

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



Zitting 2003-2004

22 december 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**

HOORZITTING

VERSLAG

**namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening
uitgebracht door de heer Johan Malcorps**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Jacques Timmermans.

Vaste leden :

de heren Gerald Kindermans, Jan Laurys, Erik Matthijs,
Jef Van Looy ;

de heer Jacques Devolder, mevrouw Dominique Guns, de
heren Patrick Lachaert, Paul Wille ;

de heer Jean Geraerts, mevrouw Marleen Van den Eynde,
de heer Frans Wymeersch ;

de heren Jacky Maes, Jacques Timmermans ;

de heer Johan Malcorps ;

de heer Jos Bex.

Plaatsvervangers :

de heer Jos De Meyer, mevrouw Gisèle Gardeyn-Debever,
de heren Mark Van der Poorten, Jan Verfaillie ;

de heer Louis Bril, mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht,
de heren Guy Sols, Gilbert Van Baelen ;

mevrouw Niki De Gryze, de heren Pieter Huybrechts, Jan
Penris ;

de heren Bruno Tobback, Jan Van Duppen ;

mevrouw Vera Dua ;

de heer Herman Lauwers.

Zie :

1846 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

– Nr. 2 : Amendementen

INHOUD

Blz.

Hoorzitting met :

I. Vlaams Economisch Verbond (VEV)	4
II. Unie van Zelfstandige Ondernemers (Unizo)	7
III. Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-Raad).....	9

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening hield op 11 december 2003 een hoorzitting over het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieuaudit en tot aanvulling ervan met een titel milieuvoorwaarden.

I. Vlaams Economisch Verbond (VEV)

De heer Jacques Timmermans, voorzitter : Vandaag horen we vertegenwoordigers van het VEV, Unizo en de MiNa-Raad over het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieuaudit en tot aanvulling ervan met een titel milieuvoorwaarden.

De heer Marc Van den Bosch, adviseur studiedienst Vlaams Economisch Verbond : Eerst enkele algemene opmerkingen. Het ontwerp van decreet gaat een stuk verder dan de integrale voorwaarden en de milieuaudit. In de eerste plaats worden de definities een heel stuk uitgebreid.

Definities

Er is bijvoorbeeld bij de definities een uitbreiding van inrichting naar activiteit. Men kan zeggen dat dit een louter semantische discussie is, maar het kan ook veel verder gaan. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan over mobiele installaties, zoals citernewagens of over vrachtschepen. Men kan zich afvragen of het wel mogelijk is daarvoor maatregelen te treffen vermits ze reeds onder de transportwetgeving vallen.

De definitie van het ontwerp van een ingedeelde inrichting is “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 behorende door de exploitant beheerde overige inrichtingen en activiteiten”. De term inrichting gaat dus verder dan één rubriek.

Op dit ogenblik wordt de term anders gebruikt. De definitie in Vlarem II, en de gewoontes die onder meer bij de milieucoördinatoren zijn ontstaan, impliceren dat een ingedeelde inrichting overeenkomt met een inrichting vermeld in de rubrieken

van de Vlarem. Nu wordt de term ingedeelde inrichting uitgebreid naar iets wat staat tussen de huidige begrippen ‘milieutechnische eenheid’ en ‘inrichting’. Deze werkwijze heeft wellicht een aantal voordelen, maar zal bij de betrokkenen ook voor een aantal onduidelijkheden zorgen.

In een voorontwerp van decreet over bronnencontrole, dat de minister reeds voor een eerste advies aan de SERV en de MiNa-Raad heeft bezorgd, staan deze definities ook vermeld. Misschien lopen de nu voorgestelde definities vooruit op de titel bronnencontrole die er zou aankomen.

Een belangrijke discussie is die over best available technology (BAT) of best available technology not entailing excessive costs (BATNEEC). Spreken we over de beste beschikbare technieken en zit het kostenelement daar al dan niet in ? Beide definities worden ingevoerd in het ontwerp van decreet. De motivatie is dat BATNEEC onvoldoende is om voorwaarden op te leggen voor een aantal richtlijnen uit de jaren tachtig, onder meer inzake kwik en cadmium. De administratieve praktijk dat men verder kan gaan dan strikt noodzakelijk in functie van wat in de richtlijn staat, zou onvoldoende zijn voor een correcte omzetting van de richtlijn. Onze visie is – en dat is als dusdanig aangehaald in het SERV-advies – dat de discussie over BAT of BATNEEC eigenlijk voorbijgestreefd is. De IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control) van 1996, dus eigenlijk een recentere richtlijn, spreekt over de beste beschikbare technieken, waarvan de economische afweging een integraal onderdeel uitmaakt. We denken dat dit de oudere principes voldoende vervangt. Voor zover we weten zijn er op dit moment ook geen problemen met de omzetting van oudere richtlijnen uit het begin van de jaren tachtig. We vragen ons af of het wel nodig is om de beide definities nu in het ontwerp op te nemen. We denken bovendien dat het strenger zijn dan de BATNEEC, als de kwaliteitsdoelstellingen dit noodzakelijk maken, voldoende vervat zit in de Vlarem-definities, in de Vlarem-teksten en in de uitvoeringsbesluiten. Daar staat duidelijk dat BBT moet toegepast worden, inclusief de notie geen overmatige kosten. Artikel 3.3.0.1 van Vlarem II voorziet in een verstrenging als de kwaliteitsdoelstellingen die opgelegd worden door de richtlijnen, niet gehaald worden. Dat is dus meer dan een administratieve praktijk, het staat voldoende in de Vlarem-teksten. Daarom pleiten we voor het gebruik van de BATNEEC-definitie die kan worden overgenomen van de IPPC-richtlijnen en van de wetteksten.

Milieuaudit

De decretale milieuaudit werd midden de jaren negentig ingevoerd om bedrijven ertoe aan te zetten bewuster bezig te zijn met milieubeheer, om een aanloop te geven naar milieuzorgsystemen. De twee belangrijkste wijzigingen die nu worden voorgesteld, zijn de inhoudelijke uitbreiding naar bodembeheer en de vrijstelling van de decretaal verplichte milieuaudit voor bedrijven die intussen een eigen bedrijfsintern milieuzorgsysteem hebben. De memorie van toelichting verwijst naar wat de Vlaamse regering kan doen. Bedrijven die EMAS-geregistreerd zijn, zouden de vrijstelling krijgen, bedrijven die een ISO 14001-certificaat hebben, alleen in overgang naar EMAS, dus eigenlijk als een kortetermijnmaatregel.

In het advies van de MiNa-Raad van 24 januari 2002 waren groene beweging, werkgevers en vakbonden het unaniem eens dat ISO 14001 ook vrijgesteld zou moeten worden onder een aantal voorwaarden. Uiteraard moet het toepassingsgebied hetzelfde zijn. Men kan moeilijk aan een heel bedrijf een vrijstelling geven als alleen het magazijn ISO-gecertificeerd is. Het is ook logisch dat het onafgebroken gecertificeerd moet zijn. De openbaarheid van gegevens, extern en intern, moet gewaarborgd zijn. We denken dat dit essentieel is.

We denken dat de meerwaarde van de decretale milieu-audit zeer beperkt is, zowel voor de bedrijven als voor de administratie. Er zijn een aantal wijzigingen. EMAS II gaat veel duidelijker in de richting van ISO 14001, één van de bijlagen is zelfs een letterlijke kopie. ISO 14001 is wereldwijd aanvaard, wat belangrijk is voor bedrijven met een moederhuis buiten de Europese Unie. De geest van ISO 14001 is ook het verbeteren van de prestaties. Het staat niet letterlijk in de voorwaarden, maar er zijn wijzigingen op komst waardoor dat wel het geval zal zijn. Een andere reden, aangehaald door tegenstanders van de vrijstelling voor ISO 14001, is dat het niet expliciet in ISO 14001 staat dat moet voldaan worden aan de milieuvoorwaarden. In elk geval is nu reeds voorzien dat het systeem moet leiden tot het voldoen aan de milieuvoorwaarden. In de geplande wijzigingen voor de ISO 14001 zal daarin wel voorzien worden. Het voldoen aan milieuvoorwaarden zal er expliciet in opgenomen worden. Nederland koppelt ook voordelen aan ISO 14001-certificaten, zoals de inspectiefrequenties, en gaat dus nog een stuk verder dan een vrijstelling van milieuaudit eens om de vijf jaar.

We denken dus dat zowel EMAS als ISO 14001 een basis zijn voor volledige vrijstelling. Er moet worden onderzocht hoe Vlaanderen een beter gebruik kan maken van milieuzorg. Ook de EMAS-richtlijn vraagt dat overigens.

Integrale milieuvoorwaarden

De SERV was reeds in 1998 vragende partij voor integrale milieuvoorwaarden. De huidige situatie is dat ondernemingen van klasse III meldingsplichtig zijn en de ondernemingen van klasse II milieuvergunningplichtig bij de gemeenten. In de plaats hiervan komt een systeem te staan van integrale voorwaarden. In principe zijn de bedrijven meldingsplichtig behalve als ze door de overheid uitgesloten worden van het systeem.

In ieder geval zal het nodig zijn een en ander verder uit te werken en operationeel te maken. Op dit ogenblik wordt er alleen een kader gecreëerd. Er is sprake van een aanmeldingsplicht, vermoedelijk bij de gemeente. De bevoegdheid voor nadere eisen ligt wellicht ook bij de gemeente. Ook de te volgen procedure voor de nadere eisen wordt op dit ogenblik niet geregeld.

We willen waarschuwen voor wat een redelijk zware procedure zou kunnen worden. Het gaat om kleine en middelgrote ondernemingen met homogene, dat wil zeggen duidelijk te omschrijven, activiteiten met een beperkte milieu-impact. Het mag geen verkapt vergunningensysteem worden. De meldingsplicht blijft in ieder geval bestaan. Er moeten pakketten opgemaakt worden die volgens het besluit in openbaar onderzoek gaan. Er worden waarschijnlijk adviezen gevraagd aan de MiNa-Raad en aan de SERV. De pakketten kunnen gemoduleerd worden in functie van grootte en ligging ten opzichte van bijzonder beschermd gebied of andere activiteiten. Dat maakt dat ze ook al vrij complex kunnen worden. Daarnaast kunnen nog nadere eisen worden gesteld, waarbij er wellicht ook nog een beroepsprocedure zal moeten worden uitgewerkt. Er is ook nog voorzien in een opvangbepaling, het principe van de goede huisvader of misschien nog wat meer.

Het VEV is voorstander van deze procedure. Als we er niet in slagen een groot deel van de bedrijven van klasse II hierin onder te brengen, zal het echter neerkomen op een verzwarende van de bestaande procedure. Voor de huidige klasse III zal het jammer genoeg geen vereenvoudiging zijn. Veel zal afhangen van de manier waarop de pakketten zullen worden uitgewerkt.

Ook inzake inplantingsgeboden en -verboden houdt de tekst reeds gedeeltelijk rekening met het SERV-advies. We moeten ervoor zorgen dat via andere instrumenten een zelfde beschermingsniveau voor mens en natuur kan worden gehaald. Zo kan men ervoor zorgen dat afstandsregels niet altijd noodzakelijk zijn. Dat is zeker ook belangrijk voor voedingsbedrijven.

Het ontwerp van decreet bepaalt dat de Vlaamse regering de milieuvoorwaarden om de 10 jaar zal evalueren. Het toepassingsgebied van integrale voorwaarden wordt binnen de 7 jaar herzien. Een evaluatie van de milieuvoorwaarden is volgens ons erg zinvol. Sommige voorwaarden dateren intussen van de jaren zeventig en zijn aan herziening toe. Op dit moment is het voor het VEV onduidelijk hoe dit zal gebeuren, maar ik pleit ervoor de ondernemingen hierbij te betrekken. Vroeger bestonden er subcommissies bij de afdeling Milieuvergunningen, die zeer ernstig werk leverden en in verschillende provincies gedurende meerdere jaren actieve werkgroepen hadden. Deze subcommissies zorgden voor aangepaste Vlarem-wijzigingen. De betrokkenheid van ondernemingen en organisaties zou het best decretaal verankerd worden, om later discussies te vermijden.

Op dit moment is in Vlarem opgenomen dat men volgens bepaalde regels moet werken, tenzij anders bepaald wordt in de milieuvergunning. De provincie of de gemeente krijgt hierdoor de mogelijkheid om individuele afwijkingen toe te staan. De onderneming kan ook een afwijkingsaanvraag indienen bij de minister voor de toepassing van verbods- en afstandregels. Dit is echter niet mogelijk voor emissiegrenswaarden. De voorgestelde procedure voor de aanvraag van individuele afwijkingen gaat in de richting van een milieujournaal, waarbij men zelf wijzigingen bijhoudt. Deze regel zou niet van toepassing zijn op inplantingsverboden en afstandregels. Andere afwijkingen zouden geregeld worden in de procedure van de milieuvergunning.

Er is enige discussie binnen het VEV over de beoordeling van deze bepalingen. Ik denk dat het een goede zaak is dat er een milieujournaal komt, aangezien de bedrijven op die manier een deel van de verantwoordelijkheid dragen. Het verlegt echter het probleem van de goedkeuring van een afwijkingsaanvraag naar de inspectie. De inspectie moet immers op het einde van het jaar uitmaken of het bedrijf correct heeft gehandeld. Ik denk dat het decreet of een uitvoeringsbesluit moet verduidelijken hoe ver men kan gaan in het milieujournaal. Het verleggen van het probleem naar de inspectie kan immers ook voor enkele andere problemen zorgen.

Wanneer de inspectie een overtreding vaststelt, moet een proces verbaal worden opgesteld. Iedereen is dus gebaat bij maximale duidelijkheid. De procedure via de milieuvergunning is volgens mij een goede zaak.

Inzake de sectorale afwijking voorziet Vlarem II reeds in de mogelijkheid dat sectorale organisaties een afwijkingsaanvraag kunnen indienen bij de minister. Een afwijkingsaanvraag van een van deze representatieve organisaties wordt voorgelegd aan de MiNa-Raad of de SERV. Op dit moment is daar geen procedure voor vastgelegd. Tijdens deze regeerperiode is de procedure enkele malen gebruikt door het VEV en Unizo. De mogelijkheid om een sectorale afwijkingsaanvraag in te dienen wordt geschrapt op het moment dat het nieuwe systeem rond milieuvoorwaarden operationeel is. Deze wijziging wordt gemotiveerd door elke tien jaar in een evaluatie te voorzien, de creatie van een procedure via advies en openbaar onderzoek bij het stellen van nieuwe voorwaarden en het bekomen van een betere afweging tussen sectoren.

Het VEV pleit voor het behoud van de huidige regeling voor sectorale afwijkingen, die slechts in nood wordt aangewend. Het aantal vragen duidt aan dat de betrokken organisaties zoals VEV en Unizo voorzichtig met de uitzonderingsmaatregel omgaan. Het VEV kijkt eerst binnen de sector of er effectief unanimitéit bestaat over een probleem en of er geen andere sectoren geschaad worden door de gevraagde uitzondering, alvorens een vraag tot afwijking in te dienen. Als deze mogelijkheid wordt geschrapt, is er binnen de bestaande wetgeving geen officiële wijze meer om knelpunten in de milieuvoorwaarden aan te kaarten. Op dat moment is er immers een leemte in de evaluatie van de milieuwetgeving.

De heer Erik Matthijs : Ik stel vast dat de syndicale organisaties, het VEV en Unizo zich hebben onthouden van het MiNa-advies. Wat is de reden daarvan ?

De heer Marc Van den Bosch : De reden is te vinden in de relatie tussen de SERV en de MiNa-Raad. De sociale partners hebben afgesproken dat hun advies op het voorontwerp van decreet gegeven zou worden in de SERV. Wij zouden dit geen tweede keer doen in de MiNa-Raad.

De heer Jacques Timmermans, voorzitter : Ik heb vroeger een nota laten verzenden aan de commissieleden over de relatie tussen de SERV en de MiNa-Raad. Het is al langer zo dat de sociale partners zich systematisch onthouden binnen de MiNa-

Raad. Het probleem is bekend en de aangekondigde hervorming van de raden en adviesorganen moet tot een oplossing leiden.

De heer Erik Matthijs : Volgens het voorgestelde artikel 5.1.7 vallen bestaande inrichtingen en activiteiten na een overgangperiode onder het nieuwe decreet en de nieuwe milieuvorwaarden. Ik vraag me af of de overgangstermijn voor inrichtingen en activiteiten die momenteel een vergunning hebben niet gelijk moet zijn met de looptijd van de geldende milieuvergunning. Wat denkt het VEV hierover ?

De heer Marc Van den Bosch : Er zouden enkele problemen kunnen ontstaan voor een aantal bestaande installaties, afhankelijk van de overgangstermijn die wordt bepaald. In het verleden werd aan bepaalde inrichtingen een overgangstermijn toegekend terwijl voor andere bestaande inrichtingen bestaande regels van toepassing bleven. Veel hangt af van de mate waarin bestaande inrichtingen kunnen worden aangepast aan de nieuwe situatie.

De heer Patrick Lachaert : Bij de aanvang van uw betoog heeft u een aantal bedenkingen gemaakt over bepaalde definities en de uitbreiding daarvan. Kunt u dat verder verduidelijken ?

De heer Marc Van den Bosch : Allereerst wil ik op het belang van het geheel wijzen. Het is een verre gaande en politieke beslissing om het decreet uit te breiden van inrichtingen naar activiteiten. Mobiele installaties zouden in de toekomst onder het vergunningensysteem vallen. De memorie van toelichting bij het aspect bronnencontrole vermeldt als voorbeeld mestkarren en vrachtschepen. Ik ken de wetgeving op het transport niet volledig, maar ik vraag me af in hoeverre Vlaanderen op dat vlak wil of kan ingrijpen. Het ontwerp is nog niet voldoende uitgewerkt. Voor een aantal mobiele installaties, zoals asfaltinstallaties, kan deze regelgeving noodzakelijk zijn, maar in de huidige vorm is de bepaling te algemeen.

De heer Johan Malcorps : Ik denk dat het een goede zaak is om voor de milieuaudit een vrijstelling te geven als een bedrijf een eigen milieuzorgsysteem heeft. Ik ben het met u eens dat ISO 14001 internationaal erkend is. Toch dragen de bedrijven een zekere verantwoordelijkheid. In Nederland werd een studie uitgevoerd door het Expertisecentrum Rechtshandhaving waarin werd nagegaan of de ISO-gecertificeerde bedrijven betere resultaten boekten in het kader van afvalwaterlozing. Hieruit bleek dat de ISO-gecertificeerde bedrijven het

slechter deden dan de niet-gecertificeerde bedrijven. Er spelen ook marktmechanismen in dit zelfcontrolesysteem. Daarom blijft toezicht op het systeem noodzakelijk, bijvoorbeeld door het VEV en door de overheid. Ik vind het niettemin belangrijk dat bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid nemen via milieuzorgsystemen. Ik zal aan de minister vragen hoe het systeem controleerbaar kan worden gehouden.

De heer Marc Van den Bosch : Tijdens de vorige regeerperiode werd reeds een discussie gevoerd over de mogelijkheid om vereenvoudigde vergunningsprocedures te koppelen aan ISO-normen. Het aantal bedrijven dat een ISO- of EMAS-certificaat heeft is in Vlaanderen relatief laag in vergelijking met andere landen. Sommige landen geven allerlei voordelen aan bedrijven die de ISO-normen halen. Ook de schaal van de ondernemingen en de perceptie van concurrenten speelt hierin een rol.

De heer Erik Matthijs : Ik heb de indruk dat het hier niet gaat om een vereenvoudiging van de regelgeving, maar wel om een versoepeling. Is het juist dat de regelgever met het opmaken van een eenvoudig besluit de milieuwetgeving voor een bedrijfstak kan veranderen zonder voorafgaandelijk de milieuwetgeving in het parlement te brengen ? Ik denk dat dit voor de omzetting van Europese richtlijnen een meer flexibel systeem kan zijn.

De heer Marc Van den Bosch : Ik denk dat die indruk onjuist is. Wat in Vlaanderen nu verspreid staat over verscheidene rubrieken, zal worden gebundeld in één besluit. Ik denk dat dit decreet verder analoog is met de huidige werkwijze.

II. Unie van Zelfstandige Ondernemers (Unizo)

De heer Piet Vanden Abeele, milieuadviseur studiedienst Unizo : De integrale voorwaarden zijn het meest relevant voor onze doelgroep, met name de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen.

Het Vlaams regeerakkoord van 1999 stelde al dat de milieuvergunningsplicht vervangen zou worden door integrale voorwaarden voor homogene activiteiten die slechts een beperkte milieubelasting met zich mee brengen. Hiermee werd ingespeeld op een concreet Unizo-actiepunt, met name om de milieuvergunningsplicht te vervangen door een pakket specifieke voorwaarden, gekoppeld aan een eenvoudige melding. In het kader van de beleidsintenties met betrekking tot de vermindering van de administratieve rompslomp is dit een realistische

benadering : momenteel moet bijna elk bedrijf over een milieuvergunning beschikken. Omdat ondernemingen, om te kunnen overleven, geregeld moeten diversifiëren en inspelen op nieuwe situaties, moeten ze in de praktijk ook gemiddeld om de vijf jaar nieuwe vergunningen aanvragen voor uitbreidingen, verplaatsingen, verbouwingen, nieuwe tanks, koelinstallaties, wijzigingen in productieprocessen, wijziging van de afvalwatersituatie en dergelijke meer.

Voor al voor kleinere bedrijven kan een milieuvergunningsaanvraag uitgroeien tot een ware lijdensweg. Het aanvraagdossier moet immers de vereiste 'Vlarem-rubrieken' bevatten en daarvoor is al snel de hulp van milieustudiebureaus vereist. Bovendien komt elk aanvraagdossier in de praktijk overeen met een papierberg met als bijlage onder meer de statuten van de onderneming, alle wijzigingen aan de statuten, kopieën van vroegere vergunningen, diverse plannen en andere administratieve stukken, die meestal bij andere gelegenheden al verschillende keren aan diverse andere overheden overgemaakt werden. Het aanvraagformulier van 13 bladzijden groeit daardoor al snel uit tot een bundel van minimaal 50 à 100 bladzijden die in zeventvoud of in tienvoud moet worden ingediend.

In het beste geval ontvangt het betrokken bedrijf na enkele maanden zijn milieuvergunning, en een dik pak milieuvoorschriften dat opgemaakt is in een technisch-juridisch jargon en verre van gebruiksvriendelijk is. Zo moet de ondernemer zelf gaan uitvissen wat van toepassing is in zijn situatie. Die gang van zaken is helemaal niet efficiënt voor een modaal klein bedrijf.

Binnenkort wordt de stilzwijgende milieuvergunning afgeschaft. Die 'stilzwijgende vergunning' was de stok achter de deur om ambtenaren en politici de beslissingstermijnen te laten respecteren, anders volgde er automatisch een weigering (in eerste aanleg) of een toekenning (in beroep). Nu die dwingende termijnen wegvallen, bestaat het risico dat de milieuvergunning dezelfde weg opgaat als de bouwvergunning waar de behandelingstermijn slechts een 'termijn van orde' is, die dikwijls (ruim) overschreden wordt. Daardoor raken bedrijven soms maandenlang geblokkeerd. De integrale voorwaarden, gekoppeld aan een eenvoudige melding, komen dus niets te vroeg.

In de toekomst zullen niet alleen klasse 3-bedrijven en bedrijven die vandaag klasse 2-milieuvergunningsplichtig zijn onder het stelsel van integrale voorwaarden kunnen ressorteren. Volgens de memorie van toelichting zou dit ook kunnen gelden

voor sommige KMO's die onder klasse 1 vallen, bijvoorbeeld schrijnwerkerijen, drukkerijen, enzovoort met een totale drijfkracht die hoger is dan 200 kilowatt. De voorwaarde is wel dat de milieu-problematiek overzichtelijk is. Echt grote bedrijven zullen sowieso niet in aanmerking komen wegens de Europese regelgeving, die de toepassing van het stelsel van integrale voorwaarden voor dergelijke activiteiten zo goed als onmogelijk maakt.

In ieder geval gaat het om een enorme administratieve vereenvoudiging, en een daaraan gekoppelde besparing. Er bestaat geen geïnventariseerde databank, en men weet dus niet exact hoeveel bedrijven precies milieuvergunningsplichtig zijn. Maar uit ramingen en hypothesen van Unizo kunnen we opmaken dat de realisatie van deze milieumaatregel als gevolg zal hebben dat op termijn circa 100.000 Vlaamse KMO's niet langer onderworpen zullen zijn aan de milieuvergunningsplicht. Dat betekent voor de Vlaamse KMO's een gemiddelde globale jaarlijkse besparing van 50 miljoen euro.

Ieder jaar opnieuw wordt bij de presentatie van het milieuhandhavingsrapport van de Milieu-inspectie de pers uitgenodigd, en wordt uitvoerig geklaagd over het feit dat er te weinig controle is bij gebrek aan ambtenaren. Het systeem van integrale voorwaarden betekent ook voor het toezicht een stap vooruit. Het zwaartepunt wordt immers verlegd van administratieve belasting en procedures naar effectieve toepassing van voor iedereen begrijpelijke en haalbare milieuvoorwaarden. Daarom zal deze aanpak ook inzake controle veel beter scoren. Ambtenaren, magistraten en zelfstandige ondernemers zullen niet langer tijd verliezen aan ondoorzichtige administratieve procedures. Het naleven van eenvoudige milieuregels wordt van belang, niet het al dan niet hebben van een correcte vergunning. Bovendien zullen de integrale voorwaarden voor een bepaalde activiteit of sector niet alleen voor de betrokken onderneming, maar ook voor het ruime publiek en de omwonenden veel toegankelijker en overzichtelijker zijn dan nu het geval is.

Het blijft evenwel wachten op de aangekondigde pilootprojecten waarbij standaardpakketten integrale voorwaarden zullen uitgewerkt worden voor twee KMO-sectoren, met name schrijnwerkerijen en garages. Het blijft ook wachten op de uitwerking van procedurele aspecten, in het bijzonder op de procedure voor de melding en de procedure voor het opleggen van 'nadere eisen', die niet opgenomen zijn in het ontwerp van decreet dat nu besproken wordt. Deze bepalingen maken immers deel uit van een ander voorontwerp van decreet dat eigenlijk nog in het stadium van werkteksten

zit. Ook de procedurele aspecten om het systeem in werking te laten treden zijn er nog niet. Het Vlaams Parlement is dus nog steeds niet in het bezit van alle decretale bepalingen die noodzakelijk zijn voor het systeem van integrale voorwaarden.

Hierdoor, en ook door het feit dat de twee aangekondigde pilootprojecten blijkbaar nog steeds niet opgestart zijn, vreest Unizo dat het systeem van integrale voorwaarden niet zo snel operationeel zal zijn als de Vlaamse regering in de media aankondigt.

Bij de opmaak van de pakketten integrale voorwaarden is in een zeer grote openbaarheid en veel inspraakmogelijkheden voorzien, maar er is geen enkele decretale garantie dat de betreffende KMO's volwaardig betrokken zullen worden. Wij hopen dat dit toch zal gebeuren, omdat juist zij het zijn die in het verleden ervaring hebben opgedaan : zij waren ook steeds betrokken bij de BBT's voor hun eigen sector. In die zin moeten zij dus het eerste aanspreekpunt zijn.

In de integrale voorwaarden zijn ook inplantingsverboden en afstandsregels opgenomen. Daar is niets tegen in te brengen, maar de overheid mag er niet mee overdrijven. De Vlarem-afstandsregels zijn meer dan 10 jaar oud en werden destijds vooral opgelegd om stof-, geur- en lawaaihinder te vermijden. Maar de hinderpreventie heeft de laatste jaren een enorme evolutie gekend.

Ook nadere eisen worden vooropgesteld. Hiervoor vraagt Unizo een eenvoudige procedure, want als die neerkomt op een verkapt vergunningsstelsel zullen de 100.000 bedrijven uiteraard niet op de administratieve lastenverlaging kunnen rekenen.

De heer Johan Malcorps : Dit ontwerp van decreet is inderdaad nog niet onmiddellijk uitvoerbaar. Daarom zijn we van plan twee amendementen in te dienen om de melding en controle te regelen. Het is immers niet zeker of we er nog in zullen slagen het ontwerp van decreet inzake bronnenbeheersing en het ontwerp van decreet inzake handhaving af te werken voor de verkiezingen van 2004. Ik kan dat alleen maar hopen.

Ik ben het verder gedeeltelijk eens met wat de heer Vanden Abeele zegt over de afstandsregels. Het is onze bedoeling om de voorwaarden te vereenvoudigen, niet om ze te versoepelen. We zijn weliswaar voorstanders van verweving tussen wonen en werken en vinden dat dergelijke kleine bedrijven niet verbannen moeten worden naar industriezones. Af-

standsregels zijn echter nodig omdat we in de eerste plaats de overlast voor de omwonenden moeten beperken.

De heer Piet Vanden Abeele : Ik begrijp de bezorgdheid, maar we mogen niet vergeten dat de afstandsregels al 13 jaar oud zijn. De technologie is geëvolueerd. Binnen het RSV is verweving tussen wonen en werken zeker in de stadsranden mogelijk. Daar staan nogal wat gebouwen leeg precies vanwege de afstandsregels. De leegstandsheffing zorgt alleen maar voor problemen en onaanvaardbare lasten. Vooraleer nieuwe afstandsregels worden ingevoerd, moet een en ander opnieuw worden overwogen.

III. Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-Raad)

De heer Jan Verheeke, waarnemend directeur MiNa-Raad : Ik wil vooreerst de voorzitter van de MiNa-Raad verontschuldigen, die zich niet kon vrij maken. Voorafgaandelijk wil ik ook vermelden dat de sociale partners zich bij het uitbrengen van een advies in de MiNa-Raad hebben onthouden vanwege soortgelijke activiteiten in de SERV.

Met dit ontwerp van decreet stappen we eigenlijk over van één naar twee milieuvoorwaardenstelsels. We behouden de algemene, sectorale en bijzondere voorwaarden en we introduceren de integrale voorwaarden. De MiNa-Raad vindt dat principe positief omdat het voor vereenvoudiging zorgt. Wij pleiten voor een snelle uitvoering van het decreet.

Zoals steeds heeft de MiNa-Raad de zaak benaderd vanuit het oogpunt van effectiviteit voor het milieu. Ook hier is de Raad positief : een betere afstemming van de voorwaarden op de doelstellingen zorgt voor verbetering, meer bewegingsruimte en een grotere verantwoordelijkheid voor de inrichtingen. Ze zullen zelf kunnen kiezen op welke manier ze aan de voorwaarden zullen voldoen. Op die manier vergroot de samenhang van de algemene en de sectorale voorwaarden. Bij de integrale voorwaarden ontstaat bronnencontrole op maat van de KMO's. Het lijkt er ten slotte op dat we een meer samenhangende, minder beperkte, meer op doelen en op innovatie gerichte rechtsgrond creëren voor wat nu al bestaat aan vergunningen- en voorwaardenbeleid. Wie de indruk heeft dat het louter creëren van een vernieuwde rechtsgrond maar een esthetische ingreep is, moet beseffen dat een betere rechtsgrond het gehele systeem kan verbeteren.

Betere afstemming op de doeleinden

De Vlaamse regering legt nu, en ook in de toekomst, de milieuvoorwaarden vast. Artikel 5.1.4 bevat echter vijf overwegingen die moeten gemaakt worden bij het introduceren van nieuwe voorwaarden. Ze zullen de Vlaamse regering tot introspectie aanzetten vooraleer stappen vooruit te zetten. De Vlaamse regering moet rekening houden met de geldende milieukwaliteitsnormen, de bestaande toestand van het milieu, de beste beschikbare technieken zonder de kosten al te zeer te verhogen (BATNEEC) en met het feit dat er beperkte problemen van milieuverstoring zijn en niet elke vorm van milieuverstoring meetbaar is. De laatste twee voorwaarden leiden er toe dat de overheid zich niet met al te kleine zaken moet bezighouden (“de minimis non curat praetor”). Dit maakt dat de eerste drie voorwaarden overblijven als inhoudelijk relevante : als de overheid voorwaarden bepaalt, moet ze er zeker van zijn dat de kwaliteitsnorm gehaald wordt, dat ze aansluit bij een bepaalde milieutoestand en dat ze geen node-loze kosten oplegt.

De MiNa-Raad vraagt aandacht voor het feit dat de overheid ten aanzien van de bedrijven soms andere instrumenten gebruikt dan voorwaarden en vergunningen. Verhandelbare rechten zijn daar een voorbeeld van. Ook bij voorliggende vernieuwing van de rechtsgrond rijst de vraag of bijvoorbeeld deze verhandelbare rechten gekoppeld kunnen worden aan het systeem van de vergunningsvoorwaarden. Beide beleidsinstrumenten moeten op elkaar kunnen aansluiten.

De MiNa-Raad gaat ook in op de vraag waar vergunningen en voorwaarden op slaan. De milieuvoorwaarden houden totnogtoe immers vooral rekening met de klassieke milieuhinder. Misschien zal men de vergunning ooit gebruiken om mobiliteitsproblemen bij te sturen of om ervoor te zorgen dat zuinig met de grondstoffen wordt omgesprongen. Ook het toepassingsgebied van het BATNEEC-principe kan verbreed worden : het is niet alleen van toepassing tijdens het productieproces, maar het kan er ook toe leiden dat men zuiniger dient om te springen met grond- en hulpstoffen.

De definitie van BATNEEC bepaalt dat de sector de kosten moet aankunnen. De milieubeweging wijst er echter op dat vooruitgang boeken op milieuvlak soms de meest kostenefficiënte oplossing is, ondanks het gegeven dat de te maken kosten te zwaar zijn voor de betrokken sector – wat het tweede element blijkt te zijn in de definitie van

BATNEEC. Er kan verwezen worden naar het dossier van de steenbakkerijsector, dat een tijd geleden op de agenda stond : de sector kon niet alle nodige maatregelen financieel aan, maar voor de economie als geheel leek het toch beter dat de reductiedoelstellingen zouden gehaald worden via het terugdringen van de verzurende emissies van precies die sector.

Responsabilisering op doelen

Responsabilisering op doelen leidt in principe tot meer milieu-innovatie. Dit ontwerp van decreet heeft een lichte voorkeur voor doelvoorschriften op middelenplichten, en de MiNa-Raad kan zich daar dan ook mee verenigen. Toch merkt de Raad op dat deze mogelijkheid vooral geldt voor wie zelf in staat is de beste beschikbare techniek op te sporen. De MiNa-Raad heeft bovendien nog enkele andere reserves : de doelstelling moet duidelijk definieerbaar zijn, en in het geval de doelstelling bestaat in het beheersen van risico's, zal men veelal voor middelenplichten moeten kiezen. Tot slot : als het sturen op de doelstellingen het overwicht krijgt, zal handhaving ook niet altijd evident zijn.

Er kunnen, op grond van dit ontwerp van decreet, ook afwijkingsmogelijkheden van middelenvoorschriften ontstaan. Dat is positief, zij het dat er een risico ontstaat dat de overstap van het ene naar het andere middel om het doel te halen gevolgen kan hebben voor een ander milieucompartiment. Volstaat een notitie in het journaal ? Deze procedure moet beter uitgewerkt worden. Ze veronderstelt een goede handhaving omdat de inspecteurs in het journaal moeten nagaan of een gelijksoortig resultaat bekomen wordt.

Inspraak

Ook de inspraakprocedure is vernieuwend. Het is positief dat eenieder (burgers, ondernemingen, milieuverenigingen, beroepsfederaties) kan inspreken. Dat neemt niet weg dat doelgroepenoverleg zou moeten voorafgaan aan de publieke inspraakronde. Het VEV en de Unizo hebben zo-even min of meer hetzelfde gezegd. Inspraakrondes voor het grote publiek volstaan immers niet, omdat deze vaak pas georganiseerd worden twee maanden voor de beslissing genomen wordt. Meestal horen de potentiële insprekers het dan in Keulen donderen. Het doelgroepenoverleg zou dus eigenlijk in een vroegere fase moeten starten.

Het is ook positief dat de “adviesraad met algemene bevoegdheid inzake milieu” een met redenen

omkleed advies moet geven. De MiNa-Raad heeft proberen in te schatten hoe hij zou ageren als die adviesbevoegdheid hem toekomt. Er zou dan een commissie in het leven geroepen worden met een pariteit die beantwoordt aan het probleem. In die commissie zouden de betrokken bedrijfsfederaties en koepels een groter gewicht krijgen dan in de Raad het geval is, omdat ze de belangrijkste partners zijn in deze problematiek. De plenaire raad zou zich dan beraden over de achterliggende maatschappelijke en strategische aspecten. Het probleem van de steenbakkerijen bijvoorbeeld was op zich een technische kwestie maar er waren belangrijke achterliggende maatschappelijke aspecten aan verbonden.

De formele motiveringsplicht van de regering is goed maar zou ook moeten gelden voor aspecten waarover verdeeld geadviseerd wordt. Dat zijn dikwijls de meest gevoelige kwesties ; de regering moet dan ook motiveren waarom ze voor een bepaalde oplossing kiest. Al bij al kan deze inspraak-procedure, samen met de elders voorziene evaluatie van de milieuvoorwaarden (artikel 5.1.8), van de overheid een lerende organisatie maken inzake milieuvoorwaarden. Dat zou positief zijn aangezien nu soms te lang wordt gewacht met aanpassingen.

Bereik, melding en nadere eisen

Bij de introductie van integrale voorwaarden is het bereik, namelijk welke categorieën in aanmerking komen, essentieel. De MiNa-Raad vindt het systeem van integrale voorwaarden positief en bracht daarover al een eenparig advies uit in 1998. Uit een Nederlandse studie blijkt toch wel wat scepsis over de gevolgen voor het milieu. Het kan immers zijn dat men de meldingsplicht gebrekkig naleeft of dat er een gebrek aan durf is bij het stellen van nadere eisen. Het gegeven dat de overheid spaarzaam dient om te springen met die eisen, maakt nog niet dat gebrek aan durf gerechtvaardigd is. Het kan tenslotte ook zijn dat de handhaving uitblijft. In Nederland stelde men die drie problemen vast. Dergelijke bevindingen worden uitvoerig toegelicht in het advies van de MiNa-Raad. Als die problemen zich stellen, dus als bedrijven niet melden, onvoldoende nadere eisen krijgen opgelegd of hun plichten niet naleven, kunnen de integrale voorwaarden een negatieve invloed hebben op het milieu.

Er is daarom aandacht nodig voor de bestuurscapaciteit, de organisatie van inspectie en handhaving en voor de selectie van het toepassingsgebied. Dat veronderstelt bijkomende, interne regels, met name over de procedures.

De twee grote voorwaarden betreffende het bereik staan vermeld in artikel 5.1.3 : voor zover er een betaalbare techniek is, moet het gaan over milieuproblemen met een homogeen karakter en, zo wordt er aan toegevoegd, kan het systeem in het bijzonder gelden voor die problemen met een beperkte milieuverstoring. Het toepassingsgebied kan dus vrij ruim zijn : alle klasse 3- en klasse 2-inrichtingen en zelfs bepaalde inrichtingen van klasse 1. De MiNa-Raad pleit er voorzichtigheidshalve voor om in een eerste fase de voorwaarden cumulatief toe te passen en niet afzonderlijk.

Het is belangrijk om werk te maken van waarborgen voor de kwaliteit van de wetgeving, bijvoorbeeld deze die ingebouwd zijn via de bepalingen aan het einde artikel 5.3.1 en 5.3.2. Er moet een verslag zijn van de Vlaamse regering hoe zij met alle overwegingen omgaat. Oplettendheid is geboden bij bedrijven die te maken hebben met de IPPC-richtlijn, met gebiedsgericht beleid, enzovoort.

In Nederland is dus vastgesteld dat de meldingsplicht vaak niet wordt gerespecteerd. Om dit probleem met de meldingsplicht op te lossen, is er de suggestie van de Raad om de bouwvergunning en de meldingsplicht te koppelen. Een andere mogelijkheid is een administratieve geldboete bij de niet-naleving van de meldingsplicht. De eerste mogelijkheid kan geregeld worden in het decreet bronnencontrole, de tweede in het decreet milieuhandhaving. Die twee voorontwerpdecreten zijn echter nog niet ver gekomen in de beslissingsprocedure.

Bij de inrichtingen in kwetsbare gebieden of woongebieden is deels een verweving mogelijk, maar toch kunnen er problemen zijn. Eventueel kunnen de voorwaarden dan gedifferentieerd worden, wat natuurlijk ten koste van de eenvoud zal gaan. Toch zijn samenhangende pakketten integrale voorwaarden denkbaar waarbij een aantal voorwaardelijke voorwaarden ingevoerd worden. Vermits nadere eisen in Nederland te weinig gebruikt worden, valt volgens de MiNa-Raad te overwegen om een weigering van de melding en inrichting mogelijk te maken. Dan wordt de betroffen activiteit eigenlijk een vergunningsplichtige activiteit.

De uitvoering van het ontwerp van decreet zal, zeker bij de behandeling van specifieke gevallen waarbij men zich kan afvragen of er extra eisen opgelegd moeten worden, goede bestuurscapaciteit en toch wat basiskennis vergen, elementen die niet altijd aanwezig zijn bij de gemeenten. Alles staat of valt daarom met de selectie van de categorieën van

de inrichtingen. Een goede selectie kan het opleggen van verdere eisen overbodig maken.

Decretaal verplichte milieuaudit

De heer Francis Noyen, medewerker MiNa-Raad : Op 24 januari 2002 heeft de MiNa-Raad op eigen initiatief een eenparig advies over de decretale milieuaudit geformuleerd. De aanleiding van dit advies waren de knelpunten die zowel door de overheid als door het bedrijfsleven waren geopperd.

Voor de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem is de toegevoegde waarde van het systeem beperkt. Daarnaast werd in een studie van Lloyds aangetoond dat de milieuaudits van uiteenlopende kwaliteit zijn. De milieuaudit is het document dat opgesteld wordt door het bedrijf zelf of door een consultant. Anderzijds stelde Aminal vragen bij de uiteenlopende kwaliteit van de verificatie en de validatie van de milieuaudit. Het toezicht op de milieuverificateur is ook niet goed geregeld. Bij de negen te behandelen domeinen ontbreekt bodembeheer. Ook de sancties zijn niet aangepast : er is enkel in strafrechterlijke sancties voorzien. Er zijn ook twijfels bij de toegevoegde waarde van de milieuaudit voor de overheid.

In het vermelde advies van 2002 heeft de MiNa-Raad een aantal aanbevelingen geformuleerd. Een audit is een zinvol instrument maar er is onder meer bijsturing nodig in het decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid en in Vlarem. De kwaliteit kan gewaarborgd worden door leidraden op te stellen voor een milieuaudit, waarin onder meer minimale eisen voor de inhoud staan. Anderzijds moeten er ook leidraden opgesteld worden voor het uitvoeren van de verificatie en de validatie : er moet minstens een bezoek ter plaatse gebeuren ; er moet een minimale tijdsduur vastgesteld worden ; er moeten steekproeven genomen worden om te kijken of de data correct en volledig zijn.

Kwaliteit kan ook gewaarborgd worden door een specifieke accreditatie van de milieuverificateurs, die de milieuaudits verifiëren en valideren. Volgens de MiNa-Raad zouden bedrijven met een ISO-certificatie en EMAS-registratie onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld moeten worden. Die voorwaarden hebben betrekking op het toepassingsgebied, de geldigheidsduur van het milieuzorgsysteem en de openbaarheid. Voorts bevelen we aan om het bodembeheer toe te voegen aan de milieuaudit en om milieuzorgsystemen verder te stimuleren.

De MiNa-Raad heeft op 3 oktober 2003 over het voorontwerp van decreet een advies uitgebracht, waarin nogmaals de decretale milieuaudit aan bod komt. Het voorontwerp is geïnspireerd op het advies van de MiNa-Raad. Ik wil twee aspecten nader toelichten : het toezicht op de milieuverificateur en de vrijstellingsmogelijkheden.

Toezicht en vrijstellingsmogelijkheden

Het voorontwerp van decreet gaat uit van een erkenning van de milieuverificateur die de decretale milieuaudit verifieert en valideert. De MiNa-Raad wijst in zijn advies ook op andere pistes. Daarbij zijn er drie mogelijkheden : erkenning, accreditatie of een erkenning gebaseerd op een accreditatie. Bij het denkspoor van accreditatie formuleert het advies drie overwegingen. Het verifiëren en valideren van de EMAS en de milieuaudits zijn vergelijkbare werkzaamheden en het is dus logisch dat de verificateurs van de EMAS ook nu in aanmerking komen. Bij accreditatie zullen de kosten beperkt blijven en behoudt de overheid de mogelijkheid tot sturing. Als men werkt met erkenningen moeten ook overgangsmaatregelen geformuleerd worden. Uit het ontwerp van decreet blijkt dat de Vlaamse regering de verschillende mogelijkheden open laat : het ontwerp spreekt van een erkende of geaccrediteerde milieuverificateur.

De MiNa-Raad pleitte in het eerste advies om bedrijven met ISO 14001- of een EMAS-certificaat vrij te stellen onder bepaalde voorwaarden. We hebben vastgesteld dat de voorwaarden wel opgenomen zijn in de memorie van toelichting, maar het is onduidelijk of ze gesteund worden door de Vlaamse regering. In de memorie van toelichting staat ook dat een bedrijf met een ISO 14001-certificaat vrijgesteld wordt indien het binnen een redelijke termijn overschakelt naar EMAS. De MiNa-Raad geeft ook de voorkeur aan EMAS, maar vraagt om ook andere stimulansen in te bouwen.

De heer Erik Matthijs : Wat is het verband tussen het voorliggende ontwerp en de aangekondigde regeling voor bronnencontrole ? Wat zijn de praktische voorwaarden voor de uitvoering van het ontwerp ? Is onze handhaving op die nieuwe regels voorbereid ? Zo niet, wat moet er dan veranderen ?

De heer Jan Verheeke : Ik heb begrepen dat de procedures van de bronnencontrole zouden aangepast worden om de nieuwe regeling mogelijk te maken.

Het is inderdaad niet zeker dat het handhavingssysteem voldoende verfijnd is om de kleine inrichtingen op een gepaste manier te controleren. Er moet meer begeleiding zijn. De overheidsdienst die contact heeft met de inrichting moet zelf goed de regels kennen en dus niet enkel een leesbaar document ter beschikking stellen, maar er ook uitleg bij kunnen geven. Voor het overige zijn er aangepaste administratieve sancties nodig.

De heer Jacques Timmermans, voorzitter : Namens de commissie dank ik de vertegenwoordigers van de VEV, Unizo en MiNa-Raad voor hun deelname aan de hoorzitting

De verslaggever,

Johan
MALCORPS

De voorzitter,

Jacques
TIMMERMANS
