelijkheid (gelijkaardige situaties vallen onder toepassing van dezelfde milieuvorwaarden) en rechtszekerheid (de milieuvorwaarden zijn gekend, zodat b.v. een onderneming die een investering plant er op voorhand weet van kan hebben en er rekening mee kan houden) en bovendien kosten-effectiviteit (o.a. omdat één maal vaststellen en publiceren in het Staatsblad goedkoper is dan voor ieder toepassingsgeval opnieuw de zaken te moeten uitzoeken en uitschrijven). De aanvullende mogelijkheid om milieuvorwaarden op te leggen die specifiek op een individueel geval zijn toegesneden, moet het dan weer mogelijk maken om, waar nuttig, rekening te houden met de grote variatie op het terrein, zowel qua lokale omstandigheden als qua specifieke bedrijfssituaties.

Verschilpunten tussen beide stelsels betreffen het inhoudelijk concept van de milieuvorwaarden en, gekoppeld hieraan, de doelgroepen waarvoor zij bedoeld zijn.

In de eerste formule gaat het om een piramidaal concept. Algemene milieuvorwaarden vormen de brede basis van de piramide. In een vergunning bepaalde milieuvorwaarden vormen de top. Tusschen bevinden zich de sectorale milieuvorwaarden. Ze zijn meer specifiek dan de algemene milieuvorwaarden maar zijn duidelijk minder specifiek dan de voorwaarden bepaald in de vergunning. Rechtshistorisch gezien, is dit stelsel gegroeid in samenhang met milieuvergunningsplichten. In oorsprong vergunningsvoorwaarden werden op een meer abstracte of algemene manier geformuleerd voor een bepaalde categorie vergunningsplichtige inrichtingen in zijn geheel (b.v. milieuvorwaarden voor de lozingen van meststoffenfabrieken of voor het afvalbeheer van stortplaatsen voor huishoude-

lijk afval) of voor een brede groep vervuilingsbronnen (bv. alle bedrijven die lozen op riool). Dit piramidale concept bekijkt een vervuilingsbron voor haar verschillende vervuilingsaspecten afzonderlijk. Naargelang van het probleem dat zij stellen, lenen deze vervuilingsaspecten zich tot een algemene of sectorale aanpak dan wel behoeven ze – minstens in bepaalde mate – individueel maatwerk. De vergelijking kan worden gemaakt met een blokkenhuis dat bloksgewijze benaderd wordt. Bijvoorbeeld, indien we de milieuverstoring bekijken die wordt veroorzaakt door een hotel-restaurant, kunnen we die ontleden in de aspecten afval, lozingen, airconditioning (geluidshinder o.m.), verbrandingsinstallaties (verwarming), eventueel zwembaden en waterrecreatie, opslagplaatsen voor ontvlambare vloeistoffen, ...

In de andere formule gaat het om milieuvoorwaarden die zijn bedacht om alle nadelen die de betrokken inrichtingen of activiteiten aan mens en milieu kunnen berokkenen te voorkomen en beperken door middel van een volkomen sluitend pakket milieuvoorwaarden. Integrale milieuvoorwaarden vormen voor de betrokken inrichtingen en activiteiten een all round, all in one, pakket voorwaarden. Anders dan algemene en sectorale milieuvoorwaarden gaan integrale voorwaarden dan ook uit van een bedrijfsactiviteit of onderneming. Het hotel-restaurant uit ons voorbeeld valt dan bv. onder een regeling inzake horeca-bedrijven. Die regeling brengt in één geordende wettekst alle milieuvoorwaarden samen die gelden voor de verschillende vormen van nadeel die het bedrijf kan veroorzaken aan mens en milieu. In deze benadering is het stellen van bijkomende individuele milieuvoorwaarden uitgesloten of uitzonderlijk. Bovendien wordt er niet gewerkt met een vergunning. De idee is dat het toepassingsgebied van een pakket integrale milieuvoorwaarden zo moet worden gekozen, en dat de inhoudelijke kwaliteit van deze voorwaarden zodanig moet zijn, dat het niet meer nodig is om een individuele inrichting of activiteit te bekijken en te beoordelen of – en zo ja onder welke voorwaarden – ze toelaatbaar is. Het is duidelijk dat dit concept van milieuvoorwaarden enkel toepassing kan vinden t.o.v. welbepaalde bronnen van milieuverstoring. Bovendien stelt het hoge kwaliteitseisen aan het wetgevende werk.

De twee stelsels sluiten elkaar uit. Een inrichting of activiteit valt ofwel onder het ene, ofwel onder het andere systeem.

Zoals in de tekstvoorstellen van de Commissie Bocken, worden procedure-aspecten die verband houden met de werking van beide stelsels behan-

deld in het luik Vergunningen en meldingsattesten, dat binnen afzienbare tijd ter goedkeuring wordt voorgelegd. In het kader van het eerste stelsel is een procedure nodig die de vergunningverlening regelt, met inbegrip van het opleggen van individuele milieuvoorwaarden. Voor het tweede stelsel is een meldingsprocedure nodig die regelt hoe inrichtingen en activiteiten waarvoor integrale milieuvoorwaarden gelden (zie infra, IV. Integrale milieuvoorwaarden) zich melden bij de overheid. Daarnaast zijn procedurebepalingen nodig die het opleggen van nadere eisen mogelijk maken.

Al deze procedureaspecten worden in één afzonderlijk tekstonderdeel gebundeld om verschillende redenen. Gemeenschappelijke aspecten (bv. het begrip milieutechnische eenheid en zijn impact op de bronnencontrole, de termijnberekening, de modaliteiten van bekendmaking, de verplichtingen bij veranderingen, de verplichtingen bij overdracht,...) hoeven slechts éénmaal te worden geregeld. Dit is gebruiksvriendelijker, voorkomt onnodige verschillen en resulteert in minder regelgeving. Verder blijft het overzicht behouden op de samenhang tussen vergunningsplichtige en andere hinderlijke inrichtingen en activiteiten (o.m. de overgang bij het overschrijden van bepaalde risicodrempels van het stelsel met integrale milieuvoorwaarden naar het stelsel met vergunningsplicht en vice versa).

We gaan nu meer in detail in op beide stelsels. We behandelen eerst de algemene en sectorale milieuvoorwaarden en de mogelijkheid om ze op punt te stellen met milieuvoorwaarden bepaald in een vergunning (III. Algemene en sectorale milieuvoorwaarden). Daarna behandelen we de integrale milieuvoorwaarden en de uitzonderlijke mogelijkheid om ze op punt te stellen via nadere eisen (IV. Integrale milieuvoorwaarden). We bespreken hierbij o.m. (A) het geldende recht, (B) de krachtlijnen van de tekstvoorstellen en de redenen waarom deze voorstellen een meerwaarde bieden t.o.v. de huidige wetgeving, en (C) de supranationale en grondwettelijke juridische context waarin de tekstvoorstellen kaderen.

III. Algemene en sectorale milieuvoorwaarden

A. Het geldende recht

Vlarem II is de meest bekende bundeling van algemene en sectorale milieuvoorwaarden (B. VI. R. 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, herhaaldelijk gewijzigd). Zoals in dit regeringsbesluit uitdrukkelijk wordt

aangegeven⁶, zijn de rechtsgronden voor de milieuvorwaarden die er in voorkomen te vinden in uiteenlopende wetten en decreten, met name :

- de Wet 1964 Luchtverontreiniging (wet 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging) (artikel 1) ;
- de Wet 1971 Oppervlaktewateren (wet 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging) (artikel 3) ;
- de Wet 1973 Geluidshinder (wet 18 juli 1973 op de geluidshinder) (artikel 3) ;
- het Grondwaterdecreet 1984 (decreet 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake grondwaterbeheer) (artikel 3) ;
- het Milieuvergunningsdecreet 1985 (decreet 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning) (artikel 20) ;
- de Wet 1985 Niet-ioniserende straling, infrasonen en ultrasonen (wet 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende straling, infrasonen en ultrasonen) (artikelen 2 en 3) ;
- het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid (artikel 3.2.1. e.v.).

De handhaving van de verschillende milieuvorwaarden moet gebeuren overeenkomstig de wet of het decreet waarop de voorwaarden in kwestie gegrond zijn (zie ook art. 6.1.0.3 van Vlarem II). Concreet betekent dit dat het toezicht, de bestuurlijke afdoening en de strafrechtelijke afdoening van milieuvorwaarden die gebaseerd zijn op het Milieuvergunningsdecreet 1985 moeten gebeuren volgens de handhabingsbepalingen vervat in dat decreet. Het toezicht, de bestuurlijke afdoening en de strafrechtelijke afdoening van milieuvorwaarden gegrond op de Wet 1964 Luchtverontreiniging moeten dan weer gebeuren conform de handhabingsbepalingen vervat in deze wet, enz.

De net beschreven regeling in Vlarem II biedt een mooie inleiding op de kenmerken van de wetgeving die naar geldend recht een rechtsgrond moet bieden voor het beleid inzake algemene en sectorale milieuvorwaarden :

- de desbetreffende bepalingen zijn versnipperd over verschillende wetten en decreten die dateren van 1964 tot de jaren negentig ;
- er zijn hiaten in de mogelijkheden die dit versnipperde arsenaal aan wetten en decreten biedt. Zo zijn milieuvorwaarden inzake bodembescherming niet mogelijk wanneer zij geen betrekking hebben op ingedeelde inrichtingen ;
- de bestaande wets- en decreetsbepalingen geven blijk van specifieke bekommernissen en zijn hierdoor beperkend. Zo betreft artikel 3 Wet 1971 Oppervlaktewateren in essentie de openbare riolen, de lozingen van afvalwater, en het gebruik van bepaalde producten. Artikel 3 Grondwaterdecreet betreft haast uitsluitend het verbieden, reglementeren of aan vergunning onderwerpen van diverse handelingen met stoffen die het grondwater kunnen verontreinigen ;
- nergens wordt bepaald dat milieuvorwaarden moeten worden afgestemd op het effectgerichte beleid. Concreet betekent dit dat de gebods- en verbodsbepalingen die verontreiniging willen voorkomen of beperken, worden uitgevaardigd zonder dat er een waarborg is dat ze worden afgestemd op de milieukwaliteit die men wil bekomen. Dit is een ernstige tekortkoming. Het uiteindelijke doel van het milieubeleid in zijn geheel is immers dat een bepaalde milieukwaliteit wordt bereikt ;
- de wetgeving is verouderd. Zo is er nergens aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van de rechtsonderhorigen. Er wordt geen poging ondernomen om ruimte te bieden voor technologische innovatie. Ook een command and control-wetgeving biedt hier nochtans mogelijkheden⁷. Zo ook is het samenwerkingsbeginsel, dat in het ontwerp van Zesde Milieu-actieplan van de EG nog meer aandacht krijgt dan in het voorgaande milieu-actieplan, er niet gekend. Nochtans biedt de totstandkoming van sectorale milieuvorwaarden er duidelijk een nuttige toepassingmogelijkheid voor (co-productie voorwaarden) ;

⁶ Art. 1.1.1. en art. 6.1.0.2. Vlarem 2.

⁷ Ook in de milieu-economische literatuur wordt dit gegeven thans uitdrukkelijk erkend. Zie b.v. P. BOHM & C.S. RUSSELL, "Comparative analysis of alternative policy instruments", in A.V. KNEESE & J.L. SWEENEY, *Handbook of natural resource and energy economics*, North Holland, 395-459 versus C.S. RUSSELL & Ph. T. POWELL, "Practical considerations and comparison of instruments of environmental policy" in J.C.M.J. VAN DEN BERGH (ed.), *Handbook of environmental and resource economics*, Cheltenham U.K., Edward Elgar, 307-327.

- de versnippering van rechtsgronden vormt de basis voor een versnippering in de toepasselijke handhabingsbepalingen. Zo moeten de toezichthoudende ambtenaren steeds goed voor ogen houden op grond van welke wet of decreet zij optreden. Deze petjesproblematiek vormt een risico voor de wettigheid van de handhaving. Bovendien zijn sommige handhabingsregelingen zwaar verouderd, o.m. qua strafmaat ;
- tot slot zijn een aantal van de rechtsgronden voor milieuvorwaarden omkaderd door een volkomen achterhaald geheel aan consultatieverplichtingen waaraan in theorie, op straffe van nietigheid⁸, moet worden voldaan bij de uitwerking van besluiten. We denken aan de Wet 1964 Luchtverontreiniging en de Wet 1973 Geluidshinder. Die archaische kaders voor het uitvaardigen van milieuvorwaarden kunnen duidelijk een opknappbeurt hebben ;

B. De tekstvoorstellen : krachtlijnen en beleidsmeerwaarde

De voorliggende tekstvoorstellen bieden een oplossing voor de geschetste tekortkomingen.

- Er is één uniforme rechtsgrond voor de uitvaardiging van algemene en sectorale milieuvorwaarden (art. 5.1.1. ontwerp Titel Milieuvorwaarden).
- De rechtsgrond is algemeen geformuleerd ; hiaten zijn uitgesloten (art. 5.1.1. en 5.1.2. ontwerp).
- De afstemming van de milieuvorwaarden op het effectgerichte beleid is decretaal verankerd. Zo moet o.m. rekening worden gehouden met de geldende milieukwaliteitsnormen. (art. 5.1.4. ontwerp, voornamelijk art. 5.1.4. a))
- Het decretaale kader legt de basis voor een actueel beleid. Er wordt een bepaling ingevoegd die eigen verantwoordelijkheid en technologische innovatie op genuanceerde wijze mogelijk maakt (artikel 5.1.5. ontwerp). Bij het ontwerpen van algemene en sectorale milieuvorwaarden wordt het samenwerkingsbeginsel toegepast (artikel 5.1.6. ontwerp).

- Omdat het ontwerp een uniforme rechtsgrond biedt voor de algemene en sectorale milieuvorwaarden legt het de basis voor een handhabingsbeleid (toezicht, bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening) op grond van uniforme teksten.
- Het historisch passief verbonden aan bepaalde oude teksten verdwijnt noodzakelijk doordat zij vervangen worden.

Anders dan thans het geval is (art. 20, lid 1, Milieuvergunningsdecreet 1985 j° art. 1.2.2.1. e.v. Vlare II), wordt niet voorzien in de mogelijkheid tot het aanvragen van sectorale afwijkingen op de algemene en sectorale milieuvorwaarden. Er wordt de voorkeur aan gegeven om systematisch en structureel zorg te dragen voor de kwaliteit van milieunormen en de beschikbare mensen en middelen hierop in te zetten. Het ontwerp bevat een reeks instrumenten die de behoefte aan een procedure voor sectorale afwijkingen doen verdwijnen.

De mogelijkheid tot het aanvragen van individuele afwijkingen op de algemene en sectorale milieuvorwaarden blijft bestaan. De procedure die hiervoor is voorzien, kan overeenkomstig een overgangsregeling, op termijn worden vervangen door de klasse I-vergunningsprocedure (voor meer informatie, zie de bespreking van art. 5.4.1 en van art. 11).

C. De supranationale en grondwettelijke rechtscontext

De Europese milieuwetgeving bevat geen relevante bepalingen voor het decretaale kader waarin dit ontwerp voorziet. Het enige wat kan opgemerkt worden, is dat de Europese regelgeving een goede reden vormt om in een degelijke rechtsgrond voor de uitvaardiging van milieuvorwaarden te voorzien. Immers, die algemene rechtsgrond kan het proces van implementatie van dochterrichtlijnen met o.a. emissienormen versnellen. We kunnen er zo gemakkelijker voor zorgen dat we Europese richtlijnen tijdig kunnen omzetten.

Op grondwettelijk niveau zijn er geen specifieke beperkingen, noch voor wat betreft de bevoegdheidsverdeling noch voor wat betreft het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Het vaststellen van een rechtsgrond voor het uitvaardigen van milieuvorwaarden en van een decretaale kader waarbinnen dit moet gebeuren, past ten volle in de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu. Sedert de staatshervorming van 1993 zijn er geen vermel-

⁸ Zie b.v. Raad van State nr. 17.455, 18 februari 1976 (Unie der Belgische installateurs in centrale verwarming, verluchting en pijpleidingen).

denswaardige beperkingen meer⁹. Ook voor wat betreft het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod zijn er geen problemen¹⁰.

IV. Integrale milieuvoorwaarden

De voorgestelde regeling stoelt o.m. op een analyse van het huidige meldingsregime voor klasse 3-inrichtingen¹¹, op de voorstellen van de Commissie Bocken¹² en op de desbetreffende commentaren

⁹ O.m. art. 6 § 1, II, 1° BWHI 1980 en BWHI 1980 zoals gewijzigd in 1988, versus art. 6 § 1, II, 1° BWHI 1980 zoals gewijzigd in 1993.

¹⁰ C.M. BILLIET, Normstellingsinstrumentarium en sanctie-instrumentarium: de randvoorwaarden ingevolge de algemene juridische context. Randvoorwaarden ingevolge gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod (DWTC-rapport), K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid en C.E.S., 2000, 44 p.

¹¹ C. BILLIET, Titel Vergunningen en meldingsattesten, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), Voorontwerp decreet milieubeleid, Brugge, Die Keure, 1995, (440) nrs. 145-150; J. BLANCKE, "Artikel 4", in D. LINDEMANS (ed.), De milieuvergunning. Artikelsgewijze commentaar, in K. DEKETELAERE & M. DEKETELAERE (eds.), Commentaar Milieurecht Vlaams Gewest, Brugge, Die Keure, losbladig, maart 1993, 39-48, voornamelijk nrs. 5-14; M. Denys, P. Flamey, B. Schöfer, J. Ghysels, E. Empereur & V. Janssens, Commentaar bij het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en het Uitvoeringsbesluit van 6 februari 1991 (Vlarem), Kluwer, Antwerpen, 1991, o.m. 35 - 37; E. De PUE, L. Lavrysen & P. Stryckers, Milieuzakboekje 1993, Kluwer, Diegem, 1993, 105.; E. De Pue, L. Lavrysen & P. Stryckers, Milieuzakboekje 2001, Kluwer, Diegem, 2001, p. 263 - 277; J. HEYMAN, "Kan de gemeentelijke overheid de exploitatie van meldingsplichtige inrichtingen verbieden? (noot bij Raad van State nr. 57 591, VAN DE SOMPEL)", Tijdschrift voor Gemeenterecht, 1996, 306-309; W. LAMBRECHTS, Overzicht van het Belgisch Milieurecht, Kluwer, België, 1999, 149; E. LANCKSWEERDT, "Overzicht van de rechtspraak van de Raad van State in verband met het milieuvergunningsdecreet en het Vlarem I en II (stand 16 juni 1994)", in C. BILLIET (ed.), Milieuvergunningen en milieumeldingen. Recht en praktijk, Brugge, Die Keure, 1994, (53) 58; E. LANCKSWEERDT, "De milieurechtspraak van de Raad van State (17 juni 1994-31 augustus 1995). De rechtspraak van de Raad van State in verband met milieuvergunningsdossiers (rechtspraak inzake de toepassing van het milieuvergunningsdecreet en het Vlarem I en II, en aanverwante wetgevingen)", Tijdschrift voor Milieurecht, 1995, (446) 447; E. LANCKSWEERDT, "De milieurechtspraak van de Raad van State gedurende het gerechtelijk jaar 1995-1996 (1 september 1995-31 augustus 1996) (rechtspraak inzake de toepassing van het milieuvergunningsdecreet en het Vlarem I en II, en aanverwante wetgevingen)", Tijdschrift voor Milieurecht, 1996, (398) 398; A. VERHOEVEN, "Milieumeldingen: het recht en de praktijk", in C. BILLIET (ed.), Milieuvergunningen en milieumeldingen. Recht en praktijk, Brugge, Die Keure, 1994, 89-119; A. VERHOEVEN, Gids

van de Sociaal-economische Raad van Vlaanderen ("Het milieuvergunningsbeleid : evaluatie en voorstellen inzake milieuvergunningen en -vergunningsprocedure" van juni 1998¹³, voortaan "SERV (1998)") en van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen ("Over de voorstellen inzake bronnencontrole in het I.C.H.M.-voorontwerp decreet milieubeleid"¹⁴, voortaan "MINA-raad (1998)"), op de Waalse en Brusselse meldingsregimes voor klasse 3-inrichtingen en ten slotte op het Nederlandse stelsel van integrale milieuvoorwaarden.¹⁵

Het ARAB (1946) is nog steeds van toepassing in het Waalse Gewest. In de nabije toekomst zal echter het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning in werking treden¹⁶. Het houdt

Milieuvergunning. De procedure en controle inzake milieuvergunningen en meldingen van hinderlijke inrichtingen, Brussel, Politeia, 2000, 493 p. (voortaan "VERHOEVEN (2000)"), voornamelijk 45-53 en 281 - 282.

¹² Art. 4.4.1. tot 4.4.9. Voorontwerp decreet milieubeleid (1994), toegelicht in W. LAMBRECHTS, A. VERHOEVEN, H. BOYDENS & F. MARTENS, Titel Algemene, sectorale en integrale voorwaarden, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), Voorontwerp decreet milieubeleid, Brugge, Die Keure, 1995, 307-315; art. 4.6.1. tot 4.6.169 Voorontwerp decreet milieubeleid (1994), toegelicht in C. BILLIET, Titel Vergunningen en meldingsattesten, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), Voorontwerp decreet milieubeleid, Brugge, Die Keure, 1995, 440-612. Zie ook C. BILLIET, "Het voorstel Vergunningen & meldingsattesten van de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest: de toekomst?", in C. BILLIET (ed.), Recente ontwikkelingen inzake milieuvergunningen, Brugge, Die Keure, 1993, 45-80.

¹³ SERV, Het milieuvergunningsbeleid: evaluatie en voorstellen inzake milieuvergunningen en vergunningsprocedures, Brussel, 10 juni 1998, 80 p.

¹⁴ MINA-raad, Advies over de voorstellen inzake bronnencontrole in het I.C.H.M.-Voorontwerpdecreet milieubeleid (Deel 4. Besluitvorming: Titel 3. Milieuhygiënische normen; Titel 4. Algemene, sectorale en integrale voorwaarden; Titel 6. Vergunningen en meldingsattesten), Brussel, 2 juli 1998, 67 p.

¹⁵ Zie F. MARTENS & C.M. BILLIET, "Naar een nieuw meldingssysteem voor derde klasse-inrichtingen in het Vlaamse Gewest" (dl.1), Tijdschrift voor Milieurecht, 2001, 426-459 en C.M. BILLIET & F. MARTENS, "Naar een nieuw meldingssysteem voor hinderlijke inrichtingen in het Vlaamse Gewest" (dl.2), Tijdschrift voor Milieurecht, 2002, ca. 20 p., ter perse (voortaan "BILLIET & MARTENS (2002)").

¹⁶ B.S. 8 juni 1999. Het decreet treedt in werking op de door de regering te bepalen datum (art. 183 decreet).

belangrijke nieuwigheden in en voert o.m. een meldingsregime voor klasse 3-inrichtingen in¹⁷.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft met de ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning een eigen milieuvergunningssysteem ingevoerd¹⁸. Dit vergunningssysteem werd nog voor zijn inwerkingtreding (eind 1993) verfijnd door een tweede ordonnantie¹⁹. De ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende milieuvergunningen²⁰ heeft vervolgens een nieuw vergunningssysteem tot stand gebracht. Deze laatste ordonnantie voert de meldingsplichtige klasse III – inrichtingen in²¹.

De Nederlandse ervaringen met integrale milieuvoorwaarden²² gaan terug tot midden de jaren tachtig van de vorige eeuw. De eerste besluiten houdende dergelijke pakketten standaardvoorschriften traden er in werking op 1 januari 1988. De besluiten werden aanvankelijk uitgevaardigd op grond van de Hinderwet. Vanaf 1993 gebeurde dit op grond van de Wet milieubeheer (het betreft hier de zogenaamde art. 8.40 amvb's). In 1994 werd deze eerste generatie standaardvoorschriften geëvalueerd. Omdat de evaluatie positief uitviel, koos de Nederlandse regering in 1995 voor een uitbreiding van de toepassing van de formule. Wel werden

¹⁷ F. GRAUX, A. LEBRUN, L. LEBRUN, J. MARBEHANT & J. PIRLET, *Le nouveau permis d'environnement*. Décret du 11 mars 1999, Bruxelles, Kluwer, 2000, 179 p.; V. HAENEN, "Développements récents des régimes d'autorisations administratives en rapport avec l'environnement et l'urbanisme. Les développements récents dans la région wallonne", in M. PAQUES (ed.), *Recente ontwikkelingen inzake vergunningen met betrekking tot milieu en ruimtelijke ordening. Een Europees en intergewestelijk perspectief*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1999, 175-204, inzonderheid 184-186 en 190-191; F. LAMBOTTE, "Le régime de la déclaration", in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*. Actes du colloque interuniversitaire organisé par les Facultés de droit de Bruxelles, Liège et Louvain, le Centre d'Etude du Droit de l'Environnement des Facultés universitaires Saint-Louis et l'Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire de l'U.L.B.-L.L.N. les 18 et 19 novembre 1999, Bruxelles Bruylant, 2000, 299-327; P. MOERYNCK, "Le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement: aperçu des innovations", *Aménagement – Environnement*, 1999, 255-265, voornamelijk 258-259 en 261-263.

¹⁸ B.S., 29 augustus 1992. De datum van inwerkingtreding van deze ordonnantie werd uitgesteld tot 1 december 1993 (zie ordonnantie 15 juli 1993, B.S. 24 juli 1993).

¹⁹ Ordonnantie 23 november 1993, B.S. 26 november 1993.

²⁰ B.S., 26 juni 1997.

²¹ J. SAMBON, "La nouvelle ordonnance relative aux permis d'environnement", *Aménagement – Environnement*, 1998, 21-33, voornamelijk 25-26; SAMBON, J., "Les modifications au régime des installations classées et à la procédure d'évaluation des incidences apportées par les ordonnances du 5 juin 1997", in M. PAQUES (ed.), *Recente ontwikkelingen inzake vergunningen met betrekking tot milieu en ruimtelijke ordening. Een Europees en intergewestelijk perspectief*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1999, 135-173, voornamelijk nrs. 8 en 9; A. VAN DAMME, "Recente ontwikkelingen inzake de Brusselse milieuvergunningswetgeving", in K. DEKETELAERE & M. DEKETELAERE (eds.), *Jaarboek Milieurecht 1999*, Brugge, Die Keure, 2000, 377-404, voornamelijk 379, 397-402 en 402-404.

Zie bijkomend A. VAN DAMME, "Ordonnantie betreffende de milieuvergunning van 30 juli 1992 (B.S., 29 augustus 1992)", in C. BILLIET (ed.), *Recente ontwikkelingen inzake milieuvergunningen*, Brugge, Die Keure, 1993, 81-106, voornamelijk 84-85 en 100.

²² M.N. BOEVE & P. HOUWELING, "Afstand doen van afstandsnormen in milieu-amvb's? Vestiging van bedrijven in het licht van het MDW-project", *Milieu & Recht*, 1998, 220-225; W. BRUSSAARD, Th. G. DRUPSTEEN, P.C. GILHUIS en N.S.J. KOEMAN, *Milieurecht*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1996, nr. 230 en nrs. 260-262; T.A. DE HAAN & C.W.J. VAN SMEDEN-ABRAHAMSE, *Vijf jaar Wet milieubeheer: 100 vragen aan en antwoorden van het informatiepunt Wet milieubeheer*, Den Haag, VROM, februari 1998, 39-41; DELOITTE & TOUCHE, *Toepassing eerste drie herziene amvb's 8.40. Eindrapportage praktijkervaringen* (15 december 2000), in ECMW 2001/12, Den Haag, VROM, 2001, 50 p. (voortaan "DELOITTE & TOUCHE (2001)"); Th. G. DRUPSTEEN en N.S.J. KOEMAN, *Wet milieubeheer. Tekst en commentaar*, Deventer, Kluwer, 1996, 130-204, voornamelijk 130-133 en 192-198; L.E.M. HENDRIKS, "Het systeem van vergunningen en algemene regels (hoofdstuk 8 Wm) in strafrechtelijk perspectief", T.M.A., 1997, 85-90; P. HOUWELING, "Zorgplichtbepalingen in de nieuwe art. 8.40 Wm-besluiten", *Milieu & Recht*, 1997, 142 - 148; P. HOUWELING & R. UYLENBURG, "Het rechtsoordeel over de melding in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht", N.T.B., 1998, 253-261; JANSSEN, M., "Leven zonder milieuvergunning", *Milieumagazine*, 1998, 30-33; JONKER, L., "Algemene regels", *Milieu & Recht*, 1986, 70-76, voornamelijk 74-75; H. MENNINGA, "Nieuw regime inrichtingen", *Milieu & Recht*, 1995, 151; F.C.M.A. MICHIELS, *De Wet milieubeheer*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, 76-89; M. PEETERS, "Art. 2.a amvb's Hinderwet: algemene regels vervangen de vergunningsplicht. Verslag van de achttiende ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht", *Milieu & Recht*, 1988, 181-183; H.J.A.M. VAN GEEST, "Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit: forensen tussen macht en markt", *Milieu & Recht*, 1996, 118-122.

Achtergrondinformatie: G.A. BIEZEVELD, "De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne gaat veranderen", *Milieu & Recht*, 1989, 442 - 452, voornamelijk 447; Th. DRUPSTEEN & C. SMIT, *Wet Algemene bepalingen milieuhygiëne: algemene regels en vergunningsstelsels voor inrichtingen. Verslag van de tiende ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1986, 34 p.; P.C. GILHUIS, "Tussen verandering en continuïteit: het hoofdstuk over vergunningen en algemene regels", *Milieu & Recht*, 1993, 86-96; M.G. HORDIJK, "Een nieuwe wet voor het milieubeheer", *Milieu & Recht*, 1993, 66-74; L. MICHIELS, "Een integrale milieuwet in Nederland: de Wet Milieubeheer", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1993, 216-220.

aanpassingen doorgevoerd. Daarom spreekt men over een tweede generatie standaardvoorschriften.

Vernieuwingen betroffen o.m. het feit dat het toepassingsgebied van de aparte pakketten standaardvoorschriften globaler zou worden omschreven en dat er een voorkeur zou gaan naar het gebruik van doelvoorschriften. Het eerste besluit van de tweede generatie trad in werking op 1 oktober 1998. Ook deze tweede generatie voorschriften werd reeds geëvalueerd. Het desbetreffende rapport werd gefinaliseerd einde 2000 (Deloitte & Touche (2001)). De pakketten standaardvoorschriften die zijn opgesteld betreffen o.m. de volgende hinderlijke inrichtingen en activiteiten :

- eerste generatie-besluiten : brood- en banketbakkerijen, slagerijen, woon- en kantoorgebouwen, LPG-tankstations, gasdrukregel- en -meetstations, riool- en poldergemalen, detailhandel, doe-het-zelf-bedrijven, chemische wasserijen, herstellinrichtingen voor motorvoertuigen, akkerbouwbedrijven, rundveehouderijen, horecabedrijven, houtbewerkende bedrijven, tuinbouwbedrijven met bedekte teelt ;
- tweede generatie-besluiten : horeca, sport en recreatie ; woon- en verblijfgebouwen ; detailhandel en ambachtsbedrijven ; inrichtingen voor motorvoertuigen ; opslag en transportbedrijven ; bouw- en houtbedrijven ; textielreinigingsbedrijven.

Elk van de geanalyseerde meldingsregimes heeft bijgedragen tot het voorliggende ontwerp van decreet. De Nederlandse ervaringen vormen de belangrijkste inspiratiebron.

In de huidige stand van zaken zijn in Nederland zeker 55% van de inrichtingen die midden jaren tachtig vergunningsplichtig waren in het systeem ingevoegd. Om dit cijfer op zijn juiste waarde te kunnen schatten moet hier wel aan worden toegevoegd dat Nederland nooit een systeem van meldingsplichtige inrichtingen heeft gekend terwijl Vlaanderen reeds geruime tijd werkt met een klasse III, zijnde de meldingsplichtige inrichtingen.

Nederland streeft ernaar om dit percentage op te voeren tot 75%. Om dit doel te bereiken, kunnen de beleidsvoerders steunen op vijftien jaar ervaring, op een voortdurende beleidsevaluatie en -bijsturing²³ en op een goede ruimtelijke ordening. Dit laatste element maakt dat de gebiedgerichte problemen in Nederland beperkter blijven en dat

een instrument als de integrale voorwaarden dus meer kansen krijgt.

De selectie van categorieën inrichtingen en activiteiten die aan integrale milieuvorwaarden in combinatie met meldingsplicht zouden worden onderworpen en het opstellen van concrete pakketten standaardvoorschriften blijven cruciaal voor het welslagen van deze nieuwe formule. Zoals in Nederland zal men in Vlaanderen in een eerste fase de nodige ervaring moeten opbouwen om dan geleidelijk aan het toepassingsgebied van het systeem te kunnen uitbreiden.

A. Het geldende recht

De formule van integrale milieuvorwaarden annex een meldingsplicht bestaat niet in de huidige wetgeving. De regeling die er het dichtst bij aanleunt, is het meldingsregime op grond van het Milieuvergunningsdecreet 1985. Dit meldingsregime betreft het exploiteren en veranderen van inrichtingen die als klasse 3-inrichtingen zijn opgenomen in de Indelingslijst van Bijlage 1 bij Vlarem I. De milieuvorwaarden die voor de meldingsplichtige inrichtingen gelden, zijn echter geen integrale milieuvorwaarden die specifiek met het oog op de betrokken inrichtingen zijn opgesteld. Integendeel, voor deze relatief kleine inrichtingen gelden de algemene en sectorale milieuvorwaarden van Vlarem II. Deze milieuvorwaarden zijn soms zeer uitgebreid en complex. Ze zijn veelal niet aangepast aan het schaalniveau en het specifieke karakter van de betrokken klasse 3-bedrijven. De exploitanten staan voor de uitdaging om in het geheel van reglementair bepaalde voorwaarden deze bijeen te sprokkelen die in concreto toepassing kunnen vinden op de eigen kleine onderneming. Dit voorwaardensysteem biedt de exploitanten geen rechtszekerheid en is niet gebruiksvriendelijk. Vanuit het oogpunt van het milieubeleid is het ondoelmatig.

De meldingsplicht die is bepaald is een machtigende meldingsplicht. In principe is het verboden de betrokken inrichtingen te exploiteren of te veranderen. Wie gevolg geeft aan de meldingsplicht en de voorgenomen exploitatie of verandering op gelijke wijze aanmeldt, verwerft evenwel het recht tot exploiteren of veranderen van de inrichting. In dit basismechanisme van een algemeen verbod met mogelijkheid tot individuele uitzonderingen, is de meldingsplicht verwant met de vergunningsplicht. Een groot verschil tussen meldingsplicht en vergunningsplicht is evenwel dat het exploiteren of veranderen van de meldingsplichtige inrichtingen – voor zover uiteraard voldaan is aan alle wettelijke en reglementaire bepalingen – niet kan worden

²³ BILLIET & MARTENS (2002), nrs. 123-162.

verboden. Door de aanmelding verwerft men automatisch het recht om te exploiteren. Een vergunningsaanvraag daarentegen behoeft een beslissing van het bestuur en kan dus worden geweigerd.

De aanmelding zelf is een zogenaamde postkaartmelding. Daags nadat de aanmelding is verricht, mag een aanvang worden gemaakt met het exploiteren of veranderen van de betrokken inrichting (art. 4, § 3, Vlarem I). Er is geen controle op de juistheid van de melding. Aldus wordt niet nagekeken of de aanmelder terecht het meldingsregime van toepassing acht. Het is nochtans denkbaar dat de betrokken inrichting niet meldingsplichtig is omdat zij niet ingedeeld is of omdat zij vergunningsplichtig is. Ook is er geen controlemechanisme omtrent de vraag of de aangegeven rubriek de juiste is en, bijgevolg, de juiste sectorale voorwaarden van toepassing worden geacht. Verhoeven vermeldt dat in sommige gemeenten systematisch een plaatsbezoek gebeurt naar aanleiding van een melding. Dergelijk plaatsbezoek zou meermaals aan het licht brengen dat de betrokken inrichting in werkelijkheid vergunningsplichtig is of dat de melding anderszins niet in orde is, b.v. omdat op het meldingsformulier een meldingsplichtige rubriek ontbreekt²⁴. Dit meldingssysteem biedt de exploitant slechts weinig rechtszekerheid. Het is evenmin doelmatig en doeltreffend voor de bescherming van het leefmilieu. Ten slotte zijn er geen uitzonderingen mogelijk op de meldingsplicht. De aanmelding betekent een toepassingslast, zij het een geringe, voor overheid en rechtsonderhorigen. Een uitzonderingsmogelijkheid zou een controle impliceren op het nut van deze toepassingslast voor elk van de betrokken categorieën inrichtingen.

B. De tekstvoorstellen : krachtlijnen en meerwaarde

De bedoeling van het voorliggende ontwerp is een degelijke decretale basis te leggen voor een systeem van integrale milieuvorwaarden met meldingsplicht.

Dit impliceert noodzakelijk dat op het decreetsniveau ook wordt voorzien in pertinente en afdoende waarborgen tegen een ondoelmatig, foutief of gebrekkig gebruik van de formule.

Bijkomende aandachtspunten betreffen de band met het effectgerichte beleid, de mogelijkheid tot eigen verantwoordelijkheid en technologische innovatie aan de kant van de betrokken rechtsonderhorigen, en de positie van derden.

Het stelsel van integrale milieuvorwaarden met meldingsplicht dat in de navolgende artikelen is vervat, kan toepassing vinden op de volgende inrichtingen en activiteiten :

- inrichtingen en activiteiten die in de huidige stand van de wetgeving vergunningsplichtig zijn ;
- inrichtingen en activiteiten die in de huidige stand van de wetgeving meldingsplichtig zijn ;
- inrichtingen en activiteiten die in de huidige stand van de wetgeving noch vergunningsplichtig noch meldingsplichtig zijn.

Het stelsel ziet er als volgt uit.

De integrale milieuvorwaarden zijn, zoals reeds aangegeven, voorwaarden die alle vormen van nadeel die de betrokken inrichtingen of activiteiten kunnen veroorzaken aan mens en milieu willen voorkomen of beperken. Dit sluitende pakket milieuvorwaarden kan, uitzonderlijk, worden op punt gesteld met nadere eisen. Nadere eisen zijn milieuvorwaarden die in welbepaalde gevallen de afstemming met erg specifieke lokale situaties moeten mogelijk maken. Nadere eisen kunnen worden opgelegd op het tijdstip van aanmelding en, in voorkomend geval, op een later tijdstip. Zij worden opgelegd via een beslissing van het bestuur na een procedure.

De inrichtingen en activiteiten waarvoor een besluit houdende integrale milieuvorwaarden is uitgevaardigd, zijn in beginsel meldingsplichtig, omdat deze plicht doorgaans volgende functies vervult en/of voordelen heeft.

- Een melding laat toe na te gaan of de betrokken inrichting wel degelijk onder de toepassing valt van de integrale milieuvorwaarden in kwestie.
- De melding impliceert een identificatie van de verontreinigings- en hinderbronnen, die de handhaving dient. De inspectiediensten weten waar de betrokken inrichtingen en activiteiten gelokaliseerd zijn en kunnen bijgevolg meer doelgericht en planmatig werken.
- De melding maakt het mogelijk statistische informatie aan te leggen voor het voeren van een beleid van bronnencontrole en voor de ontwikkeling van de milieuvorwaarden en het overige instrumentarium ter zake (zie ook de toelichting bij art. 5.3.2. 5°).

²⁴ VERHOEVEN (2000), 51.

- De overheid kan het meldingssysteem gebruiken met het oog op gerichte informatieverstrekking aan de betrokken doelgroepen over de inhoud van de integrale voorwaarden en eventuele wijzigingen ervan, en over manieren om deze voorwaarden na te leven (vergelijk met PRESTI).

De meldingsplicht, die geregeld wordt in de procedure-titel die in afwerking is (zie hoger), wordt een machtigende meldingsplicht. Zolang de aanmelding niet op rechtsgeldige wijze is gebeurd, geldt een verbod tot het exploiteren van de betrokken inrichtingen of tot het uitoefenen van de betrokken activiteiten. Na rechtsgeldige aanmelding mag men van rechtswege exploiteren. Het is m.a.w. niet mogelijk de exploitatie of uitoefening van de betrokken inrichtingen en activiteiten te verbieden.

De aanmelding is geen postkaartmelding. Bij aanmelding gebeurt een controle omtrent de vraag of de aanmelder op juiste wijze het verband heeft gelegd tussen zijn inrichting of activiteit en de bestaande besluiten houdende integrale voorwaarden. Zo wordt nagegaan of deze inrichting of activiteit wel aanmeldingsplichtig is en of het juiste besluit houdende integrale milieuvoorwaarden van toepassing wordt geacht.

Op de meldingsplicht kan uitzondering worden gemaakt. In het besluit houdende integrale milieuvoorwaarden kan de Vlaamse regering bepalen dat de meldingsplicht niet of deels niet van toepassing is voor de betrokken inrichtingen of activiteiten. Het is de bedoeling dat enkel van deze uitzondering wordt gebruik gemaakt wanneer de functies die met behulp van de melding worden vervuld (zie hiervoor), ook op een andere wijze kunnen worden verzekerd of deze functies of voordelen voor het gegeven toepassingsgebied niet relevant zijn. De Vlaamse regering moet de afwijking van het principe verantwoorden in een verslag (zie art. 5.3.3).

De waarborgen die op decretaal niveau moeten worden ingebouwd, betreffen in eerste orde het doelmatige en juiste gebruik van de formule van de integrale milieuvoorwaarden door de Vlaamse regering. Deze waarborgen zijn de volgende :

- de bevoegdheid tot het vaststellen van besluiten houdende integrale milieuvoorwaarden is omkaderd door randvoorwaarden. Artikel 5.1.3. van het ontwerp bepaalt uitdrukkelijk dat dergelijke milieuvoorwaarden slechts mogelijk zijn voor categorieën van inrichtingen of activiteiten die normaliter enkel een beperkte milieuversto-

ring kunnen veroorzaken of voor categorieën van inrichtingen en activiteiten die een milieuverstoring veroorzaken die van inrichting tot inrichting, activiteit tot activiteit, een homogeen profiel vertonen. Dit kunnen dus redelijk omvangrijke inrichtingen zijn, maar met een overzichtelijke milieuproblematiek. Bovendien moeten de middelen tot afdoende remediëring van de milieuproblemen bestaan en beschikbaar zijn ;

- de beslissing tot het vaststellen van een besluit houdende integrale milieuvoorwaarden moet gemotiveerd zijn in overeenstemming met de randvoorwaarden bepaald in artikel 5.1.3. Artikel 5.3.1. bepaalt beslissingscriteria die deze randvoorwaarden concretiseren. Meer bepaald worden criteria opgelegd die moeten worden gerespecteerd bij de keuze en afbakening van de categorieën van inrichtingen en activiteiten waarvoor al dan niet integrale voorwaarden zullen worden opgesteld. Er moet duidelijk worden gemaakt hoe deze criteria hebben doorgewerkt in de besluitvorming in een verslag dat bij het besluit houdende integrale milieuvoorwaarden wordt gevoegd wanneer dit wordt bekendgemaakt in het Staatsblad ;
- het ontwerp van besluit houdende integrale milieuvoorwaarden wordt onderworpen aan een inspraakprocedure (artikel 5.1.6.). Deze inspraakprocedure is in meer dan één opzicht nuttig (infra, bespreking artikel). Zij maakt o.m. een constructieve controle mogelijk op het gebruik dat de regering maakt van de bevoegdheid die haar is toegekend in artikel 5.1.3. ;
- ieder besluit houdende integrale milieuvoorwaarden moet worden opgesteld volgens een zelfde basisstramien : artikel 5.3.2. geeft een opsomming van de minimale inhoud van deze besluiten ;
- onvolkomenheden in de uitwerking van de integrale milieuvoorwaarden vallen redelijkerwijze niet volledig uit te sluiten. Het is immers zeer moeilijk om echt alles te voorzien en op te lossen. Daarom wordt boven op de mogelijkheid tot nadere eisen als permanent vangnet voor eventuele onvolkomenheden een zorgplichtbepaling ingevoegd (art. 5.3.7.). Daarom is ook een geregelde evaluatie en modernisering van de voorwaardenpakketten belangrijk ;

Het cruciale belang van een systematische band tussen brongericht en effectgericht beleid kan niet voldoende worden onderlijnd. Waartoe dienen mi-

lieuvoorwaarden allerhande wanneer niet naar een bepaalde milieukwaliteit wordt toegewerkt ? Wanneer bij het formuleren van milieuvoorwaarden niet wordt gestreefd naar het respecteren, respectievelijk realiseren, van grenswaarden en richtwaarden inzake milieukwaliteit ? In de huidige stand van de wetgeving ontbreekt een decretale verankering van deze fundamentele beleidsopdracht (zie de art. 2.2.1. tot 2.2.7. Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid ; zie ook artikel 2.1.2 Vlare II). De band tussen integrale milieuvoorwaarden enerzijds en een (al dan niet gebiedsgericht) beleid met een bepaalde milieukwaliteit anderzijds wordt in het ontwerp van decreet op verschillende niveaus gesystematiseerd :

- bij het vaststellen van integrale milieuvoorwaarden moet de Vlaamse regering rekening houden met de geldende milieukwaliteitsnormen, met inbegrip van de bijzondere milieukwaliteitsnormen (artikel 5.1.4.) ;
- bij het vaststellen van integrale milieuvoorwaarden moet de Vlaamse regering ook rekening houden met de bestaande toestand van het milieu, voor zover de betrokken inrichtingen en activiteiten hier gevolgen voor kunnen hebben (eveneens artikel 5.1.4.). Deze bepaling maakt het mogelijk inhoud te geven aan het stand still-beginsel (art. 1.2.1, § 2, DABM) ;
- er wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de Vlaamse regering bij het uitwerken van integrale voorwaarden deze voorwaarden kan modulieren al naargelang van de ligging van de betrokken inrichtingen of activiteiten in of nabij gebieden met een bepaalde functie of bestemming. Wanneer dit aangewezen is, bepaalt de regering een inplantingsgebod, een inplantingsverbod of afstandregels (artikel 5.3.4.) ;
- de mogelijkheid tot nadere eisen (artikel 5.3.5.) is er uiteraard op bedacht om specifieke lokale omstandigheden op te vangen.

Ruimte voor een eigen verantwoordelijkheid van de exploitanten en andere rechtsonderhorigen en ruimte voor technologische innovatie, zijn belangrijk voor de goede toepassing, de duurzaamheid en de kosten-effectiviteit van milieuregelgeving. Sommige categorieën normen bieden dergelijke ruimte, andere niet. Het onderscheid tussen doelvoorschriften en middelenvoorschriften is relevant in dit verband. Doelvoorschriften zoals b.v. emissienormen bieden ruimte voor eigen keuzen en technologische innovatie. Het ontwerp van decreet tracht de uitbouw van deze ruimte in besluiten

houdende integrale milieuvoorwaarden te ondersteunen door een bepaling die een genuanceerde voorkeur uitdrukt voor het gebruik van doelvoorschriften (artikel 5.1.5). Ook in dit verband moet de inspraakmogelijkheid (artikel 5.1.6) vruchten afwerpen.

Er is behoefte aan decretale waarborgen voor de positie van derden. Immers, het stelsel van integrale milieuvoorwaarden met meldingsplicht kan ook toepassing vinden op inrichtingen en activiteiten die momenteel vergunningsplichtig zijn. In het kader van een vergunningsprocedure genieten derden uiteenlopende rechten. Ze kunnen voor het eigen standpunt opkomen in het kader van het openbaar onderzoek van de aanvraag. Ze kunnen in beroep gaan tegen de uitspraak in eerste aanleg. Gaan zij niet akkoord met de uitspraak in beroep, kunnen zij de vergunningsbeslissing aanvechten voor de Raad van State. Diverse bekendmakingsverplichtingen zijn erop gericht hen tijdig te informeren over het verloop van de vergunningsprocedure. Wanneer er geen vergunningsprocedure meer is, verdwijnen deze mogelijkheden. Het is belangrijk een alternatief te bieden. Het ontwerp van decreet voorziet daarom dat het ontwerp van besluit houdende integrale milieuvoorwaarden wordt onderworpen aan een inspraakprocedure (artikel 5.1.6.). Het is duidelijk dat deze inspraakmogelijkheid ook bedoeld is om preventieve rechtsbescherming te bieden aan derden. De mogelijkheid tot inspraak voor "eenieder" en het advies van een of meer adviesraden moeten in het bijzonder een alternatief bieden voor procedurele rechten die derden-belanghebbenden en milieuverenigingen genieten in het kader van de vergunningsprocedure op grond van het Milieuvergunningsdecreet 1985.

In het voorgenomen procedureluik zullen derden verder procedurele rechten krijgen in het kader van de procedure tot het opleggen van nadere eisen.

Ook is het de bedoeling om derden in het kader van het voorgenomen decreet handhaving een initiatiefrecht toe te kennen inzake sommige bestuurlijke sancties, zodat zij ook beschikken over een concrete mogelijkheid om van de overheid al dan niet een optreden uit te lokken.

De beleidsmatige voordelen van een systeem van integrale voorwaarden met meldingsplicht zijn mede afhankelijk van de situatie die het referentiepunt vormt. Toen men in Nederland in de jaren tachtig van de vorige eeuw een begin maakte met het systeem, waren de betrokken hinderlijke inrichtingen en activiteiten er allen vergunningsplichtig.

tig en werden de exploitatievoorwaarden in hoofdorde op individuele basis in de vergunning zelf bepaald. In het Vlaamse Gewest is de bestaande toestand merkkelijk verschillend. Er bestaat sedert een decennium een meldingsregime en sedert jaren worden de exploitatievoorwaarden er in belangrijke mate op reglementaire basis bepaald. Om de beleidsvoordelen te kunnen schetsen die integrale milieuvoorwaarden met meldingsplicht kunnen bieden, gegeven de Vlaamse referentiesituatie, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de drie uitgangssituaties die mogelijk zijn :

- integrale milieuvoorwaarden met meldingsplicht worden toegepast op inrichtingen en activiteiten die thans vergunningsplichtig zijn ;
- zij worden toegepast op inrichtingen en activiteiten die thans meldingsplichtig zijn ;
- zij worden toegepast op inrichtingen en activiteiten die niet ingedeeld zijn²⁵.

In elk van de drie startsituaties heeft de overschakeling naar integrale milieuvoorwaarden met meldingsplicht beleidsmatige voordelen. De belangrijkste beleidsvoordelen liggen op het vlak van de rechtszekerheid, de gebruiksvriendelijkheid en de milieuwinst (doelmatigheid en doeltreffendheid). Bijkomende beleidsvoordelen betreffen de rechtsgelijkheid en de herschikking van mensen en middelen ten voordele van betere normstelling, -toepassing en -handhaving.

Rechtszekerheid. Integrale milieuvoorwaarden met meldingsplicht bieden een bijzonder hoge mate aan rechtszekerheid aan de betrokken rechtsonderhorigen (bedrijven maar ook derden-belanghebbenden). Zoals alle reglementair bepaalde exploitatievoorwaarden zijn zij zeker en vooraf kenbaar. Een persoon die een inrichting of activiteit wil aanvangen die het voorwerp uitmaakt van integrale milieuvoorwaarden kan op voorhand en met zekerheid weten welke milieuvoorwaarden hij bij exploitatie moet eerbiedigen. Een buurman die klachten heeft inzake geluidshinder kan eenvoudig en met zekerheid nagaan welke normen de betrokken inrichting of activiteit ter zake moet naleven.

Integrale milieuvoorwaarden bieden bovendien een mate aan rechtszekerheid die niet bereikt wordt bij gebruik van algemene en sectorale milieuvoorwaarden. Dit is het gevolg van het allround-karakter dat een stel integrale voorwaarden

per definitie heeft. Er komen geen andere reglementair bepaalde voorwaarden bovenop. In beginsel komen er ook geen individueel bepaalde milieuvoorwaarden bij ; de mogelijkheid tot nadere eisen is principieel uitzonderlijk.

Zo zijn de toe te passen milieuvoorwaarden voor de betrokkenen volledig kenbaar. De onbekende factor van vergunningsvoorwaarden die zullen blijken eens de vergunning is verleend, bestaat niet langer (starthypothese vergunningsplicht). Zo ook moeten de betrokkenen niet in uiteenlopende algemene en sectorale voorwaarden op zoek gaan naar de milieuvoorwaarden die concreet voor hun precieze inrichting van toepassing zijn én toepassing kunnen vinden (starthypothese huidige meldingsplicht).

Ook het meldingssysteem draagt bij tot de rechtszekerheid. Vooreerst is er het gegeven dat de inrichting of activiteit niet kan worden verboden. De vrees uiteindelijk met een weigering geconfronteerd te worden, hoeft niet langer. Mits rechtsgeldige aanmelding en mits eerbiediging van de geldende inplantingsnormen – ook deze bepaald op grond van andere wetgeving zoals de inplantingsnormen inzake stedenbouw – is de inrichting of activiteit van rechtswege toegelaten. Vooral wordt voorgenomen om het meldingssysteem derwijze te ontwerpen dat de aanmelder stelselmatig uitsluitel krijgt over de vraag of hij correct de band heeft gemaakt tussen zijn inrichting of activiteit en een bepaald stel integrale milieuvoorwaarden.

Gebruiksvriendelijkheid. De gebruiksvriendelijkheid van integrale milieuvoorwaarden met meldingsplicht vloeit voort uit vormelijke en inhoudelijke aspecten van de formule. Wat de vormgeving betreft, valt op dat er slechts één stel bepalingen is dat samen een afgerond geheel vormt en als dusdanig gemakkelijk hanteerbaar is. Op inhoudelijk vlak geldt dat de milieuvoorwaarden volkomen afgestemd zijn op de betrokken inrichtingen of activiteiten (ook qua schaal) en dat zij een onderling samenhangend en gecoördineerd geheel vormen. Ook de aanmelding is vormelijk en inhoudelijk eenvoudig. Zij neemt weinig tijd in beslag, gebeurt op lokaal niveau en verloopt eenvoudig.

Het concept van integrale milieuvoorwaarden leent zich bovendien bijzonder goed tot een doelgroepenbeleid, o.m. via bedrijfsfederaties. De communicatie met en inbreng van de doelgroepen kan een kennis- en informatiebonus opleveren bij het vaststellen van de besluiten houdende integrale milieuvoorwaarden, bij het geven van impulsen voor een goede toepassing ervan en bij het evalueren en

²⁵ Wellicht komt vooral aan de eerste en de tweede uitgangssituatie realiteitswaarde toe.

bijsturen ervan. Normaal gesproken moet dit alles ook de hanteerbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van de voorwaarden ten goede komen.

Milieuwinst (doelmatigheid en doeltreffendheid). De aspecten die bepalend zijn voor de hoge rechtszekerheid en gebruiksvriendelijkheid van de formule, zijn ook aspecten die het de overheid mogelijk maken een milieuwinst te boeken. Dat de milieuvoorwaarden toegesneden zijn op de betrokken categorieën inrichtingen en activiteiten, en gemakkelijk kenbaar en hanteerbaar zijn, moet logischerwijze bijdragen tot een veralgemeende en goede toepassing ervan en bevordert hun handhaafbaarheid. Voor de overheid is het dan ook belangrijk dat de band tussen een bepaalde inrichting of activiteit en een bepaald stel integrale milieuvoorwaarden systematisch correct wordt gelegd. De wijze waarop de meldingsplicht zal worden georganiseerd waarborgt dit. De meldingsplicht levert meteen ook de informatie aan die de basis legt voor een handhavingsbeleid.

Ook op dit punt is het van tel dat het concept van integrale milieuvoorwaarden zich bijzonder goed leent tot een doelgroepenbeleid. De communicatie met en inbreng van de doelgroepen bij het vaststellen van besluiten houdende integrale milieuvoorwaarden, bij het geven van impulsen tot een goede toepassing van deze besluiten en bij het evalueren en bijschaven ervan, moet normaal gesproken leiden tot milieuwinst door een meer aangepaste wetgeving en een betere toepassing ervan.

Laatst maar niet minst : het concept van integrale milieuvoorwaarden maakt het goed mogelijk recht te doen aan het feit dat veel milieuproblemen met elkaar samenhangen. Aldus kan een verschuiving van problemen tussen milieucompartimenten (zogenaamde wet van het behoud van ellende) worden vermeden. In een piramide van algemene, sectorale en vergunningsvoorwaarden is deze problematiek zeker moeilijker te beheersen.

Rechtsgelijkheid. Wanneer integrale milieuvoorwaarden inrichtingen en activiteiten zouden betreffen die thans vergunningsplichtig zijn, wordt daarvoor een mate aan rechtsgelijkheid bereikt, die niet gehaald wordt door het huidige systeem van algemene, sectorale en vergunningsvoorwaarden. Ondanks organisatorische maatregelen kan het beleid van de vergunningverlenende overheden verschillen inzake de interpretatie van rubrieken, het opleggen van vergunningsvoorwaarden,... Met integrale milieuvoorwaarden zijn dergelijke verschillen niet mogelijk.

Ook wanneer integrale milieuvoorwaarden inrichtingen en activiteiten betreffen die thans meldingsplichtig zijn, zal er een hogere mate aan rechtsgelijkheid tot stand komen. Thans moeten de betrokken exploitanten elk voor zich uitmaken of en hoe de algemene en toepasselijke sectorale milieuvoorwaarden op de eigen inrichting van toepassing zijn. Omdat deze reglementaire voorwaarden meestal niet aangepast zijn aan de schaal van de inrichting, is deze operatie niet eenvoudig. Theoretisch biedt het systeem rechtsgelijkheid. Reële rechtsgelijkheid biedt het echter niet.

Herschikking van mensen en middelen ten bate van toepassing en handhaving. In de Nederlandse beleidsdocumenten wordt terecht gewezen op de kostenbesparingen bij overschakeling van een vergunningsregime naar integrale milieuvoorwaarden met meldingsplicht. Iedere vergunningsprocedure vormt inderdaad een kost voor het betrokken bedrijf, de overheid (overheden bevoegd voor vergunningverlening maar ook adviesverlenende overheden en overheden die instaan voor inspraak) en, bijkomend, derden-belanghebbenden. Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat gedurende de geldingsduur van de basisvergunning altijd ook verschillende procedures voor de vergunning van veranderingen worden doorlopen. De besparing van de vergunningskost betreft het geheel van deze procedures en is ongetwijfeld aanzienlijk. In Vlaanderen zullen de kostenbesparingen zich voornamelijk voordoen bij de gemeente en de provincie, omdat die instaan voor de vergunningverlening voor klasse II-inrichtingen.

Daartegenover staat dat de formule van integrale milieuvoorwaarden met meldingsplicht ontegensprekelijk hoge eisen stelt aan de kwaliteit van het wetgevende werk bij het vaststellen van besluiten houdende de milieuvoorwaarden. Dit gegeven hoort ook thuis in het financiële plaatje. Bovendien zouden voortaan alle gemeenten (en niet sommige, zoals nu) naar aanleiding van een melding systematisch moeten nagaan of de band tussen inrichting en voorwaardenpakket correct wordt gelegd.

Wellicht gebeurt niet zozeer een kostenbesparing als wel een kostenherschikking. De kost om te bepalen welke regels nu juist van toepassing zijn, ligt in het geval van een vergunningsplicht bij de overheden die instaan voor vergunningverlening en bij de bedrijven. In het geval van een meldingsplicht naar geldend recht ligt hij bij de exploitant. Deze kost zou verschuiven naar de centrale administratie belast met de voorbereiding van de regeringsbesluiten. De centrale administratie zal dus extra moeten investeren in capaciteit om goede regelge-

ving op te stellen, geregeld te evalueren en op peil te houden. Bij de exploitanten en bij de overheden die een taak vervullen in de vergunningverlening komen tijd en middelen vrij die kunnen worden besteed aan een goede toepassing van de milieuvorwaarden en aan de handhaving ervan. Omdat een goede toepassing van de wetgeving het uiteindelijke beleidsdoel is en omdat handhaving het sluitstuk is van ieder wetgevingsbeleid, is deze her-schikking van mogelijkheden een pluspunt.

C. Het supranationale en grondwettelijke kader

Voor wat betreft het supranationale rijzen weinig problemen. Het is evident dat Europese verplichtingen tot het hanteren van een vergunningsplicht een grens vormen voor de toepassing van integrale voorwaarden met meldingsplicht. Deze beperkingen moeten meer in detail in kaart worden gebracht bij het realiseren van concrete pakketten standaardvoorschriften. Duidelijk is dat het Europeesrechtelijke kader een ruime marge laat om het systeem wel te benutten. Het Nederlandse voorbeeld illustreert dit.

Op grondwettelijk vlak stellen zich evenmin bijzondere problemen, noch voor wat betreft het bevoegdheidsrechtelijke kader, het gelijkheidsbeginsel als het discriminatieverbod.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Deze bepaling behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Eerst en vooral worden twee begrippentandems ingevoerd: de begrippen "inrichting" en "activiteit", enerzijds, en de begrippen "ingedeelde inrichting" en "ingedeelde activiteit", anderzijds.

De begrippen "inrichting" en "activiteit" zijn feitelijke begrippen. Ze zijn ruimer dan de begrippen "ingedeelde inrichting" en "ingedeelde activiteit".

Het voormalige ARAB 1946 en het Milieuvergunningsdecreet 1985 maken geen soortgelijk onderscheid. De versmelting van het feitelijke met het juridisch-conventionele begrip is zeer treffend in het Milieuvergunningsdecreet 1985. Artikel 2, 1^o,

van het decreet (haast woordelijk herhaald in artikel 1, 4^o, van Vlarem I) definieert het begrip "inrichtingen" als "fabrieken, werkplaatsen, opslagplaatsen, machines, installaties, toestellen en handelingen die op een door de Vlaamse regering op te stellen lijst voorkomen".

Beide begrippentandems zijn noodzakelijk voor een adequate uitwerking van de wetgeving. Zo betreft de titel inzake milieuvorwaarden niet enkel milieuvorwaarden voor ingedeelde inrichtingen en activiteiten maar ook voor inrichtingen en activiteiten die niet ingedeeld zijn.

We bespreken nu meer in detail het begrip "inrichting", hierna het begrip "activiteit" en tenslotte de begrippen "ingedeelde inrichting" en "ingedeelde activiteit".

Het begrip "inrichting" wordt gedefinieerd door een opsomming: "bedrijf, werkplaats, opslagplaats, installatie, machine en/of toestel". Het blijkt uitdrukkelijk dat deze opsomming niet limitatief is ("onder meer"). De opsomming bevat, grosso modo, twee categorieën "inrichtingen", de bedrijven, werkplaatsen en opslagplaatsen enerzijds, en de machines en toestellen anderzijds, met de installaties²⁶ als tussencategorie. Vanzelfsprekend kunnen installaties, machines en toestellen los van bedrijven, werkplaatsen en opslagplaatsen worden geëxploiteerd. De definitie maakt geen onderscheid tussen inrichtingen met commercieel karakter (met winstoogmerk) en andere. Zij maakt ook geen onderscheid tussen inrichtingen die aan besturen of particuliere personen toebehoren.

Deze bepaling bouwt voort op de toelichting van het begrip "vergunningsplichtige inrichting" in het ARAB 1946 en op de definitie van het begrip "inrichtingen" in het Milieuvergunningsdecreet 1985. In artikel 1 ARAB is de volgende opsomming terug te vinden: "De fabrieken, werkhuizen, werkplaatsen, magazijnen, openluchtgroeven, machines, toestellen, enz., waarvan het bestaan, het in bedrijf nemen of het in werking stellen gevaarlijk, ongezond of hinderlijk kan zijn, (...)". Duidelijkheids-halve is er, naar analogie van het ARAB, voor geopteerd om het niet limitatieve karakter van de opsomming uitdrukkelijk te laten blijken. Zowel de opsomming van het ARAB als de opsomming van het Milieuvergunningsdecreet bevatten het woord "fabrieken". In het tekstvoorstel is dit element verdwenen, ten gunste van "bedrijven". Hiermee

²⁶ Van Dale's Groot woordenboek der Nederlandse taal: een "installatie" is een "(...); 5. circuit van technische toestellen; (...)".

wordt de opsomming beter afgestemd op de realiteit van de bronnencontrole, een beleid dat zich voor wat bedrijven betreft niet enkel richt tot industriële productiebedrijven maar ook tot o.m. landbouwbedrijven²⁷.

Het hanteren van het begrip "activiteit", naast het begrip "inrichting", is vernieuwend. Weliswaar is dit gegeven reeds embryonair terug te vinden in de definitie van het begrip "inrichtingen" van het Milieuvergunningsdecreet ("handelingen"). De definitie omvat zowel activiteiten die verbonden zijn aan een inrichting (b.v. het lozen van afvalwater of de opslag van gevaarlijke stoffen op de bodem van een bedrijfsterrein) als activiteiten die los van een inrichting plaatsvinden (b.v. een lozing door een vrachtwagen-citerne of het gebruik van bestrijdingsmiddelen).

Voortbouwend op de begrippen "inrichting" en "activiteit" worden de begrippen "ingedeelde inrichting" en "ingedeelde activiteit" bepaald.

De begrippen kwamen tot stand na lange discussies binnen de administratie van het beleidsdomein leefmilieu. Ze zijn ontworpen om ervoor te zorgen dat iedereen voortaan op dezelfde golflengte zit en begrippen worden gehanteerd die in diverse regelgeving (milieuvergunningen, mestdecreet, ...) en voor diverse doeleinden (beleidsuitvoering, informatiebeheer via het milieumanagement informatiesysteem,...) bruikbaar zijn.

Zo laten de begrippen een verdere vereenvoudiging van het milieurecht toe.

Bij het begin van de legislatuur werden verschillende wetgevingsprojecten gestart, waaronder een project "beheersing van puntbronnen (modernisering in brede zin van het milieuvergunningsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten)" en een project "erkenningen".

In het kader van het project "erkenningen" werd een inventaris opgesteld van alle gevallen waarin

de huidige milieuregelgeving voorziet in een instrument dat in de regelgeving een "erkenning" wordt genoemd. Het betreft o.a. erkenning als milieuverificateur, brandertehnicus, stookolietechnicus, gemachtigd installateur, bodemsaneringsdeskundige, MER- en VR-deskundige, milieucoördinator, deskundigen inzake geluid & trillingen, oppervlaktewater en grondwater, bodem en afval, niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen, bodemcorrosie, houders voor gasen of gevaarlijke stoffen, lucht; erkenning in het kader van de regeling met betrekking tot het gebruik van uitgegraven bodem; erkenningen als laboratorium voor de analyse van een reeks verschillende parameterpakketten, de erkenning als ophaler van afvalstoffen, dierlijke afvalstoffen, reinigers van huisvuilkokers, mestvoerders, ...

In het inhoudelijk eindrapport van het project wordt vastgesteld dat in de regelgeving twee types van erkenningen kunnen worden aangetroffen. Type 1 betreft erkenningen die worden verleend aan natuurlijke en/of rechtspersonen, die taken uitvoeren die bijdragen tot de uitvoering van het overheidsbeleid (vb. erkenning als MER-deskundige, erkenning als laboratorium). Type 2 betreft erkenningen die nauw verwant zijn met vergunningsstelsels en de vergunningsplichten. Ze zijn immers eerder gericht op controle van potentiële milieuschadelijke effecten (b.v. ophaling van afval). Op basis van de uitgevoerde evaluatie blijkt dat de reeds gedefinieerde type 2-erkenningen in feite binnen de 5 vormen van machtiging die vandaag gehanteerd worden, eerder moeten worden onderverdeeld in het stelsel van vergunningen.

Het is de bedoeling om de bestaande erkenningen zoveel als mogelijk onder te brengen in één van de twee types en voor elk van deze twee types te streven naar een enige besluitvormingsprocedure (resp. een besluitvormingsprocedure voor het instrument vergunningen, waar ook type 2 erkenningen zouden worden ondergebracht en een besluitvormingsprocedure voor de type 1 erkenningen. Om een dergelijke vereenvoudiging van de regelgeving en hergroepering van de vergunningen/erkenningen mogelijk te maken, is een vrij ruime omschrijving nodig van de begrippen inrichting en activiteit.

In het kader van het project MMIS is vastgesteld dat een uniformisering en veralgemening van het begrippenarsenaal ook absoluut noodzakelijk is in het streven naar een uniek loket en naar een geïntegreerde logische databank met milieu-informatie. Wanneer het begrip "inrichting" een andere betekenis heeft in b.v. de respectievelijke regelgevingen

²⁷ Van Dale's Groot woordenboek der Nederlandse taal:

fabriek: 1. bedrijf waarin op uitgebreide schaal, langs mechanische of chemische weg, stoffen of goederen uit grondstoffen worden geproduceerd: een fabriek van elektrische apparaten (...); 2. het gebouw van een fabriek (1); (...);

"bedrijf": (...); (concr.) inrichting voor de uitoefening van een bepaalde tak van industrie, handel, enz., m.n. een grote inrichting (bij 'bedrijf' wordt meer gedacht aan het technische, bij 'onderneming' aan het economische aspect): bedrijven met meer dan duizend man personeel; kleine bedrijfjes; - boerenbedrijf: (...).

inzake milieuvergunningen, afval en mest, is het niet mogelijk om te komen tot een "centraal bedrijvenbestand" voor het beleidsdomein leefmilieu. Voor elke sectorale reglementering die andere begrippen hanteert dan de algemeen gangbare, blijven we opgezaagd met een verschillend bedrijvenbestand. Een geïntegreerd "centraal bedrijvenbestand" vormt de ruggegraat van de geïntegreerde logische databank. Het bestand is als het ware de adressenlijst van bedrijven ; het moet een unieke sleutel opleveren waaraan alle beschikbare milieu-informatie kan worden opgehangen.

De eenduidige en multifunctionele bruikbaarheid van begrippen maakte het voorwerp uit van een workshop die in het kader van het project MMIS (milieumanagement informatiesysteem) werd georganiseerd. Ook deze workshop leverde onderbouwing op voor het nieuwe begrippenkader.

De brede begrippen zijn niet bedoeld om het aantal inrichtingen en/of activiteiten waaraan milieuvoorwaarden worden opgelegd, substantieel uit te breiden. De verschillende huidige reglementeringen boden alles samen reeds een brede (zij het versnipperde) basis om milieuvoorwaarden op te leggen. Bovendien bieden enkele in het ontwerp voorziene bepalingen, vergeleken met de huidige reglementering, een betere rechtsbescherming tegen het opleggen van overbodige voorwaarden (zo bv. de inhoudelijke sturing van de voorwaarden op grond van art. 5.1.4 en de in art. 5.1.6 uitgetekende besluitvormingsprocedure, het streven naar concrete doelvoorschriften).

De brede begripsomschrijving is evenmin bedoeld om op basis van deze reglementering voorwaarden te gaan opleggen voor milieuverstoring die op basis van andere regelgeving reeds afdoende wordt aangepakt (b.v. de activiteiten waarvan sprake in het decreet natuurbehoud). Wat niet belet dat een geïntegreerde aanpak op basis van het hier ontwikkelde instrumentarium toch overwogen kan worden wanneer dit b.v. kansen biedt op vereenvoudiging, verlaging van de toepassingslast voor overheid of rechtsonderhorigen, of een beter milieurendement.

Het begrip "ingedeelde inrichting" vormt een hoeksteen van het ontwerp. Het is een basisbegrip, zo niet hét basisbegrip, van het beleid inzake bronnenbeheersing. De definitie bevat de volgende elementen :

- een ingedeelde inrichting is een samenhangend geheel ;

– de bestanddelen van dit geheel zijn de volgende :

- er moet "minstens één" inrichting of activiteit zijn die op grond van één of meer rubrieken vergunningsplichtig of meldingsplichtig is ;
- het geheel omvat ook de eventuele "overige", d.i. niet vergunningsplichtige of meldingsplichtige, inrichtingen en activiteiten die bij degene horen die meldingsplichtig of vergunningsplichtig is of zijn én door de exploitant worden beheerd ;
- het geheel is verbonden aan een bepaalde plaats. Het is m.a.w. verankerd in een bepaald terrein. Dit laatste element is mee ingegeven door de IPPC-richtlijn, die het vergunningsbeleid koppelt aan vaste technische eenheden op een bepaalde plaats (artikel 2 lid 3 IPPC-richtlijn).

De parallel-definitie in het huidige Milieuvergunningsdecreet 1985 is de definitie van het begrip "inrichtingen" (artikel 2, 1°, decreet). In die definitie wordt erg de nadruk gelegd op het feit dat de betrokken fabrieken, werkplaatsen, opslagplaatsen, installaties, machines en toestellen moeten voorkomen "op een door de Vlaamse regering op te stellen lijst". Recent heeft deze definitie, met de er bepaalde klemtoon op de Indelingslijst, in de vergunningspraktijk tot verwarring geleid. Het werd als onduidelijk ervaren of het begrip enkel bv. het pijpje betreft waaruit afvalwater geloosd wordt dan wel de fabriek in haar geheel wegens dat pijpje waaruit afvalwater geloosd wordt. Immers : de indelingslijst spreekt over het lozen zelf, niet de fabriek waaruit geloosd wordt.

Deze verwarring werd als een ernstig probleem ervaren. Het is immers zo dat de context waarin een verontreiniging optreedt mede het probleem en zijn oplossingen bepaalt. Het was, sedert het ARAB 1946 en tot voor kort, constante beleidshouding, mede geruggensteund door de rechtspraak van de Raad van State, dat het geheel moest bekeken worden. Wegens de recent opgedoken discussie, werd geopteerd voor een definitie die orde op zaken stelt. De ingedeelde inrichting is het geheel. De indelingslijst is niets meer dan een opsomming van criteria voor vergunningsplicht of meldingsplicht (infra, begrip "rubriek"). Dit geheel is verbonden met een bepaalde plaats.

De definitie van de begrippen is dan ook in belangrijke mate geïnspireerd door de werkzaamheden van het Technisch Overleg Milieu-uitvoeringsregle-

mentering (TOM), een administratieve werkgroep inzake de milieureglementering waarin vertegenwoordigers zetelen van de verschillende milieu-administraties, die zich over het probleem van begripsverwarring gebogen heeft.

Het begrip bouwt voort op het begrip "inrichting" dat door het ontwerpdecreet Milieuvorwaarden ook in de algemene begrippenlijst van het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid wordt ingevoegd.

De term "ingedeelde activiteit" is vooral in redactioneel opzicht nuttig. Hij betreft welbepaalde activiteiten : tijdelijke, verplaatsbare en mobiele activiteiten (infra, definities).

De definitie van het begrip "minister" is ingevoegd om het mogelijk te maken uiteenlopende artikelen eenvoudiger te formuleren.

De definitie van het begrip "milieuverstoring" verwijst o.m. naar de begrippen "verontreiniging" en "onttrekking" die reeds gedefinieerd zijn (art. 1.1.2, § 1, 5° en 6°, decreet) en voegt er het begrip aantasting aan toe. Het is een overname van de definitie die reeds werd gegeven in het eerste Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen²⁸ en sluit aan bij de analyse van de milieufuncties die o.a. beschreven staat in de Beleidsnota 2000-2004 van de minister bevoegd voor leefmilieu²⁹.

Tevens wordt het begrip aantasting gedefinieerd (15°). Dezelfde bronnen als bij het begrip "milieuverstoring" boden inspiratie voor deze definitie. De milieuvorraden en diensten waarvan sprake betreffen onder meer zuinig ruimtegebruik, duurzame aanwendig van grondstoffen en natuur, versnippering, klimaatverandering en biologische en landschappelijke diversiteit.

Het actieterrein van het leefmilieubeleid, zoals omschreven via de definities en doelstellingen van titel I van het Decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen, overlapt deels met het actieterrein van andere beleidsdomeinen en beleidsvelden. Het betreft o.a. ruimtelijke ordening, landschappen, energiebeleid en natuurlijke rijkdommen.

De definitie van het begrip "aantasting" onderstreept eens te meer de behoefte aan afstemming tussen het milieurecht enerzijds en het recht van de opgesomde beleidsdomeinen anderzijds. Het is niet de bedoeling om op basis van het algemene begrippen- en doelstellingenkader van het milieurecht problemen te gaan regelen die reeds afdoende zijn aangepakt in regelingen van andere beleidsdomeinen en -velden. Zoals gevraagd door MINA-raad en SERV moet het ruime begrippenkader wel de ontwikkeling mogelijk maken van algemene instrumenten die een integrale aanpak toelaten, b.v. inzake het voorwaardenbeleid t.a.v. inrichtingen en activiteiten. Deze algemene instrumenten kunnen dus mee ingezet worden om de doelstellingen van het DAMB te realiseren. In het kader van het streven naar vereenvoudiging van de regelgeving is het noodzakelijk om algemene instrumenten met een breed toepassingsgebied te ontwikkelen. Zo wordt de sectorale uitwerking van deze instrumenten overbodig. Algemene instrumenten maken een integrale aanpak beter mogelijk. Ze zullen doorgaans een effectiever en efficiënter milieubeleid mogelijk maken.

Artikel 3

Deze wijzigingsbepaling voert een omschrijving in van het BATNEEC- en het BAT-begrip. De vertaling van BATNEEC ("Best Available Techniques Not Entailing Excessive Costs") en BAT ("Best Available Techniques") als "beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen" en "beste beschikbare technieken" beantwoordt aan de formulering die sedert decennia in de Nederlandstalige tekstversie van EG-richtlijnen wordt gehanteerd³⁰.

Het BAT- begrip is te begrijpen in contrast met het BATNEEC-begrip. Hierbij fungeert het BATNEEC-begrip als basisbegrip en het BAT-begrip als afgeleid begrip.

Het gebeurt dat het BATNEEC- en BAT-beginsel worden geformuleerd als "de best beschikbare technologieën (enzovoort)". Dit was onder meer het geval in Vlarem II 1992 (art. 7). De term "technieken" is ruimer dan de term "technologieën". De meerwaarde van deze keuze blijkt uit het ontwerp. Technieken omvat "ieder technisch hulpmiddel en

²⁸ A. VERBRUGGEN (red.), "Leren om te keren - Milieu- en natuurrapport Vlaanderen", Leuven, Garant, 1994, p. 809

²⁹ V. DUA, Beleidsnota 2000-2004 Leefmilieu, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 6.

³⁰ Zie b.v. reeds de artikelen 12 en 13 van Richtlijn 84/360/EEG van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging (Pb. L. 1984, nr. 188).

iedere technologie". Aanhangsel 1, punt 5 van het Verdrag van 22 september 1992 Noord-Atlantische Oceaan (OSPARCOM) stelt dat onder 'technieken' wordt verstaan, zowel de gebruikte technologie als de manier waarop de installatie wordt ontworpen, gebouwd, onderhouden, bediend en ontmanteld. Dit leidde tot de toevoeging in het ontwerp van de zinsnede "alsook de wijze waarop installaties worden ontworpen, gebouwd, onderhouden, bediend en ontmanteld".

Het ontwerp laat verder toe eisen te stellen op het vlak van "het inzetten van gekwalificeerd personeel in de ingedeelde inrichting of activiteit" en inzake "de gebouwen waarin deze inrichting of activiteit gevestigd is". Op voorstel van de MINA-raad wordt onder het begrip "technieken" voortaan ook de kwaliteit en andere aspecten van in te zetten grond- en hulpstoffen begrepen.

Voor wat het beschikbare karakter van de technieken betreft, leek het noodzakelijk te bepalen dat dit alleszins inhoudt dat de technieken in de praktijk moeten zijn toegepast en dat, bovendien, strikt experimentele technieken niet als "beschikbare technieken" kunnen gelden. De eerste precisering is b.v. ook te vinden in het BATNEEC-begrip dat gehanteerd wordt in het Bodemsaneringsdecreet (art. 2, 15°) en het Vlarebo (art. 1, 19°, Vlarebo). De tweede precisering impliceert dat "beschikbaarheid" geen beperking inhoudt tot de technieken welke gebruikelijk toepassing vinden of, a fortiori, tot de technieken welke algemeen van toepassing zijn.

De term "beste" betreft de doeltreffendheid ter bescherming van mens en milieu. In het raam van dit ontwerp, moet dit criterium alleszins worden ingevuld vanuit art. 1.2.1 Decreet 1995 algemene bepalingen milieubeleid. Deze bepaling omvat o.m. het voorzorgsbeginsel, het beginsel van het preventief handelen, het beginsel van de voorkeur voor brongerichte maatregelen, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het standstill-beginsel. Het gebruik van de overtreffende trap, "beste", impliceert alleszins niet dat er in iedere concrete praktijksituatie noodzakelijk slechts één stel "beschikbare technieken" is waarvan gebruik mag worden gemaakt.

Met "kosten" worden financiële kosten bedoeld. Ook moet worden opgemerkt dat kosten gedragen door de gemeenschap niet in aanmerking worden genomen. Het BAT- en BATNEEC-beginsel pogen immers milieukosten te internaliseren.

"Overmatig hoog" zijn ten eerste kosten die in verhouding tot hun resultaat op het vlak van de bescherming van mens en milieu onredelijk zijn". In het geval van overmatige hoge kosten, weegt het marginaal nut voor de bescherming van mens en milieu dus niet op tegen de kosten.

Overmatig hoog zijn ten tweede "kosten die economisch niet haalbaar zijn in de betrokken industriële context". Om te bepalen of kosten "overmatig" zijn, is het niet zinvol om als referentiepunt een individuele exploitatie te nemen. In het geval van een verouderd bedrijf, kan de invoeging van de beste beschikbare technieken immers leiden tot een veelvoud van de kosten waartoe het zou leiden bij een modern bedrijf. Dit kan eveneens het geval zijn wanneer het om een bedrijf gaat waarin het bedrijfsintern milieubeleid in het verleden zwak uitgebouwd was. Aanknoping bij het individuele bedrijf zou in deze gevallen tot gevolg hebben dat de grens van overmatig hoge kosten relatief snel bereikt is, zodat aan de bedrijven in kwestie de facto geen milieu-eisen worden gesteld. Daaruit volgt dat men het kostenaspect moet beoordelen binnen het kader van een bedrijfssector. Het is aan de Europese en Vlaamse beleidspraktijk om verder uit te maken hoe wordt bepaald wanneer kosten uit economisch standpunt overmatig zijn voor een bepaalde sector.

De economische haalbaarheid hangt samen met alle aspecten van de bedrijfsvoering, en niet alleen met het financiële aspect. Het betreft onder meer keuze, inrichting en beheersing van het bedrijfsproces, omvattende de productiemethode, gebruikte stoffen en hulpmiddelen, opleiding van personeel, behandelen en afvoeren van afvalstoffen en dergelijke.

Vermits BAT gebruikt wordt samen met BATNEEC, waarbij BATNEEC het basisbegrip is en BAT het afgeleide begrip, moeten de "beste beschikbare technieken" steeds worden begrepen als "beste beschikbare technieken ongeacht de kosten die zij met zich meebrengen", in beide hiervoor vermelde opzichten.

De keuze om zowel een BATNEEC- als een BAT-begrip te hanteren, is noodzakelijk voor een correcte omzetting van Europeesrechtelijke verplichtingen. In totaal zijn er 9 verschillende Europese richtlijnen waarin het begrip BATNEEC of het begrip BAT worden gebruikt.

Vijf Europese milieurichtlijnen eisen dat normen (milieuvorwaarden) worden opgesteld die in overeenstemming zijn met "de beste beschikbare technisch middelen". Het betreft hier dus BAT (of BBT) in de zuivere betekenis. Dat is het geval voor de directe en indirecte lozing van zwarte lijststoffen in de oppervlaktewateren door nieuwe inrichtingen, namelijk :

- art. 3 van de eerste kwikrichtlijn (Richtlijn 82/176/EEG) ;
- art. 3 cadmiumrichtlijn (Richtlijn 83/513/EEG) ;
- art. 3 tweede kwikrichtlijn (Richtlijn 84/156/EEG) ;
- art. 3 HCH-richtlijn (Richtlijn 84/491/EEG) ;
- art. 3 lijst I-richtlijn (Richtlijn 86/280/EEG).

In drie andere Europese milieurichtlijnen moet bij het opleggen van maatregelen voldaan worden aan het criterium BATNEEC ofte "de beste beschikbare technologieën die geen overmatig hoge kosten veroorzaken". Het betreft :

- art. 6.2 van de Afvalolierichtlijn (Richtlijn 75/439/EEG) ;
- art. 5.1 van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Richtlijn 75/442/EEG) ;
- art. 4.1 van de Kaderrichtlijn Lucht (Richtlijn 84/360/EEG).

Ten slotte bevat ook artikel 3 van de IPPC-richtlijn (Richtlijn 96/61/EG) een definitie van het begrip "beste beschikbare technieken". Omdat in deze definitie ook sprake is van technieken die "kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast", komt dit begrip inhoudelijk overeen met het criterium BATNEEC.

Inhoudelijk volstaat het om, bij het opleggen van voorwaarden, te voldoen aan de IPPC-definitie om op correcte wijze uitvoering te geven aan de drie Europese milieurichtlijnen die het BATNEEC-criterium hanteren. De IPPC-definitie volstaat evenwel niet wanneer men voorwaarden wil opleggen om uitvoering te geven aan de vijf Europese milieurichtlijnen die spreken over "de beste beschikbare technische middelen".

De SERV stelt in zijn advies dat de verwijzing naar BAT en BATNEEC voorbijgestreefd is door de Europese Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde

preventie en bestrijding van de verontreiniging waarin enkel nog sprake van de best beschikbare technieken (BBT), waarvan de economische afweging een integraal onderdeel uitmaakt.

Een wettelijk onderscheid tussen BAT en BATNEEC is volgens de SERV bovendien niet nodig om in bepaalde gevallen waarin een verdergaand optreden nodig wordt geacht, verder te kunnen gaan dan BATNEEC (of BBT). Indien verdergaand optreden noodzakelijk zou zijn, kan volgens de Raad immers simpelweg van de BBT worden afgeweken.

Zolang de begrippen in de hiervoor geciteerde richtlijnen niet zijn aangepast in de zin van de IPPC-richtlijn, blijft het voor een correcte juridische omzetting van deze richtlijnen evenwel noodzakelijk om de twee begrippen te hanteren. Volgens het Europees recht volstaat het niet om in de administratieve praktijk richtlijnen te volgen. De vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie luidt :

"Mere administrative practices, which are alterable at the will of the administration and are not given adequate publicity, cannot be regarded as constituting adequate compliance with the obligation imposed on Member States to whom a directive is addressed by Article 189 of the EEC Treaty." (Judgment of 28/02/1991, Commission/Germany (Rec. 1991, p.I-825)

Het gebruik van beide begrippen biedt bovendien meer mogelijkheden in de beleidsvoering. Er is een duidelijkere afweging mogelijk tussen het technologische enerzijds en het economische anderzijds³². De eerste toets die technieken moeten ondergaan is een milieukundige toets. Wanneer er technieken bestaan die op goedkope wijze toch een zeer hoog niveau van bescherming van het milieu bieden, is een toets aan het kostenaspect uiteraard overbodig. De goedkope technieken volstaan dan. Het kan niet de bedoeling zijn om duurdere technieken op te leggen omdat ze nog steeds niet "overmatig hoog" zijn. Omgekeerd moeten steeds alle redelijke inspanningen worden geleverd om een hoog beschermingsniveau te bieden. De toets aan het criterium "overmatig hoge kosten" komt in een tweede fase in beeld, nl. als de technieken toch een substantiële kost vertegenwoordigen voor een bedrijfssector. In fase drie wordt dan een afweging gemaakt tussen enerzijds het milieuresultaat dat technieken opleveren en anderzijds de kosten die

³² Zie o.m. DIJKMANS, "BBT als basis voor milieunormen", Leefmilieu, 2000, 6-15.

ze vertegenwoordigen voor een bedrijfssector. Aldus is een transparante afweging verzekerd t.o.v. het BAT (BATNEEC)-criterium.

Bepaalde wetgeving hanteert evenwel enkel een BAT-begrip (of BBT-begrip). Dit is b.v. het geval in de IPPC-richtlijn en in het huidige milieuvergunningstelsel (art. 1, 29° Vlare I). In de teksten waar dit het geval is, sluit de draagwijdte van het BAT-begrip nauw aan bij de draagwijdte die het BATNEEC-begrip hier heeft³³. Dit is zo wanneer de invulling van wat als "beschikbare" technieken geldt en/of de invulling van wat als "beste" beschikbare technieken geldt, het kostenelement en de kostenafweging bevatten die bij BATNEEC expliciet aangegeven zijn in het onderdeel "Not Entailing Excessive Costs". Zo is in de IPPC-richtlijn het BAT-beginsel een BATNEEC-beginsel in de zin van dit ontwerp. In het IPPC-begrip schuilt de verrekening van de kosten en hun afweging voornamelijk in de omschrijving van wat "beste" beschikbare technieken zijn. Terloops valt te noteren dat de IPPC-richtlijn een minimumrichtlijn is en dat het hier voorgestelde BATNEEC-begrip niet minder soepel is dan het in de IPPC-richtlijn gebruikte BAT-begrip. BATNEEC en BAT zijn dus alleszins vlaggen die erg verschillende ladingen kunnen dekken. Hun precieze lading wordt bepaald door de invulling van de bestanddelen van het letterwoord.

Richtinggevend bij de invulling van de bestanddelen van het BATNEEC- en BAT-begrip in dit ontwerp was het streven naar een evenwicht tussen materiële normstelling en flexibiliteit. Op grond van een rechtsvergelijkende analyse en van praktijkervaringen bleek het belangrijk te zijn de wetgevingspraktijk en de beleidstoepassing (o.m. de vergunningspraktijk) een bepaalde ruimte te laten om met BATNEEC en BAT te werken. Dit uitgangspunt bracht ertoe om, in essentie, naar een zinvol minimum te zoeken : de definitie moest uitdrukkelijk de inhoudelijke mogelijkheden uitsluiten die ongewenst zijn en uitdrukkelijk deze vastleggen die werkelijk belangrijk zijn.

De regel is dat uitgegaan wordt van BATNEEC. Slechts in die gevallen waar een verdergaand optreden nodig wordt geacht (b.v. in het geval van bij-

zonder gevaarlijke stoffen) of is (b.v. in het geval van Europeesrechtelijk verplichtingen in die zin) geldt BAT (zonder NEEC) als norm.

Artikel 4

Op advies van de MINA-raad³⁴ werd het opschrift van het hoofdstuk over de milieuaudit gewijzigd om beter duidelijk te maken dat in dit hoofdstuk niet alleen uitvoering wordt gegeven aan de EMAS II-verordening maar dat ook een eigen decretaal verplichte milieuaudit wordt ingevoerd.

Artikel 5

De EMAS I-verordening waarvan sprake in artikel 3.3.1 Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid is inmiddels gewijzigd door de EMAS II-verordening³⁵. Deze heeft een ruimer toepassingsgebied. EMAS II is niet meer beperkt tot industriële bedrijven en locaties maar kan – op vrijwillige basis – toegepast worden op alle organisaties, zoals omschreven door de Verordening. De EMAS II-verordening, die uiteraard rechtstreekse werking heeft, is op 27 april 2001 in werking getreden (art. 18). De lidstaten moeten wel een reeks complementaire maatregelen treffen. Zo moeten de nationale erkenningssystemen uiterlijk op 27 april 2002 zijn aangepast (art.17, lid 2) en moeten de lidstaten de passende juridische of administratieve maatregelen treffen in geval van niet-naleving van de bepalingen van de Verordening (art. 13).

Om deze complementaire bepalingen te kunnen vaststellen, is het nodig dat in artikel 3.3.1 decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid voortaan verwezen wordt naar de nieuwe verordening (1°), dat in navolging van de verordening wordt gesproken over de "bevoegde instantie" i.p.v. over "het orgaan" (3°), dat de gebruikte terminologie wordt aangepast nu de werkingssfeer niet langer beperkt is tot locaties maar een volledige organisatie kan bestrijken (4° en 7°) en dat verwezen wordt naar de artikelen zoals genummerd in de nieuwe verordening (5°).

³³ H. BOCKEN & T. DE SAEGER, "Aansprakelijkheid en financiële zekerheden na Vlare II", Tijdschrift voor Milieurecht, 1993, (81) 85; C. BILLIET, "BAT et BATNEEC: quelques faits et réflexions", Aménagement – Environnement, 1995, 71 - 77; A. CARETTE, "Op zoek naar de inhoud en draagwijdte van BAT(NEEC)", Tijdschrift voor Milieurecht, 1996, 310-328.

³⁴ MiNa-raad, advies van 24 januari 2002 over de decretale milieuaudit, nr. 2002/4, bijlage 4.

³⁵ Verordening (EG) Nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuaudit-systeem (EMAS), Pb. L. 2001 nr. 114.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de benaming van de Europese Commissie aan te passen aan de thans gebruikte terminologie (2° en 6°).

De nieuw voorgestelde § 4 bevestigt de werkwijze die werd toegepast bij de tenuitvoerlegging van de EMAS I-verordening. Om tot een gecoördineerde tenuitvoerlegging van die Verordening te komen, sloten de Federale Staat en de gewesten op 30 april 1995 een samenwerkingsakkoord³⁶. Als bevoegde instanties voor de registratie van locaties die deelnemen aan de EMAS-verordening en voor de schrapping, weigering, intrekking of schorsing van locaties worden aangewezen : a) het Federaal Agentschap voor nucleaire controle voor de Federale Staat (wat de nucleaire inrichtingen betreft) ; b) AMINAL voor het Vlaamse Gewest ; c) DGRNE (Ministerie van het Waalse Gewest) voor het Waalse Gewest ; d) BIM (Brussels Instituut voor Milieubeheer) voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Volgens een beurtrol per burgerlijk jaar vervullen de bevoegde instanties de rol van coördinerende bevoegde instantie. De erkenning en controle van milieuverificateurs geschiedt overeenkomstig de bepalingen van het K.B. van 6 september 1993 tot oprichting van een accreditatiesysteem overeenkomstig de criteria en de normen van de reeks NBN-EN 45000 (BELCERT). Daartoe werd binnen BELCERT een gespecialiseerd comité opgericht. België zal in het comité, bedoeld in artikel 19 van de EMAS I-verordening, worden vertegenwoordigd door een afgevaardigde van het federaal ministerie van Economische Zaken en door een gewestelijk deskundige die jaarlijks zal worden aangeduid door de interministeriële conferentie voor leefmilieu. Deze vertegenwoordigers brengen verslag uit aan de bevoegde instanties. Met toepassing van artikel 17.2 van de EMAS II-verordening zijn vermelde instanties bevoegd voor het nieuwe stelsel. Wel is het nodig om het samenwerkingsakkoord aan te passen aan de nieuwe verplichtingen van de EMAS II-verordening.

Oorspronkelijk bevatte dit artikel ook een 8°. Die bepaling voegde een paragraaf 4 toe aan art. 3.3.1 DABM die inhield : "§ 4. De Vlaamse regering kan voormelde bevoegdheden uitoefenen door middel van een samenwerkingsakkoord met de federale overheid en de andere gewestelijke overheden." De Raad van State was van mening dat deze bepa-

ling overbodig was omdat de bevoegdheid ter zake rechtstreeks voortvloeit uit artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en adviseerde om de bepaling te schrappen. Dit advies werd gevolgd.

Artikel 6

Ook deze bepaling is geïnspireerd door het advies van de MINA-raad inzake de decretaal verplichte milieuaudit.³⁷

De eerste wijzigingsbepaling van dit artikel betreft louter een kwestie van eenvormige terminologie. Het begrip "voorwaarden" wordt vervangen door de bij dit ontwerp geïntroduceerde term "milieuvoorwaarden" (1°).

Een belangrijke wijziging is hier dat de decretale basis wordt geboden om inrichtingen die beschikken over een milieuaudit, die gelijkaardige waarborgen biedt als de decretaal verplichte milieuaudit, vrij te stellen van de verplichting om een decretaal verplichte milieuaudit uit te voeren (2°). In eerste instantie wordt daarbij gedacht aan de EMAS-registratie. Ook de gevalideerde ISO 14001-audit komt in aanmerking voor voorwaardelijke vrijstelling van de decretale auditverplichting.

Wanneer de Vlaamse regering van deze mogelijkheid wil gebruik maken, moet ze wel de voorwaarden bepalen waaronder vrijstelling kan geschieden. De MINA-raad stelt hiervoor als voorwaarden dat :

- het toepassingsgebied van het ISO 14001-certificaat of van de EMAS-registratie het toepassingsgebied van de decretaal verplichte milieuaudit volledig omvat ;
- het bedrijf tussen de twee voorziene opeenvolgende audits onafgebroken over een gecertificeerd milieuzorgsysteem beschikt ;
- de openbaarheid van de gegevens die anders via de decretale milieuaudit gerealiseerd wordt, gegarandeerd blijft, en dit zowel intern als extern.

Verder kunnen voorwaarden worden opgelegd die verband houden met de verschillen tussen EMAS en ISO 14001. EMAS vereist immers een voortdu-

³⁶ Samenwerkingsakkoord 30 maart 1995 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de uitvoering van de Verordening 1836/93/EEG van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem, B.S. 3 oktober 1995.

³⁷ MINA-raad, advies van 24 januari 2002 over de decretale milieuaudit, nr. 2002/4, en dan vooral bijlage 4.

rende verbetering van de milieuprestaties met overeenstemming met de bestaande wetgeving als baseline. ISO vraagt enkel naleving van de bestaande wetgeving. ISO 14001 kan aanvaard worden als gelijkwaardig met de decretaal verplichte milieu-audit op voorwaarde dat ISO-gecertificeerde bedrijven binnen een redelijke overgangsperiode overschakelen naar EMAS.

Al deze elementen moeten in rekening worden genomen bij het uitwerken van een uitvoeringsbesluit dat de voorwaarden uitschrijft waaronder een bedrijfsintern milieuzorgsysteem "gelijkaardige waarborgen" biedt als de decretaal verplichte milieu-audit.

Een alternatieve manier om vrijstelling te verlenen van de decretale verplichte milieuaudit bestaat er in om in een uitvoeringsbesluit EMAS als gelijkwaardig te beschouwen, maar in het besluit te voorzien in een evaluatie achteraf op basis waarvan desgevallend bijkomende voorwaarden kunnen worden opgelegd.

Verder wordt het onderscheid tussen de vrijwillige EMAS-milieuaudit en de verplichte decretale milieuaudit in de tekst verduidelijkt door in het laatste geval systematisch te spreken over "de decretaal verplichte milieuaudit" (3°, 4° en 7°).

De inhoud van de decretaal verplichte audit wordt uitgebreid met het aspect "bodembeheer" (5°).

Om legistieke redenen vult het ontwerp het advies van de MINA-raad aan, daar waar het voorziet in meer duidelijke delegatiebepalingen aan de Vlaamse regering (6°, 8° en 9°).

De decretaal verplichte milieu-audit moet worden gevalideerd door een hiertoe erkende of geaccrediteerde milieuverificateur. Deze erkenning of accreditatie is volgens het ontwerp specifiek. Ze hoeft niet samen te vallen met de erkenning van de milieuverificateur voorzien in de EMAS-verordening (zie art. 3.3.1. § 1 decreet) (8° en 9°). Op vraag van de MINA-raad (p. 19-20) wordt de mogelijkheid opengelaten om milieuverificateurs voor de decretaal verplichte audit b.v. via Belcert te accreditieren.

Op deze wijze liggen alle mogelijkheden open voor de Vlaamse regering om op de meest geëigende en efficiënte wijze toe te zien op het werk dat door de milieuverificateurs wordt verricht in het kader van de decretaal verplichte audit. Onder meer wordt de mogelijkheid geopend om de erkenning van milieuverificateurs te laten verlopen binnen het kader

van een algemeen Vlaams systeem voor erkenningen.

Omdat voor EMAS geaccrediteerde milieuverificateurs overeenkomstig art. 3.3.2, § 5, DABM tot nu toe verplichte decretale milieu-audits konden valideren, voorziet art. 12 van het ontwerp op dit punt in een overgangsregeling.

Artikel 7

Ook deze wijziging is bedoeld om het onderscheid tussen de EMAS-milieu-audit en de decretaal verplichte milieuaudit duidelijker tot uiting te laten komen in de tekst door het gebruik van éénvormige terminologie.

Artikel 8

Dit artikel strekt ertoe gevolg te geven aan artikel 13 van de EMAS II-verordening. De lidstaten moesten inbreuken op de Verordening immers op gepaste wijze beteugelen.

Het is de bedoeling om deze bepalingen op te heffen wanneer de in het regeerakkoord voorziene titel inzake handhaving in het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid wordt ingevoegd.

Artikel 9

Zie de toelichting bij artikel 8.

Artikel 10

A. Algemene bepalingen (art. 5.1.1 tot 5.1.7)

Dit hoofdstuk bevat de bepalingen die gemeenschappelijk zijn aan algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden.

- Art. 5.1.1 geeft een overzicht van de milieuvoorwaarden die in de titel aan de orde zijn.
- Art. 5.1.2 omschrijft de toepassingsfeer van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden. Het artikel omschrijft ook hun inhoudelijke strekking.

- Art. 5.1.3 omschrijft de toepassings sfeer van de integrale milieuvorwaarden en hun inhoudelijke strekking.
- Art. 5.1.4 voorziet in de afstemming van algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden op het effectgerichte beleid.
- Art. 5.1.5 betreft de voorschriften die in de milieuvorwaarden kunnen worden bepaald. Het artikel wil ruimte waarborgen voor eigen verantwoordelijkheid en technologische innovatie.
- Art. 5.1.6 betreft het ontwerpen van besluiten houdende algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden. Het organiseert o.m. inspraak en biedt een aanknopingspunt voor het doelgroepenbeleid.
- Art. 5.1.7 betreft een technisch punt, m.n. de gelding van milieuvorwaarden t.a.v. bestaande inrichtingen en activiteiten.
- Milieuvorwaarden bepaald in de vergunning kunnen algemene en sectorale voorwaarden enkel aanvullen in het geval van ingedeelde inrichtingen en activiteiten. In de mate waarin algemene en sectorale milieuvorwaarden ook niet ingedeelde inrichtingen en activiteiten betreffen (zie artikel 5.1.2), bestaat deze mogelijkheid niet.
- Voor wat eventuele nadere eisen betreft, is het zo dat het besluit houdende de integrale voorwaarden moet bepalen of nadere eisen mogelijk zijn en, zo ja, binnen welke perken (zie artikel 5.3.2 en 5.3.5). Dergelijke bijkomende milieuvorwaarden kunnen dan ook niet worden opgelegd in de gevallen waar, b.v., het besluit houdende integrale voorwaarden helemaal niet in deze mogelijkheid voorziet.

De overheden bevoegd voor vergunningverlening en voor het bepalen van nadere eisen worden aangeduid in het komende procedure-hoofdstuk (de titel Vergunningen en meldingsattesten) (zie Algemeen Deel, I. Inleiding, en II. Structuur en inhoud van het ontwerp : algemene situering).

Artikel 5.1.1

Artikel 5.1.1 geeft een overzicht van de milieuvorwaarden die in titel V aan de orde zijn. De combinatie die aan bod komt in artikel 5.1.1, lid 1 betreft algemene en sectorale milieuvorwaarden enerzijds en milieuvorwaarden op vergunningsniveau anderzijds. De combinatie waarvan sprake in artikel 5.1.1, lid 2 betreft integrale voorwaarden enerzijds en zogenaamde nadere eisen anderzijds.

De termen "aanvullen" en "wijzigen" zijn te begrijpen in de betekenis die zij gebruikelijk in deze context hebben. "Aanvullen" betreft de hypothese waar de bijkomende milieuvorwaarden (milieuvorwaarden bepaald in een vergunning of nadere eisen) een aspect regelen dat niet aan bod komt in de standaardvoorschriften. "Wijzigen" betreft de hypothese waarin de bijkomende voorwaarden een aspect tot voorwerp hebben dat wel aan bod komt in de standaardvoorschriften, waarbij zij de desbetreffende regeling verstrengen of versoepelen. Noteer dat nadere eisen, zoals milieuvorwaarden bepaald in een vergunning, een aanvullende rol kunnen spelen maar, anders dan voornoemde, geen wijzigingen in de zin van een versoepeling kunnen bepalen.

De bewoordingen "in voorkomend geval" wijzen erop dat de mogelijkheid tot het bepalen van milieuvorwaarden in een vergunning of tot het opleggen van nadere eisen niet in elk geval bestaat.

Artikel 5.1.2

Artikel 5.1.2, § 1, lid 1 en lid 2, omschrijven de toepassings sfeer van de algemene en sectorale milieuvorwaarden. Tevens wordt er bepaald dat de algemene en sectorale milieuvorwaarden rechtstreeks gelden voor de (exploitanten van) inrichtingen en activiteiten waarop zij van toepassing zijn.

Algemene milieuvorwaarden betreffen in principe alle ingedeelde inrichtingen en activiteiten. Zij kunnen bovendien niet ingedeelde inrichtingen en activiteiten betreffen. In het regeringsbesluit houdende de algemene milieuvorwaarden, geeft de Vlaamse regering aan welke de niet ingedeelde inrichtingen en activiteiten zijn waarop deze voorwaarden van toepassing zijn. Sectorale milieuvorwaarden hebben een toepassingsgebied dat meer specifiek is dan dit van algemene milieuvorwaarden. Zij betreffen één of meer categorieën ingedeelde of niet ingedeelde inrichtingen en activiteiten. In het regeringsbesluit houdende de sectorale milieuvorwaarden, geeft de Vlaamse regering aan welke de ingedeelde en/of niet ingedeelde inrichtingen en activiteiten zijn waarop deze voorwaarden van toepassing zijn. Noteer dat zowel de algemene als de sectorale milieuvorwaarden niet ingedeelde inrichtingen en activiteiten kunnen betreffen. Het opleggen van dergelijke standaard-

voorschriften is niet gebonden aan de vereiste dat de betrokken inrichtingen en activiteiten zouden zijn opgenomen in een milieuvergunningstelsel.

Algemene en sectorale milieuvoorwaarden inzake niet-ingedeelde inrichtingen en activiteiten kunnen bv. betrekking hebben op de lozingen van huishoudelijk afvalwater.

Het feit dat algemene en sectorale milieuvoorwaarden rechtstreeks verbindend zijn voor de inrichtingen en activiteiten waarop zij van toepassing zijn, impliceert o.m. dat het niet nodig is ze over te schrijven in een vergunning opdat zij voor een concrete inrichting of activiteit zouden gelden.

Het laatste lid van art. 5.1.2, § 1, betreft de verhouding tussen algemene en sectorale milieuvoorwaarden enerzijds en integrale milieuvoorwaarden anderzijds. Voor inrichtingen en activiteiten waarop integrale voorwaarden van toepassing zijn, kunnen geen algemene en sectorale voorwaarden van toepassing zijn. Er is geen cumul van de enen met de anderen mogelijk; toepassing van het ene systeem van milieuvoorwaarden sluit toepassing van het andere uit. Gezien integrale voorwaarden in regel ingedeelde inrichtingen en activiteiten betreffen (zie artikel 5.3.3), vormt deze bepaling een uitzondering op het toepassingsgebied van de algemene voorwaarden bepaald in artikel 5.1.2, § 1, lid 1.

De begrippen "inrichtingen", "activiteiten", "ingedeelde inrichtingen" en "ingedeelde activiteiten" zijn te begrijpen conform de definities bepaald in artikel 1.1.2, § 1, decreet, zoals gewijzigd bij dit decreet.

Artikel 5.1.2, § 2, bepaalt de doelstelling van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden. Het is niet de bedoeling dat op grond van deze bepaling ook echt afwegingen worden gemaakt over o.a. het beschermingsniveau dat met voorwaarden wordt nagestreefd versus o.a. de kosten die hiermee gepaard gaan. De inhoudelijke richtlijnen voor het opstellen van voorwaarden zijn gebundeld in artikel 5.1.4, 5.1.5 en in zekere zin ook 5.2.1 en 5.3.4. Verder zijn er ook nog inhoudelijke richtlijnen voor het opstellen van milieuvergunningsvoorwaarden (zie het Milieuvergunningstelsel of zijn opvolger) en het opleggen van nadere eisen (art. 5.3.5).

De bepaling geeft een duidelijke rangorde aan in beleidsprioriteiten. Het voorkomen en beperken van nadeel zijn prioritair. Het ongedaan maken van het nadeel staat aan de orde wanneer dit mogelijk

is en wanneer voorkomen en beperken niet afdoende zijn.

Voor wat betreft deze rangorde verwijzen wij ook naar de basisdoelstellingen van het milieubeleid bepaald in artikel 1.2.1 decreet, voornamelijk de prioriteitenstelling vervat in artikel 1.2.1, § 2, decreet.

Onder "beperken" dienen ook effectgerichte maatregelen te worden begrepen, zoals installatie van geluidsisolatie in gebouwen in de buurt van vliegvelden om de geluidshinder van vliegtuigen voor de toekomst te beperken.

Ongedaan maken van de milieuverstoring betreft o.m. accidentele situaties en voorzienbare situaties waarin behoefte bestaat aan afwerking of opkuis. Ook de afwerking en nazorg voor b.v. stortplaatsen, groeven en graverijen dient onder het begrip te worden verstaan. Ongedaan maken gebeurt in natura, niet in geld. Het kan rechtstreeks of onrechtstreeks, of m.a.w. via ingrepen aan de bron zijde en aan de effectzijde. Ongedaan maken is in eerste instantie mogelijk of zinvol in het kader van de afvalproblematiek en t.a.v. bodem en natuur. Voor water, en zeker voor lucht, is het minder evident.

In de huidige regelgeving zitten een reeks voorbeelden van "ongedaan maken". Het betreft o.a.

– art. 4.1.3.3. Vlarem II dat luidt :

"§ 1. Bij hinder of schade, of dreigend gevaar hiertoe voor de omgeving, moet de exploitant onmiddellijk de nodige maatregelen treffen om deze toestand te *verhelpen* en in voorkomend geval verdere verontreiniging te doen ophouden. Eventueel opgetreden verontreiniging moet hij op milieuhygiënisch verantwoorde wijze *ongedaan maken*."

§ 2. Accidenteel verspreide vloeistoffen mogen geenszins rechtstreeks naar een grondwater, een openbare riolering, waterloop of om het even welke verzamelplaats van oppervlaktewateren afgevoerd worden. Ze worden onmiddellijk verzameld en verwerkt overeenkomstig de toepasselijke reglementering. De exploitant beschikt over de middelen en/of het materiaal die een snelle uitvoering van deze maatregelen toelaten."

– art. 4.1.7.3. Vlarem II dat luidt :

"Onverminderd de bepalingen van art. 4.1.3.3. en 4.1.3.4. moeten gemorste, al dan niet verdunde, verontreinigende stoffen *verwijderd* overeenkomstig de van toepassing zijnde reglementering." ;

- art. 5.29.0.9. Vlare II

"Met betrekking tot het elektrolytisch of chemisch behandelen, het bedekken en/of ontvetten van voorwerpen uit metaal, als bedoeld in de subrubrieken 29.5.5, 29.5.6 en 29.5.7 van de indelingslijst, dienen de volgende voorschriften in acht genomen :

[...]

7° in geval er vastgesteld wordt dat een inkui-
ping, tank of recipiënt lekt, moet de inhoud hiervan onmiddellijk in een andere geschikte houder worden overgepompt of overgeladen. In de inrichting moeten daartoe de nodige interventiemiddelen, zoals absorptie- en neutralisatiemateriaal, overmaatse vaten, beschermingsmiddelen, enz., aanwezig zijn om in geval van lekkages, ondeugdelijke verpakking, morsen, en andere incidenten dadelijk te kunnen ingrijpen om de mogelijke schadelijke gevolgen maximaal te beperken. Bij elk vloeistofflek dat aanleiding heeft gegeven tot bodemverontreiniging of tot verspreiding in de riolering, de oppervlaktewateren, de grondwaters of naburige eigendommen, moet de exploitant onmiddellijk de nodige maatregelen treffen om deze toestand te verhelpen en in voorkomend geval verdere verontreiniging te doen ophouden. Eventueel opgetreden verontreiniging moet op milieuhygiënisch verantwoorde wijze *ongedaan* worden gemaakt. Accidenteel verspreide vloeistoffen mogen geenszins rechtstreeks naar een grondwater, een openbare riolering, waterloop of om het even welke verzamelplaats van oppervlaktewateren afgevoerd worden. Ze worden onmiddellijk verzameld en verwerkt overeenkomstig de toepasselijke reglementering. De exploitant doet onmiddellijk melding van het voorval en van de (overwogen) maatregelen bij de burgemeester en bij de Afdeling Milieu-inspectie ;

[...]" ;

- subafdeling 5.2.4.5. van Vlare II die voorziet in de afwerking en nazorg van stortplaatsen. De regelgeving voorziet o.a. in een afwerkings- en

sluitingsprocedure. Gelijkaardige bepalingen bestaan m.b.t. groeven en graverijen ;

- de omzendbrief Stedenbouw van 2 maart 1999 legt de verplichting tot herstel in de oorspronkelijke toestand op voor tijdelijke motorcrossterreinen.

Het is zeker niet de bedoeling om via het begrip "ongedaan maken" de mogelijkheid te creëren om een (objectieve) aansprakelijkheidsregeling in te voeren. Er zijn belangrijke verschillen tussen een aansprakelijkheidsregeling en een regeling voor "ongedaan maken" via milieuvoorwaarden :

- een aansprakelijkheidsregeling kijkt terug naar problemen eens ze zich hebben voorgedaan ; de hier voorgestelde regeling maakt mogelijk dat vooraf (ex ante) voorwaarden worden opgelegd ten aanzien van voorzienbare problemen die samenhangen met inrichtingen en activiteiten ;
- het ontwerpdecreet biedt de mogelijkheid om voorwaarden op te leggen in besluiten van de Vlaamse regering. Die besluiten moeten dan evenwel nog door de regering worden goedgekeurd. Eerder is er niets ;
- ongedaan maken kan enkel in natura. Een aansprakelijkheidsregeling betreft ook vergoeding in geld ;
- een aansprakelijkheidsregeling geeft aanleiding tot een ad hoc aanpak van problemen. Een aanpak via algemene, sectorale en integrale voorwaarden is een algemene aanpak ;
- een aansprakelijkheidsregeling zoals de foutaansprakelijkheid is gericht op vergoeding van de volledige schade. Dit hoeft niet het geval te zijn voor een aanpak via voorwaarden. Het hangt ervan af in welke mate men vooraf de verschillende mogelijkheden kan inschatten.

Het is evenmin de bedoeling om gezondheidsschade via milieuvoorwaarden te remediëren. Hiervoor bestaan andere, meer algemene instrumenten (ziekteverzekering, sociale zekerheid).

Het beschermde algemeen belang omvat de mens en het milieu ("mens en milieu"). De bescherming van de mens betreft vanzelfsprekend o.m. de bescherming tegen gezondheidsrisico's. De term "milieu" is te begrijpen conform artikel 1.1.2, § 1, 1°, decreet. Het "milieu" omvat aldus de atmosfeer, de bodem, het water, de flora, de fauna en overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de

landschappen en het klimaat, dit alles zoals nader gepreciseerd in artikel 1.1.2, § 2, decreet.

Er is ook overwogen om het woord "betekenisvol" toe te voegen aan het begrip "milieuverstoring". Uiteraard kan het niet de bedoeling zijn om voor alle mogelijke nadelige gevolgen milieuvoorwaarden op te leggen. De milieuvoorwaarden moeten verantwoord zijn in het licht van de resultaten die ermee worden bereikt en de kosten die ermee gepaard gaan.

Toch wordt ervoor geopteerd om het begrip "betekenisvol" niet toe te voegen. Zoals gezegd is het niet de bedoeling dat op basis van de hier besproken bepaling inhoudelijke afwegingen worden gemaakt over de kosten en baten (in ruime zin) van milieuvoorwaarden. De hierboven opgesomde "inhoudelijke" artikels zijn hiervoor beter geschikt. Zo stelt artikel 5.1.4, 3°, expliciet dat de Vlaamse regering bij het vaststellen van algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden rekening moet houden met "de resultaten die kunnen worden bereikt met de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen", waardoor het aspect kosten in de inhoudelijke afweging wordt geïntroduceerd. Het aspect "baten voor het milieu" zit o.a. in de toetsing die wordt gemaakt aan milieukwaliteitsnormen en aan de bestaande toestand van het milieu (art. 5.1.4, 1°, en 2°). Een inhoudelijke toets organiseren aan een vaag begrip als "betekenisvolle" milieuverstoring kan een moeilijke en vrij overbodige discussie uitlokken. Bovendien is in de besluitvormingsprocedure voor het vaststellen van voorwaarden ook uitdrukkelijk ruimte voorzien voor het maatschappelijk debat, het debat met het middenveld en het debat met de doelgroepen, juist met de bedoeling om ervoor te zorgen dat de voorwaarden die worden opgelegd "zinnig" zijn.

Verder rijst de vraag wat de gevolgen zouden zijn wanneer opgelegde voorwaarden juridisch worden getoetst aan het begrip "betekenisvol". Dit is moeilijk omdat dit geen duidelijk gedefinieerd begrip is. Alleszins zou het begrip niet geïnterpreteerd kunnen worden als bv. het feit dat een gevolg "wetenschappelijk bewezen" moet zijn. Dit zou immers op gespannen voet staan met het voorzorgsbeginsel.

Het begrip "betekenisvol" wordt gebruikt in de m.e.r.-reglementering. Dit is toch een context die verschillend is aan die van de milieuvoorwaarden. Waar het bij m.e.r. om gaat is het verzamelen van zinvolle informatie voor de besluitvorming "geval per geval" over specifieke hinderlijke inrichtingen. Het is logisch dat hier een sterkere drempel wordt

ingebouwd om te bepalen hoe ver men moet gaan bij het verzamelen van informatie. Bovendien zitten in de m.e.r.-regelgeving geen inhoudelijke instructies voor het maken van een belangenafweging (dat zou ook geen zin hebben want MER is informatievergaring en geen belangenafweging) terwijl die instructies er wel zijn in de voorliggende reglementering.

Artikel 5.1.3

Artikel 5.1.3, lid 1, omschrijft de toepassingsfeer van integrale milieuvoorwaarden.

Luidens deze bepaling zijn integrale milieuvoorwaarden bedoeld voor tweeërlei inrichtingen en activiteiten.

Oorspronkelijk was in het voorontwerp voorzien dat integrale voorwaarden mogelijk waren in twee verschillende gevallen :

- voor inrichtingen en activiteiten die een milieuverstoring veroorzaken met een homogeen karakter, of
- voor inrichtingen en activiteiten die een beperkte milieuverstoring veroorzaken.

Zowel SERV als MINA-raad zijn van mening dat beide criteria cumulatief moeten worden toegepast om het toepassingsgebied van integrale voorwaarden te omschrijven. Dit wil zeggen dat integrale voorwaarden slechts mogelijk zijn wanneer er tegelijk sprake is van "milieuverstoring met een homogeen karakter" en van "beperkte milieuverstoring".

In het voorliggende ontwerp is gekozen voor een tussenweg tussen het oorspronkelijke voorstel en de adviezen.

Overeenkomstig het voorliggende ontwerp zijn integrale voorwaarden enkel mogelijk voor inrichtingen en activiteiten die een milieuverstoring veroorzaken met een homogeen karakter. De betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen overeenkomstig dit criterium relatief belangrijke milieuproblemen stellen. Wat vereist is, is dat de milieuverstoring van onderneming tot onderneming, bedrijf tot bedrijf, een homogeen, gelijkaardig, stereotiep, profiel zou vertonen. Precies omwille van deze onderlinge homogeniteit, behoort een aanpak middels standaardvoorschriften tot de mogelijkheden.

Het criterium "milieuverstoring met homogeen karakter" kwam niet voor in de voorstellen van de Commissie Bocken, die zoals gezegd een inspiratiebron waren voor dit ontwerp. Het criterium wordt gehanteerd omdat het een essentieel punt van het systeem van integrale voorwaarden goed weergeeft. Het biedt mogelijkheden om het toepassingsgebied van het instrument vrij ruim op te vatten, terwijl toch de mogelijkheden en beperkingen van het instrument "integrale voorwaarden" worden gerespecteerd. De keuze om het toepassingsgebied van het instrument potentieel zo ruim mogelijk te houden, maakte het evenwel mee noodzakelijk om – zoals in Nederland – de mogelijkheid te voorzien om "nadere eisen" te kunnen stellen.

Daarnaast wordt gesteld dat integrale voorwaarden in het bijzonder moeten worden uitgewerkt voor inrichtingen en activiteiten die een beperkte milieuverstoring veroorzaken. Het gaat hier dus om inrichtingen en activiteiten die een relatief klein milieuprobleem stellen. Dit criterium heeft ook een programmatorische waarde. Het geeft aan dat de Vlaamse regering, binnen de groep van de inrichtingen en activiteiten met homogene milieuhinder, eerst werk moet maken van het uitwerken van integrale voorwaarden voor inrichtingen en activiteiten die een beperkte milieuverstoring veroorzaken.

Wanneer voldoende ervaring is opgedaan met het instrument en wanneer uit de evaluatie van het toepassingsgebied van de integrale voorwaarden, bedoeld in art. 5.1.8, tweede lid, blijkt dat een stapje verder kan worden gezet, dan biedt het ontwerp hiertoe een zekere ruimte.

Bemerk dat de formulering inhoudt dat uitzonderlijke situaties de bevoegdheid tot het uitvaardigen van integrale voorwaarden niet uitsluiten. De in aanmerking te nemen milieuverstoring is deze die de betrokken inrichtingen en activiteiten "normaliter" veroorzaken.

Artikel 5.1.3, lid 1, in fine, bepaalt een bevoegdheidsvoorwaarde die in ieder geval geldt : de middelen tot het voorkomen, beperken en, in voorkomend geval het ongedaan maken, van de milieuverstoring moeten bestaan en, met toepassing van BATNEEC, voorhanden zijn.

Artikel 5.1.3, lid 2, vormt een parallel voor artikel 5.1.2, § 2. De toelichting bij dit laatste artikel is hier ook relevant. Integrale milieuvoorwaarden vormen in beginsel een all round-pakket milieuvoorwaarden : zij beogen het voorkomen, beperken en, in voorkomend geval het ongedaan maken, van alle

vormen van nadeel die de betrokken inrichtingen en activiteiten aan het milieu en de mens, kunnen berokkenen. Hierin verschillen zij wezenlijk van algemene en sectorale milieuvoorwaarden. Deze laatsten kunnen beperkt blijven tot bepaalde aspecten van milieuverstoring zoals b.v. luchtverontreiniging en geluidshinder, of bodemverontreiniging.

De term "beogen" maakt duidelijk dat artikel 5.1.3, lid 2, juridisch gesproken geen resultaatsverbintenis inhoudt. Zou artikel 5.1.3 geformuleerd worden als een resultaatverbintenis, dan zou niet kunnen worden uitgesloten dat de Raad van State een besluit zou vernietigen als in de praktijk problemen zouden rijzen m.b.t. het te bereiken resultaat. Dit belet niet dat de overheid er in de praktijk zal moeten in slagen om in de regel alle milieuhinder afdoende te beperken. Anders zal het instrument zijn doel missen. Met andere woorden, het uiteindelijke doel van het instrument is om een hoog beschermingsniveau te bieden. Om dit doel te bereiken is BBT een belangrijk uitgangspunt, maar niet het enige. De consequentie van dit alles is nogmaals dat veel zorg zal moeten worden besteed aan het opstellen van voorwaardenpakketten en dat hiervoor de nodige mensen en middelen zullen moeten worden vrijgemaakt.

De noodzaak tot het ongedaan maken van milieuverstoring valt ook binnen het concept van de integrale milieuvoorwaarden niet uit te sluiten. Zo bv. zouden, zoals in Nederland, integrale milieuvoorwaarden kunnen worden bepaald voor benzinstations, een type inrichting waar accidentele verontreiniging niet uit te sluiten valt. Ongedaan maken kan ook aan de orde zijn als de stopzetting van het geheel of van een deel van de activiteiten voorzienbaar is.

Artikel 5.1.4

Artikel 5.1.4 voorziet in de afstemming van milieuvoorwaarden op het effectgerichte beleid.

Overeenkomstig 1° moet rekening worden gehouden met de geldende milieukwaliteitsnormen, met inbegrip van de bijzondere milieukwaliteitsnormen, en dit ongeacht zij zijn vastgesteld in de vorm van grenswaarden of richtwaarden (zie de artikelen 2.2.1 tot 2.2.7 decreet). Dit betekent meer concreet dat de milieuvoorwaarden zo moeten zijn bepaald, dat zij bijdragen tot de realisatie van de geldende milieukwaliteitsnormen en deze zeker niet in het gedrang brengen.

Volgens 2° moet tevens rekening worden gehouden met de bestaande toestand van het milieu, voor zover de betrokken inrichtingen en activiteiten hier gevolgen voor kunnen hebben. In dit verband wijzen we op artikel 1.2.1, § 2, decreet, waar is bepaald dat het milieubeleid o.m. berust op het standstill-beginsel.

Daarnaast moet ingevolge 3° rekening worden gehouden met de resultaten die kunnen worden bereikt met de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen (BATNEEC). De eis rekening te houden met de resultaten die kunnen worden bereikt met de BATNEEC is te onderscheiden van de eis deze technieken te hanteren. Rekening houden met de resultaten die kunnen worden bereikt met BATNEEC impliceert dat de Vlaamse regering eisen zou stellen die voldoende vergaand zijn, rekening houdend met datgene wat geleet op de BATNEEC tot de mogelijkheden behoort.

Element 4° is een explicitering van de formuleringen in o.a. art. 5.1.2, § 2, en 5.1.3, tweede lid. De eerste bepaling houdt in dat algemene en sectorale voorwaarden het voorkomen, beperken of ongedaan maken "beogen" van milieuverstoring. De tweede betreft het feit dat integrale voorwaarden "beogen" alle "vormen" van milieuverstoring te voorkomen, beperken of ongedaan te maken (zie toelichting bij 5.1.3, lid 2). De formulering wijst er op dat een hoog beschermingsniveau moet worden nagestreefd maar dat dit geen resultaatverbintenis inhoudt om letterlijk elk negatief effect op mens of milieu weg te werken. De afweging gebeurt niet afzonderlijk ten opzichte van elke milieuverstoring, hoe klein ook voor elke individuele burger. Het voorwaardenbeleid moet worden gebaseerd op een globaal beeld van wat de inrichtingen of activiteiten betekenen voor het milieu in Vlaanderen of voor het milieu in een bepaald gebied (positieve en negatieve effecten). Alle vormen van milieuverstoring moeten samen in rekening worden gebracht.

De formulering van element 5° vertrekt vanuit het gegeven dat sommige vormen van milieuverstoring, zoals geur- en geluidshinder, door de verschillende mensen op een "subjectieve" manier worden beleefd. Het volstaat dus niet om deze problemen aan te pakken via "objectieve normen" die een maximaal geluidsniveau of een maximale concentratie aan geurstoffen vastleggen en als dusdanig via metingen als objectief gegeven controleerbaar zouden zijn. Men zal moeten rekening houden met het percentage van mensen dat zich gehinderd voelt en met de tijdstippen (bv. uren van de dag of periodes in het jaar) waarop mensen zich meer ge-

hinderd voelen. Ook de plaats waar de milieuverstoring zich voordoet, speelt een rol (bv. stiltegebied versus industriegebied). Ook uit het subjectieve karakter van sommige vormen van milieuverstoring vloeit voort dat het niet mogelijk zal zijn om normen op te stellen die in alle gevallen voor iedereen elke milieuverstoring wegwerken.

Het feit dat sommige vormen van hinder subjectief worden beleefd, mag niet worden verward met het feit dat verschillende personen van nature uit meer of minder gevoelig zijn voor bepaalde vormen van milieuverstoring. Zoals in het regeerakkoord (p. 37) is vastgelegd moeten milieunormen, inzonderheid gezondheidsnormen, worden afgestemd op de behoeften van de meest kwetsbare groepen van onze samenleving en, gebiedsgericht, op de kwetsbare ecosystemen (natuur).

Deze vijf factoren zijn complementair ; de rangorde in de opsomming vertolkt geen prioriteit van de ene t.o.v. de andere.

SERV en MINA-raad wijzen erop dat bij het gebruik van het instrument milieuvorwaarden ook andere aspecten een rol spelen, zoals criteria die bij de verdeling van de inspanningen tussen sectoren belangrijk zijn, afweging met andere mogelijke milieubeleidsinstrumenten die naast of in de plaats van milieuvorwaarden kunnen worden ingezet (b.v. economische instrumenten zoals verhandelbare rechten of regulerende heffingen). De MINA-raad stipt verder aan dat milieuvorwaarden ontoereikend zijn voor de realisatie van milieudoelstellingen in specifieke gebieden (b.v. grote concentratie aan bronnen in bepaald gebied of aanwezigheid van kwetsbare ecosystemen) of voor de realisatie van algemene reductiedoelstellingen op Vlaams niveau (b.v. als "volumebeleid" nodig is zoals het geval is in het Kyoto-dossier en in het kader van de Europese Richtlijn inzake Nationale Emissieplafonds).

Deze bedenkingen zijn terecht, maar zijn van een andere orde dan wat met de criteria, bedoeld in art. 5.1.4, wordt nagestreefd. Deze criteria geven enkel richtlijnen voor het geval is gekozen voor het instrument milieuvorwaarden. Criteria "die bij de verdeling van de inspanningen tussen sectoren belangrijk zijn" en instrumentenkeuze moeten in een eerdere fase van beleidsontwikkeling aan bod komen (bv. de milieuplanning). Het zijn vraagstukken van een hogere orde.

Artikel 5.1.5

Deze bepaling is een sleutelbepaling. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in de richting van meer eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en andere rechtsonderhorigen en wordt meer ruimte geschapen voor technologische innovatie.

§ 1 betreft het type voorschriften dat in de milieuvoorwaarden kan worden bepaald. Het gaat in de op keuze tussen doelvoorschriften en middelenvoorschriften en geeft aan dat, naast dergelijke voorschriften, ook andersoortige voorschriften kunnen worden bepaald.

Zowel doelvoorschriften als middelenvoorschriften zijn instrumenten tot bronnencontrole. Doelvoorschriften zijn bv. emissienormen en immissienormen. Doelvoorschriften verplichten tot een bepaald resultaat, maar het staat de betrokkenen vrij om zelf te bepalen op welke wijze zij tot dit resultaat zullen komen. Of nog : wat moet bereikt worden, is bepaald maar niet hoe. Zo kan een onderneming zelf kiezen of een emissiegrenswaarde voor lozingen wordt nageleefd door het gebruik van zuiveringstechnologie voor lozing, door een aanpassing van het fabricageproces of door een wijziging in de keuze van de grondstoffen. Ze kan tevens de technologie kiezen die zij hiertoe meest gepast acht. Doelvoorschriften bezitten inherent een duidelijke mate aan soepelheid. Daarom zijn zij relatief kosten-effectief. Ze geven ruimte aan het eigen initiatief, de eigen verantwoordelijkheid en aan technologische innovatie.

Middelenvoorschriften verplichten tot het aanwenden van welbepaalde middelen, waarbij de wetgever oordeelt dat deze middelen op gepaste wijze milieuverstoring voorkomen of beperken. Zij bepalen op zichzelf enkel hoe iets moet gebeuren, maar niet wat moet bereikt worden. De band tussen de middelen en het resultaat is voorafgaandelijk door de wetgever gemaakt. Middelenvoorschriften verplichten bv. tot het gebruik van welbepaalde technologie (ontwerp- en bouwnormen, installatienormen, ...) maar kunnen ook ingrijpen op de bedrijfsvoering (bv. het openen of sluiten van vensters en deuren gedurende de exploitatie-uren). Middelenvoorschriften zijn uiteraard strak. Zij maken het mogelijk een vrij hoge zekerheid te hebben over een milieuresultaat en ontlasten de rechtsonderhorigen van de zoektocht naar informatie en het afwegingsproces die dezen wel moeten ondernemen bij het toepassen van doelvoorschriften.

De "andere verplichtingen" waarvan sprake in artikel 5.1.5 betreffen regelgeving die niet in de classificatie van doel- versus middelenvoorschriften thuishoort. Het gaat voornamelijk om secundaire normstelling die niet rechtstreeks bijdraagt tot bronnencontrole zoals o.m. meet- en registreerplichten, registerplichten en kennisgevingsplichten.

Voor wat betreft de keuze tussen doelvoorschriften en middelenvoorschriften, bepaalt artikel 5.1.5, § 1, een genuanceerde voorkeur voor concrete doelvoorschriften. Waar mogelijk worden concrete doelvoorschriften eerder dan middelenvoorschriften gehanteerd. Of deze keuze de juiste is, moet per geval worden bekeken. Het is duidelijk dat die voorschriften moeten worden gehanteerd welke voor de betrokken categorie inrichtingen of activiteiten het beste milieuresultaat geven. Het milieuresultaat is bepalend. In regel leidt dit tot een mix van doel- en middelenvoorschriften. In wezen betreft de te maken beleidskeuze de dosering van beiden. Beslissingselementen kunnen betrekking hebben op de aard van het risico. Zo kunnen voor sommige veiligheidsrisico's middelenvoorschriften meer aangewezen zijn dan doelvoorschriften. Voor andere veiligheidsrisico's zullen dan weer doelvoorschriften meer aangewezen zijn. De beslissing kan ook rekening houden met de doelgroep. Zo kunnen voor kleine en middelgrote ondernemingen middelenvoorschriften meer geschikt zijn dan doelvoorschriften. Wegens hun relatieve kleinschaligheid kunnen dergelijke ondernemingen het vrij moeilijk hebben om de beslissingsruimte die eigen is aan doelvoorschriften adequaat in te vullen, voornamelijk voor wat betreft de milieutechnische aspecten. Dit is echter niet noodzakelijk het geval. In dit verband wijzen we op artikel 5.1.6, § 1 en § 2. Deze bepalingen voorzien in inspraak en advies in het ontwerpen van reglementair bepaalde milieuvoorwaarden. De bijdrage van "eenieder" die zijn mening wenst te laten horen (voornamelijk, voor sectorale en integrale milieuvoorwaarden, van de representatieve beroepsvereniging of -verenigingen), moet per stel milieuvoorwaarden bijdragen tot een oordeelkundige afweging van de optimale instrumentenmix.

Voor integrale milieuvoorwaarden moet de afweging des te meer zorgvuldig gebeuren nu deze voorwaarden in principe all round behoren te zijn en maatwerk op individueel niveau middels nadere eisen een uitzonderlijke mogelijkheid is. We herinneren eraan dat de betrokken inrichtingen en activiteiten niet noodzakelijk kleine inrichtingen en activiteiten betreffen (zie artikel 5.1.3. lid 1, en de bijhorend toelichting). Gezien het concept van de integrale voorwaarden als sluitend pakket stan-

daardvoorschriften is de inspraakmogelijkheid bepaald in artikel 5.1.6. werkelijk belangrijk. Vooral de mogelijkheid tot rechtstreekse inspraak van de betrokken sectoren (inspraak door " eenieder " en door één of meer representatieve beroepsverenigingen) moet in deze bijdragen tot oordeelkundige afwegingen, die recht doen aan de mogelijkheden en beperkingen eigen aan de betrokken doelgroepen.

SERV en MINA-raad benadrukken nogmaals dat doelvoorschriften vooral interessant zijn voor activiteiten die worden uitgeoefend door actoren die in staat zijn om zelf de best beschikbare technieken op de markt op te sporen of te ontwikkelen (meestal de grotere bedrijven). Doelvoorschriften zijn, aldus de MINA-raad, minder bruikbaar als de doelstelling niet voldoende concreet kan worden geformuleerd (bij voorbeeld als enkel een risiconiveau kan worden aangegeven). Sommige doelvoorschriften zijn bovendien erg moeilijk te handhaven. Voor sommige categorieën kleinere bedrijven blijven middelvoorschriften nuttiger (zeker in het kader van integrale voorwaarden).

In het eerste lid wordt gekozen voor de term "concrete doelstellingen" om aan te geven dat wanneer wordt gekozen voor doelvoorschriften, deze steeds duidelijk en handhaafbaar moeten zijn. Vage doelvoorschriften laten te veel ruimte voor interpretatie en zullen meer aanleiding geven tot discussie. Emissienormen houden normalerwijze "concrete doelstellingen" in.

In het tweede lid wordt de mogelijkheid open gehouden om met middelvoorschriften te werken. Deze middelenvoorschriften moeten – zoveel als mogelijk – aangeven welk beschermingsniveau of welke doelstelling ermee wordt nagestreefd. Be-doeling van deze aanvullende informatie is o.a. om een controle op de toepassing van "gelijkwaardige middelen" (zie § 2) beter mogelijk te maken en de discussie over de gelijkwaardigheid te voorkomen of te beperken door de problematiek te helpen objectiveren.

Art. 5.1.5, § 2, vervolledigt de voorgaande paragraaf. Deze bepaling schept de mogelijkheid om, bij het gebruik van middelenvoorschriften, een minstens gelijkwaardig alternatief te gebruiken. De bepaling is zo geredigeerd, dat de keuze van een gelijkwaardig alternatief de verantwoordelijkheid is van degene die de betrokken inrichting exploiteert of activiteit uitoefent. Hij moet dan ook t.o.v. de toezichthouders ex post kunnen aantonen dat het door hem gekozen alternatief inderdaad minstens gelijkwaardig is.

Dit is meteen het antwoord op de vraag die SERV en MINA-raad stellen. De gelijkwaardigheid van de middelen wordt beoordeeld door de handhavers. De overheid dient er wel over te waken dat de onderdelen van de administratie die belast zijn met de uitvoering van beleid en de onderdelen van de administratie die belast zijn met toezicht en handhaving een zelfde visie hebben op gelijkwaardigheid. Interne overlegplatformen zoals het Technisch Overleg Milieu-uitvoeringsreglementering (TOM) kunnen de eenvormigheid van het beleid helpen bewaken. In tweede instantie zal de rechterlijke macht toezien op de beoordelingen die door de handhavers worden gemaakt.

De SERV meent dat het in bepaalde gevallen zeer moeilijk zal zijn om de gelijkwaardigheid van middelen aan te tonen. Hij stelt voor dat een certificatie zou worden georganiseerd van technieken bij leveranciers of dat een lijst van gelijkwaardige milieutechnieken zou worden gepubliceerd.

De MINA-raad is dan weer van mening dat hinderlijke inrichtingen niet op eigen initiatief andere middelen kunnen aanwenden maar deze steeds bij de overheid moeten worden aangevraagd, waarna ze uiteindelijk na evaluatie kunnen worden opgenomen in resp. de vergunning zelf of in de nadere eisen.

De visies van SERV en MINA-raad staan tegenover elkaar, in die zin dat de SERV toejuicht dat de exploitant op eigen initiatief "gelijkwaardige middelen" mag inzetten, terwijl de MINA-raad meent dat dit enkel kan mits toestemming van de overheid. Kenmerkend voor beiden is dat ze voorbij gaan aan de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven die met het ontwerp word nagestreefd. Een veel gehoorde kritiek op middelenvoorschriften is dat bedrijven ter zake over meer informatie beschikken dat de overheid die ze moet opstellen en dat de middelen snel evolueren en de overheid steeds achterop hinkt op de evoluerende realiteit bij de bedrijven. Deze problematiek kan slechts worden doorbroken wanneer de overheid op dit punt wat terugtreedt en de bedrijven ter zake meer verantwoordelijkheid geeft.

Een controle ex post door de handhavers blijft evenwel nodig om ervoor te zorgen dat geen misbruik wordt gemaakt van de eigen verantwoordelijkheid. De toepassingslast van een systeem van ex post controle, zal normalerwijze evenwel een stuk lager liggen dan bij een systeem met ex ante toestemming via uitgewerkte procedures. Ook die toepassingslast voor de overheid is een element dat in dit debat niet uit het oog mag worden verloren.

In dit artikel wordt toch op een punt ingegaan op de bezorgdheid van de MINA-raad m.b.t. het inzetten van gelijkwaardige middelen. Dit systeem wordt nl. uitgesloten met betrekking tot inplantingsgeboden, inplantingsverboden en afstandregels. Deze soorten normen worden daarom voor de toepassing van art. 5.1.5, § 2, niet beschouwd als middelenvoorschriften. Dit omdat afwijking van deze normen een quasi onomkeerbare toestand doet ontstaan die ernstige milieuverstoring voor gevolg kan hebben.

Daarnaast wordt in een nieuw artikel 5.4.1 een gedeeltelijke overgangsregeling voorzien voor de inwerkingtreding van het systeem van gelijkwaardige middelen. Voor meer informatie wordt verwezen naar de bespreking van dit artikel.

Om een verantwoord en doordacht gebruik van "gelijkwaardige middelen" in de hand te werken en de controleerbaarheid ervan te verhogen, is een journaleringsplicht toegevoegd. Iedere toepassing van de mogelijkheid tot het benutten van een gelijkwaardig alternatief moet door de betrokken rechtsonderhorige in dit milieujournaal worden opgenomen. Zoals het geval is voor alle documenten die ingevolge de milieuwetgeving tot stand komen, kunnen de toezichthoudende ambtenaren dit milieujournaal opvragen, inzien en op zijn juistheid beoordelen. Het milieujournaal vergemakkelijkt de uitoefening van hun taak, onder meer omdat het reeds een inventaris bevat van alle gevallen waarin "gelijkwaardige" middelen werden toegepast. Het laat toe dat deze toepassingen van "gelijkwaardige" middelen meer in detail worden onderzocht.

De mogelijkheid tot het gebruik van een gelijkwaardig alternatief kan worden ingeperkt of uitgesloten door de Vlaamse regering. Dit moet gebeuren in het besluit waarin de betrokken milieuvoorwaarden worden bepaald. Er wordt niet bepaald in welke gevallen de Vlaamse regering de mogelijkheid tot een gelijkwaardig alternatief kan uitsluiten of beperken. Uiteenlopende redenen die kaderen in een degelijke beleidsvoering kunnen een rol spelen.

De SERV vraagt dat aan de Vlaamse regering een bijzondere motiveringsplicht zou worden opgelegd telkens wanneer zij de mogelijkheid tot het aanwenden van gelijkwaardige middelen wil beperken of uitsluiten.

Het opleggen van specifieke middelen kan belangrijk zijn, b.v. bij belangrijke veiligheidsrisico's of in

geval van onomkeerbare gevolgen. Een bijzondere motiveringsplicht wordt op dit punt niet opgelegd om volgende redenen :

- het verzwart de reeds hoge kwaliteitseisen die worden gesteld aan de formele besluitvorming op een niet-essentieel punt ;
- de uitsluiting of beperking van het "gelijkwaardig alternatief" is de uitzondering op de regel ; in die zin is reeds een zekere motivering aangegeven ;
- wanneer de toepassing van een gelijkwaardig alternatief volgens de adviesraad (of raden) onterecht wordt uitgesloten, kan hierover een opmerking worden gemaakt in een advies en geldt daarvoor reeds een motiveringsplicht wanneer die opmerking bij unanimititeit wordt gemaakt (art. 5.1.6, § 3).

Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de SERV wordt wel bepaald dat de Vlaamse regering nadere regels kan vastleggen of algemene richtlijnen kan uitvaardigen met betrekking tot de wijze waarop de gelijkwaardigheid moet worden beoordeeld.

Ook hier zit de prioriteitenstelling vervat inzake de begrippen voorkomen, beperken, en in voorkomend geval het ongedaan maken (zie de uitleg bij art. 5.1.2).

Artikel 5.1.6

Artikel 5.1.6 regelt de procedure die moet worden gevolgd bij de totstandkoming of de wijziging van algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden. De §§ 1 tot en met 4 voeren een inspraak- en adviesprocedure in. § 5 voorziet in een mogelijkheid van deze procedure af te wijken en er desnoods van af te zien.

Het voorontwerp van besluit tot het vaststellen of het wijzigen van algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden wordt door de Vlaamse regering bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De volledige tekst wordt op de webstek van de Vlaamse overheid geplaatst. Betreft het voorontwerp sectorale of integrale milieuvoorwaarden en bestaan er voor de betrokken ondernemingssectoren één of meer beroepsverenigingen of representatieve paritaire comités, dan brengt de

Vlaamse regering het gelijktijdig ter kennis van de betrokken beroepsvereniging(en) of comité(s).

SERV en MINA-raad wijzen erop dat de overheid over zijn beleidsvoornemens best overleg pleegt met de doelgroepen, ook voordat het voorontwerp is gepubliceerd. Het is de bedoeling dat dit in de toekomst steeds meer gebeurt, o.a. via uitbouw van het project doelgroepenoverleg van het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur (wat voorzien is in het proces Beter Bestuurlijk Beleid). Het is evenwel erg moeilijk en wellicht ook niet zinvol om formele verplichtingen op te leggen t.a.v. teksten die nog niet door de regering principieel zijn goedgekeurd.

Nadat het voorontwerp is bekendgemaakt, kan eenieder binnen een termijn van zestig dagen zijn bezwaren of opmerkingen indienen bij het bestuur dat hiertoe is aangeduid. De term "eenieder" slaat letterlijk op iedereen : burgers, milieuverenigingen, ondernemingen, beroepsfederaties, andere besturen zoals de gemeenten,... Zoals reeds uitgelegd in de algemene bespreking (IV, B) is een inspanning nodig op het vlak van de rechten van derden omdat, door het gedeeltelijk afstappen van de vergunningsplicht, de rechten van derden er met het voorliggende ontwerp op achteruit gaan.

Wanneer het voorontwerp wordt bekendgemaakt, zendt de Vlaamse regering het ook voor advies naar de adviesraad, of de adviesraden met algemene adviesbevoegdheid inzake het milieubeleid. De raad brengt een met redenen omkleed advies uit binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het ontwerp. In het kader van het proces Beter Bestuurlijk Beleid dient hieraan verder invulling te worden gegeven.

Bij het opstellen van het definitieve besluit, moet de Vlaamse regering rekening houden met een tijdig verstrekt advies en dito bezwaren en opmerkingen. Niets belet de Vlaamse regering rekening te houden met laattijdig ingediend advies en laattijdig ingediende bezwaren en opmerkingen, doch er kan haar niet worden verweten dit niet te hebben gedaan. Tijdige adviezen, bezwaren en opmerkingen binden de Vlaamse regering niet. Bij het opstellen van het definitieve besluit moet de Vlaamse regering er rekening mee houden, wat o.m. inhoudt dat zij er van kan afwijken.

In voorkomend geval, verantwoordt de Vlaamse regering waarom wordt afgeweken van een (voor het geheel of een onderdeel van het ontwerp) negatief advies. Deze formele motiveringsplicht geldt enkel t.o.v. de advies-onderdelen die met unanimiteit zijn geformuleerd, niet t.o.v. de uiteenlopende

standpunten (ongeacht of het zou gaan om meerderheids- of minderheidsstandpunten). Ook deze beperking wordt ingebouwd om de procedure niet te zeer te verzwaren op een niet-essentieel punt en de toepassingslast voor de overheid aldus binnen redelijke perken te houden.

De motivering gebeurt in een verslag dat samen met het uiteindelijke besluit in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt.

Indien de door de Vlaamse regering aangebrachte wijzigingen zo ingrijpend en fundamenteel zijn dat nog moeilijk van een zelfde besluit kan worden gesproken, vergt de logica van de inspraakprocedure dat de herwerkte redactie van het besluit als een nieuw ontwerp wordt behandeld en bijgevolg opnieuw wordt onderworpen aan de inspraakprocedure.

Enkel voor zover internationale verplichtingen het volgen van de hierboven vermelde procedure onmogelijk maken, laat § 5 toe dat ervan wordt afgeweken of er desnoods van wordt afgezien. Deze bepaling maakt geen afwijkingen mogelijk die hun oorzaak vinden in nationale of gewestelijke omstandigheden. Concreet kan bv. de inspraakprocedure worden ingekort of zelfs niet worden gevolgd wanneer internationale verplichtingen een kortere termijn opleggen dan de termijn nodig om tot een definitief besluit te komen.

Artikel 5.1.7

Artikel 5.1.7 bevat een basisregeling inzake de gelding van algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden t.a.v. bestaande inrichtingen en activiteiten.

De oorspronkelijke formulering van deze bepaling was enkel bedoeld om de aandacht te vestigen op dit punt van zorg. De formulering was niet richtinggevend, in die zin dat volledig aan de Vlaamse regering werd overgelaten om te bepalen of milieuvoorwaarden al dan niet van toepassing waren voor bestaande inrichtingen, of al dan niet een overgangstermijn moest worden bepaald en zo ja, hoe lang die termijn dan moest zijn.

Op advies van SERV en MINA-raad wordt nu een formulering voorgesteld die meer richtinggevend is. De SERV merkte terecht op dat stimulering van milieugerichte technologische innovaties ook in belangrijke mate wordt beïnvloed door de strengheid van de opgelegde voorwaarden en de voorziene

termijnen voor de realisatie van de opgelegde normen. Daarom houdt de bepaling nu in dat in principe een overgangstermijn moet worden opgelegd waarna milieuvorwaarden van toepassing zijn voor bestaande inrichtingen en activiteiten. Milieuvorwaarden die enkel gelden voor nieuwe inrichtingen en activiteiten zijn de uitzondering. Deze overgangstermijn moet bovendien worden bepaald, rekening houdend met de vereisten van art. 5.1.4, zijnde de inhoudelijke richtlijnen voor het opstellen van milieuvorwaarden. Omdat overgangstermijnen te zeer van geval tot geval kunnen variëren, is het niet zinvol om een "model-overgangstermijn" in het ontwerp te voorzien, zoals de MINA-raad had voorgesteld.

Toch behoudt de Vlaamse regering een zekere beleidsvrijheid. Ze kan bv. een overgangstermijn van een paar jaren bepalen, een onderscheid doorvoeren al naargelang bepaalde omstandigheden zich voordoen of niet, een deel van de milieuvorwaarden in de regeling betrekken en andere niet,...

Wat bestaande inrichtingen en activiteiten concreet zijn, zal blijken uit de besluiten houdende de milieuvorwaarden. Hierbij kan probleemloos rekening worden gehouden met eventuele Europees-rechtelijke verplichtingen ter zake.

Artikel 5.1.8

Een geregelde evaluatie en bijwerking van milieuvorwaarden, met inbegrip van de integrale milieuvorwaarden, is erg belangrijk.

Hiervoor zijn verschillende algemene redenen. Het internationaal en het Europees milieurecht evolueren snel en moeten tijdig in het intern recht worden omgezet. Een snelle en stipte omzetting kan bijkomende mogelijkheden bieden om aan bedrijven overgangsregelingen toe te staan (bv. voor zover omzettingstermijnen van Europese richtlijnen nog niet zijn verstreken). Ze kan aldus bijdragen tot de rechtszekerheid. Daarnaast zijn er de steeds evoluerende inzichten in de milieuproblematiek, de evoluerende milieukwaliteit en de snelle evolutie van de techniek.

Verder zijn er ook belangrijke motieven die eigen zijn aan de aard van het voorliggende ontwerpdecreet. Een geregelde evaluatie en bijwerking is nog meer nodig voor de pakketten integrale milieuvorwaarden dan voor de algemene en sectorale voorwaarden. Het instrument zal gedeeltelijk in de plaats komen van de vergunningsplicht, zodat een

individuele beoordeling van bedrijven niet langer mogelijk is. Het ontwerp voorziet weliswaar in de mogelijkheid om nadere eisen op te leggen, maar dit moet een uitzonderlijke mogelijkheid blijven (zie art. 5.3.5). De pakketten integrale milieuvorwaarden worden op maat van groepen van bedrijven ontwikkeld zodat ze wellicht evolutiegevoeliger worden en in ieder geval nog beter moeten worden afgestemd op de praktijk. Verder wordt niet gekozen voor een algemene zorgplicht die rust op de exploitant (zie bv. art. 22 Milieuvergunningdecreet 1985) maar wel voor een "vangnet"-zorgplichtbepaling (zie art. 5.3.7).

Daarom werd een bepaling ingeschreven die de uitvoerende macht attent maakt op het belang van een geregelde evaluatie – en zo nodig aanpassing – van de milieuvorwaarden. De bepaling geeft – door de verwijzing naar art. 5.1.4 – tevens aanwijzingen over de wijze waarop de evaluatie moet worden ingevuld.

Deze evaluatiebepaling vormt evenwel geen substantiële vormvereiste die nodig zou zijn om bestaande pakketten hun rechtsgeldigheid te doen behouden. Een vormvereiste die er na verloop van tijd toe zou leiden dat milieuvorwaarden bij niet-naleving van de evaluatiebepaling hun rechtsgeldigheid verliezen, zou tot enorme praktijkproblemen leiden.

Zowel SERV als MINA-raad staan achter de evaluatiebepaling maar vinden dat ze verder moet worden uitgewerkt. Er wordt voorgesteld om een afzonderlijke evaluatie te voorzien van het toepassingsgebied van het stelsel van integrale voorwaarden, een tijdspanne bepalen waarbinnen evaluaties moeten geschieden, te bepalen wie de evaluatie zal doorvoeren, welke elementen van de opgesomde criteria hierbij het meest doorwegen, of hierbij inbreng van derden mogelijk is, aan wie de resultaten van de evaluatie worden bekendgemaakt, een goed omlijnde procedure voor de evaluatie en bijsturing in nadere regels vast te leggen, enz.

Het is evenwel niet aangewezen om op dit punt te voortvarend en te determinerend te werk te gaan. Er is in Vlaanderen maar een zeer beperkte ervaring met beleidsevaluatie. Ook moet steeds ruimte worden gelaten voor methodologische evolutie. Of het wenselijk is om derden te betrekken hangt dan weer af van evoluerende factoren zoals de know-how of de capaciteit aan mensen en middelen bij de overheid. Nog andere aspecten hebben reeds een algemene regeling (openbaarmaking van studieresultaten valt onder openbaarheid van bestuur,

er moet rekening worden gehouden met de regelgeving overheidsopdrachten,...).

De suggesties van de adviesraden krijgen daarom in de tekst enkel gestalte door het opnemen van een maximumtermijn waarbinnen moet worden geëvalueerd en doordat een specifieke evaluatie van het toepassingsgebied van het stelsel van integrale voorwaarden wordt voorzien.

B. Bijzondere bepalingen inzake algemene en sectorale voorwaarden (art. 5.2.1 tot 5.2.3)

Deze artikelen betreffen specifiek de algemene en sectorale milieuvoorwaarden.

- Art. 5.2.1 vermeldt een paar mogelijkheden tot inhoudelijke differentiatie van de milieuvoorwaarden in kwestie. Zo wordt o.m. de mogelijkheid tot een gebiedsgericht beleid er uitdrukkelijk vermeld.
- Art. 5.2.2 betreft de verhouding tussen algemene en sectorale milieuvoorwaarden.
- Art. 5.2.3 betreft de verhouding tussen algemene en sectorale milieuvoorwaarden enerzijds en milieuvoorwaarden bepaald in een vergunning anderzijds.

Artikel 5.2.1

Luidens artikel 5.2.1 kunnen de algemene en sectorale milieuvoorwaarden een onderscheid maken naargelang van de omvang van de betrokken inrichtingen en activiteiten, hun ligging in of nabij gebieden met een bepaalde functie of bestemming, en hun ligging nabij andere inrichtingen en activiteiten.

De "omvang" van inrichtingen en activiteiten betreft, eenvoudig gezegd, de vraag of zij klein of groot zijn. Gaat het om opslagactiviteiten, gaat het hier om de opgeslagen hoeveelheden. In het geval van intensieve veehouderij zijn de aantallen dieren bepalend voor de omvang van de inrichting. Enzo voort. De huidige indelingslijst vervat in Bijlage 1 Vlare 1 bevat ettelijke toepassingen van dit criterium.

De ligging "in of nabij gebieden met een bepaalde functie of bestemming" betreft resp. zowel feitelijke situaties als juridisch geformaliseerde situaties. Voor wat betreft deze laatsten, zijn er b.v. de be-

stemmingen overeenkomstig de wetgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw en overeenkomstig de wetgeving inzake natuurbeheer. De terminologie is gelijkaardig aan die gebruikt in art. 2.2.3, § 1, lid 3, van het Decreet algemene bepalingen milieubeleid. De bedoelde ruimte tot variatie is dezelfde. De memorie van toelichting bij dit laatste artikel stelt in dit verband :

"[...] normen [kunnen] vastgesteld voor bepaalde gebieden omwille van de bestemming die zij hebben (bv. natuurgebied, waterwingebied), hetzij omwille van de functie die zij hebben (bv. zwemzone). Het begrip "bestemming" verwijst hier naar een aanwijzing door de overheid van het betrokken gebied op grond van één of andere wetgeving (bv. wet natuurbehoud, wet op ruimtelijke ordening en de stedenbouw, grondwaterwetgeving). Het begrip "functie" verwijst, bij gebreke van een dergelijke aanwijzing, naar het feitelijk gebruik dat van het gebied wordt gemaakt (b.v. stedelijke agglomeratie, zwemwaterzone) of naar de ecologische functie ervan (b.v. bufferzone)."³⁸

Algemene en sectorale milieuvoorwaarden beogen in hoofdorde het voorkomen en beperken van het nadeel dat de betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen berokkenen aan mens of leefmilieu (artikel 5.1.2). Het hoeft geen betoog dat de omvang van de inrichtingen en activiteiten en hun ligging factoren zijn die in dit verband erg relevant kunnen zijn. De ligging nabij andere inrichtingen en activiteiten kan relevant zijn wegens het gecumuleerd nadeel voor mens en milieu.

Artikel 5.2.2

Artikel 5.2.2 bepaalt wat de verhouding is tussen de algemene milieuvoorwaarden enerzijds en de sectorale milieuvoorwaarden anderzijds.

Sectorale milieuvoorwaarden kunnen algemene milieuvoorwaarden altijd aanvullen. Zo kunnen zij voorschriften toevoegen met betrekking tot andere milieu-aspecten dan deze geregeld in de algemene voorwaarden (bv. een maximum inzake kwikemissies bepalen daar waar de algemene voorwaarden enkel handelen over cadmium en lood).

De sectorale voorwaarden kunnen de voorschriften van de algemene voorwaarden in beginsel ook

³⁸ *Parl. St. VI. Parl., 1994-1995, nr. 718/1, p. 62.*

altijd verstrengen, tenzij het besluit houdende algemene voorwaarden dit verbiedt of er grenzen aan stelt. Concreet betekent dit o.m. dat geen strengere emissienormen kunnen worden opgelegd wanneer de algemene voorwaarden maximale emissiewaarden bepalen.

De sectorale voorwaarden kunnen de voorschriften van de algemene voorwaarden in beginsel niet versoepelen, tenzij "in de gevallen en binnen de grenzen bepaald" door deze milieuvoorwaarden. Hier geldt dus een omgekeerd principe als dat ten aanzien van verstrengen. De mogelijkheid tot versoepeling moet zijn bepaald in de algemene milieuvoorwaarden. Deze mogelijkheid is in beginsel beperkt. De algemene milieuvoorwaarden moeten de gevallen waarin en de perken waarbinnen zij bestaat, bepalen. De wetgever kan de ruimte tot versoepeling op verschillende manieren inperken. Zij kan worden beperkt voor wat betreft de voorwaarden waarvoor een versoepeling mogelijk is, voor wat betreft de inrichtingen en activiteiten waarvoor zij mogelijk is, voor wat betreft de mate waarin men minder streng kan zijn,... De redenen tot versoepeling moeten vanzelfsprekend kaderen in het belang dat door de milieuwetgeving wordt beschermd zoals omschreven in artikel 1.2.1, § 1, decreet. De restrictieve opvatting van de mogelijkheid tot versoepeling impliceert alleszins dat een toepassing van de versoepelingsmogelijkheid niet noodzakelijk moet gelden voor alle inrichtingen en activiteiten waarvoor zij luidens de algemene voorwaarden mogelijk is. Het regeringsbesluit houdende de sectorale voorwaarden kan nader specificeren voor welke inrichtingen of activiteiten het bedoeld is.

Als de algemene voorwaarden afwijkingen (verstrengen of versoepelen) toelaten en de sectorale voorwaarden er inderdaad van afwijken, dan primeren de voorschriften van die sectorale voorwaarden.

De aanvullingsmogelijkheid is, vanuit praktische en beleidsmatige overwegingen, bijna vanzelfsprekend : algemene voorwaarden zullen wellicht niet alle mogelijke parameters van milieuverontreiniging en andere hinder behelzen. Dit geldt bij uitstek voor de parameters die enkel betrekking hebben op een beperkt aantal zeer specifieke bedrijfssectoren.

De verstrengingsmogelijkheid lijkt aangewezen om een duidelijke hiërarchie tussen algemene en sectorale voorwaarden aan te geven en om toe te laten in de sectorale voorwaarden de milieuhygiënische normstelling scherper toe te snijden op de

aard en mogelijkheden van een welbepaalde bedrijfssector of op de wil van het beleid om bepaalde vormen van vervuiling die hun oorsprong overwegend vinden in specifieke bedrijfssectoren, versneld te verminderen.

De mogelijkheid tot versoepelen wordt voorzien om bij de totstandkoming van de algemene voorwaarden de druk naar een lage algemene norm, ingegeven door de onmogelijkheid in de sectorale norm te versoepelen, te vermijden. Versoepelen kan bijvoorbeeld aangewezen zijn om rekening te houden met de gebruiksgraad en de nog resterende levensduur van inrichtingen, en uitzonderlijk kan ook voor nieuwe inrichtingen een versoepeling aangewezen zijn.

Artikel 5.2.3

Artikel 5.2.3 geeft de vergunningverlenende overheid de bevoegdheid om in de vergunning milieuvoorwaarden te bepalen die de algemene en sectorale milieuvoorwaarden aanvullen of ervan afwijken. Dit artikel preciseert artikel 5.1.1, lid 1. De indeling en inhoud, alsook de beleidsmatige verantwoording van het artikel zijn analoog aan deze van artikel 5.2.2.

De vergunningsvoorschriften kunnen de algemene of sectorale milieuvoorwaarden altijd aanvullen.

Behoudens andersluidende bepalingen in de algemene of sectorale voorwaarden kunnen steeds strengere voorwaarden worden opgelegd. Dit betekent o.m. dat geen strengere voorwaarden kunnen worden opgelegd wanneer de algemene en sectorale milieuvoorwaarden maximumnormen bepalen. Het versoepelen van de algemene of sectorale voorwaarden kan alleen wanneer het desbetreffende regeringsbesluit dit uitdrukkelijk voorziet, binnen de perken die daarin worden aangegeven. Voor nadere toelichtingen verwijzen we naar de toelichting bij artikel 5.2.3, lid 3.

De mogelijkheid tot versoepelen vindt ook hier, zij het in mindere mate dan in de verhouding tussen algemene en sectorale voorwaarden, zijn oorsprong in de bekommernis om bij de totstandkoming van de algemene of sectorale voorwaarden de druk naar een lage norm, ingegeven door de onmogelijkheid later te versoepelen, te vermijden. Alleszins dient de mogelijkheid van versoepeling door de vergunning restrictief te worden opgevat : slechts in uitzonderlijke gevallen zal zo een afwij-

king van de algemene of sectorale voorwaarden kunnen worden verantwoord.

C. Het hoofdstuk Bijzondere bepalingen inzake integrale voorwaarden (art. 5.3.1 tot 5.3.7)

Het derde en laatste hoofdstuk van de titel Milieuvorwaarden omvat de bepalingen die specifiek betrekking hebben op de integrale milieuvorwaarden :

- art. 5.3.1 concretiseert de bevoegdheidsvoorwaarden bepaald in artikel 5.1.3 ;
- art. 5.3.2 detailleert de minimum-inhoud van de besluiten houdende integrale milieuvorwaarden. Verschillende aspecten die er worden vermeld komen nader aan bod in de art. 5.3.3 tot 5.3.5 ;
- art. 5.3.3 vestigt het principe van de meldingsplicht ;
- art. 5.3.4 herinnert eraan dat de integrale milieuvorwaarden kunnen worden gedifferentieerd in functie van de omvang van de betrokken inrichtingen en activiteiten, hun ligging in of nabij gebieden met een bepaalde functie of bestemming, en hun ligging nabij andere inrichtingen en activiteiten ;
- art. 5.3.5 betreft de mogelijkheid tot het opleggen van nadere eisen en bepaalt de verhouding tussen de nadere eisen en de integrale milieuvorwaarden ;
- art. 5.3.6 regelt een samenloop-problematiek, t.w. de situatie waarin op een zelfde inrichting of activiteit verschillende besluiten houdende integrale milieuvorwaarden van toepassing zijn ;
- art. 5.3.7 bepaalt een zorgplicht van het vangnet-type.

Artikel 5.3.1

Zoals artikel 5.1.6 betreft artikel 5.3.1 het beleidsproces dat tot een besluit houdende integrale milieuvorwaarden kan leiden. Artikel 5.3.1 betreft de fase waarin overwogen wordt om voor bepaalde inrichtingen en activiteiten integrale milieuvorwaarden op te stellen. Deze fase gaat vooraf aan de fase bepaald in artikel 5.1.4 waar de principebeslis-

sing reeds genomen is, en de bepaling van de integrale milieuvorwaarden aan de orde is. Artikel 5.3.1, lid 1, concretiseert de toepassingsfeer voor integrale voorwaarden bepaald in artikel 5.1.3, § 1. In 3° zit de prioriteitenstelling vervat inzake de begrippen voorkomen, beperken en ongedaan maken die is uitgewerkt in art. 5.1.2 en art. 5.1.3 (zie de toelichting bij deze laatste artikels).

Artikel 5.3.1, lid 2, voorziet in een controle op de aanwending van de formule binnen haar geëigende toepassingsfeer door een verplichting tot verslaggeving (lid 2).

SERV en MINA-raad zijn het niet eens over de zin van deze bepaling. De SERV meent dat deze bepaling geen meerwaarde heeft t.o.v. de selectiecriteria van art. 5.1.3. De MINA-raad vindt daarentegen dat de opgenomen beslissingscriteria een belangrijke waarborg bieden voor de vereiste wetgevingskwaliteit van de pakketten integrale milieuvorwaarden.

De bepaling heeft wel degelijk een waarde. Ze concretiseert art. 5.1.3 en geeft richtlijnen voor de wijze waarop sectoren die onder het toepassingsgebied van het systeem van integrale voorwaarden kunnen vallen, kunnen worden geïdentificeerd en afgebakend (bepalen van boven- en ondergrenzen). Verder vestigt het artikel er de aandacht op dat de keuze en afbakening van categorieën van inrichtingen en activiteiten een vraag is die deels vooraf gaat aan het inhoudelijk uitwerken van voorwaarden. De bepaling geeft verder richting aan het bepalen van prioriteitsvolgorde voor het opstellen van pakketten integrale voorwaarden.

Het tweede lid van het artikel (verslagplicht) moet de gemaakte beleidskeuzes inzake het toepassingsgebied van het systeem van integrale voorwaarden transparant maken. Het vormt verder een opstap naar de in art. 5.1.8, tweede voorziene evaluatie van het toepassingsgebied van het systeem van integrale voorwaarden.

De MINA-Raad wijst er terecht op dat bedrijven in een aantal gevallen niet onder het toepassingsgebied van het systeem van integrale voorwaarden kunnen worden gebracht. Het gaat om bedrijven die onder het toepassingsgebied vallen van bepaalde internationale verdragen of Europeesrechtelijke verplichtingen (IPPC-richtlijn, Vogel- en Habitatrichtlijn, Project-m.e.r.-richtlijn Verdrag van Aarhus,...).

Ook uit het advies van de Nederlandse Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer blijken beperkingen

(b.v. de milieuproblemen die worden veroorzaakt zijn groot, een groot aantal bedrijven zijn doorgaans gevestigd in het buitengebied, de milieuproblemen betreffen de verruimde reikwijdte, niet-naleving van de milieuvoorwaarden levert grote bezwaren op voor het milieu).³⁹

Artikel 5.3.2

Deze bepaling geeft duidelijke richtlijnen aan de Vlaamse regering. Bedoeling is om een zekere uniformiteit te bereiken bij de redactie van de besluiten. Het gaat om een minimum-inhoud. Het basisstramien van een besluit integrale voorwaarden betreft zeven onderdelen.

- Punt 1° behoeft geen nadere commentaar.
- Uit punt 2° blijkt dat een besluit houdende integrale milieuvoorwaarden steeds zelf dient te bepalen op welke inrichtingen of activiteiten het van toepassing is. De wetgevingspraktijk leert dat de afbakening van een toepassingsgebied soms zowel moet gebeuren via een positieve afbakening als via een negatieve afbakening. Om een eenvoudig voorbeeld te geven : er kan bepaald zijn dat het besluit bakkerijen betreft (positief element) maar niet deze waar ook worstenbroodjes worden gemaakt (negatief element). Hier kan b.v. gepreciseerd worden dat het besluit enkel van toepassing is wanneer de betrokken inrichtingen of activiteiten in welbepaalde zones of gebieden gelegen zijn.
- Punt 3° betreft het maken van uitzonderingen op de meldingsplicht (zie art. 5.3.3).
- Het is duidelijk dat punt 4° ook vorm kan krijgen in technische bijlagen.
- Punt 5° betreft de informatie die bij aanmelding door de aanmelder moet worden meegedeeld aan de bevoegde overheid. Uit de beleidsevaluaties van integrale milieuvoorwaarden in Nederland, blijkt dat het belangrijk is om bij de aanmelding voldoende en pertinent gekozen informatie te bekomen omtrent de inrichting of activiteit (o.m. Deloitte & Touche (2001)). Wanneer per besluit houdende integrale milieuvorwaarden wordt bepaald welke de mee te delen informatie is, kan het informatiepakket worden toegesneden op het profiel van de inrichtingen

en activiteiten die in elk besluit aan de orde zijn. De bewoordingen "in voorkomend geval" zijn ingegeven door het feit dat het besluit ook een uitzondering kan maken op de meldingsplicht. Wanneer dat gebeurt, is deze informatie-overdracht niet mogelijk.

- Punt 6° concretiseert artikel 5.3.5, voornamelijk artikel 5.3.5 § 1.

- Punt 7° concretiseert artikel 5.1.7.

De Nederlandse Wet Milieubeheer was de inspiratiebron voor deze bepaling.

Artikel 5.3.3

Luidens dit artikel zijn inrichtingen en activiteiten waarvoor integrale milieuvorwaarden zijn uitgevaardigd in beginsel aanmeldingsplichtig. Een besluit houdende integrale milieuvorwaarden kan echter uitdrukkelijk bepalen dat alle of sommige van de inrichtingen en activiteiten waarop het van toepassing is niet aanmeldingsplichtig zijn. Een uitzondering op de meldingsplicht kan aangewezen zijn in de gevallen waar de gebruikelijke voordelen van de meldingsplicht (zie algemene toelichting hogerop) amper of niet relevant zijn. Het verloop van de aanmelding wordt geregeld in de procedure-titel, de titel Vergunningen en meldingsattesten. Daar wordt ook bepaald dat de meldingsplichtige inrichtingen en activiteiten die het voorwerp uitmaken van integrale voorwaarden worden opgenomen in de Indelingslijst waarin ook de vergunningsplichtige inrichtingen en activiteiten zijn opgenomen.

De stelling van de MINA-raad dat de overheid een melding gemotiveerd moet kunnen weigeren om vervolgens een aanvrager te verplichten om een milieuvergunning aan te vragen, wordt niet gevolgd omdat dit ingaat tegen de essentie van het ontwerp. In de aangehaalde gevallen waarin hieraan behoefte zou bestaan (ligging in of bij een kwetsbaar gebied, wanneer de betreffende inrichting problemen veroorzaakt op het terrein van de verruimde reikwijdte of wanneer de inrichting gelegen is in een woongebied of anderszins gevoelig gebied) kunnen beter beperkingen worden opgelegd in de omschrijving van het toepassingsgebied zelf.

³⁹ ECWM? De nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer, Den Haag, 2002/10, p. 9.

Artikel 5.3.4

Artikel 5.3.4 betreft de mogelijkheid om in een besluit houdende integrale milieuvorwaarden de milieuvorwaarden te differentiëren al naargelang van de omvang van de betrokken inrichtingen en activiteiten. Het nut van deze mogelijkheid hoeft geen betoog.

De bepaling vermeldt ook de mogelijkheid om de integrale milieuvorwaarden te differentiëren naargelang van de ligging van de inrichtingen en activiteiten waarop zij van toepassing zijn. Zo b.v. kunnen de milieuvorwaarden inzake geluidshinder strenger zijn wanneer de betrokken inrichtingen of activiteiten gelegen zijn in een woongebied dan wanneer zij gelegen zijn in een industriegebied.

Voorts kan rekening worden gehouden met het fenomeen van concentraties van inrichtingen en activiteiten, en de gecumuleerde milieuverstoring die daar uit volgt.

De bewoordingen van het eerste lid zijn identiek aan die van art. 5.2.1, dat evenwel geldt voor de algemene en sectorale voorwaarden.

Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de SERV dat voorzichtig zou worden omgegaan met de mogelijkheid om een inplantingsgebod, een inplantingsverbod of afstandregels te bepalen, werd de formulering van het tweede lid van dit artikel gewijzigd. De richtinggevende formulering "als dit redelijkerwijs aangewezen is" werd vervangen door een neutrale formulering. Een beperking van de mogelijkheid om inplantingsregels op te leggen werd afgewezen als te vergaand. Zoals de problematiek van zonevreemdheid (ruimtelijke ordening) illustreert, is het zeer moeilijk om de gevolgen van – vanuit het oogpunt van milieu of ruimtelijke ordening – problematische inplantingen van inrichtingen ongedaan te maken. Het spreekt vanzelf dat het opleggen van inplantingsgeboden, inplantingsverboden of afstandsregels daadwerkelijk een bijdrage moet leveren aan de realisatie van milieudoelstellingen. In die zin moeten ze steeds degelijk onderbouwd zijn.

Het is de bedoeling om in andere delen van het voorgenomen decreet Bronnenbeheersing de relatie te leggen tussen inplantingsnormen en ruimtelijke ordening.

Een inplantingsgebod verplicht tot inplanting in een bepaalde zone of gebied. Zo kan worden be-

paald dat de betrokken inrichtingen of activiteiten in een industriezone of ambachtelijke zone moeten gevestigd zijn.

Een inplantingsverbod verbiedt de inplanting in bepaalde zones of gebieden. Zo kan worden bepaald dat de betrokken inrichtingen en activiteiten niet mogen gevestigd zijn in woonzones of in een strook van twintig meter langsheen beken.

Afstandregels verplichten tot een bepaalde afstand t.o.v. het referentiepunt (een gebouw met een bepaalde functie zoals een rusthuis of school, een bepaald gebied of zone bv. een stiltegebied). Deze inplantingsnormen moeten ingegeven zijn door eigen doelstellingen van het milieubeleid in het algemeen en de integrale milieuvorwaarden in het bijzonder.

Artikel 5.3.5

Dit artikel bepaalt de mate waarin aan integrale milieuvorwaarden nadere eisen kunnen worden toegevoegd. Zoals de milieuvorwaarden bepaald in een vergunning, vormen nadere eisen maatwerk op individuele schaal (zie art. 5.1.1, lid 2).

De mogelijkheid om nadere eisen te stellen is noodzakelijk, gelet op het potentieel ruime toepassingsgebied dat werd gekozen voor het instrument "integrale voorwaarden" (zie bespreking van art. 5.1.3).

Daar staat tegenover dat moet worden vermeden dat de mogelijkheid om nadere eisen te stellen zou kunnen uitgroeien tot een verkapt vergunningsstelsel. In die zin zijn de bewoordingen van deze bepaling van cruciaal belang. De formulering vergrendelt de mogelijkheid tot nadere eisen. Zij waarborgt dat nadere eisen uitzonderlijk blijven.

§ 1 geeft aan dat de Vlaamse regering in eerste instantie per voorwaardenpakket de ruimte voor nadere eisen bepaalt.

- Nadere eisen zijn niet steeds mogelijk ; zij kunnen enkel worden gesteld mits het besluit houdende integrale voorwaarden zulks uitdrukkelijk bepaalt. Indien in een besluit houdende integrale milieuvorwaarden een dergelijke bepaling ontbreekt, kunnen aan de betrokken inrichtingen of activiteiten geen nadere eisen worden gesteld.

- Wanneer een besluit houdende integrale milieuvorwaarden bepaalt dat het mogelijk is nadere eisen te stellen, moet het deze mogelijkheid steeds afbakenen. Het besluit moet specificeren in welke gevallen en binnen welke grenzen nadere eisen kunnen worden gesteld.

§ 2 geeft aan hoe het bevoegd bestuur invulling kan geven aan de nadere eisen. Nadere eisen kunnen niet in minder strenge zin afwijken van de integrale milieuvorwaarden. Zij kunnen de milieuvorwaarden steeds aanvullen en er, in beginsel althans, in strengere zin van afwijken.

Het derde lid beperkt de ruimte voor het bevoegd bestuur om nadere eisen in te voeren nog verder. Het bestuur zal het opleggen van nadere eisen steeds moeten motiveren "in het licht van de plaatselijke omstandigheden".

Artikel 5.3.6

Artikel 5.3.6 betreft de wellicht uitzonderlijke situatie waar een zelfde inrichting of activiteit onder de toepassing valt van meer dan één besluit houdende integrale milieuvorwaarden én deze besluiten op bepaalde punten niet met elkaar verenigbaar zijn. In een dergelijk geval primeren de voorwaarden die de grootste bescherming voor mens en milieu waarborgen. Het is aan de exploitant om ex ante deze keuze te maken. De overheid kan deze keuze achteraf controleren.

Artikel 5.3.7

Artikel 5.3.7 betreft de hypothese waarin de integrale voorwaarden, ondanks alle zorg die eraan werd besteed bij hun totstandkoming, toch geen of geen voldoende opvang bieden voor alle vormen van milieuverstoring die de betrokken inrichting of activiteit kan veroorzaken. Dit kan bv. het geval zijn omdat er een nieuw milieuprobleem is ontdekt of wegens een uiterst specifieke bedrijfssituatie. In de mate waarin een dergelijk probleem zich voordoet, biedt de bepaalde zorgplichtbepaling systematisch een opvang : de milieuverstoring moeten worden voorkomen, beperkt of, voor zover dit niet mogelijk is, zoveel mogelijk worden ongedaan gemaakt.

De inspiratie voor deze bepaling werd gezocht in het Afvalstoffendecreet 1981 (artikel 13, § 1, decreet).

De bepaling gaat minder ver dan de verwante zorgplicht in art. 22 Milieuvergunningsdecreet 1985. Het betreft hier immers een vangnetbepaling. Ze is enkel van toepassing voor milieuverstoring die niet voorkomen, beperkt of in voorkomend geval ongedaan gemaakt kan worden door de integrale milieuvorwaarden. Art. 22 Milieuvergunningsdecreet bepaalt dat de exploitant "ongeacht de verleende vergunning steeds de nodige maatregelen moet treffen om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen [...]". In die zin biedt de voorgestelde vangnetbepaling meer rechtszekerheid aan de exploitant. Een verdere nuancering volgt uit de zinsnede dat de exploitant de maatregelen moet treffen "die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd". Die nuancering komt thans ook niet voor in artikel 22 Milieuvergunningsdecreet.

In de bepaling zit opnieuw de prioriteitenstelling vervat inzake de begrippen voorkomen, beperken en ongedaan maken die is uitgewerkt in art. 5.1.2 en art. 5.1.3 (zie de toelichting bij deze laatste artikels).

D. Overgangsbepalingen (art. 5.4.1)

Artikel 5.4.1

De systemen van de sectorale en de individuele afwijkingsaanvragen worden voor een overgangsperiode in stand gehouden (art. 11, 1°).

Het systeem van de gelijkwaardige middelen treedt voor de integrale milieuvorwaarden in werking op het moment dat het luik milieuvorwaarden in werking treedt.

Voor de algemene en sectorale milieuvorwaarden treedt het systeem pas in werking op het moment dat de Vlaamse regering hiertoe beslist. Dit tijdstip kan verschillen van sector tot sector (nieuw art. 5.4.1, eerste lid).

Het systeem "gelijkwaardige middelen" kan slechts in werking treden voor vergunningsplichtige inrichtingen als voor die inrichtingen de relevante rubrieken van Vlarem II zijn herschreven overeenkomstig de filosofie van dit ontwerpdecreet. Dit uitstel is niet nodig voor integrale voorwaarden omdat die pakketten onmiddellijk worden opgesteld overeenkomstig de nieuwe filosofie.

Vanaf het moment dat gelijkwaardige middelen worden toegestaan voor algemene en sectorale milieuvoorwaarden van één of meer sectoren, wordt voor die sector (of sectoren) de mogelijkheid afgeschaft om sectorale afwijkingen aan te vragen (voor meer informatie, zie de bespreking van art. 11).

Het blijft mogelijk om individuele afwijkingen aan te vragen na het tijdstip waarop gelijkwaardige middelen worden toegestaan voor algemene en sectorale milieuvoorwaarden van één of meer sectoren. Aanvragen die na dit tijdstip worden ingediend, worden evenwel behandeld volgens een andere procedure. De specifieke procedure van afdeling 1.2.2 van Vlarem II wordt dan vervangen door de procedure voor milieuvergunningaanvragen klasse I (nieuw art. 5.4.1, tweede lid).

Er wordt van uitgegaan dat op dat moment de behoefte aan individuele afwijkingaanvragen gevoelig vermindert. De afwijkingaanvragen die nog overblijven, zullen normalerwijze ook betrekking hebben op meer ingewikkelde problemen. Op dat moment wordt het verantwoord om een zwaardere besluitvormingsprocedure te voorzien die allerlei elementen van rechtsbescherming inhoudt, nl. de klasse I-procedure. Het feit dat voor deze procedure wordt gekozen lost meteen alle problemen op die SERV en MINA-raad signaleren m.b.t. de huidige procedure. Bovendien wordt de regelgeving vereenvoudigd omdat de bijzondere procedure voor individuele afwijkingaanvragen wordt afgeschaft (voor meer informatie, zie de bespreking van art. 11).

Artikel 11

Het is duidelijk dat het voorliggende ontwerp raakt aan art. 20 en art. 22 Milieuvergunningsdecreet 1985. Die bepalingen worden deels overbodig. Voor zover dit het geval is worden ze opgeheven bij inwerkingtreding van deze titel. (zie ook de bespreking van artikel 5.4.1). Voor zover er nog behoefte aan is, worden ze herschreven en verduidelijkt conform de essentie van de inhoud van de uitvoeringsbepalingen in Vlarem II (hoofdstuk 1.2).

De inhoud van het ontwerp kan kort als volgt worden geschetst.

De huidige regelgeving voorziet in de mogelijkheid om per sector of per individueel bedrijf een afwijking aan te vragen van algemene en sectorale mi-

lieuvoorwaarden (art. 20, lid 1, Milieuvergunningsdecreet 1985 j° art. 1.2.2.1. e.v. Vlarem II).

Het ontwerp voorziet op termijn in de afschaffing van de mogelijkheid tot sectorale afwijkingen op de algemene en sectorale milieuvoorwaarden. De mogelijkheid blijft evenwel bestaan tot op het moment dat voor de betrokken sector de mogelijkheid wordt ingevoerd om af te wijken van middelenvoorschriften via de toepassing van "minstens gelijkwaardige middelen" (art. 11 en art. 5.4.1, tweede lid).

Op termijn zal ook de behoefte aan individuele afwijkingen verminderen, maar wellicht niet geheel verdwijnen. Tot het moment dat voor de betrokken sector de mogelijkheid wordt ingevoerd om af te wijken van middelenvoorschriften via de toepassing van "minstens gelijkwaardige middelen" blijft – volgens het ontwerp – de afwijkingaanvraag mogelijk overeenkomstig de huidige Vlarem II-procedure. Het blijft ook mogelijk om individuele afwijkingen aan te vragen na het tijdstip van inwerkingtreding van het systeem van "minstens gelijkwaardige middelen". Aanvragen die na dit tijdstip worden ingediend, worden evenwel behandeld via de klasse I-vergunningsprocedure (art. 11 en art. 5.4.1, derde lid).

Oorspronkelijk voorzag het voorontwerp in de afschaffing van de individuele en sectorale afwijkingsmogelijkheden. De MINA-raad gaf de voorkeur aan dit oorspronkelijke voorstel. Aspecten van de in het voorontwerp voorgestelde regeling maken de afwijkingsmogelijkheden immers overbodig, aldus de Raad.

De SERV meende dat de huidige regeling voor sectorale afwijkingen niet overbodig werd. De door het voorontwerp voorgestelde besluitvormingsprocedure voor milieuvoorwaarden biedt immers enkel mogelijkheid tot een inbreng "ex ante" en niet tot een inbreng "ex post". Voor wat betreft de procedure voor individuele afwijkingen meent de SERV dat het voorontwerp slechts in een gelijkwaardig systeem voorziet als aan bepaalde voorwaarden (goede rechtsbescherming) is voldaan. De SERV vraagt dan ook dat de huidige procedures voor sectorale en individuele afwijkingaanvragen verder zouden worden behouden en uitgewerkt.

De procedure voor sectorale afwijking van algemene of sectorale voorwaarden zal op termijn verdwijnen omdat de voorgestelde regeling meer dan gelijkwaardig is en een efficiënter gebruik van bij de overheid beschikbare mensen en middelen toe-

laat. Dit betekent dat, zodra de regelgeving houdende milieuvorwaarden (vnl. Vlarem II) is herwerkt overeenkomstig de procedure en de filosofie van het voorliggende ontwerpdecreet, een sectorale afwijkmogelijkheid overbodig wordt.

Net zoals de toepassingslast voor de doelgroepen een belangrijk criterium is voor de overheid om een keuze te maken tussen de verschillende mogelijke instrumenten om een bepaalde doelstelling te bereiken, is ook de toepassingslast voor de overheid een belangrijk beslissingscriterium. Het behandelen van sectorale afwijkingsaanvragen is behoorlijk arbeidsintensief. Zowel SERV als MINA-raad wijzen erop dat de huidige procedures voor afwijkingsaanvragen tekortkomingen vertonen. Wil men deze tekortkomingen wegwerken, dan verhoogt de toepassingslast voor de overheid verder.

Er wordt de voorkeur aan gegeven om de beperkte beschikbare middelen in te zetten om initieel kwalitatief hoogstaande milieuvorwaarden op te stellen en deze milieuvorwaarden, o.a. via evaluaties, geregeld te actualiseren en verbeteren. Deze aanpak is gericht op het voorkomen van toepassingsproblemen, eerder dan op het remediëren ervan achteraf. Het ontwerp voorziet in een reeks maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de voorwaarden initieel hoog is. Deze werkwijze is ook in het voordeel van de rechtsonderhorigen als groep.

De voorgestelde regeling is meer dan gelijkwaardig aan de huidige procedure voor sectorale afwijking van algemene en sectorale voorwaarden om volgende redenen :

- het ontwerp van decreet milieuvorwaarden voorziet, in tegenstelling tot de huidige regelgeving, nu in een uitdrukkelijke besluitvormingsprocedure voor het vaststellen van algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden. Deze nieuwe procedure voorziet in veel meer transparantie, verplichte inbreng doelgroepen, waaronder de betrokken bedrijfssectoren en paritaire comités, en verplichte advisering door de adviesraad(en). De mogelijkheid tot inbreng in de besluitvorming die momenteel aan de actoren wordt gegeven via de procedures voor afwijkingsaanvragen, wordt nu veel eerder in de besluitvorming gegarandeerd ;
- het ontwerp van decreet milieuvorwaarden voorziet, in tegenstelling tot de huidige regelgeving, in de verplichting tot geregelde evaluatie van milieuvorwaarden. Het ontwerp stimuleert de geregelde herziening van milieuvorwaarden

op basis van de evaluaties. Die moet ertoe leiden dat milieuvorwaarden sneller wordt herzien ;

- het huidige systeem van afwijkingsvragen onder Vlarem II garandeert minder de gelijke behandeling tussen de verschillende sectoren of tussen de verschillende bedrijven van een zelfde sector (gelijkheidsbeginsel). Bij het opstellen van volledige pakketten milieuvorwaarden kan hieraan veel beter aandacht worden besteed. De SERV zelf dringt er in zijn advies trouwens op aan dat bij het bepalen van milieuvorwaarden aandacht zou worden besteed aan de problematiek van de verdeling van de inspanningen tussen sectoren (o.a. via aandacht voor kosteneffectiviteit), wat niet kan wanneer toepassingsproblemen worden beslecht via afwijkingsaanvragen ;
- art. 5.1.4 van het ontwerp verplicht de Vlaamse regering om bij het opstellen van algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden met enkele inhoudelijke criteria rekening te houden (waaronder BBT). De bedoeling van deze inhoudelijke criteria is om de uitvoerende macht verder te verplichten om kwalitatieve regelgeving op te stellen die o.a. rekening houdt met de haalbaarheid voor bedrijven ;

Ook art. 1.2.2.2, § 1, 4° van Vlarem II legt op dat de aanvrager van een individuele afwijking een nota moet opmaken "waarin wordt aangetoond dat de voorgestelde maatregelen beantwoorden aan de beste beschikbare technieken".

Het verschil tussen de twee regimes is dat het ontwerp bijkomende inhoudelijke eisen oplegt en dat het de BBT-eis ook stelt t.a.v. initieel op te stellen milieuvorwaarden. Onder het systeem van Vlarem II wordt slechts getoetst aan BBT op het moment van de afwijkingsaanvraag ;

- art. 5.1.7 (met inbegrip van de verwijzing naar art. 5.1.4) van het ontwerp houdt in dat overgangstermijnen die aangeven na welke periode bestaande inrichtingen en activiteiten moeten voldoen aan milieuvorwaarden, steeds met zorg moeten worden bepaald, o.a. rekening houdend met de economische haalbaarheid. De bepaling houdt op zich een belangrijke waarborg in dat bestaande bedrijven niet worden geconfronteerd met onhaalbare nieuwe milieuvorwaarden. Ook op deze wijze wordt vermeden dat er behoefte is aan afwijkingsaanvragen. Behoudt men desondanks het Vlarem II-systeem van de afwijkingsaanvragen, dan valt een be-

langrijke stimulans weg voor bedrijven om zich te confirmeren aan de nieuwe regelgeving binnen de vooropgestelde overgangstermijn. Op deze wijze worden de voorlopers al snel gediscrimineerd t.o.v. de achterblijvers ;

- ook overeenkomstig de huidige procedures voor afwijking, staat het de overheid volledig vrij om een afwijking al dan niet toe te staan (zij het dat zij haar beslissing moet motiveren).

De hiervoor weergegeven argumentatie gaat in belangrijke mate ook op voor de procedure voor individuele afwijkingen.

Voor wat de vergelijking betreft tussen het voorgestelde systeem en het bestaande systeem van individuele afwijkingen geldt bovendien dat de huidige regelgeving (art. 1.2.2.1, § 3, van Vlarem II) bepaalt dat er geen individuele versoepelingen kunnen worden toegestaan van emissiegrenswaarden. Dit betekent dat, ook in het huidige systeem van individuele afwijkingsaanvragen, individuele afwijkingen vooral nuttig zijn met betrekking tot middelenvoorschriften. Het huidige systeem heeft met andere woorden een beperkte toepassingsfeer. De huidige praktijkervaring bevestigt dat deze afwijkingsmogelijkheid vooral wordt aangewend om afwijkingen te bekomen inzake middelenvoorschriften. Het ontwerp van decreet milieuvoorwaarden geeft, zoals de MINA-raad aanstipt, de voorkeur aan concrete doelvoorschriften boven middelenvoorschriften. Voor zover toch met middelenvoorschriften wordt gewerkt, heeft de exploitant steeds het recht om van deze middelenvoorschriften af te wijken op voorwaarde dat hij een "minstens gelijkwaardig" resultaat bereikt (art. 5.1.5). Ook art. 1.2.2.2, § 1, 3° van Vlarem II legt op dat de aanvrager "een voorstel van maatregelen [moet doen] die van aard zijn gelijkwaardige waarborgen te bieden voor de bescherming van de mens en van het leefmilieu als de voorwaarden waarvan gevraagd wordt te mogen afwijken". Het is met andere woorden zo dat de voorgestelde en de bestaande regeling inhoudelijk analoog zijn.

Het ontwerp voorziet, in tegenstelling tot het Vlarem II-systeem van de individuele afwijkingen, niet in een controle "vooraf" van de "gelijkwaardigheid" van het te bereiken resultaat. Dit betekent dat enkel de administratieve handhavers achteraf zullen controleren of inderdaad sprake is van gelijkwaardigheid. Juist handavingsinspanningen worden bij uitstek gemotiveerd en onderworpen aan rechterlijke controle. De door de SERV op dit punt gevraagde rechtsbescherming is dus gegarandeerd.

Verder herinneren we eraan dat de mogelijkheid om een gelijkwaardig alternatief toe te passen een vrije keuze is voor de exploitant. De exploitant kan zich ook gewoon houden aan de door de regelgever voorgeschreven middelen. Redelijkerwijs kan ervan worden uitgegaan dat de exploitant slechts gebruik zal maken van de mogelijkheid om een gelijkwaardig alternatief toe te passen wanneer hij, met de kennis van de eigen exploitatie, een waardevol alternatief ziet.

Toch zal de behoefte aan een procedure voor sectorale en individuele afwijkingen slechts verdwijnen, respectievelijk verminderen, wanneer de technische milieunormering (Vlarem II) wordt aangepast aan de filosofie van dit ontwerpdecreet.

De procedure voor sectorale afwijking van algemene of sectorale voorwaarden kan verdwijnen zodra de regelgeving houdende milieuvoorwaarden (vnl. Vlarem II) is herwerkt overeenkomstig de procedure en de filosofie van het voorliggende ontwerpdecreet (art. 5.4.1, tweede lid). Tot zolang blijft de mogelijkheid behouden om sectorale afwijkingsaanvragen in te dienen. Er moet evenwel worden vermeden dat – door afwijkingen toe te staan – er een afwenteling zou plaatsvinden van milieuproblemen. Het moet mogelijk zijn om het volledige voorwaardenpakket dat van toepassing is voor de sector die een afwijking aanvraagt, integraal te bekijken om problemen op te vangen die rijzen door de afwijkingsaanvraag. De formulering in art. 11, 1°, van het ontwerp, van een nieuw artikel 20, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorziet daarom expliciet dat de Vlaamse regering de mogelijkheid heeft om, in het kader van haar beslissing over de afwijkingsaanvraag, andere milieuvoorwaarden te wijzigen, die gelden voor de categorie van inrichtingen waarvoor de afwijkingsaanvraag werd ingediend, dan de milieuvoorwaarden waarvan de afwijking werd aangevraagd.

Hoewel na aanpassing van Vlarem II de behoefte aan een procedure voor individuele afwijkingsaanvragen normalerwijze sterk zal dalen, kan moeilijk worden uitgesloten dat een beperkte behoefte eraan toch blijft bestaan. Na een overgangperiode zal het daarom mogelijk blijven om individuele afwijkingen aan te vragen, maar verandert de procedure waarmee die afwijkingen moeten worden aangevraagd. De specifieke procedure van afdeling 1.2.2 van Vlarem II wordt dan vervangen door de procedure voor milieuvergunningsaanvragen klasse I (art. 5.4.1, derde lid). Deze procedure lost immers de problemen op die SERV en MINA-raad signaleren m.b.t. de huidige procedure. Bovendien

wordt de regelgeving vereenvoudigd omdat de bijzondere procedure voor individuele afwijkingsaanvragen wordt afgeschaft.

Een achterliggende bezorgdheid bij het middenveld in de discussie rond het systeem van afwijkingsaanvragen is dat de overheid milieubeleid zou opstellen in overleg met de doelgroepen, o.a. gelet op de kennis inzake doeltreffendheid en technische en economische haalbaarheid van het beleid waarover deze doelgroepen beschikken. Ook op dit punt levert de overheid momenteel belangrijke inspanningen.

Het Milieubeleidsplan 1997-2001 (actie 122 e.v.) stelde een project doelgroepenoverleg voor. Dit project loopt sinds enkele jaren. Het maakt een sterkere inbreng van de doelgroepen mogelijk, o.a. bij opstellen en actualiseren van milieuvoorwaarden. In de organisatorische blauwdruk voor het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur, die door de Vlaamse regering principieel werd goedgekeurd in het kader van het proces "Beter Bestuurlijk Beleid", is voorzien dat dit project een uitbreiding en structurele verankering krijgt en de vorm van een entiteit "doelgroepen en communicatie" die deel uitmaakt van het departement. Via doelgroepenoverleg wordt een structureel overleg nagestreefd met de verschillende doelgroepen dat onder meer signalen moet opvangen van problemen bij de toepassing van milieubeleid (waaronder milieuvoorwaarden).

Artikel 12

De decretaal verplichte milieu-audit moet worden gevalideerd door een hiertoe erkende of geaccrediteerde milieuverificateur. Deze erkenning of accreditatie is specifiek. Ze hoeft niet samen te vallen met de erkenning van de milieuverificateur voorzien in de EMAS-verordening (zie art. 6, 8° en 9°, van het ontwerp).

Omdat voor EMAS geaccrediteerde milieuverificateurs overeenkomstig art. 3.3.2, § 5, DABM tot nu toe verplichte decretale milieu-audits konden valideren, voorziet art. 12 van het ontwerp op dit punt op vraag van de MINA-raad in een overgangsregeling.

Artikel 13

In lid 1 wordt gesteld dat de datum van de inwerkingtreding van de titel milieuvoorwaarden wordt bepaald door de Vlaamse regering.

Omdat de EMAS II-verordening uiterlijk op 27 april 2002 moest zijn tenuitvoergelegd, voorziet het tweede lid dat de betrokken bepalingen zo spoedig mogelijk in werking treden.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking,

Ludo SANNEN

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen
inzake milieubeleid voor wat betreft de milieuaudit en tot aanvulling ervan
met een titel milieuvoorwaarden

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw 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

Aan artikel 1.1.2, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid worden een 9°, 10°, 11°, 12°, 13°, 14° en 15° toegevoegd, die luiden als volgt :

"9° inrichting : onder meer bedrijf, werkplaats, opslagplaats, installatie, machine en/of toestel ;

10° activiteit : werk of handeling, al dan niet uitgevoerd met behulp van een inrichting ;

11° ingedeelde inrichting : een samenhangend geheel, op een bepaalde plaats, van minstens één inrichting of activiteit die op grond van één of meer rubrieken vergunningsplichtig dan wel meldingsplichtig is, en van de daarbij horende door de exploitant beheerde overige inrichtingen en activiteiten ;

12° ingedeelde activiteit : tijdelijke, verplaatsbare of mobiele activiteit ;

13° minister : de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu ;

14° milieuverstoring : verontreiniging, onttrekking en aantasting ;

15° aantasting : ingreep van de mens die gevolgen heeft voor de kaderfunctie van het milieu en die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden. De kaderfunctie van het milieu biedt de milieuvoorraden en de diensten die het socio-economisch systeem kan gebruiken om naar behoren te functioneren."

Artikel 3

In hetzelfde decreet wordt een artikel 1.1.3 ingevoegd, dat luidt als volgt :

"Tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald, zijn de "beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen " en de "beste beschikbare technieken" als volgt te begrijpen :

1° "Technieken" omvat :

- a) ieder technisch hulpmiddel en iedere technologie, alsook de wijze waarop installaties worden ontworpen, gebouwd, onderhouden, bediend en ontmanteld ;
- b) het inzetten van grond- en hulpstoffen ;
- c) het inzetten van gekwalificeerd personeel in een inrichting of activiteit ;
- d) de gebouwen waarin een inrichting of activiteit is gevestigd ;

2° "Beschikbare" : op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken al dan niet op het nationale grondgebied worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn ;

3° "Beste" : het meest doeltreffend voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel ;

4° "Overmatig hoge kosten" zijn kosten die :

- a) onredelijk zijn in verhouding tot hun resultaat op het vlak van de bescherming van mens en milieu ; of,
- b) die economisch niet haalbaar zijn in de betrokken industriële context."

Artikel 4

In hetzelfde decreet wordt het opschrift van hoofdstuk III van titel III "De milieuaudit" vervangen door wat volgt :

"EMAS en de decretaal verplichte milieuaudit".

Artikel 5

Artikel 3.3.1 van hetzelfde decreet wordt als volgt gewijzigd :

1° in § 1 worden de woorden "Verordening (EEG) Nr. 1836/93 van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem" vervangen door de woorden "Verordening (EG) Nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)" ;

2° in § 1 worden de woorden "Commissie van de Europese Gemeenschappen" vervangen door de woorden "Europese Commissie" ;

- 3° in § 2 worden de woorden "het orgaan" vervangen door de woorden "de bevoegde instantie" ;
- 4° in § 2 wordt het woord "locaties" vervangen door het woord "organisaties" ;
- 5° in § 2 wordt het cijfer "8" vervangen door het cijfer "6" en het cijfer "9" door het cijfer "7" ;
- 6° in § 2 worden de woorden "Commissie van de Europese Gemeenschappen" vervangen door de woorden "Europese Commissie" ;
- 7° in § 3 wordt het woord "locatie" vervangen door het woord "organisatie" ;
- 8° er wordt een § 4 toegevoegd, die luidt als volgt :

"§ 4. De Vlaamse regering kan voormelde bevoegdheden uitoefenen door middel van een samenwerkingsakkoord met de federale overheid en de andere gewestelijke overheden."

Artikel 6

Artikel 3.3.2 van hetzelfde decreet wordt als volgt gewijzigd :

- 1° in § 1 wordt het woord "voorwaarden" vervangen door het woord "milieuvoorwaarden" en worden de woorden "decretaal verplichte" ingevoegd tussen het woord "eenmalige" en het woord "milieuaudit" ;
- 2° § 1 wordt aangevuld met een tweede lid, dat luidt als volgt :

"De Vlaamse regering kan evenwel inrichtingen die over een bedrijfsintern milieuzorgsysteem beschikken dat gelijkaardige waarborgen biedt onder door haar bepaalde voorwaarden vrijstellen van die verplichting." ;
- 3° in § 2 worden de woorden "decretaal verplichte" ingevoegd tussen het woord "De" en het woord "milieuaudit" ;
- 4° in § 3 worden de woorden "decretaal verplichte" ingevoegd tussen het woord "De" en het woord "milieuaudit" ;
- 5° in § 3 wordt een vijfde streepje ingevoegd, dat luidt als volgt :

"– bodembeheer ;" ;
- 6° § 3 wordt aangevuld met een tweede lid, dat luidt als volgt :

"De Vlaamse regering kan nadere eisen stellen betreffende de inhoud van de decretaal verplichte milieuaudit. Ze kan in dat verband ook haar goedkeuring verlenen aan richtlijnen waarvan het gebruik aanbevolen wordt." ;
- 7° in § 4 worden de woorden "decretaal verplichte" ingevoegd tussen het woord "De" en het woord "milieuaudit" ;
- 8° § 5 wordt vervangen door wat volgt :

"§ 5. De decretaal verplichte milieuaudit moet gevalideerd worden door een daarvoor erkende of geaccrediteerde milieuverificateur. De Vlaamse regering kan nadere eisen stellen betreffende hun validatiewerkzaamheden. Ze kan in dat verband ook haar goedkeuring verlenen aan richtlijnen waarvan het gebruik aanbevolen wordt." ;

9° een § 6 wordt toegevoegd, die luidt als volgt :

"§ 6. In voorkomend geval bepaalt de Vlaamse regering de erkenningscriteria en -voorwaarden waaraan een in § 5 bedoelde milieuverificateur moet voldoen en de wijze waarop hij erkend wordt. De Vlaamse regering bepaalt ook op welke wijze toezicht gehouden wordt op zijn werkzaamheden."

Artikel 7

In artikel 3.3.3, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt het woord "decretaal" ingevoegd tussen het woord "een" en het woord "verplichte".

Artikel 8

In artikel 3.8.1 van hetzelfde decreet worden de woorden "en op de toepassing van de verordening, bedoeld in artikel 3.3.1," ingevoegd tussen het woord "uitvoeringsbesluiten" en het woord "volgens".

Artikel 9

Artikel 3.8.3 van hetzelfde decreet wordt als volgt gewijzigd :

1° in § 1 worden de woorden "en van de verordening, bedoeld in artikel 3.3.1," ingevoegd tussen het woord "decreet" en het woord "overtreedt" ;

2° in § 2 worden de woorden "en van de verordening, bedoeld in artikel 3.3.1," ingevoegd na het woord "decreet".

Artikel 10

Aan hetzelfde decreet wordt een titel V, bestaande uit artikel 5.1.1. tot en met 5.3.7, toegevoegd, die luidt als volgt :

"TITEL V

Algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 5.1.1

De Vlaamse regering kan algemene en sectorale milieuvoorwaarden uitvaardigen.

In voorkomend geval kan de bevoegde overheid overeenkomstig artikel 5.2.3 in de vergunning milieuvoorwaarden bepalen die deze milieuvoorwaarden aanvullen of wijzigen.

De Vlaamse regering kan integrale milieuvoorwaarden uitvaardigen. In voorkomend geval kan de bevoegde overheid overeenkomstig artikel 5.3.5 nadere eisen stellen die deze voorwaarden aanvullen of wijzigen.

Artikel 5.1.2

§ 1. Algemene milieuvoorwaarden gelden voor alle ingedeelde inrichtingen en ingedeelde activiteiten. Ze kunnen eveneens gelden voor de niet ingedeelde inrichtingen en de niet ingedeelde activiteiten, voor zover die uitdrukkelijk worden omschreven door de Vlaamse regering.

Sectorale milieuvoorwaarden gelden voor de categorieën ingedeelde of niet-ingedeelde inrichtingen en activiteiten, aangewezen door de Vlaamse regering.

Algemene en sectorale milieuvoorwaarden gelden niet voor inrichtingen en activiteiten waarop integrale milieuvoorwaarden van toepassing zijn.

§ 2. Algemene en sectorale milieuvoorwaarden beogen het voorkomen en beperken van de milieuverstoring die de betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken. In voorkomend geval beogen ze tevens het ongedaan maken van de milieuverstoring die deze inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken.

Artikel 5.1.3

Voor inrichtingen of activiteiten die normaliter enkel milieuverstoring kunnen veroorzaken met een homogeen karakter, in het bijzonder voor deze die normaliter enkel een beperkte milieuverstoring kunnen veroorzaken, kan de Vlaamse regering integrale milieuvoorwaarden uitvaardigen. Dit kan op voorwaarde dat de middelen tot het voorkomen, het beperken en, in voorkomend geval, het ongedaan maken van de milieuverstoring bestaan en voorhanden zijn met toepassing van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen.

De integrale milieuvoorwaarden bestaan uit een sluitend geheel van voorschriften die beogen alle vormen van milieuverstoring die de betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken, te voorkomen en te beperken. In voorkomend geval beogen ze tevens het ongedaan maken van de milieuverstoring die deze inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken.

Artikel 5.1.4

Bij het vaststellen van algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden houdt de Vlaamse regering minstens rekening met :

- 1° de geldende milieukwaliteitsnormen, met inbegrip van de bijzondere milieukwaliteitsnormen ;
- 2° de bestaande toestand van het milieu, voor zover de betrokken inrichtingen en activiteiten hier milieuverstoring voor kunnen veroorzaken ;
- 3° de resultaten die kunnen worden bereikt met de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen ;
- 4° het feit dat niet elke vorm van beperkte milieuverstoring kan worden voorkomen, beperkt of ongedaan gemaakt ;

5° het feit dat niet elke vorm van milieuverstoring kan worden gemeten of als objectief gegeven kan worden beoordeeld.

Artikel 5.1.5

§ 1. Waar mogelijk geven de algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden de concrete doelstellingen aan die de betrokkenen op de door hen te bepalen wijze moeten verwezenlijken.

Ze kunnen ook aangeven welke middelen moeten worden aangewend. Waar mogelijk geven ze dan ook aan welk beschermingsniveau of welke doelstelling hiermee wordt nagestreefd.

Ze kunnen ook andere verplichtingen opleggen.

§ 2. Als de milieuvoorwaarden aangeven welke middelen moeten worden aangewend, kan degene die de inrichting exploiteert of de activiteit uitoefent andere middelen toepassen. Hij moet dan wel kunnen aantonen dat deze andere middelen de milieuverstoring ingevolge de inrichting of activiteit in een minstens gelijkwaardige mate voorkomen, beperken en in voorkomend geval ongedaan maken. De gelijkwaardigheid wordt waar en voor zover mogelijk beoordeeld op basis van het aangegeven beschermingsniveau of de aangegeven doelstelling.

Iedere toepassing van andere middelen moet worden opgenomen in een milieujournaal. Het milieujournaal is een drager van informatie, die door de exploitant wordt bijgehouden op de inrichting. De overheid kan het document steeds op eenvoudig verzoek inzien, of er een afschrift van verkrijgen.

Inplantingsgeboden, inplantingsverboden of afstandregels worden voor de toepassing van deze bepaling niet beschouwd als middelenvoorschriften.

In het besluit houdende milieuvoorwaarden kan de Vlaamse regering deze mogelijkheid beperken of uitsluiten. De Vlaamse regering kan tevens nadere regels of algemene richtlijnen uitvaardigen met betrekking tot de wijze waarop de gelijkwaardigheid moet worden beoordeeld.

Artikel 5.1.6

§ 1. De Vlaamse regering maakt een voorontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvoorwaarden bij uittreksel bekend in het Belgisch Staatsblad. De volledige tekst wordt op de website van de Vlaamse overheid geplaatst.

De Vlaamse regering brengt de tekst van een voorontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van sectorale of integrale milieuvoorwaarden ook ter kennis van de representatieve beroepsvereniging(en) en paritaire comité(s) van de betrokken sector.

Binnen een termijn van zestig dagen na de publicatie van het voorontwerp kan eenieder bezwaren of opmerkingen schriftelijk ter kennis brengen van het daartoe in de bekendmaking aangewezen bestuur.

§ 2. Gelijktijdig met de bekendmaking zendt de Vlaamse regering het voorontwerp van besluit voor advies aan de adviesraad, of de adviesraden, met algemene adviesbevoegdheid inzake het milieubeleid. De raad of raden brengen een met redenen omkleed advies uit binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het ontwerp.

§ 3. Bij het opstellen van het besluit houdt de Vlaamse regering rekening met tijdig verstrekt advies en tijdig ingediende bezwaren of opmerkingen.

Als de Vlaamse regering geen gevolg geeft aan een bij unanimiteit aangenomen onderdeel van een advies, verantwoordt ze dit in een verslag. Dit verslag wordt bekendgemaakt samen met het besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvorwaarden.

§ 4. De Vlaamse regering stelt het besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvorwaarden vast.

§ 5. In zoverre internationale verplichtingen het volgen van de in § 1 tot en met § 3 vermelde procedure onmogelijk maken, kan van deze procedure worden afgeweken en desnoods worden afgezien.

Artikel 5.1.7

Tenzij anders wordt bepaald in het besluit houdende milieuvorwaarden zijn milieuvorwaarden na afloop van een door de Vlaamse regering te bepalen overgangstermijn van toepassing op de bestaande inrichtingen en activiteiten. De Vlaamse regering houdt hierbij rekening met de in art. 5.1.4 opgesomde elementen.

Artikel 5.1.8

De Vlaamse regering laat de milieuvorwaarden minstens om de tien jaar evalueren, onder meer in het licht van de in artikel 5.1.4 opgesomde elementen. Ze gaat op basis van deze evaluaties na of een aanpassing van de milieuvorwaarden wenselijk is.

Ten hoogste zeven jaar na de inwerkingtreding van deze titel laat de Vlaamse regering een evaluatie uitvoeren van het toepassingsgebied van de integrale milieuvorwaarden, bedoeld in art. 5.1.3.

HOOFDSTUK II

Bijzondere bepalingen inzake algemene en sectorale milieuvorwaarden

Artikel 5.2.1

De algemene en sectorale milieuvorwaarden kunnen verschillen naar gelang van :

- 1° de omvang van de betrokken inrichtingen en activiteiten ;
- 2° de ligging van deze inrichtingen en activiteiten in of nabij gebieden die een bijzondere bescherming behoeven, hetzij wegens de bestemming die ze hebben, hetzij wegens de functies die ze vervullen of dienen te vervullen ;
- 3° de ligging van deze inrichtingen en activiteiten nabij andere inrichtingen en activiteiten.

Artikel 5.2.2

Sectorale milieuvorwaarden kunnen algemene milieuvorwaarden aanvullen.

De sectorale milieuvorwaarden kunnen strengere voorschriften bevatten dan de algemene milieuvorwaarden, behoudens andersluidende bepaling in de algemene milieuvorwaarden.

In de gevallen, bepaald in de algemene milieuvoorwaarden, en binnen de grenzen, bepaald door de algemene milieuvoorwaarden, kunnen de sectorale milieuvoorwaarden er in minder strenge zin van afwijken.

Artikel 5.2.3

De milieuvoorwaarden, bepaald in een vergunning, kunnen de algemene en sectorale milieuvoorwaarden aanvullen.

Ze kunnen strengere voorschriften bevatten dan de algemene en sectorale milieuvoorwaarden, behoudens andersluidende bepaling in de algemene en sectorale milieuvoorwaarden.

In de gevallen, bepaald in de algemene milieuvoorwaarden, en binnen de grenzen, bepaald door de algemene of sectorale milieuvoorwaarden, kunnen ze er in minder strenge zin van afwijken.

HOOFDSTUK III

Bijzondere bepalingen inzake integrale milieuvoorwaarden

Artikel 5.3.1

Bij de keuze en de afbakening van de categorieën van inrichtingen of activiteiten waarvoor al dan niet integrale voorwaarden zullen worden opgesteld, houdt de Vlaamse regering rekening met :

- 1° de bestaande toestand van het milieu, voor zover de betrokken inrichtingen en activiteiten hiervoor milieuverstoring kunnen veroorzaken ;
- 2° de milieuverstoring die de betrokken inrichtingen of activiteiten kunnen veroorzaken ;
- 3° de mogelijkheden tot het voorkomen, beperken en in voorkomend geval ongedaan maken van de milieuverstoring die de betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken.

In een verslag bij het besluit houdende integrale milieuvoorwaarden wordt aangegeven op welke wijze deze aspecten bij de voorbereiding van de maatregel zijn betrokken.

Artikel 5.3.2

Ieder besluit houdende integrale milieuvoorwaarden bevat onder meer :

- 1° de definities van de begrippen die in het besluit worden gehanteerd ;
- 2° de omschrijving van de inrichtingen en activiteiten waarop het besluit van toepassing is en, in voorkomend geval, de omschrijving van de inrichtingen en activiteiten waarop het besluit niet van toepassing is ;
- 3° in voorkomend geval, het ontbreken van een meldingsplicht ;
- 4° de integrale voorwaarden die van toepassing zijn ;
- 5° in voorkomend geval, de informatie die moet worden meegedeeld bij melding ;

6° in voorkomend geval, de gevallen waarin en de grenzen waarbinnen het bevoegde bestuur nadere eisen kan stellen ;

7° in voorkomend geval, de overgangsbepalingen.

Artikel 5.3.3

Tenzij het besluit houdende integrale milieuvorwaarden het uitdrukkelijk anders bepaalt, zijn de inrichtingen en activiteiten waarvoor integrale milieuvorwaarden zijn uitgevaardigd meldingsplichtig. In voorkomend geval verantwoordt de Vlaamse regering in het verslag, bedoeld in art. 5.3.1, tweede lid, waarom ze afziet van de meldingsplicht.

Artikel 5.3.4

Integrale milieuvorwaarden kunnen verschillen naar gelang van :

- 1° de omvang van de betrokken inrichtingen en activiteiten ;
- 2° de ligging van deze inrichtingen en activiteiten in of nabij gebieden die een bijzondere bescherming behoeven, hetzij door de bestemming die zij hebben, hetzij door de functies die ze vervullen of dienen te vervullen ;
- 3° de ligging van deze inrichtingen en activiteiten nabij andere inrichtingen en activiteiten.

Integrale voorwaarden kunnen een inplantingsgebod, een inplantingsverbod of afstandregels bevatten.

Artikel 5.3.5

§ 1. In een besluit houdende integrale milieuvorwaarden kan worden bepaald dat aan de betrokken inrichtingen of activiteiten nadere eisen kunnen worden gesteld. Als een besluit houdende integrale milieuvorwaarden voorziet in de mogelijkheid om nadere eisen te stellen, bepaalt het de gevallen waarin en de grenzen waarbinnen zulks kan.

§ 2. Nadere eisen kunnen de integrale milieuvorwaarden aanvullen.

Ze kunnen strengere voorwaarden bevatten dan de integrale milieuvorwaarden, behoudens andersluidende bepaling in de integrale milieuvorwaarden.

Ze kunnen enkel worden opgelegd als dit aangewezen is in het licht van de plaatselijke omstandigheden.

Artikel 5.3.6

Als op een inrichting of activiteit verschillende besluiten houdende integrale voorwaarden van toepassing zijn en deze besluiten op bepaalde punten niet met elkaar verenigbaar zijn, past de exploitant de voorwaarden toe die de grootste bescherming van mens en milieu waarborgen.

Artikel 5.3.7

Onverminderd de naleving van de integrale milieuvorwaarden, is de exploitant verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om mens en milieu te beschermen tegen milieuverstoring die niet kan worden voorkomen, beperkt of in voorkomend geval ongedaan gemaakt door de integrale milieuvorwaarden.

HOOFDSTUK IV

Overgangsbepalingen

Artikel 5.4.1

Artikel 5.1.5, § 2, treedt, voor wat betreft de algemene en sectorale milieuvorwaarden, in werking op de datum die wordt bepaald door de Vlaamse regering. Deze datum kan verschillen van sector tot sector.

Vanaf deze datum is artikel 20, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, niet meer van toepassing voor de betrokken sector of sectoren.

Gemotiveerde individuele afwijkingen van algemene en sectorale milieuvorwaarden die om technische redenen noodzakelijk zijn die worden ingediend na deze datum, worden – in afwijking van artikel 20, tweede lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning – al dan niet toestaan overeenkomstig de procedure voor vergunningsaanvragen van ingedeelde inrichtingen van de eerste klasse."

Artikel 11

Het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning wordt gewijzigd als volgt :

1° artikel 20, eerste lid, wordt vervangen door wat volgt :

"Een representatieve organisatie of een adviesraad met algemene adviesbevoegdheid inzake het milieubeleid kunnen gemotiveerd een sectorale afwijking aanvragen van algemene of per categorie van inrichtingen geldende milieuvorwaarden. De Vlaamse regering kan bij gemotiveerd besluit de afwijking toestaan indien dit om technische redenen noodzakelijk is. Zij kan in dat besluit andere milieuvorwaarden wijzigen, die gelden voor de categorie van inrichtingen waarvoor de afwijkingsaanvraag werd ingediend, dan milieuvorwaarden waarvan de afwijking wordt aangevraagd. De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast voor de behandeling van de afwijkingsaanvraag en bepaalt de voorwaarden waaronder de afwijking kan worden toegestaan.

Een exploitant van een inrichting kan gemotiveerd een individuele afwijking aanvragen van algemene of per categorie van inrichtingen geldende milieuvorwaarden. De Vlaamse regering kan bij gemotiveerd besluit de afwijking toestaan indien dit om technische redenen noodzakelijk is. De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast voor de behandeling van de afwijkingsaanvraag en bepaalt de voorwaarden waaronder de afwijking kan worden toegestaan." ;

2° artikel 20, derde lid, wordt opgeheven ;

3° in artikel 22 wordt de term "exploitatievoorwaarden" vervangen door de term "milieuvorwaarden".

Artikel 12

De milieuverificateurs, die overeenkomstig art. 3.3.1 zijn erkend met het oog op de toepassing van Verordening (EEG) Nr. 1836/93 van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem of Verordening (EG) Nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), blijven bevoegd voor het valideren van een decretaal verplichte milieu-audit voor een periode van 3 jaar na de inwerkingtreding van een systeem voor erkenning of accreditatie dat wordt opgezet overeenkomstig artikel 3.3.2, § 5 en § 6, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Artikel 13

Dit decreet treedt in werking op de datum die wordt bepaald door de Vlaamse regering.

De artikelen 4, 5, 6, 7, 8 en 9 treden evenwel in werking op de datum van bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAEL

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw,

Vera DUA

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

***ADVIES OVER HET VOORONTWERP VAN DECREET INZAKE
MILIEUVOORWAARDEN***

Brussel, 11 september 2002
Advies_Decreet_Milieuvoorwaarden

INHOUD

	Blz.
1. Inleiding en krachtlijnen van het advies	66
2. Integrale milieuvorwaarden	69
2.1. Algemene situering en bespreking	69
2.1.1. Nood aan integrale voorwaarden	69
2.1.2. De Nederlandse situatie	70
2.1.3. Implicaties voor Vlaanderen	72
2.2. Bemerkingen van de SERV bij het voorontwerp van decreet	74
2.2.1. Eindelijk een decretale basis voor integrale voorwaarden	75
2.2.2. Het toepassingsgebied	76
2.2.3. Het integraal karakter	79
2.2.4. De reikwijdte van integrale voorwaarden	80
2.2.5. Het stellen van nadere eisen	80
2.2.6. Een aanmeldingsplicht	82
2.2.7. Inspraak en openbaarheid	84
2.2.8. Inplantingsnormen	85
3. Algemene en sectorale milieuvorwaarden	87
3.1. Criteria voor het vastleggen van milieuvorwaarden	87
3.2. Relatieve voorkeur voor doelvoorschriften	89
3.3. Compensatie	91
3.4. Evaluatie van milieuvorwaarden	92
3.5. Inspraak- en adviesprocedure	93
3.6. Afschaffing procedure voor sectorale afwijkingen	94
3.7. Afschaffing procedure voor individuele afwijkingen	95

4. Overige delen van het voorontwerp	97
4.1. Deel definities	97
4.1.1. Inrichtingen en activiteiten	97
4.1.2. BAT en BATNEEC	97
4.1.3. Milieuvoorwaarden	98
4.2. Deel Bedrijfsinterne milieuzorg – Milieuaudit	99
4.2.1. Uitvoering Europese regelgeving	99
4.2.2. Vrijstellingsvoorwaarden decretaal verplichte milieuaudit	99

Sterk door overleg

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

1. INLEIDING EN KRACHTLIJNEN VAN HET ADVIES

De Raad werd op 22 juli 2002 door Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw om advies gevraagd over een voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Het voorontwerp wijzigt het decreet op drie aspecten: het wijzigt een aantal definities, bevat wijzigingen aan de titel 'Bedrijfsinterne milieuzorg' in uitvoering van de EMAS II-Verordening¹, en vult het decreet aan met een titel inzake milieuvoorwaarden. Concreet worden in het voorontwerp van decreet twee stelsels van milieuvoorwaarden uitgewerkt: algemene milieuvoorwaarden, eventueel in combinatie met sectorale milieuvoorwaarden en/of milieuvoorwaarden bepaald in een vergunning enerzijds, en integrale milieuvoorwaarden in combinatie met nadere eisen bepaald in een bestuursbeschikking anderzijds.

Voor de Raad is het voorontwerp een *zeer belangrijk werkstuk*. Het legt immers de wettelijke basis voor een systeem van integrale milieuvoorwaarden. De SERV is reeds lang vragende partij voor een dergelijk systeem. Met het voorontwerp kan er nu daadwerkelijk werk worden gemaakt van een van de belangrijkste mogelijkheden voor de vereenvoudiging van het bestaande milieuvergunningsstelsel. De Raad dringt er dan ook op aan dat de beloofde wettelijke regeling er *snel komt*. Dit vergt dat de *procedurele aspecten* ook in het voorliggende voorontwerp worden opgenomen, en niet worden uitgesteld tot de geplande nieuwe titel 'vergunningen en meldingsattesten' van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid volledig klaar is. Ook de planning voor de concrete opmaak van integrale voorwaardenpakketten voor bepaalde inrichtingen en activiteiten moet volgens de SERV *ambitieuzer* zijn.

De belangrijkste krachtlijnen en inhoudelijke bemerkingen bij het voorontwerp van decreet kunnen als volgt worden samengevat:

- *Toepassingsgebied integrale voorwaarden.* Volgens de SERV komen activiteiten die homogeen zijn én tegelijk een beperkte potentiële milieubelasting hebben in aanmerking voor het stelsel van integrale voorwaarden (en-en in plaats van de of-of van het voorontwerp). Vanzelfsprekend zal veel afhangen van de manier waarop in de praktijk invulling zal worden gegeven aan de begrippen 'beperkte milieuverstoring' en 'homogeen'. Voor de SERV is het in elk geval duidelijk dat ook inrichtingen die vandaag vergunningsplichtig zijn (zowel klasse 2 als klasse 1), in de toekomst onder het systeem van integrale voorwaarden moeten kunnen vallen. Later kan op basis

¹ Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem (EMAS), Pb. L. 2001, nr. 114), in werking getreden op 27 april 2001.

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

van de opgedane ervaring eventueel worden beslist om het toepassingsgebied te herzien. De Raad stelt voor daartoe een evaluatiebepaling op te nemen in het decreet.

- *Stellen van nadere eisen bij integrale voorwaarden.* De Raad gaat akkoord met de voorgestelde regeling voor het opleggen van nadere eisen. Wel moet worden vermeden dat het opleggen van nadere eisen zou uitgroeien tot een verkapt vergunningsstelsel. In die zin dient het stellen van nadere eisen beperkt te worden tot de gevallen waar echt nodig en moeten de procedures terzake zo eenvoudig mogelijk worden gehouden. Bovendien meent de Raad dat het opleggen van nadere eisen vereist dat de daarvoor noodzakelijke bestuurscapaciteit bij de lokale overheden wordt uitgebouwd.
- *Inspraak en openbaarheid bij integrale voorwaarden.* De SERV vraagt dat ervoor wordt gezorgd dat, in de voorgestelde nieuwe regeling voor integrale voorwaarden de toegankelijkheid van de milieu-informatie vergelijkbaar is met deze van het huidige systeem, zowel voor de werknemers als voor derden, zonder toename van de administratieve lasten. Het stelsel van integrale milieuvoorwaarden vervangt immers voor bepaalde inrichtingen en activiteiten de huidige vergunningsprocedure, die o.a. voorziet in een openbaarheid en een inzagerecht van milieuvergunningen en andere relevante documenten.
- *Relatieve voorkeur voor doelvoorschriften.* De Raad ondersteunt de relatieve voorkeur in het voorontwerp voor doelvoorschriften boven middelenvoorschriften alsook de bepaling dat de exploitant ingeval van middelenvoorschriften in principe steeds gelijkwaardige middelen kan toepassen. Wel merkt de SERV op dat voor sommige categorieën kleinere bedrijven middelvoorschriften nuttig blijven en het van belang is dat sectorfederaties en overheden individuele bedrijven behulpzaam zijn bij het concreet invullen van de doelvoorschriften. Ook vraagt de SERV dat nader wordt bekeken hoe de toepassing van een gelijkwaardig alternatief voor de exploitant kan worden vereenvoudigd.
- *Milieuvoorwaarden tot herstel en compensatie van milieuschade.* Het voorontwerp stelt voor dat algemene en sectorale milieuvoorwaarden voortaan, indien mogelijk, ook beogen om de nadelige gevolgen van hinderlijke inrichtingen en activiteiten voor het milieu te herstellen en te compenseren. Hiermee lijkt op verdoken wijze een soort objectieve aansprakelijkheid voor milieuschade te worden ingevoerd. Dit kan niet voor de Raad via dit decreet gebeuren. De eventuele invoering van een objectieve aansprakelijkheid voor milieuschade vergt een grondigere uitwerking en een veel ruimer debat dan in het kader van het voorliggend voorontwerp mogelijk is. In

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

afwachting hiervan vraagt de Raad dat de betrokken bepaling uit het voorontwerp wordt geschrapt.

- *Advies en inspraakprocedure rond milieuvoorwaarden.* De laatste regels van deze korte samenvatting zijn voorbehouden voor één van de, voor de SERV toch, opvallendste wijzigingen in het voorontwerp ten opzichte van de bestaande praktijk. De SERV stelt namelijk vast dat in de toekomst enkel nog de MiNa-Raad om advies zal worden gevraagd over besluiten tot vaststelling of wijziging van milieuvoorwaarden. Een advisering door de SERV wordt niet voorzien. Voor de sociale partners is dit *onaanvaardbaar*. Met deze beslissing loopt de Vlaamse regering immers vooruit op de geplande hervorming van het adviesradenlandschap, zonder dat het totaalbeeld al duidelijk is. De Raad verzet zich dan ook tegen dergelijke voorafname op de besluitvorming terzake.

Hierna wordt meer in detail ingegaan op deze en andere bemerkingen bij het voorontwerp van decreet. Eerst formuleert de Raad zijn opmerkingen bij de specifieke bepalingen van het voorontwerp inzake integrale voorwaarden. Daarna wordt ingegaan op de bepalingen inzake algemene en sectorale milieuvoorwaarden. Tot slot formuleert de SERV enkele opmerkingen bij de overige delen van het voorontwerp van decreet (definities en milieu-audit).

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

2. **INTEGRALE MILIEUVOORWAARDEN**

2.1 **Algemene situering en bespreking**

2.1.1 **Nood aan integrale voorwaarden**

De SERV is reeds lang vragende partij voor een systeem van integrale milieuvoorwaarden. Al in 1990, in zijn advies over het ontwerp Vlarem I, vroeg de SERV dat een standaardreglementering zou worden ontwikkeld met algemeen geldende exploitatievoorwaarden voor inrichtingen met een beperkte milieu-impact², en in 1998 formuleerde de Raad terzake zelf een voorstel voor een concrete regeling³.

De potentiële meerwaarde ten opzichte van het bestaande systeem is immers overduidelijk en wordt overigens zeer goed samengevat in de memorie van toelichting bij het voorontwerp. Zij liggen op het vlak van de rechtszekerheid, de gebruiksvriendelijkheid, de milieuwinst (doelmatigheid en doeltreffendheid), de rechtsgelijkheid en de mogelijkheid toterschikking van mensen en middelen ten voordele van de toepassing en handhaving van milieuvoorwaarden⁴. Vandaag zijn in Vlaanderen immers zeer veel, ook kleinere, inrichtingen en activiteiten aan een vergunnings- of meldingsplicht onderworpen en zijn de aan de vergunning of melding gekoppelde voorwaarden soms zeer uitgebreid, complex en niet aangepast zijn aan het schaalniveau en het specifieke karakter van deze inrichtingen en activiteiten. Deze ondernemingen moeten bovendien in Vlarem II tussen meer dan 1000 pagina's zelf zoeken aan welke milieuvoorwaarden ze moeten voldoen, en deze voorwaarden worden ook herhaaldelijk gewijzigd. Het gevolg is een onoverzichtelijke en onnodig ongewikkelde milieureglementering met relatief zware administratieve lasten en procedures.

Via een systeem van integrale voorwaarden kan hierin fundamentele verandering komen. Integrale voorwaarden zijn bedoeld voor homogene activiteiten met een beperkte potentiële milieubelasting⁵, veelal KMO's. Het betreft een bundeling per sector van op maat geschreven voorwaarden die specifiek voor de betrokken bedrijven relevant zijn. Zij

² Vergelijk met de idee van "integrale" voorwaarden zoals nadien voorgesteld door de ICHM en van "specifieke" exploitatievoorwaarden zoals voorgesteld door de CEM. Zie ICHM. Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest. *Voorontwerpsdecreet milieubeleid*. Brugge, die Keure, 1995 resp. CEM. Commissie Evaluatie Milieu-uitvoeringsreglementering. Eindverslag van juni 1997 over de evaluatie van de milieuvergunningsprocedure en de indelingslijst. Brussel, AMINAL.

³ SERV, *Het milieuvergunningsbeleid: evaluatie en voorstellen inzake milieuvergunningen en vergunningsprocedures*. Brussel, 10 juni 1998. 80 blz.

⁴ Memorie van toelichting, p. 14-16.

⁵ Het voorontwerp van decreet geeft een andere omschrijving van het toepassingsgebied van integrale voorwaarden. Op deze discussie wordt verder in het advies ingegaan.

Sterk door overleg**SERV**

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

komen bovendien voor de betrokken categorie inrichtingen niet bovenop maar in de plaats van de bestaande algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden. Voor de betrokken bedrijven vervalt dan meteen ook de eventuele bestaande milieuvergunningsplicht. Voor integrale voorwaarden komen zowel inrichtingen en activiteiten die momenteel vergunningsplichtig als inrichtingen en activiteiten die nu meldingsplichtig zijn in aanmerking, alsook inrichtingen en activiteiten die vandaag vergunningsplichtig noch meldingsplichtig zijn. De enige voorwaarde is dat het gaat om homogene activiteiten met een beperkte potentiële milieubelasting. Voor andere activiteiten (niet homogeen, geen beperkte potentiële milieuhinder) blijft het bestaande stelsel milieuvorwaarden behouden (zie verder).

2.1.2 De Nederlandse situatie

Het Nederlandse stelsel van integrale milieuvorwaarden was een belangrijke inspiratiebron voor het voorontwerp⁶. De Raad wil daarom kort ingaan op de Nederlandse situatie en op de uitgevoerde evaluatieonderzoeken aldaar. Daarbij wil de Raad ook aandacht besteden aan het advies van de Nederlandse Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM) dat recent is gepubliceerd en waarvan de conclusies nog niet bekend waren bij de redactie van het voorontwerp van decreet.

De Nederlandse ervaringen met integrale milieuvorwaarden gaan terug tot midden de jaren tachtig van de vorige eeuw. De eerste besluiten met dergelijke pakketten standaardvoorschriften (zgn anvb's⁷) traden er in werking op 1 januari 1988. In de periode 1991-1994 werd deze eerste generatie standaardvoorschriften⁸ reeds geëvalueerd⁹. Omdat de evaluatie positief uitviel, koos de Nederlandse regering in 1995 in het kader van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit voor een uitbreiding van de toepassing van de formule. Zij wilde het percentage inrichtingen dat onder het toepassingsgebied van integrale milieuvorwaarden valt verhogen van 55 naar 75%¹⁰. Wel werden aanpassingen doorgevoerd. Daarom spreekt men over een tweede generatie standaardvoorschriften. Vernieuwingen betroffen o.m. het feit dat het toepassingsgebied van de aparte pakketten standaardvoorschriften globaler zou worden

⁶ Memorie van toelichting, p. 8 e.v.

⁷ Algemene maatregelen van bestuur.

⁸ o.a. voor brood- en banketbakkerijen, slagerijen, woon- en kantoorgebouwen, LPG-tankstations, gasdrukregel- en -meetstations, riool- en poldergemalen, detailhandel, Doe het zelf-bedrijven, chemische wasserijen, herstellinrichtingen voor motorvoertuigen, akkerbouwbedrijven, rundveehouderijen, horecabedrijven, houtbewerkende bedrijven, tuinbouwbedrijven met bedekte teelt;

⁹ Zie o.m. de adviezen van de Nederlandse ECWM 'Reguleren met algemene regels; advies over de werking van het stelsel van algemene regels en meldingen in de Hinderwet' (1991) en 'Voorwaarden voor een goede werking van het stelsel van algemene regels' (1993).

¹⁰ Kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 6.

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

omschreven en dat er een voorkeur zou gaan naar het gebruik van doelvoorschriften. Het eerste besluit van de tweede generatie trad in werking op 1 oktober 1998¹¹. Als in de tweede helft van 2002 ook de laatste drie pakketten standaardvoorschriften in werking zijn getreden¹², zal in Nederland tussen de 75 en 80% van het totaal aantal van 400.000 inrichtingen onder algemene regels zijn gebracht¹³.

Met deze hervormingen is er in Nederland veel veranderd in de normstelling voor een grote groep inrichtingen. Het aantal inrichtingen dat een milieuvergunning nodig heeft, werd drastisch beperkt door de introductie van algemene regels. De gedachte hierachter was dat voor een groot deel van bepaalde categorieën bedrijven het vergunningeninstrument te zwaar en te duur is in het licht van de milieubelasting die dergelijke bedrijven veroorzaken. Die bedrijven hoeven in de toekomst geen vergunning meer aan te vragen maar kunnen volstaan met een melding. Door het besluit woon- en verblijfsgebouwen bijvoorbeeld vallen ca. 90.000 inrichtingen onder de algemene regels en zijn er nog slechts 10.000 inrichtingen vergunningsplichtig. In de oude regeling waren in deze categorie 48.000 inrichtingen vergunningsplichtig en 52.000 meldingsplichtig. De invoering van het besluit leverde naar schatting een besparing van ongeveer €20,9 miljoen¹⁴.

Ook de tweede generatie voorschriften werd reeds geëvalueerd¹⁵. De onderzoekers komen tot de conclusie dat de nieuwe algemene regels duurzame ontwikkeling belemmeren en nadelige gevolgen hebben voor het milieu. De Nederlandse Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM) is echter na bestudering van de uitgevoerde evaluaties genuanceerder in haar oordeel. Zij stelt dat het gaat om geïsoleerd onderzoek naar het functioneren van een aantal besluiten, dat zich niet goed

¹¹ Sindsdien zijn 8 zgn. tweede generatie amvb's in werking getreden, met name voor horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen, detailhandel en ambachtsbedrijven, woon- en verblijfsgebouwen, bouw- en houtbedrijven, inrichtingen voor motorvoertuigen, opslag- en transportbedrijven, textielreinigingsbedrijven en voorzieningen en installaties milieubeheer.

¹² Voor landbouwbedrijven en gemechaniseerde loonbedrijven (samenvoeging van het besluit melkveehouderij en het besluit akkerbouwbedrijven) en voor jachthavens.

¹³ Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 258, p. 28-29.

¹⁴ Op basis van de gemiddelde kosten van een vergunning en een melding. De totale kosten zonder het besluit bedroegen ca. €25,4 miljoen en met het besluit ca. €4,5 miljoen. Deze cijfers zijn afkomstig van de zgn. bedrijfseffectentoets die de Nederlandse overheid bij ieder besluit opmaakt en waarin wordt nagegaan om hoeveel bedrijven het gaat en welke kosten en baten er voor deze bedrijven zullen optreden.

¹⁵ A. van der Zouwen, J.M. Smits, W. Huiberts, M. Havenaar, Toepassing eerste drie herziene 8.40 amvb's, eindrapportage praktijkervaringen, 15 december 2000 (Deloitte & Touche); Centrum voor milieurecht Amsterdam, KPMG Milieu. Grenzen aan de algemene regel? Een evaluatieonderzoek naar de wenselijkheid van de voortgaande regulering van inrichtingen via amvb's ex art. 8.40 Wm, mei 2002; Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, Advies inzake de nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer, juni 2002.

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

leent voor het trekken van conclusies over het functioneren in het algemeen van specifieke voorwaarden als alternatief voor vergunningen. De ECWM concludeert dat “de slechte naleving van de meldingsplicht en terughoudendheid bij het stellen van nadere eisen, samen met onvoldoende handhavingscapaciteit, ervoor zorgt dat niet kan worden gezegd dat algemene regels een grote bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling”. Zij stelt verder dat deze conclusie niet betekent niet dat regulering via specifieke voorwaarden ongedaan moet worden gemaakt. De geconstateerde problemen zijn volgens de commissie immers oplosbaar door verbeteringen in de wetgeving, in de specifieke voorwaarden zelf of in de uitvoeringspraktijk (zie verder). Wel is de ECWM van mening dat de grens van het brengen van inrichtingen onder de reikwijdte van algemene regels is bereikt. De overblijvende inrichtingen zijn volgens de commissie te diffuus om onder één of enkele amvb's te worden gebracht. “Dit leidt immers tot het stellen van steeds globalere normen (die moeten namelijk op tamelijk uiteenlopende bedrijven van toepassing kunnen zijn) en tot een steeds grotere noodzaak tot het stellen van nadere eisen.

Aangezien hieruit geen administratieve lastenverlichting voortkomt en er bovendien duidelijke aanwijzingen zijn dat amvb's in deze situatie niet langer bijdragen aan een duurzame ontwikkeling, acht de ECWM het onverantwoord om nog meer bedrijven te ontheffen van een vergunningsplicht”¹⁶.

2.1.3 Implicaties voor Vlaanderen

Zoals vermeld waren de bovenvermelde conclusies van de Nederlandse Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM) nog niet bekend bij de redactie van het voorontwerp van decreet, en werden zij bijgevolg nog niet meegenomen bij de uitwerking van de tekstvoorstellen. Het lijkt dan ook gepast even stil te staan bij de implicaties voor Vlaanderen van het recent uitgevoerde evaluatieonderzoek in Nederland.

¹⁶ Een extra aanleiding voor dit standpunt vindt de ECWM in het Europese recht: de Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn) die voor een aantal activiteiten expliciet een vergunningplicht vereist; de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG), die voor inrichtingen met mogelijk nadelige gevolgen voor speciale beschermingszones of beschermde soorten een individuele toets vragen (bijv. horeca-gelegenheden of windmolens in een natuurgebied); de Richtlijn inzake milieu-effectbeoordeling (Richtlijn 85/337/EEG zoals gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG), omdat het toepassen van een m.e.r. bij meldingsplichtige inrichtingen weinig zinvol is gezien de resultaten van de m.e.r. niet (of zeer beperkt: namelijk alleen via het stellen van nadere eisen) kunnen doorwerken in de besluitvorming; en het Verdrag van Aarhus dat inspraak en rechtsbescherming garandeert bij het verlenen van toestemming door de overheid aan bepaalde, bij het verdrag aangeduide, voor het milieu schadelijke activiteiten.

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

De SERV ziet in het advies van de ECWM geen redenen om in Vlaanderen af te zien van het voorgenomen systeem van integrale voorwaarden. De voordelen ervan blijven ook in het ECWM-advies onbetwist. De in Nederland vastgestelde problemen hebben immers niet te maken met de intrinsieke kenmerken van het systeem van integrale voorwaarden, wel met tekortkomingen in de betrokken regelgeving en in de uitvoering ervan in de praktijk. Concreet: als er bijvoorbeeld onvoldoende controle en handhaving is, presteert elke vorm van fysieke regulering en dus bv. ook het behoud van een stelsel van milieuvergunningen ondermaats. Dergelijke systemen vereisen 'command *and* control'.

De ECMW pleit dan ook niet voor een terugschroefing van het systeem, wel voor een optimalisering ervan, voor de oplossing van de vastgestelde uitvoeringsproblemen en voor het behoud onder de milieuvergunningsplicht van de resterende inrichtingen waarvoor nog geen algemene regels zijn opgesteld. Deze laatste aanbeveling om geen nieuwe categorieën inrichtingen onder de werking van het systeem van algemene regels te brengen, is niet zozeer ingegeven door problemen met de bestaande algemene regels, wel door de vaststelling dat de overblijvende inrichtingen te diffuus zijn om onder één of enkele amvb's te worden gebracht¹⁷. Daarbij moet worden opgemerkt dat momenteel in Nederland ongeveer 75% van het totaal aantal hinderlijke inrichtingen onder het stelsel van integrale voorwaarden vallen terwijl dit systeem in Vlaanderen nog niet bestaat. De huidige situatie in Nederland is dus niet te vergelijken met de situatie in Vlaanderen. In Vlaanderen blijft er volgens de SERV veel ruimte bestaan om een groot aantal hinderlijke inrichtingen die vandaag vallen onder de meldings- of milieuvergunningsplicht onder te brengen in het stelsel van integrale voorwaarden.

¹⁷ De ECWM sluit in haar advies overigens niet uit dat toch nog een bepaalde categorie inrichtingen onder de reikwijdte van een amvb wordt gebracht brengen, maar koppelt hieraan een aantal criteria, waaronder de vraag of de groep bedrijven te diffuus is om te worden onderworpen aan een eenvormige set regels.

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Het advies van de ECWM bevat niettemin ook concrete voorstellen van de ECWM tot optimalisering van de Nederlandse regelgeving¹⁸, van de inhoud van de amvb's¹⁹ en van de bestuurlijke uitvoeringspraktijk²⁰ die ook voor de Vlaamse situatie relevant kunnen zijn. Zo werd in Nederland bijvoorbeeld vastgesteld dat de aanmelding van bedrijven die vallen onder de algemene regels in de meeste gevallen niet of te laat gebeurt. Op de voorstellen van de commissie die specifiek van belang zijn in het kader van het voorliggend voorontwerp van decreet en op hun relevantie voor de Vlaamse situatie, zal de SERV ook meer in detail ingaan bij de hierna volgende bespreking van het voorontwerp.

2.2 *Bemerkingen van de SERV bij het voorontwerp van decreet*

Hoewel de Raad groot voorstander is van een systeem van integrale voorwaarden en er over de grond van de zaak geen meningsverschil bestaat met de opstellers van het voorontwerp, is hij het niet met alle concrete tekstvoorstellen eens.

Hierna wordt een beoordeling gegeven van de belangrijkste kenmerken van het voorgestelde stelsel van integrale milieuvoorwaarden.

¹⁸ 1: breng geen nieuwe categorieën van inrichtingen onder de werking van algemene regels ingevolge artikel 8.40 wm; 2: introduceer een afstemmingsregeling tussen de melding ingevolge artikel 8.41 wm en de beslissing op de aanvraag om een bouwvergunning. pas daartoe artikel 8.41 wm en artikel 52 woningwet aan; 3: voer de mogelijkheid in een bestuurlijke boete op te leggen of een bestuurlijke transactie voor te stellen bij het ten onrechte achterwege laten van een (tijdige) melding.

¹⁹ 4: houd bij de opstelling van algemene regels ingevolge artikel 8.40 wm rekening met de mogelijkheid dat de inrichting nadelige gevolgen kan hebben voor beschermde dier- of plantensoorten of een beschermd gebied. Maak het stellen van nadere eisen mogelijk indien zich zo'n situatie voordoet, en/of laat de vergunningplicht herleven; 5: leg onderzoeks- en registratieverplichtingen op ten aanzien van elementen van de verruimde reikwijdte en koppel hieraan de mogelijkheid om in nadere eisen concrete reductieverplichtingen op te leggen; 6: schrap de thans nog in de amvb's opgenomen ondergrens voor verplichtingen met betrekking tot het gebruik van energie en water; 7: verleng de termijn waarbinnen de melding moet worden gedaan van vier naar zes weken voor oprichting of in werking nemen van de inrichting.

²⁰ 8: stel bij een aanvraag om een bouwvergunning voor een meldingsplichtige inrichting de milieudienst hiervan op de hoogte en wijs zonodig de aanvrager op diens meldingsplicht; 9: onderzoek reeds bij het binnenkomen van de melding of het noodzakelijk is om nadere eisen op te leggen; 10: ontwikkel bij de actualisering van bestemmingsplannen een vestigingsbeleid ten aanzien van meldingsplichtige inrichtingen.

sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

2.2.1 Eindelijk een decretale basis voor integrale voorwaarden

De Raad waardeert dat het voorontwerp eindelijk de decretale basis legt voor een systeem van integrale milieuvoorwaarden²¹. Met het voorontwerp kan er nu daadwerkelijk werk worden gemaakt van een van de belangrijkste mogelijkheden voor de vereenvoudiging van het bestaande milieuvergunningstelsel. De Raad dringt er dan ook op aan dat de goedkeuringsprocedure voor een wettelijke regeling met de nodige dringendheid wordt afgewerkt.

Met name pleit de Raad voor een *ambitieuze timing* dan het voorontwerp voorziet, zowel wat de totstandkoming van het wettelijk kader als wat de opmaak van concrete pakketten integrale voorwaarden betreft.

Inzake het *wettelijk kader* stelt de Raad immers vast dat het voorontwerp slechts een aantal aspecten regelt. Andere aspecten die noodzakelijk zijn voor een sluitend wettelijk geheel werden niet in het voorontwerp opgenomen, maar zullen worden geregeld in een nog op te maken decreet 'vergunningen en meldingsattesten'²². Het gaat onder meer om de regeling van de aanmeldingsplicht, de toewijzing van bevoegdheid om nadere regels te stellen en de procedureregels voor het stellen van nadere eisen. Wetgevingstechnisch is het inderdaad wenselijk dat dergelijke procedure aspecten worden geregeld in een afzonderlijke titel van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Maar gezien de timing ervan is de kans dat de betreffende titel nog gedurende deze legislatuur door het Vlaams parlement wordt goedgekeurd zo goed als onbestaande. Het risico bestaat dan ook dat slechts één deel van het noodzakelijke wettelijke tweeluik tot stand komt, waardoor het systeem van integrale voorwaarden wel op papier bestaat maar niet in praktijk kan worden gebracht. De Raad pleit er dan ook voor om de noodzakelijke procedurele aspecten inzake integrale voorwaarden reeds in het voorliggende voorontwerp op te nemen. Niets belet deze nadien te integreren in de geplande titel 'vergunningen en meldingsattesten'.

Ook de planning voor de concrete *opmaak van integrale voorwaardenpakketten* voor bepaalde inrichtingen en activiteiten moet volgens de SERV ambitieuzer zijn. De Raad

²¹ Reeds in 1990 vroeg de SERV immers dat standaardreglementering zou worden ontwikkeld met algemeen geldende exploitatievoorwaarden voor inrichtingen met een beperkte milieu-impact, en in het verslag van de minister van leefmilieu aan de Vlaamse regering omtrent Vlarem II (B.S. 31 juli 1995 en B.S. 29 september 1995) was sprake van de uitwerking van een decretale basis voor het uitvaardigen van algemeen geldende milieuvoorschriften, zodat het mogelijk zou zijn een groot aantal meldingsplichtige activiteiten (klasse 3) rechtstreeks te normeren zodat ze uit de indelingslijst te schrappen.

²² Memorie van toelichting, blz. 4.

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

vraagt dat voldoende mensen en middelen vrijgemaakt worden om op korte termijn een voldoende groot aantal van dergelijke pakketten op te maken, zodat in nauw overleg met de doelgroepen en op basis van proefprojecten ervaring kan worden opgedaan met integrale voorwaarden. Dit past tevens in de engagementen van de Vlaamse regering inzake integrale voorwaarden en vereenvoudiging van de regelgeving²³.

2.2.2 Het toepassingsgebied

Het voorontwerp van decreet stelt dat integrale milieuvoorwaarden kunnen worden uitgevaardigd “voor inrichtingen of activiteiten die normaliter enkel een beperkte milieuverstoring kunnen veroorzaken of die dienaangaande een homogeen karakter hebben” (art. 5.1.3.).

Dit tekstvoorstel wijkt af van de voorstellen van de SERV en de MiNa-Raad uit 1998, die ervan uitgingen dat aan beide voorwaarden tegelijk voldaan moest zijn: het moet gaan om homogene activiteiten met een beperkte potentiële milieubelasting²⁴. Ook het regeerakkoord bevatte deze dubbele voorwaarde²⁵. Integrale voorwaarden betreffen immers op maat geschreven voorwaarden die in verhouding staan tot de schaal en de milieu-impact van de activiteiten en die voor alle betrokken bedrijven relevant zijn. Voor *niet-homogene inrichtingen* is dergelijk maatwerk vanzelfsprekend niet mogelijk via een systeem van integrale voorwaarden. Het systeem zou dan immers leiden tot het stellen van steeds globalere normen die op tamelijk uiteenlopende bedrijven van toepassing moeten kunnen zijn, en tot een steeds grotere noodzaak tot het stellen van nadere eisen, waardoor de voordelen van het stelsel van integrale voorwaarden verloren gaan²⁶. Bovendien blijft voor inrichtingen met een echt *belangrijke milieu-impact* een individuele analyse en afweging wenselijk²⁷.

²³ Regeerakkoord, een nieuw project voor Vlaanderen, 1999, blz. 72 resp. blz. 6

²⁴ Hiermee weken de raden af van de voorstellen van de interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht, die geen homogeniteitsvereiste voorzag.

²⁵ “Voor homogene activiteiten die slechts een beperkte milieubelasting met zich brengen, wordt de milieuvergunningsplicht vervangen door integrale milieuvorwaarden”. Regeerakkoord, een nieuw project voor Vlaanderen, 1999, blz. 40-41.

²⁶ Zie tevens het ECWM-advies van juni 2002.

²⁷ Cf. voetnoot 30.

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

De betekenis van de milieuvergunning, vergeleken met andere mogelijke manieren om milieuvoorwaarden vast te leggen, ligt immers in de eerste plaats in het openbaar onderzoek en het afwegingsproces dat via de vergunningsprocedure omtrent individuele inrichtingen en activiteiten met een belangrijke potentiële milieu-impact kan plaatsvinden²⁸. Dit is niet mogelijk in het stelsel van integrale voorwaarden. De conclusie was dan ook dat voor niet-homogene activiteiten of activiteiten met een belangrijke potentiële milieuhinder het bestaande stelsel milieuvoorwaarden behouden diende te blijven²⁹.

De SERV ziet op dit ogenblik geen redenen om terug te komen op zijn standpunt uit 1998: het moet gaan om homogene activiteiten mét een beperkte potentiële milieubelasting. Dit sluit echter niet uit dat later op basis van de ervaring die wordt opgedaan toch beslist wordt het toepassingsgebied van integrale voorwaarden uit te breiden. De Raad stelt daarom voor om tevens een evaluatiebepaling op te nemen in het voorontwerp van decreet, die stelt dat vijf jaar na de inwerkingtreding van het stelsel van integrale voorwaarden het toepassingsgebied zal worden geëvalueerd.

Vanzelfsprekend zal intussen veel afhangen van de manier waarop in de praktijk invulling zal worden gegeven aan de begrippen 'beperkte milieuverstoring' en 'homogeen'. Voor de SERV is het in elk geval duidelijk dat ook inrichtingen die vandaag vergunningsplichtig zijn (zowel klasse 2 als klasse 1), in de toekomst onder het systeem van integrale voorwaarden moeten kunnen vallen. Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met sommige Europese regels, die de facto de toepassing van het stelsel van integrale voorwaarden voor inrichtingen met een belangrijke potentiële milieuverstoring uitsluiten of beperken³⁰.

²⁸ De Raad merkt op dat het opleggen van bijkomende bijzondere voorwaarden, bovenop de algemene en sectorale milieuvoorwaarden, een resultaat van deze procedure is, maar niet de regel mag zijn.

²⁹ De voorgaande conclusie neemt niet weg dat ook voor inrichtingen of activiteiten waarvoor geen integrale voorwaarden zullen worden opgemaakt, verbeteringen mogelijk zijn aan het bestaande stelsel milieuvoorwaarden. De Raad heeft terzake al heel wat concrete voorstellen geformuleerd - o.a. op het vlak van de bepaling van de klassegrenzen in de indelingslijst, de vergunningsvoorwaarden en de vergunningsprocedures - die nog steeds op toepassing liggen te wachten. Zie het SERV-standpunt over het milieuvergunningsbeleid van 10 juni 1998.

³⁰ Bedoeld worden: de Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn) die voor een aantal activiteiten expliciet een vergunningplicht vereist; de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG), die voor inrichtingen met significante gevolgen voor speciale beschermingszones of beschermde soorten een individuele toets vragen; de Richtlijn inzake milieu-effectbeoordeling (Richtlijn 85/337/EEG zoals gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG), omdat het toepassen van een m.e.r. bij meldingsplichtige inrichtingen weinig zinvol is gezien de resultaten van de m.e.r. niet (of zeer beperkt: namelijk alleen via het stellen van nadere eisen) kunnen doorwerken in de besluitvorming; en het Verdrag van Aarhus dat inspraak en rechtsbescherming garandeert bij het verlenen van toestemming door de overheid aan bepaalde, bij het verdrag aangeduide, voor het milieu schadelijke activiteiten.

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Tot slot wil de Raad nog twee bijkomende bemerkingen formuleren op de concrete tekst van het voorontwerp:

Art. 5.3.4. stelt dat integrale milieuvorwaarden kunnen verschillen naar gelang van de omvang of ligging van de inrichtingen en activiteiten in kwestie. Dit moet volgens de Raad inderdaad mogelijk zijn, maar tegelijk moet worden vermeden dat de standaardpakketten hierdoor te omvangrijk worden, met hele onderdelen die slechts voor een beperkte groep bedrijven relevant zijn. In dat geval verdient het de voorkeur om meteen voor homogene subcategorieën afzonderlijke pakketten integrale voorwaarden op te stellen. Het toepassingsgebied van integrale voorwaarden wordt dan vastgelegd in de specifieke voorwaarden zelf en houdt indien nodig rekening met meerdere relevante criteria, waaronder eventueel de omvang en ligging van de betrokken inrichtingen en activiteiten³¹.

Art. 5.3.1. legt enkele bijkomende criteria vast voor de keuze en afbakening van de categorieën van inrichtingen of activiteiten waarvoor al dan niet integrale voorwaarden zullen worden opgesteld. De Raad begrijpt niet waarom deze nodig zouden zijn. De selectiecriteria (1° een beperkte potentiële milieuverstoring en 2° een homogeen karakter) zijn volgens de SERV immers voldoende. Daaraan moeten geen bijkomende criteria worden gekoppeld. De in art. 5.3.1. vermelde aspecten³² hebben volgens de Raad overigens meer betrekking op de bepaling van de inhoud van de integrale voorwaarden (vgl. met art. 5.1.4) dan op het toepassingsgebied.

³¹ In Nederland gebeurt dit eveneens op deze manier. In het besluit houdende regels voor houtbewerkende bedrijven bijvoorbeeld is aangegeven op welke houtbewerkende bedrijven het besluit (met algemene milieuregels, melding, geen vergunningsplicht) al dan niet van toepassing is. Het is niet van toepassing op bijvoorbeeld vezel- en spaanplaatfabrieken (criterium aard van de activiteit), bedrijven waar een houtmotverbrandingsinstallatie aanwezig is (installatie), bedrijven die op minder dan 25 meter van woningen liggen (ligging), bedrijven waar meer dan 200 liter zgn. K1-vloeistoffen (bv. aceton, benzine) aanwezig zijn (omvang activiteit), enz. In totaal zijn er in het vermelde besluit ongeveer 25 situaties opgenomen waaronder toch een vergunningsplicht blijft gelden.

³² De tekst van art. 5.3.1. luidt als volgt: "Bij de keuze en de afbakening van de categorieën van inrichtingen of activiteiten waarvoor al dan niet integrale voorwaarden zullen worden opgesteld, houdt de Vlaamse regering rekening met:

1° de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichtingen en activiteiten in kwestie hier nadelige gevolgen voor kunnen hebben;

2° de nadelige gevolgen voor mens en milieu die de inrichtingen of activiteiten in kwestie kunnen veroorzaken;

3° de mogelijkheden tot het voorkomen, beperken en indien mogelijk herstellen van de nadelige gevolgen die de inrichtingen en activiteiten in kwestie hebben voor het milieu en in voorkomend geval de mens."

sterk door overleg



SERV

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

2.2.3 Het integraal karakter

Een belangrijk kenmerk van integrale voorwaarden is het integraal karakter. Daarmee wordt bedoeld dat het gaat om een *sluitend geheel* van voorschriften die *tegen alle vormen* van nadelige gevolgen die de inrichtingen en activiteiten in kwestie kunnen hebben voor mens en milieu te voorkomen en te beperken (art. 5.1.3).

Deze bepaling hangt samen met de bepaling dat algemene en sectorale milieuvoorwaarden niet gelden voor inrichtingen en activiteiten waarop integrale milieuvoorwaarden van toepassing zijn (art. 5.1.2). Daarin ligt het grote voordeel van integrale voorwaarden: in de huidige situatie moeten inrichtingen aan alle algemene en sectorale voorwaarden voldoen, hetgeen vrijwel steeds een zoektocht impliceert naar mogelijke rubrieken en milieuvoorwaarden die van toepassing zouden kunnen zijn. Bovendien zijn deze algemene en sectorale voorwaarden in sommige gevallen zeer uitgebreid, complex en niet aangepast zijn aan het schaalniveau en het specifieke karakter van de inrichtingen en activiteiten die eronder vallen.

De Raad ondersteunt dan ook het integrale karakter van integrale voorwaarden. Niettemin maakt de Raad hierbij de kanttekening dat het bij de uitwerking van integrale voorwaarden wellicht niet altijd mogelijk of wenselijk zal zijn om *alle* mogelijke vormen van mogelijke milieu-impact van de betrokken inrichtingen in de integrale voorwaarden zelf te regelen en aan voorschriften te onderwerpen. Enige soepelheid zal hier noodzakelijk zijn om te vermijden dat het allerparticulierste geval in de integrale voorwaarden moet worden geregeld (weinig inrichtingen of sectoren zijn 100% homogeen), waardoor integrale voorwaarden – om integraal te kunnen zijn – opnieuw een omvangrijk en voor de meerderheid onaangepast stelsel milieuvoorwaarden worden en hun doel voorbij schieten. Het voorontwerp erkent dit ook en voorziet terzake enerzijds de mogelijkheid om nadere eisen te stellen en anderzijds een algemene zorgplicht. De Raad vraagt dan ook dat bij de concrete uitwerking van integrale voorwaarden over dit evenwicht wordt gewaakt.

Sterk door overleg

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

2.2.4 De reikwijdte van integrale voorwaarden

Een ander aandachtspunt is volgens de SERV het vermijden van onduidelijkheid over wat er wel en niet via de integrale voorwaarden wordt geregeld. Gaat het om traditionele hindervraagstukken of ziet men voor integrale voorwaarden een verruimde reikwijdte (ook afvalpreventie, energiebesparing, waterbesparing, grondstoffenbesparing, mobiliteitsaspecten, ...) ³³? Is het de bedoeling om enkel milieuvoorwaarden die vandaag onder Vlarem vallen op te nemen, of ook bepalingen die vallen onder Vlaream, Vlarebo, energiewetgeving, enz. Volstaat het m.a.w. voor de betrokken inrichtingen om zich te houden aan de integrale voorwaarden, of moeten zij daarnaast ook andere milieuverplichtingen naleven die voortvloeien uit andere milieudecreten en –besluiten? Hierover bestaan best geen misverstanden. De SERV meent dat een zo breed mogelijke reikwijdte moet worden nagestreefd, hetgeen betekent dat alle voor de betrokken bedrijven momenteel geldende milieuvoorschriften worden gebundeld.

2.2.5 Het stellen van nadere eisen

In zijn standpunt over het milieuvergunningsbeleid stelde de Raad voor dat integrale voorwaarden, binnen bepaalde voorwaarden, kunnen worden aangevuld door aanvullende lokale milieu-eisen. Het stellen van nadere eisen beantwoordt immers aan de behoefte in sommige gevallen aan meer maatwerk, bijvoorbeeld als de inrichting gelegen is in of bij een kwetsbaar natuurgebied, een woongebied of anderszins gevoelig gebied. Of een houtzagerij gelegen is op een bedrijventerrein, in een woonwijk, of nabij een natuurgebied, zal wellicht consequenties hebben voor de aard van de opgelegde verplichtingen. Via nadere regels kan voor dergelijk maatwerk worden gezorgd. De Raad stelde voor om het opleggen van nadere eisen enkel mogelijk te maken indien specifieke, plaatselijke omstandigheden dit vereisen.

³³ Vgl. met de opmerking verder in dit advies over de onduidelijkheid van het begrip 'milieuvoorwaarden'.

sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Het kader waarbinnen deze eisen kunnen worden opgelegd, en de onderwerpen waarvoor en de ruimte waarbinnen dit is toegestaan, worden vastgelegd in de integrale voorwaarden zelf³⁴.

De regeling zoals voorzien in het voorontwerp (art. 5.3.5) beantwoordt aan dit voorstel van de SERV: in een besluit houdende integrale milieuvoorwaarden kan worden bepaald dat aan de inrichtingen of activiteiten in kwestie nadere eisen kunnen worden gesteld; deze nadere eisen kunnen strengere voorwaarden bevatten dan de integrale milieuvoorwaarden (behoudens andersluidende bepaling in deze laatsten). Hieraan zijn wel enkele voorwaarden verbonden: de Vlaamse regering zal in de betrokken integrale voorwaarden de ruimte voor nadere eisen vastleggen, en ze kunnen enkel worden opgelegd als dit aangewezen is in het licht van de plaatselijke omstandigheden.

De Raad gaat dan ook akkoord met de voorgestelde regeling. Wel merkt de Raad op dat veel zal afhangen van de vraag hoe men in de praktijk zal omgaan met het stellen van nadere eisen. In elk geval moet worden vermeden dat het opleggen van nadere eisen zou uitgroeien tot een verkapt vergunningsstelsel, waardoor de voordelen van het systeem van integrale voorwaarden zelf worden ondergraven. In die zin dient het stellen van nadere eisen beperkt te worden tot de gevallen waar echt nodig. Bovendien lijkt het volgens de Raad aangewezen om ook voor het stellen van nadere eisen richtlijnen of handleidingen op te stellen die ervoor zorgen dat het opleggen van nadere eisen gestroomlijnd gebeurt en dat zeer uiteenlopende beslissingen in gelijkaardige gevallen worden vermeden. Meer algemeen meent de Raad dat het opleggen van nadere eisen vergt dat de daarvoor noodzakelijke bestuurscapaciteit bij de lokale overheden aanwezig is.

³⁴ Ook in Nederland is het zo dat naast de algemene milieuregels (specifieke voorwaarden) door het bevoegde gezag (in casu de gemeenten) nadere eisen kunnen worden gesteld. "Dit is dan expliciet is de voorschriften (specifieke voorwaarden) aangegeven. De mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen is beperkt. Het kader waarbinnen nadere eisen kunnen worden gesteld is in de desbetreffende voorschriften van de amvb (algemene maatregel van bestuur) vermeld. Het instrument van nadere eisen maakt het mogelijk om te komen tot een op de concrete situatie toegesneden, doelmatige oplossing. Nadere eisen mogen alleen worden gesteld indien de lokale situatie dit noodzakelijk maakt." In Nederland geldt voor het stellen van deze nadere eisen geen vaste procedure. "Een besluit van het bevoegde gezag, dat schriftelijk ter kennis wordt gebracht aan degene die de inrichting drijft, volstaat in beginsel. (...) Voor een goede gang van zaken is het ook van belang dat het eventueel stellen van nadere eisen gebeurt zo spoedig mogelijk nadat een melding is binnengekomen, vooral wanneer die nadere eisen betrekking hebben op de bouw van de inrichting." Uit Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1994, 206, p. 33-34.

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Er dient bijgevolg gewerkt te worden aan verdere 'capacity building'. Ook in Nederland blijken verschillende uitvoeringsproblemen met algemene regels immers te wijten aan capaciteits- en kennistekorten bij lokale overheden, en blijkt het niet zo te zijn dat het onderbrengen van meer bedrijven onder algemene regels bij de lokale overheden bestuurscapaciteit vrijmaakt voor andere taken (bv. vergunningverlening, handhaving, ...) ³⁵.

De Raad merkt op dat niet in het voorontwerp is vastgelegd wie de bevoegdheid heeft om nadere eisen op te leggen, en dat de procedurebepalingen voor het opleggen van nadere eisen evenmin in het voorontwerp zijn opgenomen. Zij zouden 'binnen afzienbare tijd ter goedkeuring worden voorgelegd' ³⁶. Wel wordt in de memorie van toelichting al aangekondigd dat in de nog op te maken titel 'vergunningen en meldingsattesten' zal worden voorzien dat derden procedurele rechten krijgen bij het opleggen van nadere eisen ³⁷. Gezien de nood om op korte termijn te komen tot een duidelijke en werkbare regeling, vraagt de Raad dat de procedurebepalingen voor het opleggen van nadere eisen niet worden uitgesteld maar deel zouden uitmaken van dit voorontwerp (cf. deel 2.2.1 van dit advies). Deze procedures dienen vanzelfsprekend zo eenvoudig mogelijk gehouden te worden, opnieuw om te vermijden dat het opleggen van nadere eisen zou uitgroeien tot een verkapt vergunningsstelsel.

2.2.6 Een aanmeldingsplicht

In zijn standpunt over het milieuvergunningsbeleid stelde de Raad dat inrichtingen met integrale voorwaarden in principe aanmeldingsplichtig moeten zijn. Deze aanmelding is er onder meer op gericht om de overheid toe te laten de noodzakelijke beleidsinformatie snel en efficiënt te verzamelen. Zij laat toe te controleren of de aanmelder het juiste verband heeft gelegd tussen zijn inrichting en het toepasselijke besluit inzake integrale voorwaarden, en te onderzoeken of eventuele nadere eisen noodzakelijk zijn. Ook met het oog op de gerichte informatieverstrekking aan de betrokken doelgroepen over de inhoud van de specifieke voorwaarden en de eventuele wijzigingen ervan speelt de melding een rol. De inhoud van de aanmelding moet volgens de SERV beperkt zijn tot de informatie die strikt noodzakelijk is. In specifieke gevallen waar deze aanmelding geen enkele meerwaarde oplevert voor het milieubeleid, kan deze aanmeldingsplicht vervallen.

³⁵ Zie tevens het ECWM-advies van juni 2002.

³⁶ Memorie van Toelichting, blz. 4

³⁷ Memorie van Toelichting, blz. 14.

sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Deze zienswijze van de SERV wordt door het voorontwerp en de memorie van toelichting bevestigd. De Raad gaat dan ook akkoord met de voorgestelde regeling. Wel merkt de Raad op dat de procedure die regelt hoe inrichtingen en activiteiten waarvoor integrale milieuvoorwaarden gelden zich moeten melden bij de overheid, nog niet in het voorontwerp is opgenomen. De Raad dringt erop aan dat dit vooralsnog gebeurt (cf. supra).

Voor inrichtingen en activiteiten waarvoor een aanmelding noodzakelijk wordt geacht, is het van belang dat de aanmelding (tijdig) gebeurt³⁸. Als er niet of te laat wordt gemeld komt het bevoegd gezag immers pas op een laat moment achter het bestaan van de inrichting (bv. als gevolg van klachten van derden). Na de oprichting is het echter soms lastig om nog allerlei voorzieningen op te leggen, of bestaat het risico dat het bedrijf wordt gedwongen om achteraf dure voorzieningen te laten aanbrengen die bij tijdige melding veel eenvoudiger hadden kunnen worden aangebracht. Dergelijke problemen kunnen in een aantal gevallen worden voorkomen door een koppeling tussen de bouwvergunning en de aanmelding in het kader van het stelsel van integrale voorwaarden, in de zin dat de bouwvergunning wordt ingehouden zolang geen rechtsgeldige aanmelding is gebeurd³⁹. Een alternatief is dat deze coördinatie binnen de bestuurlijke organisatie van de overheid gebeurt: als een bouwaanvraag binnenkomt voor een inrichting die valt onder het stelsel van integrale voorwaarden, wordt dit automatisch ter kennis gebracht van de bevoegde milieudienst die actie onderneemt indien nog geen aanmelding is verricht⁴⁰. Ook zou men de bouwaanvraag (zo nodig aangevuld) automatisch kunnen laten gelden als aanmelding. Voor gevallen waar geen bouwvergunning is vereist, is eveneens aandacht nodig voor het bevorderen van een (tijdige) aanmelding. Hier kan via de milieuvergunning- en meldingendatabank een preventieve controle gebeuren.

Om van de aanmelding een efficiënt instrument te maken, dient het in elk geval te worden geïntegreerd in het voorgenomen dossieropvolgingssysteem dat is gepland voor milieuvergunningen (cf. het voorontwerp van decreet inzake de stilzwijgende vergunning).

³⁸ Zie tevens het ECWM-advies van juni 2002.

³⁹ Dit gaat verder dan de bestaande koppeling tussen melding van klasse 3 inrichtingen en de bouwvergunning (de bouwvergunning wordt geschorst zolang de melding niet is gebeurd).

⁴⁰ Zie tevens het ECWM-advies van juni 2002, dat terzake ook ingaat op de mogelijkheid van een bestuurlijke boete of transactie. De SERV is in het kader van het voorliggende voorontwerp niet ingegaan op deze discussie, omdat zij veeleer thuis hoort bij de bespreking van het aangekondigde nieuwe handhavingsdecreet.

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

2.2.7 Inspraak en openbaarheid

Inspraak en openbaarheid rond integrale voorwaarden moeten volgens de Raad op drie niveaus worden gesitueerd: bij de opmaak van de pakketten voorschriften, binnen het bedrijf en buiten het bedrijf.

Opmaak pakketten. Voor de opmaak van pakketten integrale voorwaarden is een goede procedure van groot belang⁴¹. Veel hangt immers af van de kwaliteit van en het maatschappelijk draagvlak voor de concrete milieuvorwaarden die in de integrale pakketten worden opgenomen. De Raad verwelkomt dan ook dat er, zoals gevraagd in zijn standpunt over het milieuvergunningbeleid, een inspraak- en adviesprocedure in het voorontwerp is voorzien. Wel pleit de Raad ervoor dat de inbreng van de betrokken bedrijfssectoren niet beperkt wordt tot inspraak achteraf, maar dat ze volwaardig worden betrokken bij de opmaak van de integrale voorwaarden zelf. Voor de overige opmerkingen bij de procedureaspecten wordt verwezen naar de opmerkingen verder in dit advies bij de algemene procedure voor de vaststelling of wijziging van milieuvorwaarden (zie deel 3.5 van dit advies).

Binnen het bedrijf. De bestaande regelgeving bevat een aantal bepalingen waardoor de werknemers op de hoogte worden gehouden van het verloop en uitkomst van de milieuvergunningprocedure. Zo dient het comité voor de preventie en bescherming op het werk, desgevallend de ondernemingsraad en bij ontstentenis van beide organen de vakbondsafvaardiging, in uitvoering van Vlarem I onder meer een exemplaar van het vergunningsaanvraagdossier en van de vergunningsbeslissing te ontvangen⁴², en moeten ook alle documenten en gegevens die in toepassing van Vlarem II moeten bezorgd worden aan de overheid ter beschikking worden gesteld⁴³. De Raad vraagt dan ook dat in het stelsel van integrale voorwaarden een gelijkwaardig niveau van informatieverstrekking aan de werknemers wordt voorzien (aanmelding, toepasselijke integrale voorwaarden en eventuele nadere eisen die van toepassing zijn op het bedrijf, rapportageverplichtingen, ...).

⁴¹ De voorziene procedure voor de opmaak van integrale voorwaarden vergroot in vergelijking met de huidige regelgeving de inspraakmogelijkheden wat milieuvorwaarden voor meldingsplichtingen inrichtingen betreft. In de huidige regelgeving is immers geen openbaarheid of inspraak- en adviesprocedure voorzien voor ontwerpbesluiten tot vaststelling of wijziging van milieuvorwaarden. In vergelijking met de vergunningsplichtige inrichtingen zijn de inspraakmogelijkheden niet langer gericht op de individuele bedrijfssituatie, maar op de situatie in de betrokken sector. Dit hoeft geen probleem te zijn omdat het gaat om homogene activiteiten met beperkte milieubelasting. Bovendien zou in de nog op te maken titel 'vergunningen en meldingsattesten' worden voorzien dat derden procedurele rechten krijgen bij het opleggen van nadere eisen (zie verder).

⁴² Zie Vlarem I, art. 35, art. 42 § 5, art. 45 § 4, art. 50, enz.

⁴³ Zie Vlarem II, Art. 4.1.5.2., art. 4.1.8.2. § 2, art. 4.1.9.3.1. § 1, enz.

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Buiten het bedrijf. Voor derden zouden in de nog op te maken titel 'vergunningen en meldingsattesten' procedurele rechten worden voorzien bij het opleggen van nadere eisen⁴⁴. De Raad herhaalt dat deze procedure zo eenvoudig mogelijk moeten worden gehouden, om te vermijden dat het opleggen van nadere eisen zou uitgroeien tot een verkapt vergunningsstelsel. In aanvulling hierop vraagt de Raad dat ervoor wordt gezorgd dat in de voorgestelde nieuwe regeling de toegankelijkheid van de milieu-informatie vergelijkbaar is met deze van het huidige systeem. Het stelsel van integrale milieuvoorwaarden vervangt immers voor bepaalde inrichtingen en activiteiten de huidige vergunningsprocedure, die o.a. voorziet in een openbaarheid en een inzagerecht van milieuvergunningen⁴⁵. Concreet vraagt de Raad de opname van de betrokken meldingen in een openbaar register en een inzagerecht in de opgelegde nadere regels die aan de integrale milieuvoorwaarden kunnen worden toegevoegd.

2.2.8 Inplantingsnormen

Het voorontwerp van decreet bepaalt dat de Vlaamse regering in de integrale voorwaarden een inplantingsgebod, een inplantingsverbod of afstandregels vaststelt 'als dit redelijkerwijs aangewezen is' (art. 5.3.4.).

De Raad kan niet akkoord gaan met deze formulering. Vanzelfsprekend moeten integrale voorwaarden ook bepalingen kunnen bevatten die de toelaatbaarheid van bepaalde inrichtingen in sommige gebieden beperken of verbieden, maar vaak bestaan er naast inplantingsnormen alternatieve mogelijkheden om hetzelfde beoogde milieuresultaat te realiseren. Door een toenemende beschikbaarheid van preventieve en curatieve maatregelen vervalt m.a.w. in die gevallen de noodzaak van verbods- en afstandsregels. Volgens de Raad moeten inplantingsregels dan ook worden gezien als een bijzondere vorm van middelvoorschriften en dient terzake eenzelfde benadering als voor middelvoorschriften in het algemeen gevolgd te worden (cf. art. 5.1.5 van het voorontwerp). Dit betekent dat zij waar mogelijk moeten worden vermeden en de voorkeur in de eerste plaats moet uitgaan naar doelvoorschriften (zie verder onder 3.2). In die zin moeten inplantingsnormen niet worden opgelegd 'als dit redelijkerwijze aangewezen is', maar als eenzelfde niveau van bescherming voor mens en milieu niet kan worden verzekerd via andere soorten milieuvoorwaarden.

⁴⁴ Memorie van Toelichting, blz. 14.

⁴⁵ Art. 32, Vlarem I.

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Daarnaast merkt de Raad op dat in het voorontwerp niet wordt ingegaan op andere belangrijke beleidsvraagstukken bij het opleggen van inplantingsnormen, zoals de relatie met de opdracht, gebiedsbestemmingen en beleidsprincipes in de ruimtelijke ordening en de problematiek van inplantingsnormen voor *bestaande* inrichtingen en activiteiten, waarvoor de gevolgen zeer ingrijpend kunnen zijn. In elk geval moet volgens de SERV worden vermeden dat via het stelsel van integrale voorwaarden nieuwe situaties van 'zonevreemdheid' worden gecreëerd. Voor de visie van de SERV op de bredere problematiek van het gebiedsgericht milieuvergunningsbeleid en van bestaande inrichtingen, verwijst de Raad naar zijn standpunt van 10 juni 1998 waarin uitgebreid op deze vraagstukken werd ingegaan.

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

3. ALGEMENE EN SECTORALE MILIEUVOORWAARDEN

Voor de categorieën inrichtingen en activiteiten die niet vallen onder het systeem van integrale voorwaarden, stelt het voorontwerp een systeem van algemene en sectorale voorwaarden voorop, die eventueel kunnen worden aangevuld of gewijzigd via milieuvoorwaarden die via de milieuvergunning worden opgelegd. Hiermee wordt de *basis* van het bestaande systeem van het milieuvergunningsdecreet en Vlarem bevestigd. Qua *modaliteiten* bevat het voorontwerp wel enkele wijzigingen, waaronder:

- De opname van inhoudelijke criteria waarmee bij het vastleggen van milieuvoorwaarden rekening moet worden gehouden;
- De aandacht voor technologische innovatie door het vastleggen van een relatieve voorkeur voor doel- in plaats van middelvoorschriften;
- De toevoeging dat algemene en sectorale milieuvoorwaarden indien mogelijk beogen om de nadelige gevolgen die deze inrichtingen en activiteiten kunnen hebben voor het milieu te herstellen en te compenseren;
- De verplichte regelmatige evaluatie van milieuvoorwaarden;
- De toevoeging van een inspraak- en adviesprocedure voor voorontwerpen van besluit die algemene, sectorale of integrale milieuvoorwaarden vaststellen of wijzigen;
- De afschaffing van de mogelijkheid tot het bekomen van afwijkingen voor een bepaalde sector of categorie van inrichtingen van de algemene en sectorale voorwaarden;
- De afschaffing van de mogelijkheid tot het bekomen van individuele afwijkingen op de algemene en sectorale milieuvoorwaarden.

Het is op deze wijzigingen dat de Raad hierna zijn opmerkingen formuleert.

3.1 Criteria voor het vastleggen van milieuvoorwaarden

Art. 5.1.4. van het voorontwerp stelt dat de Vlaamse regering bij het vaststellen van algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden rekening moet houden met:

1. de geldende milieukwaliteitsnormen, met inbegrip van de bijzondere milieukwaliteitsnormen;
2. de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichtingen en activiteiten in kwestie hier nadelige gevolgen voor kunnen hebben;
3. de resultaten die kunnen worden bereikt met de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen.

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

De Raad ondersteunt deze bepaling. Zij beantwoordt aan de vraag van de Raad naar een afwegingsinstrumentarium voor het vaststellen van milieuvoorwaarden⁴⁶. Zij doet tevens recht aan de stelling van de Raad dat zowel een immissiegerichte benadering (milieuvoorwaarden gaan uit van milieukwaliteitsnormen) als een technologiegerichte benadering (milieuvoorwaarden gaan uit van de BBT) eenzijdig en op zich dus onvoldoende zijn als basis voor normstelling; in het ene geval omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met de kosten of de beschikbaarheid van de technologie; in het andere geval omdat de effecten op de milieukwaliteit buiten beschouwing blijven⁴⁷. Ook gezien de Europese regels is een combinatie van beide benaderingen zoals het voorontwerp voorziet wenselijk⁴⁸.

Niettemin meent de Raad dat art. 5.1.4. in twee opzichten onvolledig is. Ten eerste dient de Vlaamse regering volgens de Raad bij het vaststellen of wijzigen van milieuvoorwaarden met meer aspecten rekening te houden dan aangegeven in art. 5.1.4. De Raad denkt dan bijvoorbeeld aan de kosteneffectiviteit van maatregelen en andere criteria die bij de verdeling van de inspanningen tussen sectoren belangrijk zijn, of aan de afweging met andere mogelijke milieubeleidsinstrumenten die naast of in de plaats van milieuvoorwaarden kunnen worden ingezet⁴⁹. Een concreet voorbeeld daarvan vormt de afstemming met milieukwaliteitsnormen⁵⁰.

⁴⁶ Zie het SERV-standpunt van 10 juni 1998 over het milieuvergunningsbeleid.

⁴⁷ Zie terzake het advies inzake het Ontwerp-Vlarem II (Ontwerp-besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne - nieuw VLAREM II) (16/11/1994) en het advies in hoofdlijnen over het voorontwerp decreet milieubeleid. Zie tevens Van Humbeeck, Peter. BBT is geen panacee. *Leefmilieu*, jg. 21, mei-juni 1998.

⁴⁸ In de IPPC-richtlijn is terzake bepaald dat "indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan diegene die door de toepassing van BBT haalbaar zijn, in de vergunning extra voorschriften moeten worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen".

⁴⁹ Milieuvorwaarden zijn en blijven voor de Raad een centraal instrument voor het milieubeleid naar hinderlijke inrichtingen toe, maar zij staan niet op zich. Zij moeten begrepen en toegepast worden in samenhang met het geheel van de milieubeleidsinstrumenten. Milieuvorwaarden en milieuvergunningen, hoe belangrijk ook in het geheel van het milieurecht, mogen niet zoals in het verleden nogal eens het geval was, quasi automatisch als het enige instrument van bronnencontrole worden gebruikt. Milieuvorwaarden en milieuvergunningen zijn één van de manieren waarop de hinder van een inrichting kan worden beheerst. De Raad beschouwt milieuvorwaarden en milieuvergunningen dan ook als complementaire instrumenten naast andere mogelijke instrumenten binnen het milieurecht. De Raad verwijst ook naar de bepaling in het bovenvermelde citaat uit de IPPC-richtlijn "onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen". Deze zinsnede verwijst duidelijk naar mogelijke andere instrumenten die kunnen worden ingezet en eventuele maatregelen die bij andere bronnen kunnen worden genomen.

⁵⁰ De Raad verwijst voor de verdere uitwerking en onderbouwing hiervan naar zijn standpunt van 10 juni 1998 over het milieuvergunningsbeleid en naar zijn aanbeveling van 14 februari 2001 over milieukwaliteitsnormen. Het betreft onder meer de vraag of er in de wetgeving een automatisme aanwezig is of moet worden ingeschreven tussen een (dreigende) overschrijding van milieukwaliteitsnormen enerzijds en weigering/verstrenging van een milieuvergunning anderzijds.

sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Ten tweede meent de Raad dat de betrokken bepalingen ook dienen te gelden bij het opleggen van bijkomende milieuvoorwaarden in de milieuvergunning. Mogelijks wordt dit echter geregeld in de titel 'vergunningen en meldingsattesten'. Wat deze bijkomende milieuvergunningsvoorwaarden betreft, wenst de Raad nog twee aanvullende bemerkingen te maken bij de tekst van art. 5.2.3.

Vooreerst meent de Raad dat regelmatig moet worden nagegaan of voor bepaalde categorieën inrichtingen systematisch dezelfde bijkomende voorwaarden in de vergunningen worden ingeschreven (of in de adviezen worden gevraagd). In dat geval dient overwogen te worden om deze voorwaarden op te nemen in de algemene of sectorale voorwaarden of deze laatste te wijzigen. Dit kan aangewezen zijn voor de eenheid en de duidelijkheid van het beleid, met het oog op de volledigere afweging en betere coördinatie van milieuvoorwaarden, en gezien de bredere democratische besluitvorming bij algemene en sectorale voorwaarden.

Verder merkt de Raad op dat art. 5.2.3., derde lid onvolledig is geformuleerd. Zo is bepaald dat milieuvoorwaarden in een vergunning minder streng kunnen zijn dan de algemene en sectorale milieuvoorwaarden in de gevallen bepaald in de *algemene milieuvoorwaarden* en binnen de grenzen bepaald door de algemene en sectorale milieuvoorwaarden. Zoals de memorie van toelichting aangeeft worden echter de gevallen bepaald in de algemene *en in de sectorale milieuvoorwaarden* bedoeld.

3.2 *Relatieve voorkeur voor doelvoorschriften*

De Raad heeft steeds gesteld dat waar mogelijk de voorkeur moet gegeven worden aan doelvoorschriften boven middelvoorschriften⁵¹. Ook de IPPC-Richtlijn 96/61/EG drukt deze voorkeur uit⁵². Bij gebruik van middelvoorschriften moet er ruimte blijven voor de toepassing van gelijkwaardige alternatieven zodat de creativiteit en technologische innovatie op milieuvlak niet worden belemmerd. Daarom vroeg de Raad in zijn advies van 16 november 1994 over het ontwerp Vlarem II en in zijn standpunt over het milieuvergunningsbeleid dat de mogelijkheid van een evenwaardig alternatief zou worden opgenomen als algemeen principe. Dit zou tevens de rechtvaardigheid, gelijkvormigheid en efficiëntie van de reglementering vergroten en de naar verhouding zware procedure voor individuele of sectorale afwijkingen terzake vermijden.

⁵¹ Zie onder meer het rapport van de SERV over milieubeleidsvereenkomsten (09/07/1997), het advies in hoofdlijnen over het voorontwerp decreet milieubeleid. Toetsing van het voorontwerp en de reeds in wetgeving omgezette onderdelen aan algemene beginselen van behoorlijke regelgeving (19/02/1997), en het advies inzake het Ontwerp-Vlarem II (Ontwerp-besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne - nieuw VLAREM II) (16/11/1994).

⁵² artikel 9 3^e en 4^e lid.

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

De Raad ondersteunt dan ook de relatieve voorkeur in het voorontwerp voor doelvoorschriften boven middelenvoorschriften (art. 5.1.5. §1) en de bepaling dat de exploitant ingeval van middelenvoorschriften toch andere middelen kan toepassen op voorwaarde dat hij aantoont dat deze minstens gelijkwaardig zijn (art. 5.1.5. §2).

Niettemin wenst de Raad enkele opmerkingen op de concrete tekstvoorstellen te formuleren:

- Doelvoorschriften laten ruimte voor bedrijven om zelf invulling te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van het milieu. Deze flexibiliteit heeft belangrijke voordelen⁵³, al geldt dit vooral de grotere bedrijven die zelf over kennis en capaciteit beschikken om de doelvoorschriften verder concreet in te vullen. Voor sommige categorieën kleinere bedrijven blijven middelvoorschriften nuttiger. Deze dwingen immers niet tot een zoektocht naar geschikte technieken en zijn eenvoudiger controleerbaar dan doelvoorschriften⁵⁴. Daarom is het volgens de SERV van groot belang dat het gebruik van doelvoorschriften voor kleinere bedrijven goed doordacht gebeurt en dat sectorfederaties en overheden individuele bedrijven behulpzaam zijn bij het concreet invullen van de doelvoorschriften.
- Exploitanten kunnen volgens het voorontwerp van decreet ingeval van middelenvoorschriften andere middelen toepassen op voorwaarde dat zij aantonen dat deze minstens gelijkwaardig zijn (art. 5.1.5. §2). Dit is een belangrijk principe, ook bij toepassing van middelvoorschriften voor kleinere bedrijven. Het is echter onduidelijk door wie de gelijkwaardigheid van de middelen zal worden beoordeeld. Ook merkt de Raad op dat het in bepaalde gevallen zeer moeilijk zal zijn om de gelijkwaardigheid van middelen aan te tonen. Hierdoor bestaat het gevaar dat de mogelijkheid van art. 5.1.5. §2 theoretisch blijft. De SERV vraagt dan ook dat nader wordt bekeken hoe de toepassing van een gelijkwaardig alternatief kan worden vergemakkelijkt. Zelf denkt de Raad onder meer aan een soort certificatie van technieken bij leveranciers of aan de publicatie van een lijst van gelijkwaardige milieutechnieken.
- Het voorontwerp stelt dat de Vlaamse regering in het besluit houdende milieuvoorwaarden de mogelijkheid tot het aanwenden van gelijkwaardige middelen kan beperken of uitsluiten (art. 5.1.5. §2). De Raad vraagt dat wordt voorzien dat dergelijke beperking of uitsluiting slechts mogelijk is na motivering door de Vlaamse regering.

⁵³ Zie terzake o.a. het SERV-advies van 16 november 1994 over het ontwerp Vlare II.

⁵⁴ Vgl. bv. een verplichting voor horecabedrijven om een vetafscheider te plaatsen met een verplichting om een bepaalde emissiegrenswaarde voor waterlozingen te respecteren (bv. er mag maximaal x milligram vetstoffen aanwezig zijn in het afvalwater).

sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

- Iedere toepassing van andere middelen moet worden opgenomen in een journaal (art. 5.1.5.§ 2) De Raad merkt op dat het voorontwerp het begrip 'journaal' niet definieert.
- Volgens de Raad zijn de bepalingen van art. 5.1.5. niet alleen van belang voor milieuvorwaarden s.s., maar ook bij het vaststellen van eventuele bijkomende voorwaarden in de vergunning. Art. 5.1.5. dient dan ook in die zin te worden vervolledigd. Mogelijks wordt dit echter geregeld in de titel 'vergunningen en meldingsattesten'.

Tot slot merkt de Raad op dat stimulering van milieugerichte technologische innovaties – voor de SERV één van de speerpunten van het milieubeleid⁵⁵ – niet alleen gestimuleerd kan worden door doelvoorschriften boven middelenvoorschriften te kiezen of door flexibiliteit inzake de gebruikte middelen te voorzien. Technologische innovatie wordt bijvoorbeeld ook in belangrijke mate beïnvloed door de strengheid van de opgelegde voorwaarden en de voorziene termijnen voor de realisatie van de opgelegde normen. In dit zin werkt bijvoorbeeld de formulering van art. 5.1.7. de technologische innovatie niet in de hand. Dit artikel stelt immers dat, indien er geen overgangstermijn is bepaald, de milieuvorwaarden enkel gelden voor nieuwe inrichtingen. De Raad vindt dat indien nieuwe milieuvorwaarden ook mogelijk en haalbaar zijn in bestaande inrichtingen (rekening houdend met de criteria vermeld onder punt 3.1 van dit advies), ze ook moeten gelden voor deze bestaande inrichtingen na een door de Vlaamse regering verplicht vast te leggen overgangstermijn.

3.3 Compensatie

Art. 5.1.2. §2 van het voorontwerp bepaalt dat algemene en sectorale milieuvorwaarden indien mogelijk beogen om de nadelige gevolgen die deze inrichtingen en activiteiten kunnen hebben voor het milieu te herstellen en te compenseren. De Vlaamse regering kan de criteria bepalen waaronder herstel en compensatie mogelijk zijn. Deze bepaling is volgens de memorie van toelichting bedoeld om er de aandacht op te vestigen dat een algemene visie inzake het compenseren van nadelige gevolgen wenselijk is. Het compenseren van nadeel is aan de orde wanneer dit mogelijk is en wanneer voorkomen en beperken niet afdoende zijn⁵⁶.

⁵⁵ Advies over het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007.

⁵⁶ Memorie van Toelichting, blz. 27-28.

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Volgens de Raad bevat deze regeling verschillende onduidelijkheden. Is enkel compensatie in natura toegestaan, zoals de memorie van toelichting lijkt aan te geven⁵⁷ of eveneens compensatie in de vorm van een geldtransfer, zoals de memorie van toelichting elders lijkt aan te geven⁵⁸? Worden de definities uit andere regelgeving hierbij overgenomen? Waarom kan compensatie wel in algemene en sectorale milieuvoorwaarden opgenomen zijn en niet in integrale milieuvoorwaarden⁵⁹?

Meer fundamenteel vraagt de Raad zich af wat de bedoeling van de betrokken bepalingen kan zijn. Indien het gaat om herstel of compensatie van schade ten gevolge van het niet naleven van milieuvoorwaarden, hoort dergelijke regeling thuis in een handhavingsdecreet, niet in een decreet inzake milieuvoorwaarden. Indien het gaat om herstel of compensatie van schade ten gevolge van handelingen of activiteiten, waarbij de milieuvoorwaarden die beogen de nadelige gevolgen voor mens en milieu te beperken of te voorkomen worden nageleefd, gaat de betrokken bepaling zeer ver. De facto wordt dan immers op verdoken wijze een soort objectieve aansprakelijkheid voor milieuschade ingevoerd. Dit kan niet voor de Raad via dit decreet gebeuren. De eventuele invoering van een objectieve aansprakelijkheid voor milieuschade vergt een grondigere uitwerking en een veel ruimer debat dan in het kader van het voorliggend voorontwerp mogelijk is.

Zoals ook de memorie van toelichting aangeeft, is dus volgens de Raad een algemene visie noodzakelijk over het compenseren van nadelige gevolgen⁶⁰. De Vlaamse regering moet hier dringend werk van maken. In afwachting hiervan, vraagt de Raad dat de betrokken bepalingen uit het voorontwerp worden geschrapt.

3.4 Evaluatie van milieuvoorwaarden

Terecht voorziet het voorontwerp van decreet volgens de Raad in een geregelde evaluatie van de milieuvoorwaarden (art. 5.1.8.). De Raad vindt de evaluatiebepaling in het voorontwerp evenwel erg algemeen geformuleerd. Hierdoor dreigt het een lege doos te blijven. Zo betreurt de Raad dat de Vlaamse regering niet bepaalt welke tijdsspanne vervat zit in 'geregeld'.

⁵⁷ Memorie van Toelichting, blz. 27. 'Compenseren is uiteindelijk compenseren in natura, niet in geld.'

⁵⁸ Memorie van Toelichting, blz. 27. 'Compensatie kan, ..., bestaan uit de betaling van een geldsom ...'

⁵⁹ Memorie van Toelichting, blz. 29.

⁶⁰ Memorie van Toelichting, blz. 28.

sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Het is bovendien onduidelijk wie deze evaluatie zal doorvoeren, welke elementen van de opgesomde criteria hierbij het meest doorwegen, of hierbij inbreng van derden mogelijk is⁶¹, aan wie de resultaten van de evaluatie worden bekendgemaakt, etc. De Raad vraagt dan ook een betere uitwerking van dit artikel.

3.5 *Inspraak- en adviesprocedure*

Het voorontwerp voorziet in art. 5.1.6. in een inspraak- en adviesprocedure voor voorontwerpen van besluit die milieuvoorwaarden vaststellen of wijzigen. Dit is een vernieuwing ten opzichte van de huidige situatie waarbij geen wettelijke openbaarheid of verplichte advisering over (ontwerpen) van milieuvoorwaarden is voorzien (bv. Vlaremwijzigingen).

De Raad ondersteunt dit voorstel, maar kan niet akkoord gaan met enkele concrete bepalingen in de voorgestelde inspraak- en adviesprocedure. Met name dringen zich volgende wijzigingen op:

- Naast de bekendmaking van het voorontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvoorwaarden in het Belgisch Staatsblad en op de webstek van de Vlaamse overheid, brengt de Vlaamse regering de tekst ook ter kennis van de representatieve beroepsvereniging(en) van de sector in kwestie (art. 5.1.6. §1). De Raad vraagt dat de tekst ook ter kennis wordt gebracht van de *representatieve paritaire comités* van de sector.
- Van de volledige inspraakprocedure kan worden afgeweken 'inzoverre internationale verplichtingen dit onmogelijk maken' (art. 5.1.6. §4). De Raad gaat akkoord met deze bepaling, maar wijst erop dat zij niet zou mogen gelden in gevallen waar voor de omzetting van Europese richtlijnen in intern recht een voldoende ruime omzettingstermijn is voorzien, en de hoogdringendheid te wijten is aan het laattijdig opstarten van het omzettingsproces.
- De Raad benadrukt dat doelgroepenbeleid verder gaat dan de kennisgevings- en inspraakprocedures zoals opgenomen in art. 5.1.6. Volgens de SERV kan de inbreng van de betrokken bedrijfssectoren niet beperkt worden tot inspraak achteraf, maar dienen zij volwaardig te worden betrokken bij de opmaak van de sectorale en integrale voorwaarden zelf.

⁶¹ Elders heeft de memorie van toelichting het over de inbreng van de doelgroepen bij het evalueren en bijsturen van de milieuvoorwaarden. (blz. 15)

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Dergelijke betrokkenheid is in het voorontwerp echter niet geregeld. De memorie van toelichting bevat enkel vage verwijzingen naar het doelgroepenbeleid (blz. 15) en het 'samenwerkingsbeginzel' (blz. 6).

- Het voorontwerp van besluit wordt gelijktijdig met de bekendmaking voor advies overgemaakt aan de MiNa-Raad (art. 5.1.6. §2). Een advisering door de SERV wordt niet voorzien. Dit is een fundamentele wijziging ten opzichte van de bestaande praktijk, die luidens de memorie van toelichting ingegeven is door de voorziene hervorming van de Vlaamse adviesraden. Voor de sociale partners is het *onaanvaardbaar* dat enkel de MiNa-Raad nog om advies zou worden gevraagd. Met de beslissing loopt de Vlaamse regering immers vooruit op de geplande hervorming van het adviesradenlandschap, zonder dat het totaalbeeld al duidelijk is. Het ontwerpdecreet op de strategische adviesraden laat nog tal van vragen open: welke strategische adviesraden komen er? Wat zijn de specifieke taken en opdrachten? Hoe worden ze samengesteld? Welke rol krijgt de SERV als overlegorgaan? enz. De Raad verzet zich dan ook tegen deze voorafname op de besluitvorming inzake de hervorming van het adviesradenlandschap.
- In het voorontwerp is tevens voorzien dat als de Vlaamse regering het advies van de MiNa-Raad niet volgt, ze dit verantwoordt in een verslag (art. 5.1.6. § 3). In de memorie wordt verduidelijkt dat deze formele motiveringsplicht enkel geldt t.o.v. de advies-onderdelen die met consensus zijn geformuleerd, niet t.o.v. de uiteenlopende minderheidsstandpunten. Het is niet geheel duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Het kan voor de sociale partners, gezien de samenstelling van de MiNa-Raad, in elk geval niet betekenen dat de Vlaamse regering bij verdeelde standpunten enkel dient te motiveren waarom zij afwijkt van het standpunt van de milieubeweging (die de facto de meerderheid van de MiNa-Raad uitmaakt).

3.6 Afschaffing procedure voor sectorale afwijkingen

De huidige mogelijkheid tot het indienen van afwijkingsaanvragen voor een bepaalde sector of categorie van inrichtingen op de dgemene of sectorale voorwaarden⁶² wordt door art. 11 van het voorontwerp opgeheven. Als alternatief stelt het voorontwerp de voorziene inspraakprocedure voorop.

Volgens de Raad vormen deze procedures echter geen volwaardig alternatief. Het gaat immers om een consultatie *ex ante*, over voorontwerpen van de Vlaamse regering tot vaststelling of wijziging van milieuvorwaarden.

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Er is dus geen mogelijkheid voorzien om ex post op gestructureerde wijze en in alle openheid uitvoeringsproblemen met geldende milieuvorwaarden aan te kaarten en eventuele wijziging van deze voorwaarden te vragen. Het alternatief is dan platte lobbying.

De Raad vraagt dan ook dat in het voorontwerp de mogelijkheid van een sectorale afwijkingsaanvraag behouden blijft. In het licht van de ervaringen van de Raad met het adviseren van afwijkingsaanvragen, dringen zich wel enkele wijzigingen aan de bestaande procedure op⁶³:

- Er dient een termijn te worden voorzien waarbinnen de Vlaamse Regering over sectorale afwijkingsaanvragen dient te beslissen;
- Er dienen inhoudelijke of vormvereisten voor het aanvraagdossier vastgelegd te worden⁶⁴;
- Een afwijkingsaanvraag dient, op het moment van de adviesvraag, vergezeld te worden van een toelichtingsnota vanwege de overheid⁶⁵.

3.7 Afschaffing procedure voor individuele afwijkingen

Het voorontwerp van decreet schaft de mogelijkheid tot individuele afwijkingen op de algemene en sectorale milieuvorwaarden af⁶⁶. De memorie van toelichting verantwoordt dit door te stellen dat vele individuele afwijkingsaanvragen betrekking hadden op middelenvoorschriften. Aangezien het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid om aan te tonen dat andere middelen gelijkwaardig zijn, is volgens de memorie van toelichting de nood tot individuele afwijkingen op de algemene en sectorale voorwaarden al opgevangen.

⁶² Opheffing van art. 20, eerste lid van het Decreet Milieuvergunning, 28 juni 1985.

⁶³ Zie o.a. het advies van 9 februari 2000 over de sectorale afwijkingsaanvraag inzake de frequentie van dioxinemetingen bij houtafvalverbranding.

⁶⁴ In zijn voormeld advies van 9 februari 2000 stelde de SERV voor dat het aanvraagdossier minimaal aan de voorwaarden van een individuele afwijkingsaanvraag (cf. Vlarem II, Art. 1.2.2.2.2.) zou voldoen en indien relevant zou aangevuld worden met een kosten-baten-analyse.

⁶⁵ Met een samenvatting van de informatie, die bij de overheid over de betrokken problematiek aanwezig is (b.v. inspectiegegevens, het emissieprofiel van de sector, enz.). Bovendien zou in een dergelijke nota de ratio van de bestaande reglementering, waarvan een afwijking wordt gevraagd, kunnen worden toegelicht en een inschatting worden gemaakt van de gevolgen van het toestaan van de afwijking. Voor adviesraden is het immers vrijwel onmogelijk om in het kader van de adviesprocedure dergelijke informatie te verzamelen.

⁶⁶ Art. 20 milieuvergunningendecreet.

Sterk door overleg**SERV**

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

De Raad betwijfelt echter of de voorgestelde regeling wel een volwaardig alternatief vormt voor de huidige regeling inzake individuele afwijkingsaanvragen. Dit kan in elk geval enkel als:

- de Vlaamse regering de mogelijkheid om de gelijkwaardigheid van middelen aan te tonen (art. 5.1.5. §2) slechts kan beperken of uitsluiten *na uitvoerige motivatie* (cf. *supra*); én
- het concept 'middelen', die op basis van hun gelijkwaardigheid aangewend kunnen worden in plaats van de voorgeschreven 'middelen', ruim geïnterpreteerd wordt. Zo moeten bijvoorbeeld ook meetverplichtingen onder middelenvoorschriften kunnen ressorteren (concreet: alles behalve emissiegrenswaarden).

Indien deze voorwaarden niet zijn vervuld, vormt de voorgestelde regeling geen alternatief voor de huidige regeling inzake individuele afwijkingsaanvragen en moet deze laatste volgens de SERV behouden blijven. Daarbij moeten wel duidelijke termijnen waarbinnen de overheid over een afwijkingsaanvraag dient te beslissen voorzien en, anders dan vandaag soms het geval is, gerespecteerd te worden.

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

4. OVERIGE DELEN VAN HET VOORONTWERP

4.1 Deel Definities

4.1.1 Inrichtingen en activiteiten

Het voorontwerp van decreet introduceert een nieuwe definitie van 'inrichtingen', namelijk via een niet limitatieve opsomming van 'onder meer bedrijven, werkplaatsen, opslagplaatsen, installaties, machines en toestellen' (art. 2). Daarnaast wordt 'activiteiten' als nieuw begrip geïntroduceerd. Het wordt gedefinieerd als 'werken en handelingen, al dan niet uitgevoerd met behulp van inrichtingen'.

Het onderscheid tussen 'inrichtingen' en 'activiteiten' lijkt de Raad erg geforceerd. Een opslagplaats is bijvoorbeeld een inrichting, terwijl het opslaan van goederen een activiteit wordt genoemd. Bovendien wordt met deze definities afgeweken van het Milieuvergunningsdecreet, waarin 'activiteiten' als 'handelingen' reeds vervat zaten in het begrip 'inrichtingen'⁶⁷. Het is dan ook onduidelijk of beide definities naast elkaar zullen blijven bestaan, totdat op termijn het milieuvergunningsdecreet in het DABM wordt geïntegreerd onder 'vergunningen en meldingsattesten'. Hierdoor zou eventueel wel afstemming mogelijk worden.

4.1.2 BAT en BATNEEC

Het voorontwerp van decreet definieert 'de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen' (BATNEEC) en de 'beste beschikbare technieken' (BAT)⁶⁸ (art. 3.). Met deze definities worden naar verluidt een aantal Europeesrechtelijke verplichtingen omgezet⁶⁹ en wordt aangesloten bij de gangbare definities die op andere beleidsniveaus werden geformuleerd, zoals in het Verdrag van 22 september 1992 betreffende de Noordatlantische Oceaan (OSPARCOM).

⁶⁷ Milieuvergunningsdecreet 1985, art. 2, 1°: "fabrieken, werkplaatsen, opslagplaatsen, machines, installaties, toestellen en handelingen die op een door de Vlaamse regering op te stellen lijst voorkomen.

⁶⁸ 1° "Technieken" omvat:

a) ieder technisch hulpmiddel en iedere technologie, alsook de wijze waarop installaties worden ontworpen, gebouwd, onderhouden, bediend en ontmanteld;
b) het inzetten van gekwalificeerd personeel in een ingedeelde inrichting of activiteit;
c) de gebouwen waarin een inrichting of activiteit is gevestigd;

2° "Beschikbaar" houdt alleszins in dat de technieken in de praktijk moeten zijn toegepast en sluit experimentele technieken uit;

3° "Beste" moet worden beoordeeld op basis van de doeltreffendheid ter bescherming van mens en milieu;
4° "Overmatig hoge kosten" zijn kosten die:
onredelijk zijn in verhouding tot hun resultaat op het vlak van de bescherming van mens en milieu; of,
uit economisch standpunt overmatig zijn voor een goed beheerd bedrijf uit de bedrijfstak."

⁶⁹ Voor BAT: kwikrichtlijn (82/176/EEG), HCH-richtlijn (84/358/EEG), lijst I-richtlijn (86/280/EEG).

Voor BATNEEC: Kaderrichtlijn Lucht (84/360/EEG), Kaderrichtlijn Afvalstoffen (75/442/EEG), Afvalolierichtlijn (75/439/EEG).

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

In zijn advies van 11 maart 1998⁷⁰ wees de Raad er echter reeds op dat de verwijzing naar BAT en BATNEEC voorbijgestreefd is door de Europese Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van de verontreiniging. Daarin is nog enkel sprake van de best beschikbare technieken (BBT), waarvan de economische afweging een integraal onderdeel uitmaakt.

Een wettelijk onderscheid tussen BAT en BATNEEC is volgens de Raad bovendien niet nodig om in bepaalde gevallen waarin een verdergaand optreden nodig wordt geacht, verder te kunnen gaan dan BATNEEC (of BBT)⁷¹. Indien verdergaand optreden noodzakelijk zou zijn, kan volgens de Raad immers simpelweg van de BBT worden afgeweken. Dit is trouwens reeds in zowel het voorliggende voorontwerp van decreet (art. 5.1.4) als in de bestaande Vlaamse en Europese regelgeving voorzien. De IPPC-richtlijn bijvoorbeeld stelt dat "indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan diegene die door de toepassing van BBT haalbaar zijn, in de vergunning extra voorschriften moeten worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen". Er zijn dus geen bijkomende definities of begrippen noodzakelijk.

De Raad meent dan ook dat in het voorontwerp enkel een definitie van BBT (met inbegrip van economische overwegingen) wordt opgenomen, aansluitend bij de gangbare definities in de reeds bestaande Vlaamse regelgeving.

4.1.3 Milieuvoorwaarden

Het voorontwerp van decreet voert een titel algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden in, maar een definitie van 'milieuvoorwaarden' ontbreekt. Nochtans moet volgens de Raad omwille van de duidelijkheid uitdrukkelijk vastgelegd worden wat onder 'milieuvoorwaarden' verstaan moet worden. De memorie van toelichting bij het voorontwerp definieert milieuvoorwaarden als een geheel aan gebods- en verbodsbepalingen die kaderen in een zgn. 'Command and Control' -benadering: emissienormen, immissienormen, ontwerp- en bouwnormen, installatienormen, bedrijfsnormen, gebruiksnormen, inplantingsnormen, veiligheidsafstanden, vervuilingsverboden, ... Ook normen die de werking van bovengenoemde normen ondersteunen, zoals documentatieplichten, zouden hieronder volgens de memorie van toelichting ressorteren. De vraag wat onder milieuvoorwaarden moet worden verstaan is hiermee echter niet volledig beantwoord. Gaat het om traditionele hindervraagstukken of ziet men voor milieuvoorwaarden een verruimde reikwijdte (afvalpreventie, energiebesparing, waterbesparing, grondstoffenbesparing, mobiliteit, ...)?

⁷⁰ SERV-Advies over het voorontwerp van decreet Milieubeleid. Deel Water. 11 maart 1998

⁷¹ Memorie van toelichting, blz. 22.

sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

4.2 Deel Bedrijfsinterne milieuzorg - Milieuaudit

4.2.1 Uitvoering Europese regelgeving

In navolging van de EMAS II-Verordening⁷² moesten de lidstaten een reeks aanvullende maatregelen treffen. Zo moesten de nationale erkenningsystemen voor milieubeheer- en milieu-auditsystemen tegen 27 april 2002 aangepast zijn en moesten de lidstaten de passende juridische of administratieve maatregelen treffen in geval van niet-naleving van de bepalingen van de Verordening. Met het voorontwerp van decreet zet Vlaanderen stappen om dit te doen. De laattijdige uitvoering van Europese regelgeving bewijst volgens de Raad echter opnieuw dat het noodzakelijk is om de taken en procedures inzake de omzetting van Europese verplichtingen grondig door te lichten en te verbeteren⁷³. Daarnaast vraagt de Raad dat de Vlaamse overheid bijkomende initiatieven neemt om de deelname van Vlaamse bedrijven aan milieuzorgsystemen zoals EMAS te bevorderen.

4.2.2 Vrijstellingsvoorwaarden decretaal verplichte milieuaudit

De Raad heeft vragen bij het statuut van de voorwaarden die in de memorie van toelichting zijn opgenomen voor vrijstelling van de verplichte decretale milieuaudit. Art. 6 van het voorontwerp stelt dat de Vlaamse regering onder *door haar bepaalde voorwaarden* vrijstelling kan verlenen van de verplichte decretale milieu-audit voor inrichtingen die over een bedrijfsintern milieuzorgsysteem beschikken dat gelijkaardige waarborgen biedt. Hierbij wordt volgens de memorie van toelichting vooral gedacht aan de EMAS-registratie en de gevalideerde ISO 14001-audit. De memorie van toelichting haalt hierbij enkele mogelijke voorwaarden aan, zonder evenwel expliciet aan te geven of de Vlaamse regering ervoor opteert deze expliciet te volgen. Veder lijkt de memorie van toelichting de bijkomende voorwaarde voorop te stellen dat ISO 14001 slechts aanvaard kan worden als gelijkwaardig met de decretaal verplichte milieu-audit op voorwaarde dat ISO-gecertificeerde bedrijven binnen een redelijke overgangsperiode overschakelen naar EMAS. Beide certificatiesystemen worden volgens de Raad voor het beoogde doel ten onrechte als niet gelijkwaardig beschouwd.

⁷² EG-Verordening, 731/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)/

⁷³ Deze aanbeveling formuleerde de Raad reeds herhaaldelijk, o.a. in het kader van zijn adviezen over het Natura 2000-besluit en over het besluit inzake enkele nieuwe basismilieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewateren op resp. 14 juni 2000 en 1 augustus 2000.

Sterk door overleg**SERV** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Het lijkt de Raad bovendien nogal voorbarig dergelijke eisen inzake de gelijkwaardigheid in de memorie van toelichting voorop te stellen, temeer daar de nadere eisen waaraan de decretaal verplichte audit zelf moet voldoen, ook nog vastgelegd moeten of kunnen worden (art. 6 van het voorontwerp).

ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 3 oktober 2002

**over het voorontwerp van decreet tot wijziging
van het decreet van 5 april 1995 houdende
algemene bepalingen inzake milieubeleid voor
wat betreft de milieuaudit en tot aanvulling
ervan met een titel milieuvoorwaarden**

D/2002/7080/A43

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2002 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31
e-mail: info@minaraad.be
internet: www.minaraad.be

Inleiding

Op 26 juli 2002 ontving de MiNa-Raad van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw de vraag om te adviseren over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieu-audit en tot aanvulling ervan met een titel milieuvoorwaarden.

Het voorliggende voorontwerp wijzigt het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid op drieërlei vlakken. Er worden een aantal definities toegevoegd in titel 1. Algemene bepalingen. Titel 111. Bedrijfsinterne milieuzorg wordt aangepast aan de EMAS 11-Verordening.¹ Tot slot wordt het decreet aangevuld met een titel inzake milieuvoorwaarden.

Het ABVV, het ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies.

Prof. dr. R.F. Verheyen
Voorzitter

1) Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de

vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsys-

teem (EMAS), Pb. L. 2001, nr. 114), in werking getreden op 27 april 2001.

I. Algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden

A. Algemeen

- [1] **Appreciatie.** Concreet worden in voorliggend voorontwerp van decreet twee stelsels van milieuvoorwaarden uitgewerkt: enerzijds algemene milieuvoorwaarden, eventueel in combinatie met sectorale milieuvoorwaarden, eventueel ook in combinatie met milieuvoorwaarden bepaald in een vergunning en anderzijds integrale milieuvoorwaarden, uitzonderlijk in combinatie met nadere eisen bepaald in een bestuursbeschikking. De twee stelsels sluiten elkaar uit. Voor de Raad is voorliggend voorontwerp uitermate belangrijk. In het verleden gaf de Raad meermaals te kennen voorstander te zijn van een systeem van integrale milieuvoorwaarden als een nieuw instrument naast de algemene, sectorale en vergunningsvoorwaarden.² Met dit voorontwerp wordt nu een decretale basis gelegd voor integrale milieuvoorwaarden met meldingsplicht. De Raad is van mening dat dit voorontwerp een belangrijke stap voorwaarts betekent in het door de regelgever beoogde vereenvoudigingsproces. Er kan immers via pakketten integrale milieuvoorwaarden tegemoetgekomen worden aan een systeem van bronnencontrole dat veel meer op maat gesneden is van KMO's dan het huidige systeem. Met dit voorontwerp wordt ook het bestaande systeem van algemene en sectorale milieuvoorwaarden bekrachtigd. Er wordt decretaal één algemeen geformuleerde en uniforme rechtsgrond vastgelegd voor de uitvaardiging van algemene en sectorale milieuvoorwaarden. Dit maakt dat een aantal tekortkomingen in de bestaande regelgeving worden weggewerkt.³ De MiNa-Raad was daarvoor reeds vragende

2) MTNA-Raad, Advies over de voorstellen inzake bronnencontrole in het I.C.H.M.-Voorontwerpdecreet milieubeleid (Deel 4. Besluitvorming: Titel 3.

Milieuhygiënische normen; Titel 4. Algemene, sectorale en integrale voorwaarden; Titel 6. Vergunningen en meldingsattesten), Brussel, 2 juli 1998,

67 p.

3) cf. Memorie van toelichting, p. 6.

partij en beoordeelt deze juridisch-technische evolutie dan ook positief. Er is verder decretaal voorzien in de afstemming van milieuvoorwaarden op het effectgerichte beleid door een meer concrete inhoudelijke sturing vast te leggen via criteria waarmee bij het opstellen van milieuvoorwaarden rekening moet worden gehouden. Er wordt verder aan bedrijven ruimte geboden om afgesproken beleidsdoelstellingen naar eigen verantwoordelijkheid met aandacht voor technologische innovatie te realiseren door een lichte voorkeur voor doel- boven middelenvoorschriften in het voorliggend voorontwerp in te schrijven en door te voorzien in een afwijkingsmogelijkheid van middelenvoorschriften via evenwaardige technieken. De Raad onderschrijft het voorliggend voorontwerp in grote lijnen maar wenst toch volgende bemerkingen mee te geven.

- [2] **Snelle realisatie.** De Raad rekent op een snelle realisatie en spoedige uitvoering van de bepalingen in voorliggend voorontwerp. De memorie van toelichting stelt dat een aantal procedure-aspecten die verband houden met de werking van beide stelsels pas zullen worden geregeld in het luik 'Vergunningen en meldingsattesten' dat binnen afzienbare tijd ter goedkeuring zal worden voorgelegd. Gemeenschappelijke aspecten behoeven immers slechts één regeling. Verder blijft volgens de memorie zo het overzicht behouden op de samenhang tussen vergunningsplichtige en andere hinderlijke inrichtingen en activiteiten.⁴ Gelet op het streven naar een eenvoudige wetgeving, is de Raad voorstander om de procedure-aspecten te regelen in een afzonderlijk luik en in te voegen in het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid. De Raad dringt er evenwel om voor de hand liggende redenen op aan dat de Vlaamse regering onverwijld werk maakt van aangekondigd decreet. Een aantal procedure-aspecten, zoals de meldingsprocedure bij de overheid en de procedurebepalingen voor het opleggen van nadere eisen, zijn immers noodzakelijk voor de uitvoerbaarheid van het systeem van integrale milieuvoorwaarden.

Ook met de opmaak van en het besluitvormingsproces voor de beoogde concrete pakketten integrale milieuvoorwaarden vraagt de Raad dat zo snel mogelijk van start wordt gegaan. De Raad verwacht daartoe dat de Vlaamse regering maximale inspanningen levert en voldoende mensen en middelen inzet opdat het stelsel van integrale milieuvoorwaarden zo snel mogelijk van kracht kan worden.

- [3] **Ruime reikwijdte van milieuvoorwaarden.** De Raad wijst op het belang van een zo groot mogelijke reikwijdte van algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden. Voor de Raad is het immers essentieel dat niet alleen traditionele milieuhinder via milieuvoorwaarden wordt geremedieerd. De gebods- en verbodsbepalingen die verontreiniging, ontginning en aantasting willen voorkomen of beperken moeten ook milieuproblemen en negatieve milieueffecten aanpakken op het vlak van mobiliteit, natuurbehoud, energiegebruik, grondstoffengebruik, afvalstoffengebruik enz.. Alle relevante milieuverplichtingen moeten volgens de Raad kunnen doorwerken via milieuvoorwaarden en dit zowel in het

4) cf. Memorie van toelichting,

p. 4.

stelsel van de algemene en sectorale milieuvorwaarden als in het stelsel van de integrale milieuvorwaarden. De Raad vraagt om minstens in de memorie de nodige aandacht te schenken aan deze ruime reikwijdte van milieuvorwaarden.

- [4] **Afstemming van het bron- op het effectgericht beleid.** De MiNa-Raad is positief dat in het voorontwerp stappen worden gezet om het bron- en het effectgericht beleid verder op elkaar af te stemmen. Voor de Raad zijn de criteria die de overheid in acht moet nemen voor het vastleggen van de algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden een belangrijke vernieuwing. Art. 5.1.4. van het voorontwerp stelt dat de Vlaamse regering bij het vaststellen van algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden rekening moet houden met de geldende milieukwaliteitsnormen, met inbegrip van de bijzondere milieukwaliteitsnormen, met de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichtingen en activiteiten in kwestie hier nadelige gevolgen voor kunnen hebben en met de resultaten die kunnen worden bereikt met de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen. Concreet betekent dit dat de gebods- en verbodsbepalingen die verontreiniging, ontginning en aantasting willen voorkomen of beperken, worden uitgevaardigd met afstemming op de milieukwaliteit die men wil bekomen en met afstemming op de beschikbaarheid en kosten van de technologie. De Raad was in zijn advies van juli 1998 reeds voorstander van het invoeren van de nodige waarborgen met het oog op een weloverwogen en objectieve beleidsafweging. De Raad beoordeelt deze inhoudelijke sturing van de inhoud van voorwaarden dan ook positief.

Nochtans is de Raad van mening dat ook andere overwegingen een rol spelen bij het vaststellen van milieuvorwaarden. De Raad denkt aan het criterium van kostenefficiëntie dat ook in overweging zou moeten worden genomen bij het vaststellen van milieuvorwaarden. Het vergunningenbeleid zelf blijkt trouwens in vele gevallen niet toereikend voor de realisatie van milieukwaliteitsnormen en algemene reductiedoelstellingen (cf. [6]).

- [5] **Best Beschikbare Technieken (bbt).** De Raad is van oordeel dat de best beschikbare technieken ook de kwaliteit van in te zetten grond- en hulpstoffen moet kunnen omvatten. Met betrekking tot de resultaten die kunnen worden bereikt met de beste beschikbare technieken die geen overmatige kosten met zich meebrengen is de Raad bovendien van mening dat er een afweging dient plaats te vinden tussen de marginale reductiekost van een bijkomende eenheid milieuverstoring en de vermeden schadekost voor die bijkomende eenheid. Wanneer de marginale reductiekost immers lager is dan de vermeden schadekost zou er volgens de Raad per definitie geen sprake moge zijn van overmatige kosten.
- [6] **Afstemming van het vergunningenbeleid op andere instrumenten.** In vele gevallen zullen algemene en sectorale milieuvorwaarden enerzijds en integrale milieuvorwaarden anderzijds voor de realisatie van milieudoelstellingen ontoereikend blijken. Gebiedsgericht kan door een grote concentratie aan bronnen of door de aanwezigheid van kwetsbare ecosystemen, waarvoor bijzondere milieukwaliteitsnormen gelden, de realisatie van milieukwaliteitsnormen in gedrang komen. Gebiedsgerichte differentiatie in algemene

sectorale of integrale milieuvorwaarden of systemen van bijzondere milieuvorwaarden en nadere eisen kunnen hier een antwoord bieden. Ook zullen volgens de Raad algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden in vele gevallen ontoereikend zijn voor de realisatie van algemene reductiedoelstellingen die op Vlaams niveau zijn uitgewerkt (veelal als vertaling van internationale of nationale reductiedoelstellingen), in het bijzonder daar waar “volumebeleid” zich aandient. De Raad wijst in dit verband bijvoorbeeld op de reductiedoelstellingen die nog zullen voortvloeien uit de intergwestelijke lastenverdeling van de Belgische Kyoto-reductiedoelstelling en op de Vlaamse emissieplafonds die zijn overeengekomen in het kader van de Europese Richtlijn inzake Nationale Emissieplafonds. Met het oog op het terugschroeven van de milieudruk tot binnen toegekende plafonds en in het licht van het voldoen aan internationaal aanvaarde en Europese reductieverplichtingen is de Raad vragende partij om naast de klassieke gebods- en verbodsbepalingen om de milieu-uitstoot terug te dringen, ook economische instrumenten in te zetten. De Raad denkt onder meer aan verhandelbare rechten of regulerende heffingen. Het vergunningenbeleid mag alleszins de inzet van deze instrumenten niet onmogelijk maken. Vergunde productie of milieuverstoring mag hoe dan ook niet als een “verworven recht” worden beschouwd en moet in voorkomend geval verder kunnen worden ingeperkt via (al dan niet verhandelbare) productierechten (vb. nutriëntenhalte in het mest-decreet), onttrekkingsrechten (voor grondwater of delfstoffen) of emissierechten. De MiNa-Raad vraagt om de compatibiliteit daarmee in voorliggend voorontwerp te garanderen.

- [7] **Aandacht voor eigen verantwoordelijkheid en technologische innovatie.** In art. 5.1.5 wordt de voorkeur aan doelvoorschriften gegeven boven middelvoorschriften. De Raad is akkoord met de lichte voorkeur in het voorontwerp voor doelvoorschriften boven middelvoorschriften. Doelvoorschriften zoals b.v. emissienormen bieden immers ruimte voor eigen keuzen en technologische innovatie. In zijn advies van juli 1998 stelde de Raad evenwel dat doelvoorschriften vooral interessant zijn voor activiteiten die worden uitgeoefend door actoren die in staat zijn om zelf de best beschikbare technieken op de markt op te sporen of te ontwikkelen. Doelvoorschriften zijn trouwens minder bruikbaar als de doelstelling niet voldoende concreet kan worden geformuleerd (bij voorbeeld als enkel een risiconiveau kan worden aangegeven). Doelvoorschriften zijn bovendien soms erg moeilijk te handhaven. Opdat de rechtsonderhorige zou kunnen voldoen aan deze voorschriften, moet hij beschikken over de nodige knowhow, of moet deze tegen een redelijke kostprijs voor hem toegankelijk zijn. Doelvoorschriften zijn dus meestal geschikt voor de grotere bedrijven en/of hoogtechnologische ondernemingen. Voor kleinere bedrijven blijven middelvoorschriften meer aangewezen.⁵ De Raad wijst er op dat doelvoorschriften voor wat de algemene en sectorale milieuvorwaarden betreft de voorkeur verdienen. Voor integrale milieuvorwaarden, aangezien zij dikwijls kleine bedrijven zullen betreffen, zullen volgens de Raad evenwel eerder middelvoorschriften aangewezen zijn.

5) Advies MiNa-Raad, p. 48-50.

Doelvoorschriften en de voorziene afwijkmogelijkheid voor middelenvoorschriften mogen evenwel niet leiden tot afwenteling naar andere milieucompartimenten en milieuthema's. De Raad vraagt dat de nodige waarborgen hiertegen worden voorzien. De Raad denkt onder meer aan het aangekondigde instrument van de beleidsinstructies.

Art. 5.1.5. §1 bepaalt verder dat de milieuvorwaarden ook andere verplichtingen kunnen opleggen. De memorie verwijst naar secundaire normen zoals meet- en kennisgevingsplichten. De Raad denkt echter ook aan eventuele verplichtingen of beperkingen ten aanzien van het gebruik van grond- en hulpstoffen. De Raad herhaalt dat met milieuvorwaarden gestreefd moet worden naar een zo ruim mogelijke remediëring van milieuproblemen.

De Raad is positief over het feit dat de exploitant ingeval van middelenvoorschriften de mogelijkheid heeft om steeds gelijkwaardige middelen toe te passen. Hij moet dan wel kunnen aantonen dat deze andere middelen in een minstens gelijkwaardige mate de nadelige gevolgen van de inrichting of activiteit voor het milieu en in voorkomend geval de mens voorkomen, beperken, en indien mogelijk herstellen of compenseren. De gelijkwaardigheid wordt waar en voor zover mogelijk beoordeeld op basis van het aangegeven beschermingsniveau of de aangegeven doelstelling. Iedere toepassing van andere middelen moet worden opgenomen in een journaal. (art. 5.1.5. §2) In het besluit houdende milieuvorwaarden kan de Vlaamse regering deze mogelijkheid beperken of uitsluiten. De Raad verkiest bovenstaand principe boven de bestaande procedure voor de afwijkvragen (cf. infra). De Raad is evenwel van mening dat voorgestelde regeling nog verdere verduidelijking en procedurele uitwerking behoeft. In welke gevallen bestaat de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om de mogelijkheid te beperken? Wie beoordeelt de gelijkwaardige mate van de verschillende middelen? De Raad begrijpt bovendien niet waarom de toepassing van andere middelen moet worden opgenomen in een journaal. Noch voorliggend voorontwerp, noch de memorie specificeren dit begrip. De Raad is van mening dat de andere middelen kunnen worden aangevraagd via de vergunningsaanvraag (wanneer het algemene of sectorale milieuvorwaarden betreft) of via de melding (wanneer het gaat om integrale voorwaarden), waarna ze uiteindelijk na evaluatie kunnen worden opgenomen in resp. de vergunning zelf of in de nadere eisen.

- [8] **Openbaarheid en inspraak.** In art. 5.1.6. wordt in een inspraakprocedure voorzien voor voorontwerpen van besluit die milieuvorwaarden vaststellen of wijzigen. Eenieder kan binnen een termijn van 60 dagen na publicatie bezwaren indienen. De Raad beoordeelt deze vernieuwing positief. De Raad heeft in het verleden steeds benadrukt dat buurtbewoners, milieuverenigingen en breed publiek - elk op een verschillend niveau - betrokken partij moeten zijn bij activiteiten en inrichtingen die negatieve milieu-effecten kunnen veroorzaken. Bovendien worden de voorontwerpen van besluit houdende sectorale of integrale milieuvorwaarden ter kennis gebracht van de representatieve beroepsfederatie(s). De memorie stelt terecht dat communicatie met en inbreng van de doelgroepen een kennis- en informatiebonus kan opleveren bij het vaststellen van de besluiten houdende integrale milieuvorwaarden, bij het geven van impulsen voor een goede toepas-

sing ervan en bij het evalueren en bijsturen ervan. Het succes van sectorale en integrale milieuvoorwaarden is inderdaad afhankelijk van de medewerking van de doelgroepen. De Raad meent daarom dat de desbetreffende doelgroepen ook in de fase van de beleidsformulering als gesprekspartner moeten kunnen optreden. Het is evenwel de overheid die de uiteindelijke beleidsbeslissingen neemt.

- [9] **Adviesprocedure.** Art. 5.1.6. §2 bepaalt dat de voorontwerpen van besluit die milieuvoorwaarden vaststellen of wijzigen gelijktijdig met de bekendmaking voor advies worden overgemaakt aan de MiNa-Raad. Deze adviesprocedure is een vernieuwing t.o.v. de bestaande situatie. Luidens de memorie houdt de keuze van de MiNa-Raad als adviesorgaan rekening met de opties vervat in het ontwerp van kaderdecreet inzake het adviesradenlandschap dat door de Vlaamse regering principieel werd goedgekeurd op 29 maart 2002. De Raad is van oordeel dat de voorgestelde adviesprocedure inderdaad strookt met de filosofie achter het proces van Beter Bestuurlijk Beleid en de geplande vereenvoudiging binnen het adviesradenlandschap. Einddoel van de vereenvoudiging is immers één strategische adviesraad per beleidsdomein en één advies per kwestie. Zeker voor uitvoeringsgerichte aspecten moet er volgens de Raad een exclusiviteit bestaan in adviesverlening die wordt voorbehouden aan de desbetreffende strategische domeinraad. Dit neemt niet weg dat de MiNa-Raad op grond van artikel 27 van zijn huishoudelijk reglement een commissie in het leven kan roepen die zich wijdt aan de voorbereiding van de adviezen. In deze commissie zou een bijzondere pariteit voorzien kunnen worden, die rekening houdt met de aard van de voorgelegde voorontwerpen. De Raad zou de resultaten van deze commissie in principe overnemen en zich overigens vooral toeleggen op de algemene maatschappelijke aspecten die voorhanden zijn in de voorgelegde ontwerpen.

Art. 5.1.6. §3 bepaalt dat als de Vlaamse regering het advies van de MiNa-Raad niet volgt voor wat betreft het geheel of een onderdeel van het ontwerp, ze dit verantwoordt in een verslag. De memorie stelt dat deze formele motiveringsplicht vanzelfsprekend enkel geldt t.o.v. de advies-onderdelen die met consensus zijn geformuleerd, niet t.o.v. de uiteenlopende minderheidsstandpunten.⁶ De Raad is nochtans van mening dat ook ten aanzien van minderheidsstandpunten een formele motiveringsplicht zou moeten gelden. Het staat de regering daarbij vrij om gebruik te maken van de argumentatie die werd ontwikkeld in het meerderheidsstandpunt.

Art. 5.1.6. §4 voorziet dat van de inspraak- en adviesprocedure kan worden afgeweken of afgezien indien internationale verplichtingen het volgen van de procedure onmogelijk maken. De Raad meent evenwel dat dit in elk geval zoveel mogelijk moet worden voorkomen. De Raad wijst in dat verband op het belang van de ontwikkeling van een goed implementatiemechanisme.

6) Memorie van toelichting, p. 15.

[10] **Bestaande inrichtingen en activiteiten.** Art. 5.1.7. bevat een basisregeling inzake de gelding van algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden ten aanzien van bestaande inrichtingen en activiteiten. In dit artikel wordt gesteld dat als er geen overgangstermijn bepaald wordt in het besluit houdende milieuvorwaarden, dat dan de milieuvorwaarden enkel gelden voor de nieuwe inrichtingen. De Raad is niet akkoord met deze bepaling. De Raad verwijst in dat verband naar de overgangsbepalingen voor bestaande inrichtingen in VLAREM II.⁷ De Raad is van oordeel dat analoog met de regeling in VLAREM II een algemene overgangstermijn of aanpassingsdeadline de regel moeten zijn. Uitzonderingen op deze termijnen kunnen dan bij besluit worden vastgelegd.

[11] **Evaluatie van de milieuvorwaarden.** De Raad stelt vast dat in voorliggend voorontwerp een evaluatie van de milieuvorwaarden wordt ingeschreven. De memorie stelt dat algemene redenen, maar ook elementen eigen aan de aard van het voorontwerp van decreet nopen tot deze bepaling. De memorie stelt verder dat met voorliggend artikel de uitvoerende macht attent wordt gemaakt op het belang van een geregelde evaluatie. De Raad hecht veel belang aan een goed uitgebouwd evaluatie-instrument en de mogelijkheid tot aanpassingen van de milieuvorwaarden in het licht van deze evaluatie. De Raad vreest evenwel dat de bepaling zoals ze nu voorligt te vrijblijvend is. Ook de memorie gaat niet nader in op een eventuele procedurele aanpak. Gelet op het belang van geregelde evaluatiemomenten en bijsturingen vraagt de Raad dan ook aan de Vlaamse regering om zo snel mogelijk een goed omlijnde procedure voor de evaluatie en bijsturing in nadere regels vast te leggen.

7) Cf. art. 3.2.1.2. VLAREM II:
 “§ 1: Behoudens afwijking in de desbetreffende bepalingen van dit besluit moeten bestaande inrichtingen voldoen aan alle voorwaarden, opgelegd in de voor die inrichting lopende milieuvergunning(en).
 § 2. De voorwaarden uit lopende vergunningen die strenger zijn dan de voorschriften van dit besluit blijven onverminderd van kracht voor de duur van de lopende vergunning. De bevoegde vergunningverlenende overheid kan deze

bestaande voorwaarden evenwel wijzigen, ondermeer door ze op verzoek van de exploitant aan te passen aan de voorwaarden van dit besluit.
 § 3. Zijn (bepaalde) voorwaarden uit lopende vergunningen minder streng dan de voorschriften van dit besluit, dan dienen de strengere voorschriften van dit besluit, en de eventuele bijkomende voorschriften ervan, nageleefd met ingang van 1 januari 1996 behalve voor de hierna bepaalde voorschriften, die van toepassing zijn vanaf:

a) 1 januari 2003 voor de door dit besluit voor nieuwe inrichtingen voorgeschreven emissie- of constructienormen...
 b) 1 januari 1999 voor de door dit besluit voor nieuwe inrichtingen voorgeschreven emissie- of constructienormen, andere dan onder a vermelde, wanneer geen specifieke regelingen voor bestaande inrichtingen zijn vastgesteld;
 c) 1 januari 1997 voor de door dit besluit voor bestaande inrichtingen voorgeschreven specifieke emissienormen; ...”

B. Algemene en sectorale milieuvoorwaarden

- [12] **Herstel en compensatie.** Art. 5.1.2. § 2 bepaalt dat algemene en sectorale milieuvoorwaarden het voorkomen en beperken van de nadelige gevolgen beogen die de inrichtingen en activiteiten in kwestie kunnen hebben voor mens en milieu. Indien mogelijk beogen ze tevens het herstellen en compenseren van de nadelige gevolgen die deze inrichtingen en activiteiten kunnen hebben voor het milieu. De Vlaamse regering kan de criteria bepalen waaronder herstel en compensatie mogelijk zijn.

De MiNa-Raad vindt het positief dat met deze bepaling een afstemming wordt nagestreefd met de ideeën achter het Decreet Natuurbehoud zoals recent gewijzigd en met de compensatie- en herstelbepalingen zoals die ook terug te vinden zijn in de Europese natuurbehoudswetgeving (o.m. de Europese Habitatrichtlijn). De memorie van toelichting vestigt de aandacht erop dat een algemene visie inzake het compenseren van nadelige gevolgen wel nog wenselijk is. De Raad vraagt dat de Vlaamse regering hiertoe zo snel mogelijk een uitvoeringsbesluit uitvaardigt.

- [13] **Opheffing procedure voor sectorale en individuele afwijkingen.** De Raad stelt vast dat met voorliggend voorontwerp de art. 20 en art. 22 van het Milieuvergunningsdecreet van 1985 grotendeels worden opgeheven. Dit betekent dat de bestaande mogelijkheid tot het indienen van sectorale en individuele afwijkingsvragen verdwijnt. Dit ligt volgens de Raad in de lijn van de voorkeur voor doelschriften boven middelenvoorschriften die in dit voorontwerp werd ingeschreven en de mogelijkheid die geboden wordt aan de exploitant om in geval van middelenvoorschriften steeds gelijkwaardige middelen toe te passen.

In het verleden heeft de Raad meermaals gewezen op een aantal tekortkomingen bij de procedure voor sectorale afwijkingen. De Raad wees onder meer op het ontbreken van termijnen voor advisering en voor beslissingen wat aanleiding gaf tot rechtsonzekere situaties. De Raad stelde bovendien vast dat afwijkingsvragen aanleiding konden geven tot het uitstellen van noodzakelijke voorbereidingen en/of investeringen en tot discriminatie t.a.v. voorlopers die zich wel schikten naar de milieuvoorwaarden. De Raad is dan ook akkoord met de opheffing van de procedure voor sectorale afwijkingen. De Raad wil evenwel verwijzen naar de behoefte die voor bepaalde sectoren toch bestond om afwijkingen te bekomen. Dit betekent immers dat de opgelegde normen voor die desbetreffende sectoren niet altijd haalbaar bleken. Het feit dat met voorliggend voorontwerp de mogelijkheid verdwijnt om af te wijken van de opgelegde milieuvoorwaarden, vraagt van de overheid dan ook eens te meer een zorgvuldige uitwerking van de besluiten houdende milieuvoorwaarden en een goede informatiegaring met het oog hierop. De beoogde doelgroepen zoals onder meer de bedrijfsfederaties hebben hier dus ook een rol te vervullen. Het weze duidelijk dat de beleidsbeslissingen evenwel in alle onafhankelijkheid moeten worden genomen door de overheid. Ook een goede evaluatie, die op geregelde tijdstippen wordt georganiseerd en de mogelijkheid tot aanpassingen in het licht van deze evaluatie is volgens de Raad essentieel om de nodige waarborgen te bieden voor de vereiste wetgevingskwaliteit.

C. Integrale milieuvoorwaarden

[14] **Algemeen.** Met dit voorontwerp wordt de wettelijke basis gelegd voor een systeem van integrale milieuvoorwaarden met meldingsplicht, eventueel in combinatie met nadere eisen. De integrale milieuvoorwaarden bestaan uit een sluitend geheel van voorschriften die beogen alle vormen van nadelige gevolgen die de inrichtingen en activiteiten in kwestie kunnen hebben voor mens en milieu te voorkomen en te beperken. Indien mogelijk beogen ze tevens het herstellen van de nadelige gevolgen die deze inrichtingen en activiteiten kunnen hebben voor het milieu.⁸ De voorgestelde regeling is onder meer gebaseerd op een analyse van het huidige meldingsregime voor klasse 3-inrichtingen⁹, op de voorstellen van de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest (Commissie BOCKEN), op de adviezen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen¹⁰ en van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen¹¹, op de Waalse en Brusselse meldingsregimes voor klasse 3-inrichtingen en ten slotte op het Nederlandse stelsel van integrale milieuvoorwaarden.¹² De meerwaarde van het systeem van integrale milieuvoorwaarden werd reeds onderkend door de Raad.¹³ Het huidige milieuvergunningssysteem betekent immers voor ondernemers een zware administratieve last. De ondernemers worden verondersteld zelf na te gaan aan welke milieuvoorwaarden in VLAREM II zij dienen te voldoen. Door het invoeren van integrale voorwaarden wordt eindelijk tegemoetgekomen aan een systeem dat veel meer op maat gesneden is van de desbetreffende ondernemingen (dikwijls KMO's). Via een "all-inclusive-formule" worden bepaalde inrichtingen en activiteiten immers onderworpen aan een pakket milieunormen op maat. De belangrijkste beleidsvoordelen van het stelsel van integrale milieuvoorwaarden situeren zich op het vlak van de rechtszekerheid, de gebruiksvriendelijkheid en de milieuwinst. Bijkomende beleidsvoordelen betreffen de rechtsgelijkheid en deerschikking van mensen en middelen ten voordele van betere normstelling, -toepassing en -handhaving.¹⁴ Integrale milieuvoorwaarden zorgen er dus voor dat ondernemingen duidelijker én eenvoudiger weten waaraan zich te houden én hoe ze zo efficiënt mogelijk hieraan kunnen voldoen. Het toezicht op de naleving van de milieuvoorwaarden zal veel efficiënter georganiseerd kunnen worden. De Raad hecht veel belang aan het stelsel van integrale milieuvoorwaarden en rekent op een snelle realisatie (cf. supra). De Raad ondersteunt in grote mate de voorgestelde regeling maar formuleert toch volgende bemerkingen.

8) Artikel 5.1.3., lid 2.

9) BILLIET, C., MARTENS, F., "Naar een nieuw meldingssysteem voor derde klasse-inrichtingen in het Vlaamse Gewest" (dl.1), Tijdschrift voor Milieurecht, 2001, p. 426-459; BILLIET, C., MARTENS, F., "Naar een nieuw

meldingssysteem voor hinderlijke inrichtingen in het Vlaamse Gewest" (dl.2), Tijdschrift voor Milieurecht, 2002, p. 110-126. 10) SERV, Het milieuvergunningssysteem: evaluatie en voorstellen inzake milieuvergunningen en vergunningsprocedures, Brussel, 10 juni 1998,

80 p.

11) MiNa-Raad, o.c., 80 p..

12) Memorie van toelichting, p. 7-8; BILLIET, C., MARTENS, F., o.c. (dl.2), p. 124-125.

13) MiNa-Raad, o.c., p. 15 e.v..

14) Memorie van toelichting, p.14.

- [15] **Algemene milieuvorwaarden die een algemene strekking hebben.** De Raad vermoedt dat diverse algemene milieuvorwaarden eveneens zullen moeten worden opgenomen in de integrale milieuvorwaardenpakketten. De Raad denkt daarbij aan ge- en verbodsbepalingen van algemene strekking zoals het verbod op verbranden van afvalstoffen in open lucht, bepaalde lozingsverbodsbepalingen zoals het verbod op het lozen van huishoudelijk afvalwater in grond- of oppervlaktewater, etc.. De Raad vraagt zich af met het oog op een verdere vereenvoudiging, of het niet wenselijk zou zijn om deze te bundelen in een als het ware horizontaal voorwaardenpakket dat van toepassing is op alle categorieën bedrijven die onder het toepassingsgebied komen te vallen van integrale voorwaarden. De Raad vraagt aan de Vlaamse regering om dit verder te onderzoeken.
- [16] **Advies van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer.**¹⁵ Volgens de memorie van toelichting vormde het Nederlandse stelsel van standaardvoorschriften (de zogenaamde algemene maatregelen van bestuur of amvb's), de beleidsevaluatie van deze amvb's maar ook de bijstellingen, één van de belangrijkste inspiratiebronnen voor de uitwerking van het systeem van integrale milieuvorwaarden in het voorontwerp.¹⁶ De pakketten standaardvoorschriften (zowel de eerste als de tweede generatie) hebben de Nederlandse normstelling voor een zeer grote groep inrichtingen aanzienlijk gewijzigd. Volgens het ministerie van VROM zal, als in de tweede helft van 2002 ook de laatste 3 nieuwe amvb's in werking zijn getreden, tussen de 75 en 80% van het totaal aantal van 400.000 inrichtingen onder algemene regels zijn gebracht.¹⁷ Op termijn zal in Vlaanderen naar verwachting zowat de helft van de actieve, vooral kleinere ondernemingen van de integrale milieuvorwaarden kunnen genieten.¹⁸ In juni 2002 werd door de Nederlandse Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM) in zijn advies inzake de nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer gepoogd te antwoorden op de vraag of het onderbrengen van steeds meer inrichtingen onder algemene regels, aan grenzen of voorwaarden moet worden onderworpen.¹⁹ Het voorontwerp van decreet zoals het nu voorligt, heeft met dit advies nog geen rekening kunnen houden. De Raad is van mening dat geciteerd advies

15) EVALUATIECOMMISSIE WET MILIEUBEHEER (ECWM), "De nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wm", Den Haag, juni 2002, 2002/10; ECWM, "Vervolgonderzoek vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat", Den Haag, juni 2002, 2002/11; ECWM, "Advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer inzake de nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer", in Berichten, nummer 3, augustus 2002, bijlage 6.

16) De eerste besluiten houdende pakketten standaardvoorschriften zijn in Nederland immers van kracht sinds januari 1988. Sinds 1998 traden bovendien 8 herziene amvb's of 'de tweede generatie standaardvoorschriften' in werking. Na evaluatie werden een aantal vernieuwingen doorgevoerd t.o.v. de eerste generatie besluiten. De herzieningen betroffen o.m. het feit dat het toepassingsgebied van de aparte pakketten standaard-

voorschriften globaler zou worden en dus een breder bereik heeft en dat er een voorkeur zou gaan naar het gebruik van doelvoorschriften in Memorie van toelichting, p. 8 e.v.; BILLIET, C., MARTENS, F, o.c. (dl.2), p. 125-126.

17) Advies ECWM 2002/10, p. 1.

18) Persmededeling van de Vlaamse regering vergadering van 19 juli 2002, <http://portal.vlaanderen.be>

19) Advies ECWM 2002/10, 13p.

voor de Vlaamse situatie relevante aanbevelingen inhoudt en vraagt de Vlaamse regering alsnog de opmerkingen en concrete voorstellen in rekening te brengen.

Belangrijkste conclusie van de ECWM is dat “de slechte naleving van de meldingsplicht en terughoudendheid bij het stellen van nadere eisen, alsmede de onvoldoende capaciteit voor handhaving” maakt dat “algemene regels geen grote bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling”. De ECWM benadrukt evenwel dat “de geconstateerde problemen oplosbaar zijn” en doet hiertoe verschillende aanbevelingen. In zijn advies van 2 juli 1998 wees de Raad reeds op de problematiek van de handhaving bij bronnencontrole. De Raad is nog steeds van mening dat een vernieuwing van het instrumentarium voor bronnencontrole niet volledig is als er geen nieuwe handhavingsregeling aan toegevoegd wordt. Ook de ECWM doet aanbevelingen ter zake.²⁰ Uit de Nederlandse ervaringen blijkt trouwens duidelijk het doorslaggevend belang van een goede organisatie van de handhaving voor het succes van de formule van integrale milieuvorwaarden. Het vrijmaken van bestuurscapaciteit voor de vergunningverlening en de handhaving van vergunningen en algemene regels blijkt in Nederland niet te zijn gerealiseerd. De Raad herinnert derhalve aan de noodzaak van de herschikking van mensen en middelen ten bate van toepassing en handhaving²¹. De Raad vraagt dus de nodige aandacht te schenken aan de uitbouw van bestuurscapaciteit en de organisatie van inspectie en handhaving, zeker op lokaal vlak.

De ECWM wijst er verder op dat “de grens van het brengen van inrichtingen onder de reikwijdte van algemene regels werd bereikt”. De resterende groep bedrijven blijken te diffuus om hen te ontheffen van de vergunningsplicht. Bovendien wordt verdere regulering via standaardvoorwaarden begrensd door een aantal Europese richtlijnen. De ECWM verwijst naar de IPPC-richtlijn²² die een expliciete vergunningsplicht oplegt voor bepaalde activiteiten, de vogel en habitatrichtlijn²³ die een individuele toets vereisen, de MER-richtlijn²⁴, die ook aan kleinschalige activiteiten een MER-plicht oplegt en het verdrag van Aarhus, dat inspraak en rechtsbescherming garandeert bij het verlenen van toestemming door de overheid aan bepaalde, bij het verdrag aangeduide, voor het milieu schadelijke activiteiten.²⁵ De Raad is voorts van mening dat de ECWM terecht nog een aantal andere factoren duidt die bij de overweging, om een bepaalde categorie inrichtingen onder reikwijdte te brengen van een amvb, een rol spelen.²⁶ De Raad vraagt om bij de uit-

20) Zo stelt de ECWM bv. vast dat de zorgplichten niet worden gebruikt als zelfstandige grondslag voor handhavend optreden; of nog wetswijziging moet worden overwogen om handhaving van het niet-melden te verbeteren.

21) Memorie van toelichting, p. 14; BILLIET, C., MARTENS, F, o.c. (dl.2), p. 125.

22) Richtlijn 96/61/EG inzake geïn-

tegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging

23) Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG

24) Richtlijn 85/337/EEG zoals gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG

25) Verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot informatie, participatie bij besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.

26) zie Advies ECWM 2002/10, p. 9:

bij wijze van voorbeeld: de milieuproblemen die worden veroorzaakt zijn groot; een groot aantal bedrijven zijn doorgaans gevestigd in het buitengebied; de milieuproblemen betreffen de verruimde reikwijdte; niet-naleving van de milieuvorwaarden levert grote bezwaren op voor het milieu enz..

werking van de integrale milieuvorwaardenpakketten de nodige aandacht te schenken aan al deze factoren. Indien één ervan zich voordoet is de milieuvergunning waarschijnlijk een meer geëigend instrument.

- [17] **Selectie criterium in het voorontwerp.** Art. 5.1.3. omschrijft het toepassingsgebied. De Raad stelt vast dat in het voorontwerp wordt geopteerd voor een ruime toepassings sfeer van integrale milieuvorwaarden met name voor twee soorten inrichtingen en activiteiten: enerzijds deze die een beperkte milieuverstoring kunnen veroorzaken en anderzijds deze die een milieuverstoring veroorzaken met een homogeen karakter. Dit strookt noch met het selectie criterium dat werd voorgesteld door MiNa-Raad en SERV, noch met het regeerakkoord dat stelt dat aan beide criteria tegelijkertijd moet zijn voldaan.²⁷ Het potentieel ruim houden van het toepassingsgebied van het instrument van integrale milieuvorwaarden wordt verantwoord door het tegengewicht dat de mogelijkheid om “nadere eisen” te stellen, biedt. De Raad wil in dat verband verwijzen naar de ECWM die de aandacht vestigde op de terughoudendheid bij de bestuursorganen om nadere eisen te stellen (cf. infra).

In zijn advies van juli 1998 was de Raad van mening dat enkel die categorieën van activiteiten/inrichtingen in aanmerking komen die vrij beperkte, goed gekende, en gelijkaardige milieu-effecten veroorzaken die met standaardizingrepen kunnen worden beheerst. Daarbij komt dat alle standaardizingrepen samen een vrij homogeen pakket aan voorwaarden moeten opleveren. Het toen door de Raad voorgestane criterium houdt dus zowel rekening met de aard en omvang van de milieu-effecten als met de mogelijkheden van het instrument integrale milieuvorwaarden om aan deze effecten te verhelpen. Enkel dan kon volgens de Raad worden afgestapt van de beoordeling in concreto tijdens de vergunningsprocedure en het ruimere onderzoek naar de effecten dat daarmee samenhangt.²⁸ De Raad wijst erop dat het succes van het systeem van integrale milieuvorwaarden logischerwijze in de eerste plaats afhangt van de selectie van categorieën inrichtingen en activiteiten die worden onderworpen aan sluitende pakketten integrale milieuvorwaarden. In de memorie wordt er in dat verband terecht op gewezen dat men zoals in Nederland, ook in Vlaanderen in een eerste fase de nodige ervaring moet opbouwen om dan geleidelijk aan het toepassingsgebied van het systeem te kunnen uitbreiden. Ook de ECMW stelt trouwens dat bij de overweging om een bepaalde categorie onder de reikwijdte te brengen van een voorwaardenpakket de grootte van de milieuproblemen (bv. door cumulatie van nadelige milieugevolgen) in acht moet worden genomen. De Raad acht het daarom raadzaam en raadt aan om eerst ervaring op te doen met die categorieën van inrichtingen en activiteiten die cumulatief voldoen aan beide criteria. Pas na afzienbare tijd en na een positieve beleidsevaluatie zou het toepassingsgebied kunnen worden uitgebreid.

Anderzijds stelt de Raad vast dat art. 5.3.1 beslissingscriteria oplegt aan de Vlaamse overheid die moeten worden gerespecteerd bij de keuze en afbakening van de categorieën van inrichtingen en activiteiten waarvoor al dan niet integrale milieuvorwaarden zullen wor-

27) Memorie van toelichting, p.1. 28) Advies MiNa-Raad, o.c., p. 16-17

den opgesteld. Er moet duidelijk worden gemaakt hoe deze criteria hebben doorgewerkt in de besluitvorming in een verslag dat bij het besluit houdende integrale milieuvorwaarden wordt gevoegd. Zo moet de Vlaamse regering rekening houden met de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichtingen en activiteiten in kwestie hier nadelige gevolgen voor kunnen hebben, met de nadelige gevolgen voor mens en milieu die de inrichtingen of activiteiten in kwestie kunnen veroorzaken en met de mogelijkheden tot het voorkomen, beperken en indien mogelijk herstellen van de nadelige gevolgen die de inrichtingen en activiteiten in kwestie hebben voor het milieu en in voorkomend geval de mens. De Raad is positief over voorliggende bepaling en meent dat deze beslissingscriteria een belangrijke waarborg bieden voor de vereiste wetgevingskwaliteit van de pakketten integrale milieuvorwaarden. Dit sluit overigens aan bij de aanbevelingen van de Raad in zijn advies van juli 1998.

- [18] **Machtigende meldingsplicht.** Aan het systeem van integrale milieuvorwaarden wordt in beginsel een gemachtigde meldingsplicht gekoppeld. De inrichtingen en activiteiten waarvoor een besluit houdende integrale milieuvorwaarden is uitgevaardigd, moeten zich dus melden. Deze aanmelding is evenwel geen postkaartmelding zoals dit momenteel het geval is voor klasse 3-inrichtingen. In het huidige systeem kan daags na de melding de “klasse 3-ondernemer” immers aan de slag en is er geen controle op de juistheid van de melding. De machtigende meldingsplicht houdt in dat wordt nagegaan of deze inrichting of activiteit wel aanmeldingsplichtig is en of het juiste besluit houdende integrale milieuvorwaarden van toepassing wordt geacht. Op de meldingsplicht kan een uitzondering worden gemaakt, wanneer de functies die met behulp van de melding worden vervuld ook op een andere wijze kunnen worden verzekerd of deze functies of voordelen voor het gegeven toepassingsgebied niet relevant zijn. Zolang de aanmelding niet op rechtsgeldige wijze is gebeurd, geldt een verbod tot het exploiteren van de betrokken inrichtingen of tot het uitoefenen van de betrokken activiteiten. Na rechtsgeldige aanmelding mag men van rechtswege exploiteren. Het is dus niet mogelijk de exploitatie of uitoefening van de betrokken inrichtingen en activiteiten te verbieden. Volgens de memorie impliceert de melding een identificatie van de verontreinigings- en hinderbronnen, die de handhaving dient. De melding maakt het mogelijk statistische informatie aan te leggen. De overheid kan het meldingssysteem gebruiken met het oog op gerichte informatieverstrekking aan de betrokken doelgroepen.

In zijn advies van 1998 sprak de Raad zich uit voor een verplicht meldingssysteem voor inrichtingen en activiteiten die vallen onder integrale milieuvorwaarden en dit gecombineerd met een systeem van registers. De Raad wees er toen op dat de meldingsplicht een toepassingslast kan inhouden voor de rechtsonderhorige. De omvang van deze toepassingslast hangt onder meer samen met de hoeveelheid gegevens die dienen te worden verstrekt. De toepassingslast kan dalen naarmate meer meldingsregimes worden geïntegreerd. De Raad verwijst in dit verband naar zijn advies inzake het uniek loket. De overheid moet er voor zorgen dat zij informatie slechts éénmaal opvraagt en vervolgens ter beschikking stelt aan alle diensten die deze informatie nodig hebben.

De Raad wijst er verder op dat de ECWM tot de zorgelijke bevinding kwam dat de meldingsplicht in veel gevallen niet of laattijdig wordt nageleefd. Tegen het niet-naleven van de meldingsplicht wordt bovendien nauwelijks handhavend opgetreden. Niet-naleving van de meldingsplicht maakt dat het bevoegd gezag pas laat het bestaan van de inrichting (vaak als gevolg van klachten van derden) ontdekt. Het risico bestaat dat het bedrijf wordt gedwongen om achteraf dure voorzieningen te laten aanbrengen die bij tijdige melding veel eenvoudiger hadden kunnen worden aangebracht. De ECWM beveelt aan om de bouwvergunning en de aanmelding in het kader van het stelsel van integrale milieuvorwaarden te koppelen. Zij stelt voor om een afstemmingsregeling te introduceren tussen de melding en de beslissing op de aanvraag om een bouwvergunning.²⁹ De Raad vraagt aan de regering om deze piste nader te onderzoeken. Een ander voorstel van de ECWM betreft de mogelijkheid om een bestuursrechtelijke boete op te leggen. De Raad is van mening dat een administratieve geldboete inderdaad een doeltreffend handhavingsmiddel betreft voor de niet-naleving van de meldingsplicht. De Raad vraagt dat in afwachting van het aangekondigde handhavingsdecreet nu reeds in voorliggend voorontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid van het invoeren van een administratieve geldboete.

- [19] **Introduceren van de mogelijkheid tot gemotiveerd weigeren van de melding in bepaalde situaties.** De Raad is van mening dat de bestuursorganen die bevoegd zijn om een melding in ontvangst te nemen in welbepaalde gevallen de melding van activiteiten en inrichtingen, waarvoor een besluit houdende integrale milieuvorwaarden is uitgevaardigd, moeten kunnen weigeren. De Raad vraagt zich af in welke mate integrale milieuvorwaarden op afdoende wijze kunnen voldoen aan bepaalde specifieke behoeften van maatwerk. In sommige gevallen meent de Raad daarom dat de milieuvergunningsplicht moet kunnen worden ingevoerd. Ook de ECWM doet voorstellen in die richting. De ECWM wijst daarbij onder meer op de bescherming van natuurwaarden. Wanneer de inrichting gelegen is in of bij een kwetsbaar gebied, wanneer de betreffende inrichting problemen veroorzaakt op het terrein van de verruimde reikwijdte of wanneer de inrichting gelegen is in een woongebied of anderszins gevoelig gebied moet de schade voor natuur afdoende kunnen worden voorkomen of beperkt. Het voorontwerp introduceert hiertoe in art. 5.3.5. de mogelijkheid om aan integrale milieuvorwaarden nadere eisen toe te voegen wanneer plaatselijke omstandigheden dit vereisen (cf. Nederlandse situatie). Zoals de milieuvorwaarden bepaald in een vergunning, vormen nadere eisen dan maatwerk op individuele schaal. De ECWM nuanceert evenwel het gebruik van deze mogelijkheid (zie infra). In art. 5.3.4. wordt voorzien dat integrale milieuvorwaarden kunnen worden gedifferentieerd naar gelang de omvang of ligging van de inrichtingen en activiteiten in kwestie. Indien dit redelijkerwijs aangewezen is, kunnen bovendien een inplantingsgebod, een inplantingsverbod of afstandregels worden bepaald. In zijn advies van 1998 stelde de Raad dat de Vlaamse overheid inderdaad met integrale milieuvorwaarden kan blijven werken mits ze erin slaagt om de voorwaarden te diversifiëren naar gelang de bestemmingen en/of functies van gebieden. Dit impliceert dat in gevoelige gebieden dan

29) Advies ECWM, p. 3-4.

automatisch strengere voorwaarden van toepassing zijn. De Raad is akkoord dat integrale milieuvorwaarden bepalingen moeten kunnen bevatten met betrekking tot het beperken of verbieden van bepaalde inrichtingen in sommige gebieden. Toch wijst de Raad erop dat niet te ver mag worden gegaan in het differentiëren van integrale milieuvorwaarden. Als de voorwaarden te ingewikkeld zouden worden of te omvangrijk, verliest het instrument immers zijn voordelen. De Raad is in dat opzicht trouwens vragende partij om het toepassingsgebied van de integrale milieuvorwaarden zo veel mogelijk te regelen in de homogene voorwaardenpakketten en voorschriften zelf en niet in individuele bepalingen. Verstrenging van de homogene pakketten via individuele voorschriften moet beperkt blijven tot die gevallen waar nodig. De toepassing van integrale milieuvorwaarden zal dan voor bepaalde vormen van milieu-impact die kan uitgaan van de beoogde inrichtingen of activiteiten derhalve niet altijd mogelijk of wenselijk zijn. De Raad is daarom van mening dat mits duidelijke motivering de mogelijkheid moet bestaan om de melding te weigeren.

- [20] **Nadere eisen.** Art. 5.3.5. voorziet in de mogelijkheid van het opleggen van nadere eisen die de integrale milieuvorwaarden kunnen aanvullen. Nadere eisen zijn milieuvorwaarden die in welbepaalde gevallen de afstemming met erg specifieke lokale situaties moeten mogelijk maken. Nadere eisen kunnen worden opgelegd op het tijdstip van aanmelding en, in voorkomend geval, op een later tijdstip. Zij worden opgelegd via een beslissing van het bestuur na een procedure. De Raad is akkoord dat integrale milieuvorwaarden, binnen bepaalde voorwaarden, moeten kunnen worden aangevuld door aanvullende eisen omwille van specifieke en lokale omstandigheden. Vooral wanneer de inrichting gelegen is in of bij een kwetsbaar gebied is de behoefte aan maatwerk groot. Ook de ECWM wijst erop dat wanneer een meer diffuse groep onder de reikwijdte van de amvb's wordt gebracht, de behoefte aan het stellen van nadere eisen groeit. Ook wanneer op het terrein van de verruimde reikwijdte problemen kunnen voorkomen is er nood aan het stellen van nadere eisen. Het gebruik van doelvoorschriften noodzaakt eveneens tot maatwerk. Uit het onderzoek van de ECWM blijkt evenwel dat er tot op heden weinig gebruik is gemaakt van deze mogelijkheid. Normen worden veeleer in onderling en informeel overleg ingevuld. Het stellen van nadere eisen blijkt een te grote administratieve toepassingslast met zich mee te brengen. Nadeel hiervan is dat derden niet op de hoogte geraken van de afspraken en geen bezwaar- of beroepsmogelijkheden hebben. De invulling van de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen is bovendien afhankelijk van de bestuurscapaciteit en kennis binnen de lokale overheden.³⁰ De Raad vraagt in dat verband aan de overheid om voldoende mensen en middelen in te zetten. Bovendien herhaalt de Raad zijn vraag om het toepassingsgebied van de integrale milieuvorwaarden zo veel mogelijk te regelen in de homogene voorwaardenpakketten en voorschriften zelf. Het opleggen van andere eisen mag immers geen verkapt vergunningsstelsel verworden. Dit zou immers de voordelen van de integrale milieuvorwaarden ondermijnen. Wanneer de vergunning een meer geëigend instrument blijkt, is de Raad dan ook voorstander om de melding te weigeren.

30) Advies ECWM, p. 2

II. Bedrijfsinterne milieuzorg - Milieuaudit

[21] **Uitvoering Europese EMAS-verordening**³¹. De Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem (EMAS) werd goedgekeurd op 19 maart 2001. Hoewel een verordening een rechtstreekse werking heeft, diende de Vlaamse overheid nog een reeks complementaire bepalingen uit te werken. Zo moesten tegen uiterlijk 27 april 2002 de nationale erkenningsystemen aan de nieuwe verordening worden aangepast. Het voorontwerp van decreet is hiertoe een aanzet.

De MiNa-Raad vindt het positief dat het voorontwerp met complementaire bepalingen sterk geïnspireerd is op het advies van de MiNa-Raad van 24 januari 2002 over de decretale milieu-audit. De Raad stelt echter vast dat de omzetting laattijdig gebeurt.

[22] **Validatie van de decretaal verplichte milieu-audit door erkende milieuverificateur.** Volgens art 6, 8° van het voorontwerp moet de decretaal verplichte milieu-audit gevalideerd worden door een hiertoe erkende milieuverificateur. Deze erkenning is volgens de toelichting specifiek en valt niet samen met de erkenning van de milieuverificateur zoals voorzien in de EMAS -verordening.

De MiNa-Raad wijst er op dat er drie mogelijke pistes zijn voor de kwaliteitscontrole op de milieuverificateur die instaat voor de validatie van de decretaal verplichte milieu-audit, nl. een erkenning, een accreditatie, en een erkenning die gebaseerd is op een accreditatie³².

31) EMAS II-Verordening (Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de

vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem (EMAS), Pb. L. 2001, nr. 114

32) Accreditering kan gedefinieerd worden als de formele erkenning van de bekwaamheid van een instelling voor het uitvoeren van

Het ontwerp noch de toelichting verschaffen duidelijkheid of de voorgestelde erkenning gebaseerd zou zijn op een accreditatie of niet. De toelichting geeft ook niet aan waarom geopteerd is voor een erkenning en niet voor een accreditatie. De MiNa-Raad vraagt dat de optie van een accreditatie onderzocht zou worden. De Raad draagt hierbij enkele overwegingen aan voor dit onderzoek:

- De werkzaamheden van een milieuverificateur die een decretaal verplichte milieu-audit valideert, zijn tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de werkzaamheden van een EMAS-milieuverificateur. Indien geopteerd wordt voor een accreditatie, kan het evaluatie-onderzoek van een nieuwe accreditatie (voor milieuverificateurs die een decretaal verplichte milieuaudit valideren) gecombineerd worden met de periodieke evaluatie van de bestaande accreditatie. Hierdoor kunnen middelen en tijd bespaard worden.
- Bij accreditatie vervallen de kosten voor de overheid. De overheid moet immers niet investeren in (1) het uitschrijven van een erkenningsprocedure, (2) het behandelen van erkenningsdossiers en (3) het toezicht houden op de werkzaamheden van een erkende milieuverificateur.
- Een accreditatie betekent niet automatisch dat de overheid haar invloed op de milieuverificateur verliest. Vooreerst worden de accreditatievoorwaarden in samenspraak met de Vlaamse overheid opgesteld. Daarenboven heeft de Vlaamse overheid vertegenwoordigers in de beslisorganen van Belcert en kunnen vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid als waarnemer optreden in de auditploegen.

De MiNa-Raad vraagt dan ook dat het voorontwerp de optie van een accreditatie niet zou uitsluiten³³.

[23] **Voorzien in overgangsmaatregelen m.b.t. de erkende/geaccrediteerde milieuverificateur.** Momenteel kan elke geaccrediteerde EMAS-milieuverificateur een decretaal verplichte milieu-audit valideren. Het ontwerp voorziet echter in een nieuwe aparte erkenning. Het afleveren van nieuwe erkenningen/accreditaties vereist enige tijd. De Raad vraagt dan ook de nodige overgangsmaatregelen.

[24] **Vrijstellingsvoorwaarden voor decretaal verplichte milieuaudit.** Art 6, 2° van het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse regering onder door haar bepaalde voorwaarden inrichtingen kan vrijstellen indien die over een bedrijfsintern milieuzorgsysteem beschikken

een specifieke activiteit zoals testen, kalibreren, keuren of certificeren (valideren). Accreditatie mag niet verward worden met een erkenning door een bevoegde overheid. De erkenning kadert in de uitvoering van een specifieke reglementering en valt uitsluitend onder de bevoegdheid van de betreffende

overheid.

33) Dit kan eventueel door in art 6, 8° te stellen dat “de decretaal verplichte milieuaudit gevalideerd moet worden door een daarvoor erkende of geaccrediteerde milieuverificateur” en door de in art 6, 8° en 9° gedelegeerde bevoegdheden aan de Vlaamse regering specifiek te

reserveren voor de erkenning.

Immers in geval van een accreditatie zijn dergelijke bijkomende bevoegdheden niet nodig. Eventuele nadere eisen kunnen in de accreditatievoorwaarden opgenomen worden.

dat gelijkaardige waarborgen biedt. In de memorie van toelichting worden de voorwaarden aangehaald die de MiNa-Raad in zijn advies heeft opgenomen³⁴. Het is evenwel onduidelijk of de Vlaamse regering deze voorwaarden onderschrijft of niet.

De memorie van toelichting suggereert nog een bijkomende voorwaarde, nl. dat: “ISO 14001 slechts aanvaard kan worden als gelijkwaardig met de decretaal verplichte milieu-audit op voorwaarde dat ISO-gecertificeerde bedrijven binnen een redelijke overgangsperiode overschakelen naar EMAS”. De MiNa-Raad vindt het positief dat via de vrijstellingsregeling erkende milieuzorgsystemen worden gestimuleerd. De MiNa-Raad gaat er ook mee akkoord dat EMAS een nog grotere toegevoegde waarde heeft dan ISO 14001 en een bijkomende stimulans verdient. De Raad vraagt of de bijkomende stimulans (ook) niet via andere instrumenten bewerkstelligd kan worden.

34) De MiNa-Raad stelt als voorwaarden dat: a) het toepassingsgebied van het ISO 14001-certificaat of van de EMAS-registratie het toepassingsgebied van de decretaal	verplichte milieuaudit volledig omvat; b) het bedrijf tussen de twee voorziene opeenvolgende audits onafgebroken over een gecertificeerd milieuzorgsysteem	beschikt; c) de openbaarheid van de gegevens die anders via de decretale milieuaudit gerealiseerd wordt, gegarandeerd blijft, en dit zowel intern als extern.
--	--	---

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.106/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 18 maart 2003 door de voormalige minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieuaudit en tot aanvulling ervan met een titel milieuvoorwaarden", en op 14 juli 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking om mededeling van dat advies verzocht, binnen een termijn van dertig dagen, heeft op 7 augustus 2003 het volgende advies gegeven :

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Wat het tweede en het derde van deze drie punten betreft, zijn er geen opmerkingen te maken. Wat de bevoegdheid betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

Artikel 5, 8°, van het voorontwerp van decreet bepaalt dat aan artikel 3.3.1. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid een paragraaf 4 wordt toegevoegd, waarin de Vlaamse regering gemachtigd wordt de in dat artikel toegekende bevoegdheden uit te oefenen door middel van een samenwerkingsakkoord met de federale overheid en de andere gewestelijke overheden.

Luidens de memorie van toelichting is een afzonderlijke goedkeuring van zodanig samenwerkingsakkoord niet meer nodig aangezien de Vlaamse regering gemachtigd wordt dergelijk samenwerkingsakkoord te sluiten.

Indien de uiteenzetting in de memorie van toelichting zo dient te worden begrepen dat genoemde bepaling de Vlaamse regering machtigt tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord zonder dat nadien een decretale bekrachtiging is vereist, stuit deze bepaling op artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Luidens deze bepaling worden samenwerkingsakkoorden gesloten door de bevoegde overheid en behoeven de akkoorden die betrekking hebben op aangelegenheden die bij decreet worden geregeld of die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, de "instemming" bij decreet. Zulk een instemming kan slechts worden gegeven wanneer de concrete inhoud van het betrokken akkoord gekend is, hetgeen een instemming bij voorbaat uitsluit.

Indien evenwel genoemde bepaling zo dient te worden begrepen dat zij een machtiging inhoudt aan de Vlaamse regering tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord, is zij overbodig, aangezien de bevoegdheid van de Vlaamse regering terzake rechtstreeks voortvloeit uit artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 5, 8° moet dan ook uit het ontwerp worden geschrapt.

35.106/1/V

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN, G. DEBERSAQUES,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking 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

Aan artikel 1.1.2, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid worden een 9°, 10°, 11°, 12°, 13°, 14° en 15° toegevoegd, die luiden als volgt :

- "9° inrichting : onder meer bedrijf, werkplaats, opslagplaats, installatie, machine en/of toestel ;
- 10° activiteit : werk of handeling, al dan niet uitgevoerd met behulp van een inrichting ;
- 11° ingedeelde inrichting : een samenhangend geheel, op een bepaalde plaats, van minstens één inrichting of activiteit die op grond van één of meer rubrieken vergunningsplichtig dan wel meldingsplichtig is, en van de daarbij horende door de exploitant beheerde overige inrichtingen en activiteiten ;
- 12° ingedeelde activiteit : tijdelijke, verplaatsbare of mobiele activiteit ;
- 13° minister : de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu ;
- 14° milieuverstoring : verontreiniging, onttrekking en aantasting ;

- 15° aantasting : ingreep van de mens die gevolgen heeft voor de kaderfunctie van het milieu en die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden. De kaderfunctie van het milieu biedt de milieuvorraden en de diensten die het socio-economisch systeem kan gebruiken om naar behoren te functioneren.".

Artikel 3

In hetzelfde decreet wordt een artikel 1.1.3 ingevoegd, dat luidt als volgt :

"Artikel 1.1.3

Tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald, zijn de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen" en de "beste beschikbare technieken" als volgt te begrijpen :

1° "Technieken" omvat :

- a) ieder technisch hulpmiddel en iedere technologie, alsook de wijze waarop installaties worden ontworpen, gebouwd, onderhouden, bediend en ontmanteld ;
- b) het inzetten van grond- en hulpstoffen ;
- c) het inzetten van gekwalificeerd personeel in een inrichting of activiteit ;
- d) de gebouwen waarin een inrichting of activiteit is gevestigd ;

2° "Beschikbare" : op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken al dan niet op het nationale grondgebied worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn ;

3° "Beste" : het meest doeltreffend voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel ;

4° "Overmatig hoge kosten" zijn kosten die :

- a) onredelijk zijn in verhouding tot hun resultaat op het vlak van de bescherming van mens en milieu ; of,

- b) die economisch niet haalbaar zijn in de betrokken industriële context."

Artikel 4

In hetzelfde decreet wordt het opschrift van hoofdstuk III van titel III "De milieuaudit" vervangen door wat volgt : "EMAS en de decretaal verplichte milieuaudit".

Artikel 5

Artikel 3.3.1 van hetzelfde decreet wordt als volgt gewijzigd :

- 1° in § 1 worden de woorden "Verordening (EEG) Nr. 1836/93 van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem" vervangen door de woorden "Verordening (EG) Nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)" ;
- 2° in § 1 worden de woorden "Commissie van de Europese Gemeenschappen" vervangen door de woorden "Europese Commissie" ;
- 3° in § 2 worden de woorden "het orgaan" vervangen door de woorden "de bevoegde instantie" ;
- 4° in § 2 wordt het woord "locaties" vervangen door het woord "organisaties" ;
- 5° in § 2 wordt het cijfer "8" vervangen door het cijfer "6" en het cijfer "9" door het cijfer "7" ;
- 6° in § 2 worden de woorden "Commissie van de Europese Gemeenschappen" vervangen door de woorden "Europese Commissie" ;
- 7° in § 3 wordt het woord "locatie" vervangen door het woord "organisatie".

Artikel 6

Artikel 3.3.2 van hetzelfde decreet wordt als volgt gewijzigd :

- 1° in § 1 wordt het woord "voorwaarden" vervangen door het woord "milieuvorwaarden" en worden de woorden "decretaal verplichte" ingevoegd tussen het woord "eenmalige" en het woord "milieuaudit" ;
- 2° § 1 wordt aangevuld met een tweede lid, dat luidt als volgt :

"De Vlaamse regering kan evenwel inrichtingen die over een bedrijfsintern milieuzorgsysteem beschikken dat gelijkaardige waarborgen biedt onder door haar bepaalde voorwaarden vrijstellen van die verplichting." ;
- 3° in § 2 worden de woorden "decretaal verplichte" ingevoegd tussen het woord "De" en het woord "milieuaudit" ;
- 4° in § 3 worden de woorden "decretaal verplichte" ingevoegd tussen het woord "De" en het woord "milieuaudit" ;
- 5° in § 3 wordt een vijfde streepje ingevoegd, dat luidt als volgt :

"– bodembeheer ;" ;
- 6° § 3 wordt aangevuld met een tweede lid, dat luidt als volgt :

"De Vlaamse regering kan nadere eisen stellen betreffende de inhoud van de decretaal verplichte milieuaudit. Ze kan in dat verband ook haar goedkeuring verlenen aan richtlijnen waarvan het gebruik aanbevolen wordt." ;
- 7° in § 4 worden de woorden "decretaal verplichte" ingevoegd tussen het woord "De" en het woord "milieuaudit" ;
- 8° § 5 wordt vervangen door wat volgt :

"§ 5. De decretaal verplichte milieuaudit moet gevalideerd worden door een daarvoor erkende of geaccrediteerde milieuverificateur. De Vlaamse regering kan nadere eisen stellen betreffende hun validatiewerkzaamheden. Ze kan in dat verband ook haar goedkeuring verlenen aan richtlijnen waarvan het gebruik aanbevolen wordt." ;
- 9° een § 6 wordt toegevoegd, die luidt als volgt :

"§ 6. In voorkomend geval bepaalt de Vlaamse regering de erkenningscriteria en -voorwaarden waaraan een in § 5 bedoelde milieuverificateur

moet voldoen en de wijze waarop hij erkend wordt. De Vlaamse regering bepaalt ook op welke wijze toezicht gehouden wordt op zijn werkzaamheden."

Artikel 7

In artikel 3.3.3, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt het woord "decretaal" ingevoegd tussen het woord "een" en het woord "verplichte".

Artikel 8

In artikel 3.8.1 van hetzelfde decreet worden de woorden "en op de toepassing van de verordening, bedoeld in artikel 3.3.1," ingevoegd tussen het woord "uitvoeringsbesluiten" en het woord "volgens".

Artikel 9

Artikel 3.8.3 van hetzelfde decreet wordt als volgt gewijzigd :

- 1° in § 1 worden de woorden "en van de verordening, bedoeld in artikel 3.3.1," ingevoegd tussen het woord "decreet" en het woord "overtreedt" ;
- 2° in § 2 worden de woorden "en van de verordening, bedoeld in artikel 3.3.1," ingevoegd na het woord "decreet".

Artikel 10

Aan hetzelfde decreet wordt een titel V bestaande uit artikel 5.1.1. tot en met 5.3.7, toegevoegd, die luidt als volgt :

"TITEL V

Algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 5.1.1

De Vlaamse regering kan algemene en sectorale milieuvoorwaarden uitvaardigen.

In voorkomend geval kan de bevoegde overheid overeenkomstig artikel 5.2.3 in de vergunning milieuvoorwaarden bepalen die deze milieuvoorwaarden aanvullen of wijzigen.

De Vlaamse regering kan integrale milieuvoorwaarden uitvaardigen. In voorkomend geval kan de bevoegde overheid overeenkomstig artikel 5.3.5 nadere eisen stellen die deze voorwaarden aanvullen of wijzigen.

Artikel 5.1.2

§ 1. Algemene milieuvoorwaarden gelden voor alle ingedeelde inrichtingen en ingedeelde activiteiten. Ze kunnen eveneens gelden voor de niet ingedeelde inrichtingen en de niet ingedeelde activiteiten, voor zover die uitdrukkelijk worden omschreven door de Vlaamse regering.

Sectorale milieuvoorwaarden gelden voor de categorieën ingedeelde of niet-ingedeelde inrichtingen en activiteiten, aangewezen door de Vlaamse regering.

Algemene en sectorale milieuvoorwaarden gelden niet voor inrichtingen en activiteiten waarop integrale milieuvoorwaarden van toepassing zijn.

§ 2. Algemene en sectorale milieuvorwaarden beogen het voorkomen en beperken van de milieuverstoring die de betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken. In voorkomend geval beogen ze tevens het ongedaan maken van de milieuverstoring die deze inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken.

Artikel 5.1.3

Voor inrichtingen of activiteiten die normaliter enkel milieuverstoring kunnen veroorzaken met een homogeen karakter, in het bijzonder voor deze die normaliter enkel een beperkte milieuverstoring kunnen veroorzaken, kan de Vlaamse regering integrale milieuvorwaarden uitvaardigen. Dit kan op voorwaarde dat de middelen tot het voorkomen, het beperken en, in voorkomend geval, het ongedaan maken van de milieuverstoring bestaan en voorhanden zijn met toepassing van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen.

De integrale milieuvorwaarden bestaan uit een sluitend geheel van voorschriften die beogen alle vormen van milieuverstoring die de betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken, te voorkomen en te beperken. In voorkomend geval beogen ze tevens het ongedaan maken van de milieuverstoring die deze inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken.

Artikel 5.1.4

Bij het vaststellen van algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden houdt de Vlaamse regering minstens rekening met :

- 1° de geldende milieukwaliteitsnormen, met inbegrip van de bijzondere milieukwaliteitsnormen ;
- 2° de bestaande toestand van het milieu, voor zover de betrokken inrichtingen en activiteiten hier milieuverstoring voor kunnen veroorzaken ;
- 3° de resultaten die kunnen worden bereikt met de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen ;
- 4° het feit dat niet elke vorm van beperkte milieuverstoring kan worden voorkomen, beperkt of ongedaan gemaakt ;

5° het feit dat niet elke vorm van milieuverstoring kan worden gemeten of als objectief gegeven kan worden beoordeeld.

Artikel 5.1.5

§ 1. Waar mogelijk geven de algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden de concrete doelstellingen aan die de betrokkenen op de door hen te bepalen wijze moeten verwezenlijken.

Ze kunnen ook aangeven welke middelen moeten worden aangewend. Waar mogelijk geven ze dan ook aan welk beschermingsniveau of welke doelstelling hiermee wordt nagestreefd.

Ze kunnen ook andere verplichtingen opleggen.

§ 2. Als de milieuvorwaarden aangeven welke middelen moeten worden aangewend, kan degene die de inrichting exploiteert of de activiteit uitoefent andere middelen toepassen. Hij moet dan wel kunnen aantonen dat deze andere middelen de milieuverstoring ingevolge de inrichting of activiteit in een minstens gelijkwaardige mate voorkomen, beperken en in voorkomend geval ongedaan maken. De gelijkwaardigheid wordt waar en voor zover mogelijk beoordeeld op basis van het aangegeven beschermingsniveau of de aangegeven doelstelling.

Iedere toepassing van andere middelen moet worden opgenomen in een milieujournaal. Het milieujournaal is een drager van informatie, die door de exploitant wordt bijgehouden op de inrichting. De overheid kan het document steeds op eenvoudig verzoek inzien, of er een afschrift van verkrijgen.

Inplantingsgeboden, inplantingsverboden of afstandregels worden voor de toepassing van deze bepaling niet beschouwd als middelenvoorschriften.

In het besluit houdende milieuvorwaarden kan de Vlaamse regering deze mogelijkheid beperken of uitsluiten. De Vlaamse regering kan tevens nadere regels of algemene richtlijnen uitvaardigen met betrekking tot de wijze waarop de gelijkwaardigheid moet worden beoordeeld.

Artikel 5.1.6

§ 1. De Vlaamse regering maakt een voorontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvoorwaarden bij uittreksel bekend in het Belgisch Staatsblad. De volledige tekst wordt op de website van de Vlaamse overheid geplaatst.

De Vlaamse regering brengt de tekst van een voorontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van sectorale of integrale milieuvoorwaarden ook ter kennis van de representatieve beroepsvereniging(en) en paritaire comité(s) van de betrokken sector.

Binnen een termijn van zestig dagen na de publicatie van het voorontwerp kan eenieder bezwaren of opmerkingen schriftelijk ter kennis brengen van het daartoe in de bekendmaking aangewezen bestuur.

§ 2. Gelijktijdig met de bekendmaking zendt de Vlaamse regering het voorontwerp van besluit voor advies aan de adviesraad, of de adviesraden, met algemene adviesbevoegdheid inzake het milieubeleid. De raad of raden brengen een met redenen omkleed advies uit binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het ontwerp.

§ 3. Bij het opstellen van het besluit houdt de Vlaamse regering rekening met tijdig verstrekt advies en tijdig ingediende bezwaren of opmerkingen.

Als de Vlaamse regering geen gevolg geeft aan een bij unanimité aangenomen onderdeel van een advies, verantwoordt ze dit in een verslag. Dit verslag wordt bekendgemaakt samen met het besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvoorwaarden.

§ 4. De Vlaamse regering stelt het besluit houdende vaststelling of wijziging van milieuvoorwaarden vast.

§ 5. In zoverre internationale verplichtingen het volgen van de in § 1 tot en met § 3 vermelde procedure onmogelijk maken, kan van deze procedure worden afgeweken en desnoods worden afgezien.

Artikel 5.1.7

Tenzij anders wordt bepaald in het besluit houdende milieuvoorwaarden zijn milieuvoorwaarden na afloop van een door de Vlaamse regering te bepa-

len overgangstermijn van toepassing op de bestaande inrichtingen en activiteiten. De Vlaamse regering houdt hierbij rekening met de in art. 5.1.4 opgesomde elementen.

Artikel 5.1.8

De Vlaamse regering laat de milieuvoorwaarden minstens om de tien jaar evalueren, onder meer in het licht van de in artikel 5.1.4 opgesomde elementen. Ze gaat op basis van deze evaluaties na of een aanpassing van de milieuvoorwaarden wenselijk is.

Ten hoogste zeven jaar na de inwerkingtreding van deze titel laat de Vlaamse regering een evaluatie uitvoeren van het toepassingsgebied van de integrale milieuvoorwaarden, bedoeld in art. 5.1.3.

HOOFDSTUK II

Bijzondere bepalingen inzake algemene en sectorale milieuvoorwaarden

Artikel 5.2.1

De algemene en sectorale milieuvoorwaarden kunnen verschillen naar gelang van :

- 1° de omvang van de betrokken inrichtingen en activiteiten ;
- 2° de ligging van deze inrichtingen en activiteiten in of nabij gebieden die een bijzondere bescherming behoeven, hetzij wegens de bestemming die ze hebben, hetzij wegens de functies die ze vervullen of dienen te vervullen ;
- 3° de ligging van deze inrichtingen en activiteiten nabij andere inrichtingen en activiteiten.

Artikel 5.2.2

Sectorale milieuvoorwaarden kunnen algemene milieuvoorwaarden aanvullen.

De sectorale milieuvoorwaarden kunnen strengere voorschriften bevatten dan de algemene milieuvoorwaarden, behoudens andersluidende bepaling in de algemene milieuvoorwaarden.

In de gevallen, bepaald in de algemene milieuvoorwaarden, en binnen de grenzen, bepaald door de algemene milieuvoorwaarden, kunnen de sectorale milieuvoorwaarden er in minder strenge zin van afwijken.

Artikel 5.2.3

De milieuvoorwaarden, bepaald in een vergunning, kunnen de algemene en sectorale milieuvoorwaarden aanvullen.

Ze kunnen strengere voorschriften bevatten dan de algemene en sectorale milieuvoorwaarden, behoudens andersluidende bepaling in de algemene en sectorale milieuvoorwaarden.

In de gevallen, bepaald in de algemene milieuvoorwaarden, en binnen de grenzen, bepaald door de algemene of sectorale milieuvoorwaarden, kunnen ze er in minder strenge zin van afwijken.

HOOFDSTUK III

Bijzondere bepalingen inzake integrale milieuvoorwaarden

Artikel 5.3.1

Bij de keuze en de afbakening van de categorieën van inrichtingen of activiteiten waarvoor al dan niet integrale voorwaarden zullen worden opgesteld, houdt de Vlaamse regering rekening met :

- 1° de bestaande toestand van het milieu, voor zover de betrokken inrichtingen en activiteiten hiervoor milieuverstoring kunnen veroorzaken ;
- 2° de milieuverstoring die de betrokken inrichtingen of activiteiten kunnen veroorzaken ;
- 3° de mogelijkheden tot het voorkomen, beperken en in voorkomend geval ongedaan maken van de milieuverstoring die de betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken.

In een verslag bij het besluit houdende integrale milieuvoorwaarden wordt aangegeven op welke wijze deze aspecten bij de voorbereiding van de maatregel zijn betrokken.

Artikel 5.3.2

Ieder besluit houdende integrale milieuvoorwaarden bevat onder meer :

- 1° de definities van de begrippen die in het besluit worden gehanteerd ;
- 2° de omschrijving van de inrichtingen en activiteiten waarop het besluit van toepassing is en, in voorkomend geval, de omschrijving van de inrichtingen en activiteiten waarop het besluit niet van toepassing is ;
- 3° in voorkomend geval, het ontbreken van een meldingsplicht ;
- 4° de integrale voorwaarden die van toepassing zijn ;
- 5° in voorkomend geval, de informatie die moet worden meegedeeld bij melding ;
- 6° in voorkomend geval, de gevallen waarin en de grenzen waarbinnen het bevoegde bestuur nadere eisen kan stellen ;
- 7° in voorkomend geval, de overgangsbepalingen.

Artikel 5.3.3

Tenzij het besluit houdende integrale milieuvoorwaarden het uitdrukkelijk anders bepaalt, zijn de inrichtingen en activiteiten waarvoor integrale milieuvoorwaarden zijn uitgevaardigd meldingsplichtig. In voorkomend geval verantwoordt de Vlaamse regering in het verslag, bedoeld in art. 5.3.1, tweede lid, waarom ze afziet van de meldingsplicht.

Artikel 5.3.4

Integrale milieuvoorwaarden kunnen verschillen naar gelang van :

- 1° de omvang van de betrokken inrichtingen en activiteiten ;
- 2° de ligging van deze inrichtingen en activiteiten in of nabij gebieden die een bijzondere bescherming behoeven, hetzij door de bestemming die zijn hebben, hetzij door de functies die ze vervullen of dienen te vervullen ;

3° de ligging van deze inrichtingen en activiteiten nabij andere inrichtingen en activiteiten.

Integrale voorwaarden kunnen een inplantingsgebod, een inplantingsverbod of afstandregels bevatten.

Artikel 5.3.5

§ 1. In een besluit houdende integrale milieuvoorwaarden kan worden bepaald dat aan de betrokken inrichtingen of activiteiten nadere eisen kunnen worden gesteld. Als een besluit houdende integrale milieuvoorwaarden voorziet in de mogelijkheid om nadere eisen te stellen, bepaalt het de gevallen waarin en de grenzen waarbinnen zulks kan.

§ 2. Nadere eisen kunnen de integrale milieuvoorwaarden aanvullen.

Ze kunnen strengere voorwaarden bevatten dan de integrale milieuvoorwaarden, behoudens andersluidende bepaling in de integrale milieuvoorwaarden.

Ze kunnen enkel worden opgelegd als dit aangegeven is in het licht van de plaatselijke omstandigheden.

Artikel 5.3.6

Als op een inrichting of activiteit verschillende besluiten houdende integrale voorwaarden van toepassing zijn en deze besluiten op bepaalde punten niet met elkaar verenigbaar zijn, past de exploitant de voorwaarden toe die de grootste bescherming van mens en milieu waarborgen.

Artikel 5.3.7

Onverminderd de naleving van de integrale milieuvoorwaarden, is de exploitant verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om mens en milieu te beschermen tegen milieuverstoring die niet kan worden voorkomen, beperkt of in voorkomend geval ongedaan gemaakt door de integrale milieuvoorwaarden.

HOOFDSTUK IV

Overgangsbepalingen

Artikel 5.4.1

Artikel 5.1.5, § 2, treedt, voor wat betreft de algemene en sectorale milieuvoorwaarden, in werking op de datum die wordt bepaald door de Vlaamse regering. Deze datum kan verschillen van sector tot sector.

Vanaf deze datum is artikel 20, eerste lid van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, niet meer van toepassing voor de betrokken sector of sectoren.

Gemotiveerde individuele afwijkingen van algemene en sectorale milieuvoorwaarden die om technische redenen noodzakelijk zijn die worden ingediend na deze datum, worden – in afwijking van artikel 20, tweede lid van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning – al dan niet toestaan overeenkomstig de procedure voor vergunningsaanvragen van ingedeelde inrichtingen van de eerste klasse."

Artikel 11

Het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning wordt gewijzigd als volgt :

1° artikel 20, eerste lid, wordt vervangen door wat volgt :

"Een representatieve organisatie of een adviesraad met algemene adviesbevoegdheid inzake het milieubeleid kunnen gemotiveerd een sectorale afwijking aanvragen van algemene of per categorie van inrichtingen geldende milieuvoorwaarden. De Vlaamse regering kan bij gemotiveerd besluit de afwijking toestaan indien dit om technische redenen noodzakelijk is. Zij kan in dat besluit andere milieuvoorwaarden wijzigen, die gelden voor de categorie van inrichtingen waarvoor de afwijkingsaanvraag werd ingediend, dan milieuvoorwaarden waarvan de afwijking wordt aangevraagd. De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast voor de behandeling van de afwijkingsaanvraag en bepaalt de voorwaarden waaronder de afwijking kan worden toegestaan.

Een exploitant van een inrichting kan gemotiveerd een individuele afwijking aanvragen van algemene of per categorie van inrichtingen geldende milieuvoorwaarden. De Vlaamse regering kan bij gemotiveerd besluit de afwijking toestaan indien dit om technische redenen noodzakelijk is. De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast voor de behandeling van de afwijkingsaanvraag en bepaalt de voorwaarden waaronder de afwijking kan worden toegestaan." ;

2° artikel 20, derde lid, wordt opgeheven ;

3° in artikel 22 wordt de term "exploitatievoorwaarden" vervangen door de term "milieuvoorwaarden".

Artikel 12

De milieuverificateurs, die overeenkomstig art. 3.3.1 zijn erkend met het oog op de toepassing van Verordening (EEG) Nr. 1836/93 van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem of Verordening (EG) Nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), blijven bevoegd voor het valideren van een decretaal verplichte milieu-audit voor een periode van 3 jaar na de inwerkingtreding van een systeem voor erkenning of accreditatie dat wordt opgezet overeenkomstig artikel 3.3.2, § 5 en § 6, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Artikel 13

Dit decreet treedt in werking op de datum die wordt bepaald door de Vlaamse regering.

De artikelen 4, 5, 6, 7, 8 en 9 treden evenwel in werking op de datum van bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.

Brussel, 19 september 2003.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

*De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw
en Ontwikkelingssamenwerking,*

Ludo SANNEN
