



**BELEIDSNOTA
LEEFMILIEU EN NATUUR
2004-2009**

Vlaamse Regering

December 2004

*Beleidsnota neergelegd door
Kris Peeters
Vlaams minister van Openbare Werken, Energie,
Leefmilieu en Natuur*

1	SAMENVATTING VAN DE STRATEGISCHE KEUZES EN BELEIDSOPTIES	5
2	AFBAKENING VAN HET BELEIDSDOMEIN	8
2.1	LEEFMILIEU EN NATUUR	8
2.2	BIJZONDERE WET TOT HERVORMING DER INSTELLINGEN	9
2.3	DECREET ALGEMENE BEPALINGEN MILIEUBELEID	9
2.4	ANDERE VLAAMSE BEVOEGDHEIDSDOMEINEN: INTEGRATIE EN COÖRDINATIE	9
2.5	RESTERENDE FEDERALE BEVOEGDHEDEN INZAKE LEEFMILIEU EN DUURZAME ONTWIKKELING	10
2.6	EUROPEES- EN INTERNATIONAALRECHTELIJKE GRENZEN	10
3	BELEIDSDOMEIN-SPECIFIEKE OMGEVINGSANALYSE	11
3.1	MILIEU EN NATUUR	11
3.1.1	<i>Luchtkwaliteit en klimaat</i>	12
3.1.2	<i>Bodem</i>	13
3.1.3	<i>Natuur</i>	13
3.1.4	<i>Milieugevaarlijke stoffen</i>	14
3.1.5	<i>Milieu en gezondheid</i>	14
3.1.6	<i>Afvalstoffen</i>	15
3.1.7	<i>Watersystemen en -reserves</i>	16
3.2	JURIDISCH-BELEIDSMATIGE CONTEXT	16
3.2.1	<i>Internationaal/Europees</i>	16
3.2.2	<i>Vlaams</i>	17
3.3	WIJZIGENDE ROL VAN DE ACTOREN	20
3.3.1	<i>Ontwikkelingen op internationaal vlak</i>	20
3.3.2	<i>Ontwikkelingen in Vlaanderen</i>	21
3.3.3	<i>Het kerntakendebat</i>	22
3.4	ECONOMISCHE EN SOCIALE TOESTAND	22
3.4.1	<i>Economische ontwikkelingen, relevant voor beleidsdomein milieu en natuur</i>	22
3.4.2	<i>Sociale ontwikkelingen, relevant voor beleidsdomein milieu en natuur</i>	25
4	LEEFMILIEU EN NATUUR IN HET REGEERAKKOORD	27
5	BELEIDSVISIE	28
5.1	DOELSTELLING	28
5.2	BEGINSELEN	28
5.3	SPECIFIEKE AANDACHTSPUNTEN	29
6	STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN	31

6.1	INLEIDING	31
6.2	ALGEMENE STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN.....	31
6.2.1	<i>Integratie</i>	31
6.2.2	<i>Participatie en maatschappelijke gedragenheid</i>	32
6.2.3	<i>Subsidiariteit</i>	33
6.2.4	<i>Optimale instrumentenmix</i>	33
6.2.5	<i>Beleidsvoorbereiding en –evaluatie</i>	35
6.2.6	<i>Rechtszekerheid</i>	35
6.2.7	<i>Handhaving</i>	37
6.2.8	<i>Economische onderbouwing en financiering</i>	38
6.2.9	<i>Wetenschappelijke onderbouwing van het beleid</i>	39
6.2.10	<i>Internationale en Europese oriëntatie</i>	39
6.3	THEMATISCHE STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN.....	40
6.3.1	<i>Klimaat- en luchtbeleid</i>	40
6.3.2	<i>Bodembeleid</i>	41
6.3.3	<i>Waterbeleid</i>	42
6.3.4	<i>Afvalstoffenbeleid</i>	46
6.3.5	<i>Geluidsbeleid</i>	47
6.3.6	<i>Natuur- en bosbeleid</i>	47
6.3.7	<i>Milieu en gezondheid</i>	50
6.3.8	<i>Een innovatief milieubeleid</i>	51
7	OPERATIONELE DOELSTELLINGEN.....	53
7.1	OPERATIONELE DOELSTELLINGEN BIJ DE ALGEMENE STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN..	53
7.1.1	<i>Integratie</i>	53
7.1.2	<i>Participatie en maatschappelijke gedragenheid</i>	57
7.1.3	<i>Subsidiariteit</i>	58
7.1.4	<i>Optimale instrumentenmix</i>	59
7.1.5	<i>Beleidsvoorbereiding en –evaluatie</i>	60
7.1.6	<i>Rechtszekerheid</i>	60
7.1.7	<i>Handhaving</i>	63
7.1.8	<i>Economische onderbouwing en financiering</i>	63
7.1.9	<i>Wetenschappelijke onderbouwing van het beleid</i>	64
7.1.10	<i>Internationale en Europese oriëntatie</i>	64
7.2	OPERATIONELE DOELSTELLINGEN BIJ DE THEMATISCHE STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN	65
7.2.1	<i>Klimaat- (en lucht-)beleid</i>	65
7.2.2	<i>Bodemverontreiniging</i>	66

7.2.3	<i>Waterbeleid</i>	68
7.2.4	<i>Afvalstoffenbeleid</i>	70
7.2.5	<i>Geluidsbeleid</i>	71
7.2.6	<i>Natuur- en bosbeleid</i>	72
7.2.7	<i>Milieu en gezondheid</i>	76
7.2.8	<i>Een innovatief milieubeleid</i>	78
8	LIJST MET AFKORTINGEN	80

1 Samenvatting van de strategische keuzes en beleids-opties

Het Vlaamse Gewest is dicht bevolkt en sterk industrieel ontwikkeld. Het bruto binnenlands product per hoofd en het welvaartspeil zijn hoger dan het Europese gemiddelde. Met meer dan 440 inwoners/km² is Vlaanderen ook één van de dichtstbevolkte regio's in Europa. Een vierde deel van het grondgebied is volgebouwd of bestaat uit zeer dichte netwerken van wegen, spoorwegen en waterwegen. Daarenboven kent Vlaanderen een sterke industrialiseringsgraad en is de landbouw er vaak intensief en niet grondgebonden. Tenslotte vormt Vlaanderen samen met Nederland ook de poort van de EU op de wereld via de grote zeehavens en zorgt de nog steeds centrale ligging ten opzichte van het economisch hart van Europa voor een hoge verkeersdichtheid.

Dit alles maakt het een moeilijke zaak om het Vlaamse Gewest louter op het gebied van milieukwaliteit te vergelijken met andere Europese landen en regio's: per probleem moet telkens het geheel bekeken worden. Een vergelijking van Vlaanderen met de rest van Europa op een aantal strategische milieukwesties – hierbij onder meer voortbouwend op de structurele indicatoren in het kader van het Europese Lissabon-proces – illustreert de problematiek. In deel 3 van deze nota wordt daar beknopt op ingegaan.

Uit de laatste toestandsbeschrijving (MIRA-T 2003) blijkt dat het milieu in Vlaanderen op bepaalde punten verbetert en op andere punten niet. De inspanningen van de bevolking, de landbouw, de industrie en de overheid tijdens de laatste decennia werpen hun vruchten af. De toestand verbetert, maar te traag om een duurzame toekomst voor de volgende generaties te verzekeren. In de geschetste omstandigheden blijft het een **uitdaging om een hoog niveau van milieubescherming en bescherming van de menselijke gezondheid** te verzekeren binnen de context van **duurzame ontwikkeling**.

De grensoverschrijdende aard van de milieuproblematiek maakt het noodzakelijk om globale oplossingen na te streven. De VN Millenniumverklaring (2000) en de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg (2002) formuleerden een nieuw kader, waarbij leefmilieu wordt benaderd als één van de drie pijlers van duurzame ontwikkeling en waarbij de nadruk ligt op een snellere en betere implementatie van afspraken.

De Europese Unie is de voornaamste bron van Vlaamse milieuwetgeving. Voorbeelden van Europese richtlijnen met grote impact voor het Vlaamse beleid zijn de Kaderrichtlijn Water, de MER-richtlijn, de Nitraatrichtlijn, de NEC-richtlijn, de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn, de Afvalstoffenrichtlijnen. Andere bakens voor Europees leefmilieubeleid zitten vervat in het zesde Milieuactieprogramma en in het proces van Cardiff ter integratie van leefmilieuaspecten in andere sectoren. De Europese Raad van Göteborg voegde een leefmilieudimensie toe aan de sociaal-economische dimensies uit de Lissabonstrategie en creëerde aldus een Europese strategie voor duurzame ontwikkeling. Dit proces zal in het voorjaar van 2005 geëvalueerd en mogelijk bijgesteld worden.

Ondanks – en misschien ook juist om wille van – de hierboven reeds geschetste specifieke Vlaamse context gekenmerkt door hoge milieudruk kent Vlaanderen reeds vele jaren een vooruitstrevende en vergaande milieuregelgeving. Het milieuhygiënerecht, met als belangrijkste pijlers het VLAREM, het VLAREBO en het VLAREA, is gericht op het voorkomen en tegengaan van verontreiniging. Het milieubeheersrecht beoogt het natuurbehoud en de landschapsbescherming.

Het Vlaams beleid inzake leefmilieu en natuur streeft naar een **hoog beschermingsniveau voor de huidige en toekomstige generaties**. Dit gebeurt via de bescherming van mens en

milieu, de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur, en het behoud en de bevordering van biologische en landschappelijke diversiteit.

In dit streven moet expliciet rekening gehouden worden met de hierboven beschreven Vlaamse sociaal-economische context: Vlaanderen is dicht bevolkt en sterk industrieel ontwikkeld. Het maken en toepassen van milieubeleid en milieurecht in een dergelijke regio is van een totaal andere orde in vergelijking met vele andere regio's in Europa die veelal minder dicht bevolkt en industrieel ontwikkeld zijn. In de vormgeving van het gewestelijk beleid en de gewestelijke regelgeving moet dit gegeven centraal staan.

Daarom wordt resoluut gekozen om tijdens deze legislatuur de leefmilieu-inspanningen er dan ook op te richten om te komen tot een **hoog niveau van milieubescherming en bescherming van de menselijke gezondheid** binnen de context van **duurzame ontwikkeling** waarbij gestreefd wordt naar een **evenwicht tussen ecologische, economische en sociale aspecten**.

Overleg met en **participatie** van *alle* actoren moeten daarbij een draagvlak creëren voor een milieubeleid dat daadwerkelijk **maatschappelijk aanvaard** wordt.

Een **effectieve** en **efficiënte** aanwending van de beschikbare middelen moet garant staan voor het realiseren van de strategische doelstellingen.

Het Vlaams beleid inzake leefmilieu en natuur (zie deel 6) moet dus "*efficiënt*", "*coherent*" en "*overlegd*" zijn, waarbij Vlaamse overheid en Vlamingen samen als partner participeren. Dit betekent dat we streven naar **meer milieuresultaat met minder overbodige regels**, wat zich vertaalt in een beleid inzake leefmilieu en natuur dat:

- gericht is op integratie;
- open staat voor participatie en maatschappelijk gedragen is;
- gebaseerd is op subsidiariteit;
- uitgaat van een optimale instrumentenmix;
- wordt voorbereid en geëvalueerd;
- leidt tot rechtszekerheid;
- wordt gehandhaafd;
- economisch en financieel onderbouwd is;
- wetenschappelijk onderbouwd is;
- Europees en internationaal georiënteerd is.

Inzake **klimaat- en luchtbeleid** neemt Vlaanderen zijn verantwoordelijkheid op inzake de emissie van broeikasgassen en onderschrijft het de Europese strategie inzake verdere verbetering van de luchtkwaliteit.

Het **bodembeleid** zal erop gericht zijn om bodemsanering te kaderen in duurzame ontwikkeling. Hierbij zal voorrang worden gegeven aan het verwijderen van risico's voor mens en milieu. Effectieve sanering zal gebeuren dankzij prioriteitsstelling. Waterbodems worden gesaneerd als onderdeel van bekkenbeheersplannen.

Vijf krachtlijnen bepalen het **integrale waterbeleid**:

- a) terugdringen van de risico's die de veiligheid aantasten; voorkomen van schade door watertekort,
- b) water voor de mens en zijn activiteiten,

- c) verdere verbetering van de waterkwaliteit,
- d) duurzaam omgaan met water en
- e) geïntegreerd waterbeleid.

Verder wordt op korte termijn werk gemaakt van een maximale omvorming van de afvalwaterheffing tot een vergoeding voor de kosten van de zuivering. Een nieuw mestdecreet, in overeenstemming met de Europese regelgeving, zal moeten leiden tot een eenvoudiger en meer rechtszeker kader om de milieudoelstellingen te bereiken.

Op het gebied van het **afvalstoffenbeleid** blijft de langetermijndoelstelling om de afvalproductie en de daaraan verbonden milieudruk verder terug te dringen. Grondstoffen en energie moeten waar mogelijk op een milieuverantwoorde wijze vervangen worden door afvalstoffen.

Het **geluidsbeleid** zal er enerzijds op gericht zijn om de lawaaihinder afkomstig van industriële en andere activiteiten te beperken. Anderzijds zal de hinder veroorzaakt door omgevingslawaai op objectieve wijze in kaart gebracht en geëvalueerd worden.

De langetermijndoelstelling inzake **natuur- en bosbeleid** is dat we tegen 2010 de vergelijking met andere economische topregio's op het vlak van biodiversiteit kunnen doorstaan. We realiseren tegelijk een beleid gericht op grotere toegankelijkheid van natuur en bos voor iedereen. We herstellen het vertrouwen bij de actoren in de open ruimte en doen een objectieve evaluatie van de diverse instrumenten. Het accent zou hierbij verlegd kunnen worden van actief en demonstratief overheidsingrijpen naar een aanmoedigend beleid. Het verwervingsbeleid ten aanzien van bossen en natuurgebieden wordt daartoe geoptimaliseerd.

Ook inzake **milieu en gezondheid** wil Vlaanderen de vergelijking met de andere economische topregio's in Europa kunnen doorstaan. De voortrekkersrol van Vlaanderen in het onderzoek naar milieu en gezondheid willen we verder ontplooiën waarbij de Europese programmering de prioriteiten bepaalt. Een doorgedreven harmonisatie of integratie met het beleidsdomein gezondheid is onontbeerlijk. Bruikbare wetenschappelijke gegevens moeten op een gestructureerde wijze doorwerken bij de bepaling van milieukwaliteitsdoelstellingen. De consequenties van beleidsalternatieven moeten daarbij afgewogen worden ten opzichte van mekaar.

Tot slot willen we Vlaanderen voorbereiden op transities. Zoals uit recente prognoses op lange termijn blijkt, zullen een aantal technologische (r)evoluties vereist zijn om in voldoende mate emissiereducties van broeikasgassen te realiseren op wereldschaal en tegelijk een duurzame welvaart te bestendigen of te stimuleren. Deze nood aan innovatieve sprongen komt ook naar voor uit afwegingen tussen de draagkracht van de beschikbare milieugebruiksruimte op onze planeet in verhouding tot de bevolkingsevolutie en bestaande of nagestreefde productie- en consumptiepatronen. Een **innovatief milieubeleid** moet ervoor zorgen dat Vlaanderen voorbereid is op deze fundamentele wijzigingen. Het stimuleren van een vergaande ontkoppeling tussen economische groei enerzijds en de milieudruk als gevolg van materiaalgebruik anderzijds en het hanteren van milieuregels als hefboom voor innovatie moeten het Vlaanderen mogelijk maken om een technologische voorsprong op te bouwen inzake eco-efficiëntie.

Om de deze strategische doelstellingen te kunnen realiseren worden een reeks operationele doelstellingen gedefinieerd. Deze worden aangegeven in deel 7.

2 Afbakening van het beleidsdomein

2.1 Leefmilieu en Natuur

Op de ministerraad van 27 juli 2004 heeft de Vlaamse Regering aan minister Kris Peeters hiernavolgende bevoegdheden toegewezen:

1) de openbare werken:

- a) de wegen;
- b) de waterwegen;
- c) het juridische stelsel van de land- en waterwegenis;
- d) de havens;
- e) de zeewering;
- f) de dijken;
- g) de veerdiensten;
- h) de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden;
- i) de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, alsook de reddings- en sleepdiensten op zee.

2) het leefmilieu en het waterbeleid, met inbegrip van het innen en invorderen van milieuheffingen:

- a) de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, en de strijd tegen de geluidshinder;
- b) het afvalstoffenbeleid;
- c) de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven;
- d) de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering, alsook de coördinatie en de organisatie van de planning van het integraal waterbeleid.

3) de landinrichting en het natuurbehoud:

- a) de ruilverkaveling van landeigendommen en de landinrichting;
- b) de natuurbescherming en het natuurbehoud;
- c) de groengebieden, parkgebieden en groene ruimten;
- d) de bossen;
- e) de jacht en de vogelvangst;
- f) de visvangst;
- g) de visteelt;
- h) de landbouwhydraulica en de onbevaarbare waterlopen, met inbegrip van hun bermen;
- i) de ontwatering;
- j) de polders en wateringen.

4) het energiebeleid en de natuurlijke rijkdommen.

Minister Peeters is de "Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur". Deze beleidsnota betreft de hem onder 2) en 3) toegewezen bevoegdheden.

2.2 Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen

De aan Minister Peeters toegekende bevoegdheden inzake “*leefmilieu en natuur*” sluiten aan bij de terzake tot stand gebrachte bevoegdheidsverdeling in artikel 6, §1, II van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 “*tot hervorming der instellingen*” (hierna BWHI):

1) leefmilieu en waterbeleid, voor wat betreft:

- a) de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;
- b) het afvalstoffenbeleid;
- c) de politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;
- d) de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering;

2) landinrichting en natuurbehoud, voor wat betreft:

- a) de ruilverkaveling van landeigendommen en de landinrichting;
- b) de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen;
- c) de groengebieden, parkgebieden en groene ruimten;
- d) de bossen;
- e) de jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst;
- f) de visvangst;
- g) de visteelt;
- h) de landbouwhydraulica en de onbevaarbare waterlopen, met inbegrip van hun bermen;
- i) de ontwatering;
- j) de polders en wateringen.

2.3 Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid

Naast de formeel-juridische bevoegdheidsverdeling, moet ook aandacht besteed worden aan de definitie van het begrip “*milieu*”, zoals vervat in artikel 1.1.2.§1.1° van het decreet van 5 april 1995 “*houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid*” (hierna: DABM): “*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*”. Niettegenstaande het belang van deze inhoudelijke omschrijving, spreekt het voor zich dat de voormelde juridische bevoegdheidsomschrijvingen (respectievelijk deze van de Vlaamse Regering en deze van de BWHI) voorrang hebben.

2.4 Andere Vlaamse bevoegdheidsdomeinen: integratie en coördinatie

Naast voormelde bevoegdheden inzake “*leefmilieu en natuur*”, zoals vervat in de portefeuille van Minister Peeters, is de bevoegdheid (en de op basis daarvan genomen maatregelen) van diverse andere Vlaamse ministers natuurlijk relevant voor het beleid inzake leefmilieu en natuur in globo. Meer bepaald gaat het hem om de bevoegdheden inzake: ruimtelijke ordening, huisvesting, landbouw, duurzame ontwikkeling, economie, energie, openbare werken, vervoer, buitenlandse zaken, enz.

Het spreekt voor zich dat beslissingen in deze beleidsdomeinen ook gevolgen kunnen hebben voor het beleidsdomein "*leefmilieu en natuur*". Conform het "*integratiebeginsel*" moet in het besluitvormingsproces in deze andere beleidsdomeinen rekening worden gehouden met milieuoverwegingen. Conform artikel 3 §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 juli 2004 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering is de Minister-president bevoegd voor het beleid dat de beleidsdomeinen overstijgt, met name inzake duurzame ontwikkeling waarbij een evenwicht wordt nagestreefd tussen de economische, sociale en milieupijler en waarbij in elk van deze pijlers overwegingen van de twee andere pijlers worden geïntegreerd.

2.5 Resterende federale bevoegdheden inzake leefmilieu en duurzame ontwikkeling

Conform artikel 6, §1, II BWHI blijft de federale overheid uitdrukkelijk bevoegd voor de doorvoer van afvalstoffen, de nucleaire cyclus en de vaststelling van productnormen. Het spreekt voor zich dat daarmee moet rekening gehouden worden bij het uitoefenen van de gewestelijke bevoegdheden.

2.6 Europees- en internationaalrechtelijke grenzen

De Vlaamse bevoegdheid inzake leefmilieu en natuur moet tevens in Europees en internationaal juridisch en beleidsmatig perspectief worden geplaatst. De aangegane Europese en internationale engagementen moeten correct en tijdig worden geïmplementeerd in het beleid en de regelgeving van de gewestelijke overheid.

3 Beleidsdomein-specifieke omgevingsanalyse

3.1 Milieu en natuur¹

Algemeen moet vastgesteld worden dat het Vlaamse Gewest dicht bevolkt is en sterk industrieel ontwikkeld. Het bruto binnenlands product (BBP) per hoofd en het welvaartspeil zijn hoger dan het Europese gemiddelde. Met meer dan 440 inwoners/km² is Vlaanderen ook één van de dichtstbevolkte regio's in Europa. Een vierde deel van het grondgebied is volgebouwd of bestaat uit zeer dichte netwerken van wegen, spoorwegen en waterwegen. Daarenboven kent Vlaanderen een sterke industrialiseringgraad en is de landbouw er vaak intensief en niet grondgebonden. Tenslotte vormt Vlaanderen ook de poort van de EU op de wereld via de grote zeehavens en zorgt de nog steeds centrale ligging ten opzichte van het economisch hart van Europa voor een hoge verkeersdichtheid.

Dit alles maakt het een moeilijke zaak om het Vlaamse Gewest louter op het gebied van milieukwaliteit te vergelijken met andere Europese landen en regio's: per probleem moet telkens het geheel bekeken worden. Een vergelijking van Vlaanderen met de rest van Europa op een aantal strategische milieukwesties – hierbij onder meer voortbouwend op de structurele indicatoren in het kader van het Europese Lissabon-proces – illustreert de problematiek.

In de eerste plaats valt vast te stellen dat Vlaanderen een zeer energie-intensieve economie heeft in vergelijking met de rest van Europa. Hoewel het bruto binnenlands energiegebruik per eenheid van BBP over de periode 1995-2000 een dalende lijn vertoont, bekleedt Vlaanderen, met 290 ton OE/Meuro (het primair energieverbruik per miljoen euro), de laatste plaats in een vergelijking met de 15 EU-lidstaten. De oorzaak hiervan ligt niet zozeer in het verkwistend omgaan met energie dan wel in het energie-intensief karakter van de Vlaamse industrie. Deze maakt immers vele basisproducten aan voor de hele EU. Bovendien is er de hoge verkeersintensiteit die vooral bepaald wordt door onze centrale ligging. Qua energie-efficiëntie, dus de hoeveelheid energie per eenheid product, scoort de energie-intensieve industrie op internationaal vlak dan weer wel heel goed. Het hoge energiegebruik en meer bepaald de verbranding van fossiele brandstoffen is de voornaamste oorzaak van CO₂- en broeikasgasemissies in Vlaanderen. De emissie van broeikasgassen nam in de periode 1990-2000 met 3 % toe, terwijl het gemiddelde van de 15 EU-landen in dezelfde periode een daling van 3% aangeeft.

In de tweede plaats is er het aandeel van groene stroom in het elektriciteitsverbruik. Voor het Europees elektriciteitsgebruik bedraagt dit aandeel in 2000 14,7%. In Vlaanderen was het aandeel van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen daarentegen 0,7% van het bruto binnenlands elektriciteitsgebruik in datzelfde jaar, met een toename in 2003 tot 1 % bij een stijgend elektriciteitsverbruik. De geografische kenmerken van het Vlaamse Gewest spelen hierbij een rol: de Vlaamse rivieren lenen zich niet echt tot grootschalige energiewinning uit waterverval, en windenergie wordt geconfronteerd met dichte bebouwing. Qua samenstelling van de brandstofmix is ongeveer 40 % samengesteld uit CO₂-vriendelijke energiebronnen (hernieuwbare energie, kernenergie en aardgas), wat België de 6de plaats oplevert binnen de 15 EU-lidstaten.

Een derde belangrijk vergelijkingspunt betreft het personenvervoer. De toename van volume van het personenvervoer over de weg houdt in Vlaanderen gelijke tred met de toename van het BBP, het volume van het vrachtvervoer stijgt sneller. Er is hier dus geen sprake van ontkoppeling. Het aandeel wegtransport in het totale goederenvervoer bedraagt in België 77,8% in 2002 in vergelijking met gemiddeld 79% voor de EU-landen. Net zoals in de rest van Europa heeft ook in Vlaanderen de auto het grootste aandeel in het personenvervoer.

¹ Onderstaande toestandsbeschrijving is in hoofdzaak gebaseerd op de MIRA- en NARA-rapporten en op het rapport "Algemene omgevingsanalyse voor Vlaanderen" opgemaakt door APS.

Ruim driekwart van de afgelegde kilometers gebeurt met de wagen. Voor ongeveer 8% van alle afgelegde kilometers in 2000 wordt gebruik gemaakt van het openbaar vervoer. Voor 5,7% van alle afstand nemen Vlamingen de fiets. Voor dit laatste leunt Vlaanderen aan bij de Europese toppers Denemarken en Nederland.

Wanneer we vergelijken inzake huishoudelijk afval, kan vastgesteld worden dat de Vlaamse afvalproductie per persoon gelijke tred houdt met het EU-gemiddelde. Er wordt in het Vlaamse Gewest echter naar verhouding veel minder afval gestort dan in België of Europa: slechts 86 kg/persoon werd gestort tegenover 242 kg/persoon in de EU. Dat is de laatste jaren ook het geval voor wat betreft de hoeveelheid afval die verbrand wordt.

Een vijfde vergelijkingspunt bedraagt de blootstelling van de bevolking aan gezondheidsrisico's omwille van milieufactoren. Er moet vastgesteld worden dat Vlaanderen tot de "hot-spot" regio's behoort in Europa wat de blootstelling van de bevolking aangaat aan luchtverontreiniging door ozon. In de periode 2001-2003 waren er in Vlaanderen gemiddeld 40 dagen met overschrijding van de 8-uursgemiddelde ozondrempelwaarde van 120 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. De eerder vermelde hoge bebouwings-, industriële en verkeersdichtheden binnen Vlaanderen zijn hier voor een deel aan te wijzen als oorzaak, alsook het gegeven dat Vlaanderen omringd is door regio's die op hun beurt ook heel wat luchtverontreiniging veroorzaken. De concentratie PM10 in stedelijk gebied blijft in Vlaanderen, zoals in de ons omringende landen, al een aantal jaar onder de grens van 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ - die de EU kortetermijndoelstelling is, maar blijft wel hoger dan de langetermijndoelstelling.

Voor de bescherming van bedreigde habitats en soorten ten slotte werden beschermingsgebieden afgebakend. In 2002 was in Vlaanderen 7,5% van het grondgebied als Habitatrichtlijngebied afgebakend. Het gemiddelde van de 15 EU-landen bedraagt evenwel 13,8%. Ook dit is het gevolg van het gebrek aan voor natuurbehoudsdoeleinden inzetbare ruimte. Wat de afbakening van de Vogelrichtlijngebieden betreft, bevindt Vlaanderen zich in de Europese middenmoot (7,2 % van het grondgebied voor Vlaanderen in vergelijking met 7,7% als EU-gemiddelde). Met betrekking tot de Rode Lijsten leert internationaal onderzoek (OESO-gegevens) dat in Vlaanderen bv. 23% van de vaatplanten en 28 % van de gewervelde dieren in mindere of meerdere mate bedreigd zijn. Het gaat meestal om soorten die verbonden zijn aan leefgebieden die qua milieukwaliteit of ruimte onder druk staan – alweer ten gevolge van de intensieve benutting van landoppervlakten in Vlaanderen.

Deze selectie van vergelijkingspunten levert dus op dat de industrie, het verkeer, de landbouw en ook de bevolking in Vlaanderen de lucht, de bodem, het water en de natuurwaarden sterk onder druk blijven zetten in vergelijking met de rest van Europa, maar dat de hoofdoorzaak hiervan ligt bij de centrale ligging van Vlaanderen en de sterke sociaal-economische ontwikkeling die daaruit voortvloeit.

Uit de laatste toestandsbeschrijving (MIRA-T 2003) blijkt bovendien dat het milieu in Vlaanderen op bepaalde punten verbetert, en op andere punten niet. De inspanningen van de bevolking, de landbouw, de industrie en de overheid tijdens de laatste decennia werpen hun vruchten af. De toestand verbetert, maar te traag om een duurzame toekomst voor de volgende generaties te verzekeren. In de geschetste omstandigheden blijft het een moeilijke uitdaging om een hoog niveau van milieubescherming en bescherming van de menselijke gezondheid te verzekeren binnen de context van duurzame ontwikkeling.

3.1.1 Luchtkwaliteit en klimaat

De uitstoot van verzurende gassen blijft een belangrijk probleem in Vlaanderen. De totale emissies van de drie verzurende gassen SO₂ (zwaveldioxide), NO_x (stikstofoxiden) en NH₃ (ammoniak) zijn met zo'n 45% teruggelopen sedert 1990. Dit is vooral te wijten aan het lager zwavelgehalte in de brandstoffen voor transport, industrie en energieopwekking. Ook de NO_x -emissie volgt al enkele jaren een dalende trend, door inspanningen van de sectoren energie, vervoer en verkeer. Deze laatste blijft in absolute cijfers de belangrijkste NO_x -bron. De landbouw zorgde t.o.v. 1990 voor een daling van 32 % in de ammoniakuitstoot, door het

emissiearm aanwenden van dierlijke mest, het afdekken van externe mestopslagen en een krimpende veestapel. De emissieplafonds opgelegd door de NEC-richtlijn komen stilaan in zicht: van de 60,3 % reductie die Vlaanderen tussen 1990 en 2010 moet realiseren is in 2002 ongeveer driekwart gerealiseerd. De verzurende depositie verminderde tussen 1990 en 2002 met gemiddeld 27%. In 2002 was nog ongeveer 68% van de Vlaamse natuur blootgesteld aan verzurende deposities boven hun kritische last.

De globale broeikasgasemissies zijn tussen 2002 en 1990 toegenomen met 3,3 Mton CO₂-equivalenten of 3,7% tot 91,7 Mton. Voor CO₂ was dit een toename van 12,5%, voor CH₄ een daling met 12,2% en voor N₂O een afname met 7,0%. De landbouw heeft als enige sector een absolute emissiereductie gerealiseerd in de periode 1990-2002, te wijten aan een structurele economische evolutie. De grootste toenames van broeikasgasemissies zijn terug te vinden in de sectoren verkeer & vervoer en industrie. Ruim 80% van de broeikasgasemissies is een rechtstreeks gevolg van ons energiegebruik.

De emissie van ozonafbrekende stoffen zoals CFK, halonen en methylbromide lag in 2002 zo'n 58% lager dan in 1995. Blaasmiddelen en brandbestrijdingsmiddelen waren in 2002 de belangrijkste groepen van ozonafbrekende stoffen.

De emissies van zwevend stof blijven verontrustend. Tussen 1996 en 1998 werd een daling van de jaargemiddelde concentratie van PM₁₀ opgetekend, daarna is het verloop eerder schommelend, in 2003 werd terug een significante toename vastgesteld, waarschijnlijk gerelateerd aan de geringe neerslaghoeveelheid dat jaar. De blootstelling aan deze fijnstof fractie veroorzaakt gezondheidsschade bij de mens. Tegenwoordig verschuift de aandacht meer en meer naar de fractie ultrafijn stof (PM_{2,5} en PM_{0,1}). De sector verkeer en vervoer is de belangrijkste bron van PM_{2,5}.

Activiteiten met een uitstoot van de twee pollutanten NO_x (stikstofoxiden) en VOS (vluchtige organische stoffen) liggen aan de basis van de ozonvorming op leefniveau. Het aantal ozonpiekwaarden neemt af, maar de achtergrondconcentraties door het jaar heen stijgen. Het wegverkeer blijft de grootste bron van ozonprecursoren. Ze worden ook van over de grenzen aangevoerd.

3.1.2 Bodem

Als gevolg van talrijke risicoactiviteiten is de bodem op diverse plaatsen in Vlaanderen verontreinigd met milieugevaarlijke stoffen. Oorzaken van de verontreiniging zijn divers en vaak historisch: industriële activiteiten, ongevallen met milieugevaarlijke stoffen, lekkende opslagtanks of leidingen, onzorgvuldige grondstoffen- en afvalstoffenopslag, sluikstorten. Voor een kwart van de gekende risicogronden werd een oriënterend bodemonderzoek uitgevoerd. Op basis hiervan werd 80 % van de onderzochte gronden verontreinigd bevonden. Slechts een deel ervan vormt een potentieel gevaar voor mens en milieu. Erosie is een ander proces dat de kwaliteit van de bodems in het Vlaamse Gewest aantast. Bodemerosie veroorzaakt bodemdegradatie en geeft aanleiding tot sedimentatie in het watersysteem. Tussen 1990 en 2002 is de erosiegevoeligheid van het bodemgebruik in Vlaanderen gemiddeld met 22 % gestegen. Hoofdoorzaken zijn de toename van het areaal akkerland en de teeltwijze.

3.1.3 Natuur

Menselijke activiteiten over de eeuwen heen hebben de grootste delen van de natuur in Vlaanderen fundamenteel veranderd, zodat de overgebleven natuurgebieden grotendeels semi-natuur geworden zijn. Of het nu gaat om bossen, heiden, vennen, graslanden, duinen of oppervlaktewateren: in Vlaanderen zijn er omzeggens geen biotopen meer die 100% natuurlijk zijn. Dit is te wijten aan rechtstreekse ingrepen van de mens en aan de gebrekkige kwaliteit van het milieu van de natuur. Verdroging van vochtige gebieden heeft een direct effect op de typische biodiversiteit ervan. Eutrofiëring van gebieden oefent druk uit op de daarvoor gevoelige ecosystemen. Bovendien is er nog steeds sprake van verzuring en

verontreiniging van voor de natuur belangrijke waterlichamen, bodems en omgevingslucht.. De oppervlakte aan bossen en natuurgebieden is tot slot relatief klein in Vlaanderen – hetgeen verklaard kan worden door de hoge bevolkingsdichtheid - en het aantal semi-natuurlijke bossen en beschermde natuurgebieden is nog kleiner.

Dit alles maakt dat de functievervulling van de aanwezige natuurwaarden (vooral de biodiversiteitsfunctie, de recreatieve functie en de economische functie) in het gedrang komt. Wat de biodiversiteit aangaat, bleken aan het einde van de jaren '90 23% van de vaatplanten en 28% van de gewervelde diersoorten in Vlaanderen met uitsterven bedreigd, bedreigd of kwetsbaar - vooral voor de gespecialiseerde en gevoelige soorten is de milieu- en ruimtelijke druk nog steeds te hoog. Veralgemeend kan gesteld worden dat het met (de soorten van) bossen relatief beter gaat, dat de toestand van (soorten van) moerassen etc. stabiel is maar op laag niveau, dat de soorten van waterlopen enigszins verbeteren en dat de zeldzamere biotopen in graslanden en akkerlanden het niet goed doen.

Naast de problematiek van de ecologische functie blijkt dat bossen en natuurgebieden dikwijls te klein en te gefragmenteerd zijn om ten volle hun sociale en educatieve functies voor de gemeenschap te kunnen waarmaken. Tot slot is het duidelijk dat de economische of oogstfuncties van bos en natuur (in de eerste plaats houtopbrengst, jacht en visserij) onder druk staan – onder meer doordat er een spanningsveld is met de biodiversiteits- en de recreatieve functie.

3.1.4 Milieugevaarlijke stoffen

Niettegenstaande belangrijke emissiereducties bevatten indicatororganismen over heel Vlaanderen nog steeds verhoogde concentraties van allerlei milieugevaarlijke stoffen.

De vracht van de meeste metalen naar oppervlaktewater vertoont een gestaag dalende trend sedert 1985. Zo is de emissie in oppervlaktewater tussen 1985 en 2002 met 93 % teruggedrongen voor cadmium, met 82 % voor kwik en met 43% voor lood. Diffuse lozingen nemen ongeveer 70 % van de emissie voor zich. Niettegenstaande de dalende emissies worden zware metalen aangetroffen in mens en dier. De historische vervuiling van de (water)bodems is hierbij van groot belang. Meer dan de helft van de waterbodems zijn verontreinigd tot sterk verontreinigd. Dit beïnvloedt de aquatische ecosystemen in negatieve zin. Daarenboven bemoeilijkt het vaak de slibruiming omwille van de hoge kostprijs van de verwerking van dergelijk verontreinigd slib.

De meest toxische en persistente bestrijdingsmiddelen worden geleidelijk van de markt gehaald, zodat de milieudruk daalt. Toch worden bestrijdingsmiddelen nog in belangrijke mate aangetroffen in oppervlaktewater en in waterbodems. Een aantal bestrijdingsmiddelen zijn slecht biologisch afbreekbaar waardoor ze lange tijd aanwezig blijven in het milieu en zich kunnen opstapelen in levende organismen.

De emissies van polyaromatische koolwaterstoffen (PAK's) vertonen een dalende trend. Meer dan de helft van de emissies wordt toegeschreven aan de particuliere gebouwenverwarming. Ook de sectoren verkeer en vervoer en de industrie zijn belangrijke emitoren, goed voor resp. 22,6 % en 7,9% van de PAK-emissies. Omwille van de grote variatie aan PAK's is de risico-inschatting en het opstellen van grens- en richtwaarden zeer moeilijk.

3.1.5 Milieu en gezondheid

Het is niet eenvoudig de relatie tussen milieu en gezondheid zuiver te stellen. Gezondheid wordt voor een deel bepaald door persoonsgebonden kenmerken (leeftijd, geslacht, gewicht, gevoeligheid) en voor een deel door omgevingsinvloeden. De omgevingsinvloeden zijn voor een deel sociaal-economisch bepaald, voor een deel aan gedrag verbonden, en voor een belangrijk deel bepaald door de fysieke omgeving. Deze laatste categorie is beslissend wanneer over "milieu en gezondheid" gesproken wordt, wat niet wegneemt dat er soms onlosmakelijke verbanden zijn met de andere categorieën. Een vervuilde omgeving kan

leiden tot allerlei risico's en ziektebeelden – kanker, ademhalingsaandoeningen, allergieën, hart- en vaataandoeningen enz., maar ook psychosociale stoornissen die veroorzaakt worden door bv. geluids- of geurhinder. In Vlaanderen worden zowel de blootstelling aan luchtverontreiniging (o.a. ozon, PM10) als de blootstelling aan geluidshinder als voornaamste problemen ervaren. De luchtverontreiniging met zwevendestofpartikels is wat gezondheidsrisico's betreft de belangrijkste vorm van luchtverontreiniging. Zwevend stof wordt in verband gebracht met hart- en luchtwegklachten en vervroegde sterfte. De aandacht gaat hierbij steeds meer naar de kleinste deeltjes (PM2,5 en PM0,1), die het diepst in de longen doordringen. Ook de bron en de chemische samenstelling van zwevend stof zijn van belang.

Wat geluidshinder aangaat, schommelt het percentage ernstig gehinderden sinds 1995 rond de 18 %. Het verkeer en vervoer levert hierbij veruit de belangrijkste bijdrage. Door het stiller worden van de wagens en de verzadiging van de hoofdwegen neemt de geluidsemissie in Vlaanderen verder af. Door de lintbebouwing langs drukke wegen en het dichte wegennet in Vlaanderen daalt evenwel het aantal personen niet dat blootgesteld wordt aan relatief hoge geluidsnormen (65 dB(A)).

Milieu en gezondheid betreft echter een hele reeks problemen en risico's, waarvan de feitelijke evoluties niet altijd voorspelbaar zijn. Zo daalt sedert 1996 de gemiddelde concentratie van dioxines in vet van koemelk. De dioxinedepositie vanuit de lucht volgt met name een dalende trend: waar in 1993 nog 70 % van de metingen een verhoogde depositie aangaven was dit in 2002-2003 in minder dan 5 % van de metingen het geval.

Recent is anderzijds de problematiek van "nieuwe" chemicaliën in de aandacht gekomen. Zo worden gebromeerde vlamvertragers in sommige waterbodems in uitzonderlijk hoge concentraties aangetroffen. Zij hebben mogelijk een hormoonversturende functie.

3.1.6 Afvalstoffen

In 2002 is de huishoudelijke afvalberg, voor het eerst sinds 1991, gestopt met groeien. Deze vaststelling is in 2003 bevestigd. In 2003 werd 535 kg/inwoner ingezameld. Het is nog te vroeg om van een echte trendbreuk te kunnen spreken, maar deze evolutie kan erop wijzen dat het preventiebeleid vruchten begint af te werpen. In de periode 1991-2003 steeg het aandeel van selectief ingezameld afval van 18,3 % naar 70 %. Het gaat hierbij o.a. over het aanmoedigen van thuiscomposterende, het ondersteunen van kringloopcentra en preventieprojecten op gemeentelijk of intercommunaal niveau, de gedifferentieerde tarifiering voor selectieve stromen (DIFTAR) en de uitvoering van preventieplannen van verpakkingsverantwoordelijken. De kost voor de verwerking van afvalstoffen wordt zowel voor de gezinnen als voor de bedrijven steeds zichtbaarder.

Het aanbod huishoudelijk afval voor eindverwerking (verbranden en/of storten) daalt continu sedert 1995 en lag in 2003 op 161 kg/inwoner. Hiervan werd 84 % verbrand en slechts 16 % nog gestort.

90% van de Vlaamse afvalstoffen is bedrijfsafval. Het aandeel gevaarlijk bedrijfsafval blijft zeer beperkt ten opzichte van de niet gevaarlijke bedrijfsafvalstoffen en schommelt tussen 3 en 4%. Het storten van bedrijfsafval is de voorbije tien jaar verhoudingsgewijs sterk afgenomen en bedraagt nu nog ongeveer 13 %. Het verbranden van bedrijfsafval blijft beperkt, ten gevolge van een tekort aan verbrandingscapaciteit en een te klein spanningsveld tussen de prijzen voor storten en verbranden (inclusief milieuheffingen). Steeds meer bedrijfsafval gaat naar een voorbehandelingscentrum i.p.v. rechtstreeks van producent naar eindbestemming. Dit wijst erop dat ook voor bedrijfsafval een trend naar meer hoogwaardige toepassing van de afvalstoffen ingezet is.

Zowel voor bedrijfsafval als voor huishoudelijke afvalstoffen zien we een eerste aanzet tot ontkoppeling tussen de economische groei en de afvalproductie. Dit moet de komende jaren nog bevestigd worden. De voorbije jaren zijn grote inspanningen geleverd om ook afvalpre-

ventie bij bedrijven te bevorderen. Het preventiebeleid moet echter nog verder ontwikkeld worden in een geïntegreerd afvalbeleid.

3.1.7 Watersystemen en -reserves

Vlaanderen heeft relatief weinig waterreserves, die ongelijk verspreid zijn. De druk als gevolg van de hoge bevolkingsdichtheid, de industrie en de landbouw is zeer hoog.

Grondwaterreserves worden in bepaalde gebieden bedreigd omdat de vraag naar grondwater er groter is dan de natuurlijke aanvulling van de reserves. Op 1 januari 2003 bedroeg het vergunde debiet voor de drinkwatersector 306 miljoen m³/jaar en voor de industrie (inclusief de energiesector en handel & diensten) en landbouw 211 miljoen m³/jaar. 46 % van dit totale vergunde debiet is toegewezen aan het Kempens aquifersysteem, met 2/3 voor de drinkwatersector en 1/3 voor industrie en landbouw. Het Krijt is goed voor 17 % van het vergunde debiet van de drinkwatersector. De industrie is in het zuiden van Oost- en West-Vlaanderen voor bijna 100 % aangewezen op Paleoceen en Sokkel, lagen die daar met uitputting zijn bedreigd. Specifiek in West-Vlaanderen steunt de drinkwaterproductie vanuit grondwater voor 45 % op de Sokkel, nl. op de Kolenkalk.

De meetnetten tonen aan dat heel wat (delen van) watersystemen bedreigd zijn, zowel wat het kwantiteits- als het kwaliteitsaspect betreft.

De industriële belasting van het oppervlaktewater liep tussen 1992 en 2002 sterk terug: de BZV-vracht nam af met 79%, de stikstofvracht met 50%. Voor het huishoudelijk afvalwater tekende zich eenzelfde trend af: de BZV-vracht nam af met 38%, de N-vracht met 26%. Dit laatste is vooral te wijten aan het waterzuiveringsbeleid. In 2003 is 60% van de inwoners van Vlaanderen aangesloten op een RWZI en het percentage neemt gestaag toe.

Nog steeds is de stikstof- en de fosforbelasting van het oppervlaktewater te hoog. Wel zijn er duidelijk tekenen van verbetering aanwezig. Er was de laatste jaren een aanzienlijke stijging van het aantal meetpunten waar er geen enkele keer een overschrijding was van de norm. Verdere positieve evoluties zijn te verwachten o.a. als de effecten van de eindbestemmingsnormen verder doorwerken.

Ondanks de gunstige evolutie voor de meeste waterkwaliteitsparameters voldoet een groot deel van de meetplaatsen nog steeds niet aan de basiswaterkwaliteitsnormen.

Overstromingen en de materiële schade die hierdoor wordt aangebracht halen steeds vaker de actualiteit. Menselijke ingrepen in het verleden spelen hierin een belangrijke rol. Het recht trekken en uitdiepen van waterlopen, draineren van gronden en verharding van de bodem zonder voorzieningen voor het vasthouden van het bijkomende water, zorgen voor een te snelle afvoer van water, met stroomafwaartse problemen tot gevolg. De druk op het ruimtegebruik heeft er daarenboven toe geleid dat natuurlijke overstromingszones in vele gevallen werden ingepalmd voor allerlei menselijke activiteiten waardoor ze hun functie niet langer kunnen vervullen.

3.2 Juridisch-beleidsmatige context

3.2.1 Internationaal/Europees

De Europese en internationale besluitvorming bepaalt de Vlaamse beleidsagenda.

De grensoverschrijdende aard van de milieuproblematiek maakt het noodzakelijk om globale oplossingen na te streven. De VN Millenniumverklaring (2000) en de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg (2002) formuleerden een nieuw kader, waarbij leefmilieu wordt benaderd als één van de drie pijlers van duurzame ontwikkeling en waarbij de nadruk ligt op een snellere en betere implementatie van afspraken.

Het multilateraal leefmilieubeleid wordt in de eerste plaats aangestuurd en gecoördineerd door het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP). Het programma zit momenteel

op een scharniermoment. De recente discussie over een nieuwe VN milieuorganisatie kan leiden tot een fundamentele gedaanteverandering van UNEP. Ook de VN Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) speelt een vooraanstaande rol als opvolgingscommissie voor de afspraken gemaakt o.a. in Agenda 21 en op de Top van Johannesburg. De VN Economische Commissie voor Europa (UNECE) zet de pan-Europese agenda uit, waarbij verscheidene politiek belangrijke leefmilieuakkoorden werden ondertekend met een weerslag op EU besluitvorming en zodoende op de federale en Vlaamse wetgeving. Daarnaast kent het leefmilieuthema ook een groeiende belangstelling op de agenda van de Wereld Handelsorganisatie (WTO). Binnen de Europese instellingen geniet de OESO, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling een stevige reputatie als studiecentrum en organiseert zij een vijfjaarlijkse milieu-review bij haar leden.

De Europese Unie is de voornaamste bron van Vlaamse milieuwetgeving. Voorbeelden van Europese richtlijnen met grote impact voor het Vlaamse beleid zijn de Kaderrichtlijn Water, de MER-richtlijn, de Nitraatrichtlijn, de NEC-richtlijn, de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn, de Afvalstoffenrichtlijnen. Andere bakens voor Europees leefmilieubeleid zitten vervat in het zesde Milieuactieprogramma en in het proces van Cardiff ter integratie van leefmilieuaspecten in andere sectoren. De Europese Raad van Göteborg voegde een leefmilieudimensie toe aan de sociaal-economische dimensies uit de Lissabonstrategie en creëerde aldus een Europese strategie voor duurzame ontwikkeling. Dit proces zal in het voorjaar van 2005 geëvalueerd en mogelijks bijgestuurd worden.

Op Belgisch niveau zorgt het “*Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid*” (CCIM) voor een overleg tussen alle overheden die betrokken zijn bij het Europese (en internationale) milieubeleid. Op Vlaams niveau biedt het “*Vlaams Overleg Internationaal Milieubeleid*” (VOIM) een overlegstructuur tussen de verschillende actoren voor het bovengewestelijk leefmilieubeleid. Teneinde de continuïteit in de opvolging van Europese/internationale milieudossiers te verhogen, werd onder andere een Vlaams leefmilieuattaché aangesteld bij de Belgische permanente vertegenwoordiging binnen de EU.

3.2.2 Vlaams

3.2.2.1 Juridische instrumenten

Juridische instrumenten vervullen een erg belangrijke rol binnen het milieubeleid. In het huidige milieubeleid staan de milieuvergunning en de strafrechtelijke en administratief-rechtelijke handhaving ervan centraal. De juridische vormgeving van het milieubeleid is terug te vinden in het milieurecht. Het milieuhygiënerecht is voornamelijk gericht op het voorkomen en tegengaan van de vermindering van milieukwaliteit door verontreiniging. Belangrijke pijlers zijn o.a. het VLAREM (ter uitvoering van het Milieuvergunningsdecreet), het VLAREBO (ter uitvoering van het Bodemsaneringsdecreet), het VLAREA (ter uitvoering van het Afvalstoffendecreet), het Mestdecreet, het decreet inzake integraal waterbeleid, het Grondwaterdecreet, enz. Het milieubeheersrecht beoogt het natuurbehoud en de landschapsbescherming. Hieronder vallen o.m. het Natuurdecreet, het Bosdecreet en het Landschapsdecreet. Beide luiken van het milieurecht bevatten vergunningenstelsels, advies- en besluitvormingsprocedures en handhavingsvoorschriften.

Sedert 1995 wordt door de Vlaamse decreetgever gewerkt aan het DABM dat fungeert als een “*aanbouwdecreet*”, met het doel een “*Vlaams Milieuwetboek*” tot stand te brengen (zoals het in de maak zijnde “*Waals Milieuwetboek*”).

3.2.2.2 Economische, financiële en sociale instrumenten

Economische instrumenten zetten via een financiële transfer of een relatieve prijsverandering aan tot gedragsverandering met het oog op het halen van bepaalde kwaliteitsdoelstellingen. Er zijn financiële en marktgerichte instrumenten. Financiële instrumenten omvatten milieuheffingen, financiële steun (subsidies) en fiscale maatregelen. Het meest gekende voorbeeld van marktgerichte instrumenten zijn verhandelbare emissierechten.

Internationaal gezien is er een duidelijke trend tot verhoogd gebruik van economische instrumenten, zoals bijvoorbeeld verhandelbare emissierechten voor de realisatie van de Kyoto-doelstellingen.

In Vlaanderen is het ingezette economische instrumentarium op het vlak van milieubeleid beperkt. Algemene fiscale maatregelen vallen onder de federale bevoegdheid. Voor bossen die beheerd worden volgens criteria voor duurzaam bosbeheer en gronden gelegen in het Vlaams Ecologisch Netwerk geldt een vrijstelling van successierechten. Voor deze laatste gronden geldt eveneens een vrijstelling van de onroerende voorheffing.

Het instrument milieuheffingen wordt regulerend ingezet, maar ook ter (partiële) financiering van een aantal milieu-uitgaven. Er zijn milieuheffingen op afval, op waterverontreiniging, op grondwatergebruik en op dierlijke mestproductie. Een nieuwe evolutie is te merken in het grondwaterheffingenbeleid, waar sinds 2002 een laagafhankelijke en gebiedsgerichte differentiatie mogelijk is.

Er bestaan een aantal financiële steunregelingen in het Vlaamse milieubeleid die betrekking hebben op diverse milieuaspecten en zich tot verschillende doelgroepen richten. Voorbeelden hiervan zijn de PRESTI-initiatieven, waarmee de overheid bedrijven tracht aan te zetten tot meer milieubewust produceren, de subsidiëring van de lokale besturen voor preventie- en recyclagegerichte initiatieven, de ondersteuning van gemeenten en provincies via de samenwerkingsovereenkomst, de financiële steunmaatregelen voor milieuvriendelijke investeringen (aanleg van hemelwaterputten en individuele afvalwaterbehandelingsinstallaties), de vergoeding van landbouwers die via beheerovereenkomsten extra inspanningen leveren ter bescherming van de waterkwaliteit voor drinkwaterproductie, ter bescherming van de natuurkwaliteit van graslanden in natuurgebieden, de subsidies voor boseigenaars, voor kleinschalige erosiebestrijdingsprojecten, voor bebossing van landbouwgronden, plattelandsontwikkeling, ruilverkavelingswerken, landinrichtingsprojecten, enz.

Sociale instrumenten hebben betrekking op informatieverspreiding en communicatie en gaan uit van vrijwilligheid en overreding. Ze beslaan een brede waaier, gaande van zuiver eenzijdige (louter eenrichtingsverkeer zoals reclame) tot volledig meerzijdige communicatie (interactief tweerichtingsverkeer gericht op afspraken tussen min of meer evenwaardige partners). In de fase van beleidsuitvoering spelen sociale instrumenten voornamelijk een ondersteunende en aanvullende rol ten opzichte van juridische en economische instrumenten. De Vlaamse overheid maakt er veelvuldig gebruik van om het milieubewustzijn van individuen of groepen te vergroten met het oog op de vermindering van de milieubelasting van hun activiteiten.

Er is een belangrijke werking rond natuur- en milieueducatie gegroeid, zowel gericht naar onderwijs als naar burgers of specifieke doelgroepen. Sensibiliseringscampagnes moeten burgers aanzetten tot afvalpreventie, tot rationeel energie- of watergebruik. Ook de milieubeleidsovereenkomsten in bijvoorbeeld de afvalsector zijn een geformaliseerde vorm van sociale instrumenten. Het doelgroepenbeleid is een voorbeeld van interactief tweerichtingsverkeer gericht op afspraken tussen min of meer evenwaardige partners. Procesbegeleiding om projecten meer in interactie met alle betrokkenen te laten ontstaan, krijgt meer en meer aandacht. Projecten zullen in toenemende mate de vorm van een partnerschap tussen overheid en betrokkenen aannemen. Voorbeelden van samenwerkingsverbanden met of tussen doelgroepen, lokale overheden of actoren zijn de bosgroepen en de wild-beheerseenheden.

3.2.2.3 Het milieubeleid wordt alsmaar beter onderbouwd

Milieu is een erg technische materie, waarbij de opbouw en het benutten van wetenschappelijke kennis cruciaal is. Dat brengt met zich mee dat zowel de voorbereiding als de uitvoering en de evaluatie van het beleid baat hebben bij een doorgedreven wetenschappelijke onderbouwing. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kennisverwerving, informatiebeheer en rapportering. Al enkele jaren wordt er gewerkt aan de stroomlijning van de kennis-

verwerving. Gepland wetenschappelijk onderzoek wordt samengebracht in een jaarlijks programma zodat er onderlinge afstemming mogelijk is inzake inhoud, prioritering, financiering en timing. Hiervoor wordt een uitgewerkt databeheersysteem gehanteerd. Er wordt gewerkt aan een verdere planmatige aanpak van opvolging, evaluatie en terugkoppeling.

Voor de uitvoering van dit TWOL-programma (Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu) wordt beroep gedaan zowel op de wetenschappelijke instituten van de Vlaamse overheid zelf (VITO, IN, IBW), als op de universiteiten en hogescholen, als op privé-partners.

De VITO is een onderzoeksinstelling die ten behoeve van overheid, industrie en KMO's duurzame technologische ontwikkeling stimuleert met gespecialiseerde diensten en met hoogwaardig R&D in de domeinen energie, leefmilieu en materialen.

Het Instituut voor Natuurbehoud (IN) heeft als globale taakstelling: alle passende wetenschappelijke studies, onderzoeken en werkzaamheden uit te voeren in verband met het natuurbehoud, in het bijzonder met het oog op het uitwerken van actiemiddelen en wetenschappelijke criteria tot het voeren van een beleid inzake natuurbehoud.

Het Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer verricht wetenschappelijk onderzoek, wetenschappelijke dienstverlening en beleidsgericht onderzoek in verband met bossen en bosbouw, jacht en wildbeheer en de zoetwatervisserij.

De eigen meetnetten (VMM, AMINAL) nemen een belangrijke plaats in bij de beleidsontwikkeling. Metingen en rapportage vormen ook de hoekstenen van het Europees milieubeleid.

Een centraal instrument in de aanwending en ontsluiting van de verzamelde gegevens is de Milieudatabank met als drie pijlers: vergunningen en heffingen, de meetdatabank en de grond-databank. De integratie van deze pijlers wordt op dit ogenblik geoptimaliseerd zodat de databank wordt uitgebouwd tot één logisch en bevraagbaar geheel.

Vertrekkend van de verzamelde gegevens kan antwoord gegeven worden op beleidsvragen en op vragen van internationale instanties. De belangrijkste overkoepelende rapporteringssystemen voor het beleidsdomein leefmilieu zijn de milieu- en natuurrapporten MIRA en NARA (zie verder).

3.2.2.4 Planmatig werken structureert het milieubeleid

In het milieubeleid is het planmatig werken, met aandacht voor structurering en voor het formuleren van langetermijnvisies en doelstellingen, sterk ontwikkeld. De plannings- en rapporteringslast die de Vlaamse overheid zichzelf (en ook anderen) oplegt, is echter zeer hoog, waardoor soms de uitvoering van het beleid op het achterplan terecht dreigt te komen.

In uitvoering van het DABM worden er zo regelmatig plannen, programma's en rapporten opgesteld.

Het milieurapport (MIRA) is de wetenschappelijke onderbouwing van het milieubeleid. De opdracht van de milieurapportering is: het beschrijven van de kwaliteit van het leefmilieu (MIRA-T, jaarlijks), aangeven hoe die kwaliteit zich zou kunnen ontwikkelen en via welke beleidsinterventies die ontwikkeling kan worden verbeterd (MIRA-S), en onderzoeken in welke mate en op welke wijze het beleid tot nu toe tot veranderingen in de milieukwaliteit heeft geleid (MIRA-BE). Aanvullend aan het DABM voorziet het Natuurdecreet de opmaak van een tweejaarlijks natuurrapport (NARA), kaderend in het milieurapport.

Het milieubeleidsplan bepaalt de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest, en door de provincies en gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang, moet worden gevoerd. Het plan beoogt enerzijds de bescherming en het beheer van het milieu en anderzijds de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het milieubeleid op alle beleidsniveaus te bevorderen. Het wordt o.m. op basis van het scenario-rapport opgesteld en om de vijf jaar door de Vlaamse Regering vastgesteld, na een

openbaar onderzoek. Het MINA-plan 3 (2003-2007) werd door de Vlaamse Regering vastgesteld op 19 september 2003.

Het natuurdecreet legt op dat de Vlaamse Regering een algemeen beleidsplan vaststelt voor het natuurbehoud en het behoud van het natuurlijk milieu. Dit natuurbeleidsplan kadert in het milieubeleidsplan en is vervat in het MINA-plan 3.

De operationalisering van het milieubeleidsplan gebeurt via de milieujaarprogramma's. Een milieujaarprogramma bevat o.m. een verslag van de stand van uitvoering van het geldende milieubeleidsplan en van de Europese milieuwetgeving; en een opgave van de door het Vlaamse Gewest in het komende jaar te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen ter uitvoering van het geldende milieubeleidsplan. Nadruk wordt hierbij gelegd op de organisatie, het tijdpad en de prioriteitenstelling van de verschillende maatregelen. De Vlaamse Regering stelt jaarlijks een ontwerp-milieujaarprogramma op, dat samen met het ontwerp van begroting aan het Vlaamse Parlement wordt bezorgd.

De Vlaamse Regering hanteert daarnaast nog een eigen planningscyclus. Bij haar aantreden wordt een regeerakkoord opgesteld, op basis waarvan elke minister een beleidsnota opmaakt. Deze beleidsnota omspannt de regeerperiode en geeft "*de grote strategische keuzen en opties voor het beleid*" weer. Bij het opstellen van de beleidsnota's wordt sinds 1999 de methodiek van de strategische planning gehanteerd. Vertrekkend van een omgevingsanalyse en een evaluatie worden hierbij strategische doelen en te bereiken maatschappelijke effecten op langere termijn bepaald. Jaarlijks dient elke minister ter detaillering van de beleidsnota één of meerdere beleidsbrieven in. Daarbovenop bestaat er ook een begrotingscyclus met de opmaak van een meerjarenbegroting en jaarlijkse begrotingen, die worden voorzien van inhoudelijke toelichtingen over genomen en geplande initiatieven.

De planningscyclus van de Vlaamse Regering en de milieubeleidsplanningscyclus, met hun respectievelijke documenten, overlappen elkaar. Er is dan ook nood aan (minstens inhoudelijke) afstemming tussen beiden. Op inhoudelijk vlak moet een afstemming tussen de "*beleidsbrief leefmilieu*" en het "*milieujaarprogramma*" worden beoogd.

Binnen de leefmilieusector bestaan er naast het milieubeleidsplan ook heel wat sectorale plannen. Bij wijze van voorbeeld: het Bosdecreet maakt melding van langetermijnplannen en uitvoeringsplannen; het Afvalstoffendecreet van sectorale uitvoeringsplannen; het Mestdecreet van een mestactieplan en een voortgangsrapport; het decreet Integraal Waterbeleid voert ook de Waterbeleidsnota, het stroomgebiedbeheerplan, het bekkenbeheerplan en het bekkenvoortgangsrapport in; enz. Via het milieubeleidsplan wordt de verankering en inpassing van deze planfiguren geregeld.

De opvolging wordt o.m. vorm gegeven door het gebruik van indicatoren. In het MINA-plan 3 werd een kernset van 30 indicatoren opgenomen. Deze kernset focust op de strategisch belangrijkste domeinen en thema's en op internationale strategieën en doelstellingen. Naast de opvolging van het eigen milieubeleid is er ook aandacht voor de evaluatie van andere beleidsinitiatieven die effect hebben op het milieu.

3.3 Wijzigende rol van de actoren

3.3.1 Ontwikkelingen op internationaal vlak

De internationalisering en globalisering van de samenleving resulteren in steeds complexere maatschappelijke systemen, waarin een veelheid aan actoren opereren in diverse netwerken, die zich steeds meer situeren buiten de klassieke maatschappelijke structuren en beslissingscentra.

De verdere penetratie van informatie- en communicatietechnologie resulteert in de ontwikkeling van een kennis- en informatiemaatschappij. Essentieel in deze trend is de tegenstelling tussen enerzijds de veelheid aan informatie (kennisverruiming) en anderzijds de nood om uit die veelheid aan informatie een selectie te maken in functie van de behoeften; meer en meer vraagt de burger informatie "op maat" of zelf kneedbare informatie. Dit veronderstelt echter dat bij diezelfde burger voldoende kennis aanwezig is opdat de interpretatie van de beschikbare gegevens correct zou gebeuren.

Er kan evenmin voorbijgegaan worden aan de toenemende individualisering en mediatisering van de maatschappij. Bovendien kennen we een toenemende mondigheid van de burgers, die een meer directe betrokkenheid willen bij de beleidsvorming en kwalitatief steeds hoogwaardiger producten en diensten verlangen, ook vanwege de overheid. Tegelijkertijd toont onderzoek aan dat het vertrouwen in de overheid laag blijft.

De uitbreiding van de EU op 1 mei 2004 jongstleden en het toenemende belang van Europa stellen nieuwe uitdagingen voor Vlaanderen.

Internationaal en Europees wordt op deze ontwikkelingen ingespeeld via het UN ECE Verdrag van Aarhus (en de Europese implementatie ervan) inzake de toegang tot milieuinformatie, de participatie aan het milieubeleid en de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. Via dit Verdrag en de Europese richtlijnen die dit Verdrag omzetten, wordt de burger gepromoveerd tot een nieuwe "milieuwaakhond".

3.3.2 Ontwikkelingen in Vlaanderen

De kwaliteit van het overheidsbestuur en van de regelgeving in het bijzonder komt meer en meer op de voorgrond als een noodzakelijk instrument voor de creatie van welvaart en welzijn, doordat het traditionele instrumentarium van overheden om de economie te stimuleren verkleint als gevolg van de globalisering en doordat de aantrekkelijkheid van Vlaanderen als vestigingsplaats voor economische activiteiten door diezelfde globalisering, informatisering en de EU-uitbreiding niet langer gegarandeerd is door de gunstige geografische ligging. Het beleid wordt steeds meer een concurrentiële factor in de economische ontwikkeling.

De Vlaamse overheid functioneert in een complexe Belgische context, met o.a. een veelheid aan bestuurslagen en parallelle bevoegdheden die resulteren in een omvangrijke reglementering, een veelheid aan administratieve formaliteiten en procedures.

De toenemende netwerksamenleving zorgt ervoor dat het overheidsoptreden niet langer via een hiërarchische sturing kan verlopen, maar verschuift naar een decentrale sturing in interactie en via netwerken met een veelheid aan maatschappelijke actoren. In dit partnerschap is een samenwerking tussen publieke en private partners van toenemend belang. Tegelijkertijd moet het overheidsoptreden rekening houden met een groeiende vermaatschappelijking waarbij burgers, bedrijven en voorzieningen via diverse vormen van interactieve beleidsvorming mee vormgeven aan de inrichting van de samenleving.

Burgers worden daarom door de overheid steeds meer als klant benaderd. De burger stelt daarbij hoge individuele eisen aan de overheid, en is - mede door het gestegen welvaartspeil - ook veeleisender voor de kwaliteit van de leefomgeving en de leefbaarheid voor de toekomst. De impact van de milieukwaliteit op de leefbaarheid voor en de gezondheid van mensen wordt maatschappelijk belangrijker.

Het maatschappelijk draagvlak voor het beleid kan verhoogd worden door de burger meer te betrekken bij de beleidsvoering in alle fases van de beleidscyclus. Inspraakprocedures bij diverse plannen en programma's worden steeds vaker en vroeger in het proces ingeschreven. De inspanningen van de overheid rond communicatie, sensibilisatie en participatie leveren in de praktijk evenwel nog niet altijd het verhoopte resultaat op.

Ook de bedrijfswereld en de vakbonden zijn vragende partij om van bij de aanvang van het besluitvormingsproces in de beleidsdiscussie betrokken te worden. In de huidige Vlaamse open economie stijgt voor de bedrijven (industrie en landbouw) immers het belang van

milieuzaken als meebepalende factor voor economische beslissingen en bedrijvigheid. Ook voor de vakbonden stijgt het belang van milieuzaken voor de werkgelegenheid.

Zowel voor de burger als voor het bedrijfsleven en de vakbonden is een participatief milieubeleid dus belangrijk. De Vlaamse implementatie van het voormelde UN ECE Verdrag van Aarhus en de corresponderende Europese richtlijnen, zal hier zeker toe bijdragen. Evenwel blijft het een zorg dat een meer “democratisch” of “participatief” milieubeleid, ook een “ECO” -milieubeleid blijft, met aandacht voor het noodzakelijke evenwicht tussen “efficiënt” en “coherent” enerzijds en “overlegd” anderzijds.

3.3.3 Het kerntakendebat

De Vlaamse overheid wordt geconfronteerd met de uitdaging om de efficiëntie, de effectiviteit en de kwaliteit van haar dienstverlening te verbeteren. Door een kwaliteitsvolle dienstverlening kan een bijdrage geleverd worden aan het opbouwen van het vertrouwen van de burger in zijn/haar overheden. Daarnaast moet de overheid haar rol voortdurend bijsturen in functie van de gewijzigde maatschappelijke en bestuurlijke omgeving.

Het gewestelijke, het provinciale en het gemeentelijke bestuursniveau voeren sinds december 2001 een kerntakendebat. Dit debat heeft tot doel enerzijds een kader te formuleren voor een duidelijke verdeling van bevoegdheden en taken tussen de drie rechtstreeks verkozen overheidsniveaus in Vlaanderen en anderzijds de interbestuurlijke samenwerking te optimaliseren.

De eerste fase van het kerntakendebat werd op 25 april 2003 afgerond met de goedkeuring van een bestuursakkoord, dat de resultaten van het kerntakendebat tot dan bundelt. Het *“Bestuursakkoord tussen het Vlaamse, het provinciale en het lokale bestuursniveau omtrent een effectief en burgergericht overheidsbestuur in Vlaanderen”* werd ondertekend door de Vlaamse Regering, de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG).

Voor het beleidsdomein *“leefmilieu en natuur”* heeft dit bestuursakkoord enkele kleinere implicaties. Het *“implementatietraject kerntakendebat leefmilieu en natuur”* geeft aan waar aan de verdeling van taken moet worden gesleuteld en waar wijzigingen inzake regelgeving zich opdringen. In het bijzonder betreft het: integraal waterbeheer (organisatie integraal waterbeleid, beheer van watersystemen, beheer van de waterketen); handhaving (beleidsvoorbereiding en regelgeving; beleidsuitvoering; flankerend en ondersteunend beleid; transporten en vrije velddelicten); afval; open ruimte (inrichting van het buitengebied; bosbeleid en bosbeheer; groenbeleid en groenbeheer; openbaar visserijbeleid; wildbeheer; natuurbehoud en –ontwikkeling; beheersovereenkomsten; regionale landschappen; plattelandsbeleid); natuur- en milieueducatie; bodemsanering; mestbeleid.

In een tweede fase dient, in opvolging van de afspraken van het algemene luik van het bestuursakkoord, voor de implementatie van het kerntakendebat een geïnstitutionaliseerd overleg tussen de drie overheidsniveaus tot stand te komen voor de permanente opvolging van het kerntakendebat in de toekomst.

3.4 Economische en sociale toestand

3.4.1 Economische ontwikkelingen, relevant voor beleidsdomein milieu en natuur

3.4.1.1 Mondiale economische trends

Door de toenemende globalisering van de economie zijn bedrijven steeds minder plaatsgebonden. Kenmerkend is dat niet het hele productieproces, maar slechts bepaalde onderdelen ervan in lageloonlanden worden uitgevoerd. De technologische vooruitgang, o.a. wat informatiedoorstroming betreft, versnelt de mondialisering en zorgt ervoor dat ook de vesti-

ging van de kenniscentra in de economische knooppunten onder druk komt te staan. De mondialisering heeft ook concrete gevolgen voor het leefmilieu, onder meer omdat het aantal verplaatsingen -van mensen maar vooral van goederen- er aanzienlijk door toeneemt

Een ander ingrijpend gevolg van de globalisering is dat de economische wereldspelers hun beslissingen alsmaar meer op een niveau nemen dat voor nationale of regionale overheden niet of nauwelijks beïnvloedbaar is. Zowel multinationale ondernemingen als internationale organisaties winnen aan invloed in vergelijking met nationale overheden.

De mondiale economische ontwikkeling zorgt voor blijvende welvaartsgroei in de rijke landen, een snelle economische expansie in een aantal derdewereldlanden en een verdiepende kloof met de armste landen. Dat leidt tot een toenemende ongelijkheid in de verdeling van de rijkdommen.

3.4.1.2 Welvarend Vlaanderen is geen evidentie in de toekomst

Vlaanderen is een welvarende regio: het realiseerde in 2001 een BBP/inwoner van 24.357 euro en presteert hiermee beter dan de EU-15 (23.210 euro). Zo bevindt Vlaanderen zich bij de best presterende Europese regio's.

Het BBP/inwoner kan opgesplitst worden in drie factoren: het bevolkingsprofiel, de werkzaamheidsgraad en de arbeidsproductiviteit. In vergelijking met andere Europese landen/regio's kent Vlaanderen een ongunstig bevolkingsprofiel. Slechts 65,5% van de Vlaamse bevolking bevindt zich op arbeidsleeftijd (15-64 jaar), tegenover 67% in de EU in 2000. De welvaart in Vlaanderen wordt eveneens negatief beïnvloed door de lage werkzaamheidsgraad (62,9% in 2003, tegenover 64,2% voor EU-15). De welvaartscreatie is vooral het gevolg van de hoge arbeidsproductiviteit in individuele sectoren, en niet door een economische structuur die sterk gericht is op hoogproductieve sectoren. In vergelijking met enkele Europese groeiregio's blijkt het productiviteitsvoordeel de laatste jaren echter af te nemen en zelfs om te buigen in een nadeel.

3.4.1.3 Internationalisering bepalend voor Vlaanderen

De Vlaamse economie is open en dus conjunctuurgevoelig en sterk afhankelijk van de internationale omgeving. De openheid van de Vlaamse economie uit zich in de exportcijfers. De totale waarde van de Vlaamse export was 10% hoger dan het BBP van Vlaanderen. Dit is een gevolg van het feit dat Vlaanderen, samen met Zuid-Nederland, de logistieke draaischijf is van Europa.

Meer dan driekwart van de Vlaamse export gaat naar de EU, zodat de hele Europese markt relevant is voor de Vlaamse ondernemingen. De andere zijde van de economische openheid uit zich in de grote invoerstromen die Vlaanderen kent. Vlaanderen is voornamelijk 'klant' van de EU, zij het minder uitgesproken dan aan de uitvoerzijde.

Een derde aspect van de openheid van de Vlaamse economie is het grote aantal buitenlandse investeringen dat Vlaanderen aantrekt. De stock van inkomende buitenlandse investeringen ligt voor België veel hoger dan voor de overige EU-lidstaten (in 2000 174% van het BBP, voor andere landen ligt dit ver beneden 100%). De aanwezigheid van buitenlandse ondernemingen in Vlaanderen is enorm belangrijk voor de economie. De activiteiten van buitenlandse ondernemingen zijn, meer dan in andere landen, verantwoordelijk voor een groot deel van de werkgelegenheid en toegevoegde waarde. Sinds enkele jaren wordt echter vastgesteld dat buitenlandse ondernemingen hun initiatieven in Vlaanderen terugschroeven of zelfs volledig stopzetten zonder dat hier voldoende nieuwe buitenlandse investeringen tegenover staan. Daarnaast wordt een tendens naar kleinere projecten vastgesteld.

3.4.1.4 De sectorale structuur van de Vlaamse economie is in verandering

In Vlaanderen neemt het belang van de industrie in termen van werkgelegenheid af ten voordele van de dienstensector. Deze desindustrialisering was echter minder verregaand dan in de overige Belgische gewesten. Er bestaat wel een sterke verwevenheid tussen de industrie en dienstensector. Steeds meer bedrijven richten zich op hun basisactiviteit en besteden minder fundamentele processen uit.

Daarnaast doet er zich een specialisatie in meer traditionele industriële sectoren voor. Uit een analyse van de Vlaamse industrie komt de sterke positie en specialisatie in de chemische sector, de automobielsector, de textielsector en de voedingssector naar voor. De social profit en het onderwijs waren evenwel de koplopers met betrekking tot jobcreatie, gevolgd door de openbare besturen.

3.4.1.5 Innovatie-inspanningen vooral gericht op procesinnovatie

De innovatie-inspanningen in Vlaamse ondernemingen zijn, o.a. door de hoge loonkosten, vooral gericht op procesinnovatie. Daarbij wordt gestreefd naar kostenbeheersing via efficiënter georganiseerde productieprocessen. Kostencompetitiviteit is echter hoe langer hoe moeilijker te realiseren in een globaliserende economie. Productinnovatie heeft tot doel nieuwe en kwalitatief betere producten op de markt te brengen en draagt ook bij tot het concurrentievermogen van Vlaanderen, maar krijgt minder aandacht.

De O&O-inspanningen worden nog te weinig omgezet in innovatieve commerciële producten en diensten. Daardoor kan de Vlaamse economie onvoldoende profiteren van de innovaties.

3.4.1.6 Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)

Het is duidelijk dat "corporate social responsibility" (CSR of MVO) een nieuwe trend is in het internationaal en Europees beleid, oa. inzake leefmilieu. Bedrijfsinterne milieuzorg is hier één van de prominente aspecten van. Vlaanderen is op dit vlak reeds jaren een koploper via zijn in het DABM vervatte systeem van bedrijfsinterne milieuzorg. In het kader van het "participatief" en "ECO"-milieubeleid spreekt het voor zich dat deze weg verder moet bewandeld worden.

3.4.1.7 Sociale economie belangrijk

Naast het 'reguliere economische circuit' is er ook het 'circuit van de sociale economie'. Dit is een sector die de realisatie van bepaalde maatschappelijke meerwaarden voorop stelt, met respect voor de volgende basisprincipes: voorrang van arbeid op kapitaal, democratische besluitvorming, maatschappelijke inbedding, transparantie, kwaliteit en duurzaamheid. Dit circuit telde in België tijdens de tweede helft van de jaren '90 ongeveer 250.000 tot 300.000 banen en was jaarlijks goed voor 10% van BNP. Binnen het Vlaams werkgelegenheidsbeleid wordt de sociale economie ondersteund door de sociale werkplaatsen, invoegbedrijven en invoegafdelingen. Hun bijdrage in de totale tewerkstelling in deze sector is niet groot (ongeveer 3.000 erkende voltijdse arbeidsplaatsen) maar inhoudelijk zijn ze wel belangrijk omwille van hun unieke combinatie van sociale en economische doelstellingen en de belangrijke voorbeeldfunctie. Toepassing hiervan vinden we bij het landschaps- en groenbeheer en in de kringloopcentra.

3.4.1.8 Landbouw bemoeilijkt door aantasting van open ruimte

De landbouw heeft het moeilijk, onder meer door de grote gronddruk ten gevolge van de sterke verstedelijking en versnippering. Dit heeft een verlies aan aantrekkelijkheid van woon- en investeringsomgeving tot gevolg. De landbouwsector vraagt dus een grote rechtszekerheid (met betrekking tot afbakeningen maar ook met betrekking tot effectieve realisatie van bestemmingen) en het beperken van de impact van overheidsinitiatieven (zoals havenontwikkelingen en stedelijke ontwikkelingen) op aanwezige grondgebruikers door het ondersteunen van grondmobiliteit. Anderzijds zijn er meer en meer innovatieve initiatieven op het

platteland en zien we initiatieven voor verbreding van de landbouw die op de Europese agenda staat. De vraag aan de overheid om dergelijke initiatieven mee te ondersteunen en te begeleiden groeit.

Daarnaast is er echter ook een toenemende vraag naar verdere investeringen in natuurontwikkeling in daartoe bestemde gebieden. De landbouw dreigt daarbij in de verdrinking te komen.

3.4.2 Sociale ontwikkelingen, relevant voor beleidsdomein milieu en natuur

3.4.2.1 Maatschappelijk draagvlak voor milieu- en natuurbeleid

Er is weinig onderzoek gebeurd naar het draagvlak voor milieu en natuur in Vlaanderen. Wat milieuproblemen betreft, lijkt een algemene notie van urgentie op dit moment te ontbreken in de Vlaamse samenleving. De bevolking verwacht in de eerste plaats dat de overheid daadkrachtig optreedt bij urgente en acute milieuproblemen. In de andere gevallen wordt overheidsoptreden al gauw als betuttelend ervaren. Daarom is het realiseren van een draagvlak voor het voeren van milieu- en natuurbeleid essentieel. Uit het onderzoek uitgevoerd in 2003 door de administratie planning en statistiek (APS), blijkt dat de milieuvervuiling in de lijst van probleempunten terugvalt van de eerste naar de achtste plaats. In 2000 was milieuvervuiling voor 40% van de respondenten een top-vijf-probleem, in 2003 nog slechts bij 27%.

Dit betekent dat de burger de sociaal-economische problemen momenteel urgenter inschat dan de milieuproblemen.

Het moge duidelijk zijn dat voor het realiseren van dit draagvlak twee aspecten aan bod moeten komen. Enerzijds moet de overheid de burger en het bedrijfsleven betrekken in de vormgeving van het milieubeleid en openstaan voor suggesties en desiderata. Anderzijds moet de overheid de burger en het bedrijfsleven, in het kader van de "meedoen-gedachte" ook wijzen op de eigen verantwoordelijkheid: milieubescherming is een zaak en verantwoordelijkheid van allen, niet alleen van de overheid.

3.4.2.2 Leefkwaliteit van de omgeving

Omgevingselementen zoals het uitzicht van de buurt en milieuhinder hebben een belangrijk gewicht in de beleving van de leefkwaliteit. Het Schriftelijk Leefomgevingonderzoek – nulmeting (SLO-0) dat in 2001 in opdracht van AMINAL uitgevoerd werd, peilde naar de tevredenheid van de Vlaming over de kwaliteit van de leefomgeving.

30% van de respondenten was ten minste tamelijk gehinderd door geluid, 19% door geur en 5% door licht. Een tiende van de Vlamingen bleek (helemaal) niet tevreden te zijn met de leefkwaliteit van zijn buurt, met als meest genoemde oorzaken 'te druk verkeer' en 'veiligheid in het verkeer'. De twee meest voorkomende redenen die aanleiding gaven tot een positief oordeel waren 'rustig, rustige buurt, rustig wonen' (26%) en 'groen, natuur, bos, zee, park,... in de buurt' (12%).

Meer dan een derde van de bevolking van de stadskernen heeft geen groene ruimten voor doordeweeks gebruik binnen een afstand van minder dan 800 m. De tekorten worden mede veroorzaakt door het barrière-effect van weginfrastructuren.

Bereikbaar, toegankelijk en aantrekkelijk groen levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van het stedelijk milieu en aan de leefbaarheid van de stad. In stedelijke en randstedelijke gebieden is er een duidelijke nood aan meer gebruiksgroen met een mensgerichte finaliteit. Het bereikbaar groenaanbod is ook ongelijk verdeeld over de sociale lagen van de bevolking: de laagste inkomensklassen hebben minder groene ruimten binnen bereik.

In Antwerpen en Gent is de correlatie tussen de bevolkingsevolutie en de nabijheid van groene ruimten in buurten significant. Als de bebouwingen in de gebieden bestemd voor wonen, woonuitbreiding, industrie, gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut volgens de

gewestplannen gerealiseerd worden, zou in de steden de totale oppervlakte aan bereikbare groene ruimten sterk verminderen.

3.4.2.3 Consumptiegedrag

Het verhoogde consumptiegedrag bij gezinnen verhoogt de milieudruk. Dat heeft vooral te maken met het beschikbare inkomen, de verwachtingen inzake vrije tijd en de gezinssamenstelling. Onder andere de vrijetijdssector is de laatste decennia sterk gecommmercialiseerd. Reizen is na televisie de vrijetijdsactiviteit bij uitstek.

Onderzoek van de KUB (Katholieke Universiteit Brussel) naar de evolutie van de Vlaamse milieuattitude tussen 1996 en 2000 gaf aan dat de financiële offerbereidheid en de zuinigheid m.b.t. het consumptiepatroon in die periode grosso modo stagneerden. De Vlamingen verwachten in de eerste plaats oplossingen voor de milieuproblemen van de industrie en in tweede orde van de overheid. Eigen gedragswijzigingen komen pas op de derde plaats.

3.4.2.4 Gezinssamenstelling

De toenemende gezinsverduunning verhoogt de druk op het milieu. Kleinere huishoudens consumeren minder efficiënt en de stijging van hun aantal brengt een extra milieubelasting mee: een groter energiegebruik en een toename van het aantal (auto)verplaatsingen en meer behoefte aan woongelegenheden.

In 1990 telde een gemiddeld Vlaams gezin nog 2,59 personen, in 2002 is dit gedaald tot 2,42 personen. Het aandeel alleenstaanden in Vlaanderen (11,4% totale bevolking) ligt lager dan in de overige gewesten. Het zijn hoofdzakelijk vrouwen, hoewel het aandeel van alleenstaande mannen stijgt. De categorie alleenstaanden treffen we vooral aan op oudere leeftijd. De vergrijzing van de bevolking en de grotere ontbindingskans van een partnerrelatie zijn de twee bepalende factoren die maken dat meer personen in de bevolking alleen komen te staan.

De vergrijzing laat verwachten dat het totale aantal alleenstaanden in de bevolking zal stijgen van afgerond 685.000 in 2002 naar een geschatte waarde van 824.000 in 2030, een toename met zo'n 139.000 eenheden.

4 Leefmilieu en natuur in het regeerakkoord

Het Regeerakkoord 2004 *“Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen”* besteedt in diverse hoofdstukken aandacht aan de problematiek inzake *“leefmilieu en natuur”* (zie bijlage 1). Dit gebeurt vanzelfsprekend in hoofdstuk XII *“Leefmilieu”*, maar tevens, expliciet of impliciet, in hoofdstuk I *“Topprioriteit: Meer ondernemen, meer werkgelegenheid”*, hoofdstuk IX *“Behoorlijk regelgeven, besturen en handhaven met een professionele en stabiele administratie”* en hoofdstuk XI *“Rechtszekere ruimtelijke ordening”*.

In Hoofdstuk XII wordt zeer uitdrukkelijk tot doel gesteld dat we een betekenisvolle vooruitgang willen boeken op het vlak van water- en luchtkwaliteit, bodembescherming, geluid- en geurhinder en natuurbehoud, zodat Vlaanderen inzake gezondheid en biodiversiteit de vergelijking met andere economische topregio's moeiteloos kan doorstaan. Dit willen we eveneens doen op het vlak van eco-efficiëntie. Daartoe realiseren we een vergaande ont koppeling tussen de economische groei enerzijds en milieu-impact, materiaal- en energiegebruik anderzijds. Tegen het einde van de legislatuur zouden we ook een substantiële verhoging van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen in de energievoorziening moeten kunnen realiseren, overeenkomstig de Europese verbintenissen en rekening houdend met het potentieel in Vlaanderen (zie Beleidsnota Energie en Natuurlijke Rijkdommen).

Naast diverse acties (zie hierna) in de domeinen *“natuurbehoud”*, *“water”*, *“gezondheid”*, *“bodem”*, *“afval”* en *“energie”*, wordt in hoofdstuk XII essentieel gepleit voor een *“stabiel milieubeleid met vereenvoudigde milieuregels en procedures”*, geflankeerd door een effectief en efficiënt handhavingsbeleid.

Centraal staat in Hoofdstuk I dat Vlaanderen verder moet evolueren naar een *“ondernemende, innoverende, lerende en creatieve samenleving”*. Los van maatregelen inzake *“ondernemen, investeren en innoveren”*, moet een *“ondernemingsvriendelijk flankerend beleid”* worden gevoerd. Dit betekent volgens het regeerakkoord o.a. ook een *“stabiel milieubeleid met vereenvoudigde milieuregels en procedures”*: *“het zorgen voor een goede en toepasbare milieuregelgeving is een kernopdracht van de overheid”*. Europese en internationale afspraken moeten daarenboven tijdig en correct worden nageleefd, maar inzake deze afspraken moet *“gold plating”* voorkomen worden: *“enkel wanneer er een brede maatschappelijke consensus is of een duidelijk toegevoegde waarde is op het vlak van voedselveiligheid, verkeersveiligheid of volksgezondheid, of voor het opbouwen van een technologische voorsprong die leidt tot een hogere eco-efficiëntie, kunnen we bij de omzetting van de Europese richtlijnen verder en/of vlugger gaan dan wat in deze voorzien is als verplichting”*. Tot slot worden nog twee bijkomende leidraden mee gegeven: het vermijden van nodeloze administratieve lasten en het vrijwaren van de concurrentiekracht van onze ondernemingen.

Gelijkaardige bekommernissen inzake *“behoorlijk regelgeven, besturen en handhaven met een professionele en stabiele administratie”* komen aan bod in Hoofdstuk IX en Hoofdstuk XI.

5 BELEIDSVISIE

5.1 Doelstelling

Het Vlaams beleid inzake leefmilieu en natuur streeft naar een hoog beschermingsniveau voor de huidige en toekomstige generaties. Dit gebeurt via de bescherming van mens en milieu, de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur, en het behoud en de bevordering van biologische en landschappelijke diversiteit.

Conform het DABM, wordt in dit streven expliciet rekening gehouden met de hiervoor beschreven Vlaamse sociaal-economische context: Vlaanderen is dicht bevolkt en sterk industrieel ontwikkeld. Het maken en toepassen van milieubeleid en milieurecht in een dergelijke regio is van een totaal andere orde in vergelijking met vele andere regio's in Europa, die veelal minder dicht bevolkt en industrieel ontwikkeld zijn. In de vormgeving van het gewestelijk beleid en de gewestelijke regelgeving moet dit gegeven centraal staan. Ook op het supra-gewestelijke niveau (federaal, Europees, internationaal) moet dit de standpunten ten aanzien van nieuwe beleidsmatige en wetgevende initiatieven bepalen.

Tijdens deze legislatuur zullen de leefmilieu-inspanningen er dan ook op gericht zijn om te komen tot een echt duurzaam beleid waarbij gestreefd wordt naar een evenwicht tussen ecologische, economische en sociale aspecten.

Overleg met en participatie van *alle* actoren moeten daarbij een draagvlak creëren voor een milieubeleid dat daadwerkelijk maatschappelijk aanvaard wordt.

Een effectieve en efficiënte aanwending van de beschikbare middelen moet garant staan voor het realiseren van de strategische doelstellingen.

5.2 Beginselen

In deze legislatuur wordt er gestreefd naar een beleid gebaseerd op de volgende “*algemene milieubeleidsbeginselen*”:

- *het voorzorgbeginsel*: men moet niet wachten op wetenschappelijke consensus om bepaalde potentiële gevaren voor het milieu aan te pakken, ernstige aanwijzingen zijn voldoende;
- *het preventiebeginsel*: men moet optreden om milieuschade te voorkomen, eerder dan de schade achteraf te moeten herstellen;
- *het standstillbeginsel*: in het licht van de huidige toestand van het milieu, moet minstens een verdere achteruitgang worden tegengegaan;
- *het integratiebeginsel*: men moet de doelstellingen en de beginselen van het milieubeleid ook in andere beleidsdomeinen incorporeren;
- *het “brongerichtheid”-beginsel*: men moet de verontreiniging aanpakken daar waar ze ontstaat, eerder dan beschermingsmaatregelen te nemen op de plaats waar de milieuschade zich manifesteert;
- *het “vervuiler-betaalt”-beginsel*: men moet kosten voor de preventie en de bestrijding van de milieuverontreiniging toerekenen aan de vervuiler;

Evenwel moeten niet enkel deze algemene milieubeleidsbeginselen worden toegepast. Bij de voorbereiding, de vaststelling, en de uitvoering van het beleid inzake leefmilieu en natuur moet tevens uitdrukkelijk rekening worden gehouden met de “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” in het kader van de afweging tussen algemeen belang en individuele rechten:

- *de motiveringsplicht*: elke administratieve rechtshandeling moet steunen op draagkrachtige motieven die zowel naar feiten als naar recht aanvaardbaar zijn (materiële

motiveringsplicht), en die daarenboven in de beslissing zelf moeten worden bekendgemaakt (formele motiveringsplicht);

- *de zorgvuldigheidsplicht*: de overheid dient volledig op de hoogte te zijn (o.a. via deskundige voorlichting) van de feiten die de voorgenomen beslissing kunnen beïnvloeden, en de feiten dienen op een billijke en evenwichtige wijze te worden beoordeeld;
- *de plicht tot fair play*: de overheid moet in haar bestuurshandelingen eerlijk optreden, en mag de burger niet door ongeoorloofde middelen in de verkrijging van zijn rechten hinderen (bestuur met open vizier);
- *het rechtszekerheidsbeginsel*: de burger moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid of een medeburger volgens het recht handelt en dat hijzelf binnen de grenzen van de norm mag handelen - de overheid mag geen inbreuk plegen op door de burger verkregen rechten, en moet nastreven om de bij de burger rechtmatig gewekte verwachtingen zoveel mogelijk te honoreren (vertrouwensbeginsel) – en de burger heeft er recht op dat de overheid zijn rechtspositie duidelijk vaststelt en niet in het vage laat;
- *het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel*: er mag geen kennelijke wanverhouding bestaan tussen de feiten/motieven en de beslissing welke op grond daarvan genomen is. De overheid dient daarenboven op gepaste wijze rekening te houden met de financiële weerslag van haar beslissingen (zuinigheidsplicht);
- *het gelijkheidsbeginsel*: de overheid moet alle burgers op voet van gelijkheid behandelen, maar enkel in de mate dat zij ook in gelijke omstandigheden verkeren. Een verschil in behandeling kan, op voorwaarde dat objectief en verifieerbare verschillen in aanmerking worden genomen, het doel dat men nastreeft met het verschil in behandeling aanvaardbaar is en het verschil in behandeling niet verder gaat dan nodig is om het doel te bereiken;
- *de hoorplicht*: wanneer aan een persoon een ernstige maatregel wordt opgelegd die hem zwaar treft in zijn morele of materiële belangen en die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag, heeft deze persoon het recht zijn standpunt naar voor te brengen (recht van verdediging);
- *de plicht tot onpartijdigheid*: de overheid moet, zowel wanneer zij optreedt in betwiste zaken als wanneer zij optreedt als actief bestuur, beslissingen treffen zonder aanzien des persoons, d.w.z. in alle objectiviteit, waarbij zelfs iedere schijn van partijdigheid dient geweerd;
- *het verbod van machtsafwending*: het is de overheid verboden de haar met het oog op het bereiken van een bepaald doel van algemeen belang toegekende bevoegdheden aan te wenden voor het bereiken van een totaal ander (onrechtmatig) doel (zuiverheid van oogmerk)

De jaarlijkse rapporten van de Vlaamse Ombudsdienst, alsook het “Eindrapport Kafkameldpunt” (Meldpunt voor Administratieve Lasten) geven duidelijk aan dat de toepassing van deze nochtans al lang gevestigde beginselen in het beleidsdomein “*leefmilieu en natuur*” nog altijd voor verbetering vatbaar is.

5.3 Specifieke aandachtspunten

Naast de realisatie van de voormelde doelstellingen, zal het Vlaams leefmilieu- en natuurbeleid, rekening houdend met de voormelde beginselen, bijzondere aandacht hebben voor:

- *het ontwikkelen van een ECO-milieubeleid en –regelgeving*: “*efficiënt*”, “*coherent*” en “*overlegd*” moeten de centrale leidraden worden van het milieubeleid en –recht gedurende deze legislatuur.

- *het toepassen van de “meedoen”-gedachte:* mensen en organisaties nemen samen verantwoordelijkheid voor de milieukwaliteit van hun omgeving; het respect voor normen en regels inzake leefmilieu en natuur is iets dat we met zijn allen zo willen, in het belang van de hele maatschappij
- *het verder ontwikkelen van een participatief milieubeleid:* burgers en bedrijven moeten op passende wijze worden betrokken bij het tot stand komen van het milieubeleid en de – regels; de middenveld-organisaties (werknemers- en werkgeversorganisaties, natuurverenigingen enz.) die hen vertegenwoordigen, lijken daartoe de meest geschikte gesprekspartners te zijn
- *het hanteren van goede en toepasbare regelgeving:* de aanbevelingen van de Kenniscel Wetsmatiging inzake een goed georganiseerd regelgevingsproces zullen dienen als leidraad voor de herziening en opstelling van regelgeving
- *het handhaven van de regelgeving:* de studies van de KU Leuven en Universiteit Gent zullen dienen als leidraad voor de opstelling van een milieuhandhavingsdecreet, zij het evenwel na een grondige reflectie over de organisatie van het handhavingsbeleid in het algemeen en een goede afstemming tussen de handhavingsactoren in het bijzonder
- *het toepassen van het integratiebeginsel:* de integratie van milieu-overwegingen in andere beleidsdomeinen zal worden gestimuleerd en ondersteund
- *het degelijk voorbereiden en onderbouwen van Europees- en internationaalrechtelijke standpuntbepalingen:* de Vlaamse ecologische, economische en sociale situatie zal zich reflecteren in de Europees en internationaal geformuleerde standpunten
- *het correct en tijdig uitvoeren van Europese en internationale engagementen;* daarbij wordt “gold plating” in principe vermeden

6 Strategische doelstellingen

6.1 Inleiding

Zoals hiervoor reeds aangegeven, moet het Vlaams beleid inzake leefmilieu en natuur “*efficiënt*”, “*coherent*” en “*overlegd*” zijn, waarbij Vlaamse overheid en Vlamingen samen als partner participeren. Dit betekent dat we streven naar meer milieuresultaat met minder betutteling, wat zich vertaalt in een beleid inzake leefmilieu en natuur dat:

- gericht is op integratie;
- open staat voor participatie en maatschappelijk gedragen is;
- gebaseerd is op subsidiariteit;
- uitgaat van een optimale instrumentenmix;
- wordt voorbereid en geëvalueerd;
- leidt tot rechtszekerheid;
- wordt gehandhaafd;
- economisch en financieel onderbouwd is;
- wetenschappelijk onderbouwd is;
- Europees en internationaal georiënteerd is.

6.2 Algemene strategische doelstellingen

6.2.1 Integratie

Geïntegreerd milieubeleid vergt vooreerst dat de verschillende entiteiten van het eigen beleidsdomein op een coherente manier samenwerken (“*interne integratie*”).

Milieubeleid is echter geen verantwoordelijkheid voor het beleidsdomein “*leefmilieu en natuur*” alleen. Ook andere beleidsdomeinen zoals bijvoorbeeld energie en openbare werken kunnen en moeten er een belangrijke bijdrage voor leveren. Deze “*externe integratie*” van milieubeleid is een belangrijke opgave. Ze komt tot uiting zowel in het Europese, het federale als het Vlaamse milieubeleid. Voor zes beleidsdomeinen die een groot raakvlak met het milieubeleid vertonen, is dit spoor al wat dieper uitgewerkt (economie en energie, mobiliteit en infrastructuur, landbouw, volksgezondheid, onderwijs en ruimtelijke ordening).

Zowel aan de “*interne*” integratie als aan de “*externe*” integratie moet verdere uitvoering en concretisering gegeven worden.

Het Ondersteunend Centrum Gis-Vlaanderen is een beleidsprioriteit. Het centrum zal de geografische informatie in Vlaanderen ter beschikking stellen van overheid, burger en bedrijven en aldus een essentiële bijdrage leveren tot de transparantie van het grondgebonden overheidsbeleid en tot een grotere rechtszekerheid in het kader van een meer klantgerichte dienstverlening.

Vlaanderen beschikt sinds 1995 over GIS-Vlaanderen, het samenwerkingsverband tussen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse openbare instellingen, de provincies en de gemeenten, dat het gebruik van geografische informatie coördineert, organiseert en stimuleert. Het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen streeft ernaar om het efficiënt, effectief en kostendelend gebruik van geografische informatie te initiëren en te bestendigen ter ondersteuning van de Vlaamse overheid, de burger en de bedrijven.

6.2.2 Participatie en maatschappelijke gedragenheid

Omdat milieudruk in belangrijke mate afkomstig is van allerlei actoren, zullen zij de milieuproblemen ook voor een belangrijk deel mee moeten oplossen. Als de overheid deze actoren beter bij beleidsontwikkelingen betreft, biedt dat garanties voor een ruimer geaccepteerd en een kwalitatief hoogstaand milieubeleid. Onder invloed van supranationale wetgeving (cf. het voormelde Verdrag van Aarhus en de in uitvoering daarvan vastgestelde Europese richtlijnen) zijn er op diverse milieuterreinen alsmaar meer mogelijkheden tot informatieverzameling en participatie en eventueel in de toekomst inzake toegang tot de rechter. Ter uitvoering van voormelde Europese richtlijnen, zal de participatiedrempel bij procedures voor openbaar onderzoek en inspraak worden verlaagd, waardoor ook de voorbereidende fasen van de beleidsvorming toegankelijk worden voor de burgers en ondernemingen. Verder bevat het Decreet van 26 maart 2004 inzake de openbaarheid van bestuur een apart luik inzake toegankelijkheid van milieu-informatie.

Op het terrein ontstaan trouwens ook constant nieuwe vormen van samenwerking en participatie. Voorbeelden daarvan zijn de bosgroepen als coöperatieve structuren voor partnerschappen met lokale overheden, doelgroepen en actoren, de wildbeheerseenheden als samenwerkingsverbanden tussen diverse sectoren, en de bekkenstructuren met betrekking tot het integraal waterbeleid.

Er werden ook ervaringen opgedaan via een overkoepelend pilootproject “doelgroepenbeleid”. In de toekomst zal worden nagegaan hoe dit moet worden verankerd en of moet worden overgegaan tot een verruimde en veralgemeende werking naar een aantal doelgroepen die vanuit milieuoogpunt prioritair zijn.

Uitbreiding van de coördinatie is o.m. nodig voor de milieucommunicatie van de overheid. Dit kan door ze meer te richten op specifieke doelgroepen en door de overlegstructuren met doelgroepen en belanghebbenden duidelijker te coördineren. Ook de hervorming van het advies- en overlegstelsel inzake leefmilieu en natuur past hierin. Door de contacten met het bedrijfsleven en met relevante doelgroepen zoals sectorfederaties en vakbonden te intensifiëren, wordt meer zekerheid ingebouwd in functie van de toekomstige ontwikkeling van Vlaamse bedrijven.

Een dergelijk participatief milieubeleid moet er voor zorgen dat er een evenwichtig “bottom up” “top down” milieubeleid wordt ontwikkeld dat maatschappelijk een ruim draagvlak heeft en dus kan rekenen op een ruime maatschappelijke consensus.

Op deze wijze kunnen we komen tot een milieubeleid gekenmerkt door de vijf basiselementen van “goed bestuur”:

- *Openheid*: De instellingen betrachten meer openheid bij hun werkzaamheden. Ze communiceren actief over wat ze doen en welke besluiten ze nemen. Hun taalgebruik moet begrijpelijk zijn voor het grote publiek. Dit is met name van belang om het vertrouwen in de complexe instellingen te vergroten.
- *Participatie*: De kwaliteit, de relevantie en de doeltreffendheid van het beleid worden bepaald door een brede participatie in elke fase van de besluitvorming, vanaf het eerste ontwerp tot de uitvoering. Grotere participatie zal leiden tot meer vertrouwen in het eindresultaat en in de instellingen die het beleid ontwikkelen. Maar er moet kunnen beslist worden door de overheid.
- *Verantwoordingsplicht*: De rolverdeling in het wetgevings- en het uitvoeringsproces op de verschillende beleidsniveaus moet worden verduidelijkt. Elke Vlaamse instelling moet uitleggen wat zij doet en daar de verantwoordelijkheid voor nemen.
- *Doeltreffendheid*: Het beleid moet doeltreffend zijn en op het juiste moment komen. Het moet de gewenste resultaten opleveren op basis van duidelijke doelstellingen, een evaluatie van het toekomstige effect en, zo mogelijk, van ervaringen in het verleden. Ook het uitvoeren van het EU-beleid op een evenredige manier en het nemen van besluiten

op het juiste niveau zijn bepalend voor de doeltreffendheid. Het beleid moet daarbovenop efficiënt zijn.

- *Samenhang*: Beleid en maatregelen moeten samenhangend zijn en gemakkelijk te begrijpen. Samenhang vraagt om politiek leiderschap en een groot verantwoordelijkheidsgevoel bij de instellingen. Deze laatste moeten zorgen voor een consistente aanpak in een complex systeem.

Elk beginsel is op zichzelf belangrijk. Maar zij staan niet los van elkaar: goed bestuur vereist een continue afweging en balancering van deze beginselen.

Naleving van deze vijf beginselen leidt ook tot een striktere naleving van *het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel*. Vanaf het eerste ontwerp tot de uitvoering van het beleid moet de keuze van het niveau waarop wordt opgetreden (van gewestelijk, over provinciaal tot gemeentelijk) en de selectie van de instrumenten die daarbij worden gebruikt, in verhouding staan tot de doelstellingen die worden nagestreefd. Dit houdt in dat voordat een initiatief wordt genomen, systematisch moet worden nagegaan (a) of overheidsoptreden werkelijk nodig is, (b) of het Vlaamse niveau het meest geschikte niveau is, en (c) of de gekozen maatregelen in verhouding staan tot de doelstellingen, rekening houdend met de gevolgen voor burgers en ondernemingen.

Een overheid die in haar milieubeleid uitgaat van de betrokkenheid van de diverse maatschappelijke geledingen, mag echter ook verwachten dat deze geledingen dan ook hun verantwoordelijkheid nemen. Beleid is immers geen éénrichtingsverkeer maar tweerichtingsverkeer. Milieubescherming moet een gezamenlijke doelstelling en plicht zijn en niet enkel een “*overheidsdoelstelling en -plicht*”.

De Vlaamse overheid kan ook best zelf aantonen dat zij de nodige inspanningen levert om haar negatieve milieu-impact te verkleinen. Om dat te verzekeren moet milieuzorg nog meer structureel verankerd worden in de organisatie. Milieucriteria moeten mee opgenomen worden in o.m. beheersovereenkomsten en bestekken en elke entiteit moet in de uitvoering van haar taken rekening houden met de mogelijke milieu-impact.

6.2.3 Subsidiariteit

Rekening houdend met de resultaten van het kerntakendebat, blijft de ondersteuning van het gemeentelijk en provinciaal milieubeleid een opdracht voor het Vlaamse Gewest. Het samenwerkingsakkoord 2005-2007 wordt eind 2005 een eerste maal geëvalueerd om een eventuele bijsturing mogelijk te maken voor de jaren 2006-2007 waarbij vooral administratieve vereenvoudiging beoogd wordt. Stimuleren van milieubeleidsplanning, het ontwikkelen van aangepaste milieu-indicatoren en externe integratie op deze bestuursniveaus zijn daarin de voornaamste aandachtspunten. De Vlaamse overheid kan lokale besturen ook ondersteuning bieden door participatieprocessen te bevorderen. Ten slotte kunnen initiatieven zoals het Milieuoverleg tussen Lokale Overheden (MILO), het Aanspreekpunt voor Lokale Overheden, een geïntegreerde databank en gerichte vormingsacties dit beleid begeleiden. Ten laatste eind 2006 wordt een volledige evaluatie gemaakt van de meerwaarde van het instrument van de samenwerkingsovereenkomst, zowel voor de burgers, de gemeenten, de provincies als voor het Vlaamse Gewest. Op basis daarvan zal beslist worden op welke wijze en in welke mate de subsidiëring van het gemeentelijk en provinciaal milieubeleid kan worden voortgezet na 2007.

6.2.4 Optimale instrumentenmix

Enmaal de doelstellingen en de beginselen van het milieubeleid bepaald zijn, beschikken de overheden bevoegd inzake leefmilieu en natuur, in beginsel over een gevarieerd arsenaal van beleidsinstrumenten om een bepaalde milieuproblematiek aan te pakken. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen

- (i) instrumenten van sociale regulering (informatieoverdracht, zelfregulering, milieuzorg-systemen),
- (ii) instrumenten van planning (micro-planning en macro-planning, bindende en niet-bindende planning, sectorale en niet-sectorale planning),
- (iii) instrumenten van financiële steunverlening (maatregelen gericht op het aanmoedigen van kapitaalsinvesteringen in milieuvriendelijke technologie, het verminderen van de prijs van milieuvriendelijke(r) producten of activiteiten, het verminderen van de prijs van fondsen voor investeringen in milieuprojecten),
- (iv) instrumenten van directe regulering (vergunningen en meldingen, verboden en beperkingen, en
- (v) instrumenten van marktconforme regulering (handhavingsprikkels, aansprakelijkheidsregels, statiegeldsystemen, verhandelbare emissierechten, milieueffingen).

Wat de eerste twee instrumentengroepen betreft, zal het beleid gericht zijn op een meer doelgerichte functievervulling. Planning zal als instrument aangewend worden voor zover dat nuttig kan zijn om de beleidsprioriteiten en -processen te structureren en om meer transparantie en participatie te bekomen. Bij sociale instrumenten zal het accent verlegd worden van de ambitie tot attitudebeïnvloeding naar de informerende, verantwoordende en sensibiliserende functies van sociale instrumenten.

Voor de drie andere instrumentengroepen gelden, volgens de milieueconomische literatuur, een aantal beoordelingscriteria ter begeleiding van de keuze voor één of meer milieubeleidsinstrumenten bij een concrete problematiek. Een aantal beoordelingscriteria moet volgens de milieueconomische literatuur de keuze voor één of meer milieubeleidsinstrumenten voor de aanpak van een concrete problematiek begeleiden. Het beleidsinstrument moet doeltreffend of effectief zijn: dit betekent dat het vooropgestelde doel binnen een redelijke termijn kan worden gehaald. Voorts moet een beleidsinstrument doelmatig of efficiënt zijn, hetgeen inhoudt dat de vooropgestelde doelstelling tegen minimale kosten wordt bereikt. Tenslotte wordt de keuze van een beleidsinstrument bepaald door de billijkheid ervan: in welke mate worden de lusten en lasten ervan verdeeld in de tijd en onder de betrokkenen.

Naast deze milieueconomische factoren welke de keuze van een milieubeleidsinstrument (zouden moeten) bepalen, zijn er echter ook juridische elementen die de overheid bij deze keuze (zouden moeten) leiden. Meer in het bijzonder moet telkens worden onderzocht of de keuze van/voor een milieubeleidsinstrument of de toepassing(smodaliteiten) ervan beperkt wordt door juridische verplichtingen die voortvloeien uit de Belgische, Europese of internationale rechtsorde. Nader ontleed heeft deze vraag twee implicaties. Enerzijds moet worden onderzocht of de Belgische, Europese of internationale rechtsorde de gewestelijke overheid een negatieve plicht oplegt ten aanzien van de keuze van milieubeleidsinstrumenten of hun toepassingsmodaliteiten, d.w.z. de gewestelijke overheid verbiedt een bepaald milieubeleidsinstrument (op een bepaalde wijze) aan te wenden. Anderzijds moet worden nagegaan of de drie voormelde rechtsorden positieve verplichtingen inhouden ten aanzien van de keuze van beleidsinstrumenten of hun toepassingsmodaliteiten, d.w.z. het gebruik van een bepaald milieubeleidsinstrument (op een bepaalde wijze) verplichtend maken. Deze aspecten zijn evenwel twee kanten van dezelfde medaille: in beide gevallen wordt de beslissingsmarge van de gewestelijke overheid beperkt.

Het is duidelijk dat het Vlaamse Gewest in de voorbije decennia een ruim milieubeleidsinstrumentarium ontwikkeld heeft. Dit gebeurde evenwel niet altijd op basis van een juiste afweging van de economische en juridische argumenten pro en contra de keuze van een welbepaald milieubeleidsinstrument. Naar de toekomst toe moet dit meer en beter gebeuren, rekening houdend met de hiervoor reeds vermelde doelstellingen en beginselen van het Vlaams beleid inzake leefmilieu en natuur.

6.2.5 *Beleidsvoorbereiding en –evaluatie*

Een betere afstemming tussen de decretale milieubeleidsplanning (tweejaarlijks milieुरapport, vijfjaarlijks milieubeleidsplan en jaarlijks milieujaarprogramma) en het Vlaamse regeerakkoord met daarop aansluitende planningscycli, zoals de cyclus van de beleidsnota en -brieven en die van de meerjarenbegroting en begroting, is wenselijk.

Een eerste stap hiertoe is een gelijkschakeling in de tijd. Daartoe wordt het MINA plan 3 reeds geëvalueerd eind 2005, met het oog op een bijsturing in functie van het Vlaamse Regeerakkoord. Daarna zal aan het Vlaams Parlement gevraagd worden om het DABM bij te sturen om de MINA planning af te stemmen op de cycli van de beleidsnota's en -brieven. In deze evaluatie zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan het probleem van "over"-planning, waardoor het "plannen" een doel op zich geworden is, los van de concrete implementatie en eventuele resultaten.

6.2.6 *Rechtszekerheid*

Net zoals in de meeste EU-landen is de voorbije decennia in Vlaanderen en België een uitgebreide milieureglementering tot stand gekomen, voornamelijk ook onder invloed van de EU. Ten aanzien van de Vlaamse milieuwetgeving (cf. Mestdecreet, Decreet Integraal Waterbeleid, MER/VR-decreet, enz) worden vaak dezelfde klachten geformuleerd als deze die onlangs nog ter sprake kwamen in Nederland bij de voorstelling van de "Herijkingsnota", die een heroriëntering van het Nederlandse milieurecht moet realiseren in de komende jaren:

"... bureaucratie, veel en gedetailleerde (...)regels, te veel aandacht voor beleid maken en te weinig voor de uitvoering daarvan, een ingewikkeld oerwoud van subsidies, gebrek aan handhaving: het zijn allemaal signalen van een overheid die minder doeltreffend en doelmatig is dan gewenst."

Net zoals t.a.v. de Nederlandse wetgeving, worden ook t.a.v. de Vlaamse milieuwetgeving vaak termen gebruikt als (te) "ingewikkeld", "gedetailleerd", "versnipperd", enz. Die begrippen geven aan waarom de regeldruk en regeldichtheid als hoog worden ervaren en waarom het moeilijk blijkt al die regels naar behoren uit te voeren en zich eraan te houden, zowel voor burgers en bedrijven als voor de overheden. De begrippen geven ook aan dat men voor het ondernemen van een bepaalde activiteit niet eenvoudig één vergunning aan de overheid kan vragen, maar zich aan vele wetten, decreten en besluiten moet houden, aan diverse bevoegde instanties en via verschillende procedures toestemming moet vragen en op grond daarvan soms zelfs aan tegenstrijdige voorschriften moet voldoen. Het stelsel van wetten, decreten en besluiten is te weinig opgebouwd vanuit en rondom de burger, het bedrijf en hun maatschappelijke activiteiten, en te veel vanuit de organisatie van de overheid en de door die overheid te behartigen thema's. Opnieuw kan hier verwezen worden naar het klachtenbeeld inzake leefmilieu- en natuuraangelegenheden in de rapporten van de Vlaamse Ombudsdienst en het Meldpunt voor Administratieve Lasten.

Begrippen als "ingewikkeld" en "gedetailleerd" wijzen echter ook op een heel ander fenomeen, namelijk op het feit dat vaak geprobeerd wordt iedere nuance van de werkelijkheid en iedere bijzondere situatie in algemene regels te vatten. Bovendien leven wij in een dichtbevolkt gewest, waarin zowel plaats moet zijn voor een goed woon- en leefklimaat als voor een goed sociaal-economisch klimaat. Regels worden vaak opgesteld om alle denkbare, soms tegengestelde belangen met elkaar te verenigen. Dat proces begint al bij de administratieve voorbereiding van nieuwe regelgeving, in het vooroverleg met belangengroeperingen en tijdens het politieke wetgevingsproces. En als gevolg van de uitvoeringspraktijk, van ervaren knelpunten en rechtspraak, gaat dat verder met reparaties en aanvullende regelgeving. Ter wille van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wordt zo min mogelijk aan het toeval van de uitvoeringspraktijk overgelaten. Het gevolg is dat de burger door de bomen het bos niet meer ziet, en de beoogde rechtszekerheid niet langer gegarandeerd is.

Dit kan niet langer: nagegaan moet worden of de gestelde beleidsdoelen inzake leefmilieu en natuur met minder, eenvoudiger en beter gestroomlijnde regels kunnen worden gerealiseerd, waardoor ook de uitvoering en de handhaving van die regels kunnen worden verbeterd, en aldus de rechtszekerheid kan worden verhoogd.

Als strategische doelstellingen worden hier dan ook vooropgesteld:

- Onnodige regels en bureaucratie moeten worden vermeden en teruggedrongen. De nadruk in het beleid moet verschuiven van plannen, nota's en procedures naar resultaatgerichte, concrete uitvoering.
- Het vertrouwen van de burgers in de overheid moet worden hersteld. Zo veel mogelijk moet worden aangesloten bij de door de burger ervaren maatschappelijke problemen. De burger moet het doel van de regels kunnen begrijpen, zeker ook wanneer die regels niet primair diens eigen belang dienen.
- Ook ter wille van de bedrijven moet ervoor worden gezorgd dat de regelgeving overzichtelijk en consistent is, minder procedures kent en meer ruimte laat voor eigen initiatieven. De doorlichting van de regelgeving moet ertoe bijdragen dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven substantieel worden verminderd.
- De regels moeten goed uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig zijn. Het is beter om een beperkt aantal regels te hebben die dan ook goed kunnen worden uitgevoerd en gehandhaafd, dan een groter aantal regels die massaal worden genegeerd. De organisatie van de uitvoering en de handhaving verdient meer aandacht (zie verder).
- De Europese Unie moet ervoor zorgen dat door de verdragsrechtelijk vastgelegde doelstelling van een hoog niveau van milieubescherming de nodige maatregelen genomen worden om enerzijds de concurrentie om milieuredenen tussen de Lidstaten en een daarmee gepaard gaande negatieve milieuspiraal te vermijden, maar om anderzijds de Lidstaten voldoende vrijheid te laten om zelf de middelen te kiezen om afgesproken doelstellingen te realiseren. Daarom zal Vlaanderen deelnemen aan de processen van vereenvoudiging en stroomlijning van bestaande en toekomstige Europese regelgeving en tevens op de nodige flexibiliteit aansturen. Verder moet verbetering van de kwaliteit van Europese wet- en regelgeving een aandachtspunt zijn (zie verder).

Het spreekt voor zich dat de realisatie van deze strategische doelstellingen niet makkelijk zal zijn. De systematische toepassing binnen het beleidsdomein leefmilieu en natuur van diverse aanbevelingen van de Kenniscel Wetsmatiging (zoals ook overgenomen in het Vlaams Regeerakkoord) biedt echter reeds een goede aanzet om deze doelstellingen concreet aan te pakken:

- (1) het versterken van de capaciteit van de Vlaamse milieuregelgever om regelgeving van hoge kwaliteit te produceren zodat de milieudoelstellingen doeltreffend en efficiënt worden bereikt
- (2) de uitbouw van een goed georganiseerd milieuregelgevingsproces door:
 - de invoering van een regelgevingsagenda om voortdurend zicht te hebben op de regelgeving in opmaak
 - het selectief gebruik van witboeken, op basis waarvan we een eerste politiek en maatschappelijk overleg organiseren, voorafgaand aan de redactie van de regelgeving
 - een impactanalyse van voorgenomen regelgeving, in het bijzonder voor de bedrijven, maar ook voor burgers, gemeenten en provincies.
 - voortdurend streven naar minder detaillistische decreten
 - een vermindering van het aantal strafbepalingen en – waar nuttig – een vervanging van de strafsancities door administratieve sancties

- grondige wetsevaluatie voor bestaande regelgeving
- onderzoeken van de idee van de decreten met vervaldatum, gekoppeld aan een grondige evaluatie van de decreten op het vlak van effectiviteit, efficiëntie en handhaafbaarheid
- het centraliseren van de regelgevende capaciteit binnen elk beleidsdomein, zodat de regelgeving niet langer versnipperd wordt uitgewerkt

Ook soberheid en zelfbeheersing met betrekking tot het uitvaardigen van wetgeving is gewenst.

Tot slot moet ook nog eens worden herhaald dat in de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid inzake leefmilieu en natuur, uitdrukkelijk rekening moet worden gehouden met de welbekende “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*”, zowel de processuele (*de hoorplicht, de plicht van onpartijdigheid, de formele motiveringsplicht, de zorgvuldigheidsplicht, de plicht van fair-play*), als de inhoudelijke (*het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel*). De jaarlijkse rapporten van de Vlaamse Ombudsdienst, alsook het “Eindrapport Kafka-meldpunt” (Meldpunt voor Administratieve Lasten) geven duidelijk aan dat de toepassing van deze nochtans al lang gevestigde beginselen in het beleidsdomein “*leefmilieu en natuur*” nog altijd vatbaar voor verbetering is, wat natuurlijk in een aantal gevallen nefast is voor de rechtszekerheid.

6.2.7 Handhaving

Zoals hiervoor reeds aangegeven, moet bijzondere aandacht gaan naar de handhaving van de milieuwetgeving. De geloofwaardigheid van het beleid alsook de effectieve milieuresultaten hangen hier immers van af. Rapporten, jaarverslagen, mercuriales, enz. geven aan dat de administratiefrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het milieurecht in Vlaanderen en België niet van een leien dakje loopt, integendeel. Als strategische doelstellingen kunnen dan ook worden vooropgesteld:

- 1) te streven naar een meer eenduidige milieuregelgeving die makkelijk(er) handhaafbaar is en zonder dat dit noodzakelijk aanleiding geeft tot meer regelgeving;
- 2) de nodige conclusies te trekken uit de jaarlijkse milieuhandhavingsrapporten;
- 3) binnen afzienbare tijd een ontwerp van milieuhandhavingsdecreet aan het Vlaams parlement voor te leggen dat stoelt op de uitgevoerde studies van de Universiteiten van Gent en Leuven en voorziet in een eenduidig handhavingskader met verruimde mogelijkheden om administratief te handhaven;
- 4) bij de uitwerking daarvan overleg te plegen met alle instanties en actoren die betrokken zijn bij het toezicht, de handhaving en de vervolging van milieubeleid;
- 5) daarbij maximaal rekening te houden met de afspraken gemaakt tijdens het kerntaken-debat en deze verder te concretiseren
- 6) tevens ook voldoende aandacht te hebben voor de rechtsbescherming van personen en ondernemingen en voor het beginsel dat ook de overheid geen rechter en partij mag zijn in dezelfde zaak.

Op te merken valt dat een handhavingsdecreet, dat een eenduidig handhavingskader schept en komaf maakt met de versnipperde handhavingsbepalingen in de verschillende milieudecreten, niet voldoende zal zijn. Men mag immers niet vergeten dat twee belangrijke problemen van het verleden immers al enige jaren opgelost zijn: enerzijds werd de strafmaat voor belangrijke milieumisdrijven, zowel voor gevangenisstraffen als voor strafrechtelijke geldboeten, de voorbije jaren aanzienlijk opgetrokken; anderzijds werd de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voor misdrijven reeds in 1999 ingevoerd. Minstens evenzeer belangrijk is dan ook de noodzaak om te komen tot meer afstemming en samenwerking tussen de verschillende actoren (federale en Vlaamse inspectiediensten,

politiediensten, parketten) betrokken bij het toezicht op en de handhaving van de milieu-regelgeving. Het overleg binnen de Commissie Vervolgingsbeleid moet dan ook worden voortgezet en de Prioriteitennota moet worden gehanteerd en toegepast. Controles en andere interventies kaderen zoveel mogelijk in een planmatige aanpak, waarbij maximaal wordt samengewerkt tussen de verschillende controle-instanties, in het kader van een hand-havingsnetwerk.

Voorafgaand aan de opstart van de werkzaamheden voor een handhavingsdecreet zal dan ook uitvoerig overleg worden gepleegd met de diverse actoren in het handhavingsbeleid teneinde een onderbouwd "*organisatorisch*" aspect te kunnen meenemen in de ontwikkeling van het handhavingsdecreet.

6.2.8 Economische onderbouwing en financiering

Er is een grote behoefte aan een goede milieueconomische onderbouwing van het milieu-beleid. Kennis over de interne en externe kosten van milieumaatregelen en hun kosten-efficiëntie is essentieel. Er bestaat tevens weinig zicht op de effecten van de diverse financiële steunverleningprogramma's en op de kosteneffectiviteit van de heffingen. Daarenboven zijn vaak de afgeleide kosten van Vlaamse regelgeving voor burgers, bedrijven, gemeenten en provincies, niet altijd even duidelijk. Dat bemoeilijkt een realistische kosten-batenanalyse van de regelgeving nog meer.

Deze kennis is nodig om de middelen (van overheid en privé-sector) voor milieudoel-stellingen zo efficiënt mogelijk aan te wenden. Vraagstukken als de verdeling van internatio-naal opgelegde reductie-inspanningen over doelgroepen en sectoren, verdeling van de kosten of inspanningen voor de reductie van grensoverschrijdende verontreiniging, het optimaal internaliseren van de externe kosten via het principe "*de vervuiler betaalt*", de evaluatie van de economische effecten van het milieubeleid, kunnen zonder deze kennis niet op een onderbouwde manier worden opgelost. Beleidsonderbouwende instrumenten zoals milieukostenstatistieken, milieueconomische modellen en afwegingskaders zijn hierbij noodzakelijk en moeten verder ontwikkeld worden.

Het beleidsdomein "*leefmilieu en natuur*" wordt enerzijds geconfronteerd met zware budget-taire uitdagingen (waterzuivering, bodemsanering, enz.), anderzijds voorziet het nieuwe comptabiliteitsdecreet in de vereffening van het MiNa-fonds. Hierbij zal projectmatig een alternatieve financieringsstructuur moeten worden uitgewerkt. Binnen deze context moeten de milieuheffingen als economisch beleidsinstrument bijgestuurd worden. Een langetermijn-visie over de financiering van het Vlaamse milieubeleid is meer dan ooit nodig. In het Vlaamse Regeerakkoord werden reeds een aantal elementen van die langetermijnvisie aangereikt zoals de opsplitsing van milieuheffingen in fiscaal aftrekbare retributies en regulerende heffingen (afvalwater), de sectorfondsen bij de bodemsanering, de internalisering van de afvalkosten, de hervorming van de forfaitaire huisvuilbelasting. Bij het uitwerken van de nieuwe financieringsstructuur zal worden nagegaan of en in welke mate er eventueel aanpassingen aan het nieuwe comptabiliteitsdecreet vereist zijn.

Een uitspraak moet worden gedaan over de verhouding algemene middelen versus heffingsinkomsten. Het milieubeleid is immers een maatschappelijke opdracht naast andere. Zorg voor het milieu gaat hand in hand met de zorg voor de volksgezondheid op langere termijn. De financiering van het milieubeleid moet gebeuren vanuit de algemene middelen, aangevuld met de opbrengst van regulerende heffingen, fiscaal aftrekbare retributies en andere financieringsbronnen..

Het blijft een goede optie om milieubelastende activiteiten aan een heffing te onderwerpen waarbij de opbrengst van deze heffing dan moet dienen om de milieubelasting van de activiteit te verminderen of om alternatieven die minder milieubelastend zijn kansen te geven. Een onderzoek naar de technische en economische haalbaarheid van een algemene heffing op luchtmissies moet uitgevoerd worden.

Deze oplossing is mee ingegeven door de moeilijkheid om het principe "*de vervuiler betaalt*" in zijn volledigheid door te trekken en dit vooral wanneer alternatieven onvoldoende ontwikkeld zijn. Wanneer het beleid succesvol is en er dus minder milieubelastende alternatieve productiewijzen ontwikkeld worden of wanneer de burgers en bedrijven hun gedrag bijsturen is het dus logisch dat de inkomsten uit die heffingen dalen. Typische illustratie is de dalende tendens van de opbrengsten van de diverse afvalheffingen. Het vergunningenbeleid kan ook de opbrengsten van regulerende heffingen beïnvloeden: als via de vergunningen striktere normen opgelegd worden, moet de schadelijke uitstoot verminderen en vermindert dus tegelijk de opbrengst van de heffingen. Dit is ook een argument om heffingen niet op de eerste plaats als een bron voor de financiering van het milieubeleid te zien. Heffingen (of verplichte bijdragen) kunnen wel voor de nodige middelen zorgen om een impuls te geven om bepaalde milieuproblemen aan te pakken in dezelfde sector. De aanpak van onder meer historische vervuiling wordt op die manier op kortere termijn realiseerbaar.

Ook voor de bedrijfswereld is duidelijkheid op lange termijn in deze kwestie belangrijk, omdat dit rechtszekerheid verschaft over de inzet van economische instrumenten door de overheid (heffingen, subsidies en verhandelbare emissierechten). Op korte termijn kan deze visie het draagvlak bij de bedrijfswereld vergroten m.b.t. de inzet van economische instrumenten in het lucht- en klimaatbeleid voor broeikasgassen, maar ook voor NO_x, SO₂ en VOS. Bij het vooropstellen van de financiële lasten zal rekening worden gehouden met de inzet van economische instrumenten in de ons omringende landen (via benchmarkingstudies).

6.2.9 Wetenschappelijke onderbouwing van het beleid

In een complexe materie als het milieubeleid is een goede, op gegevens en wetenschappelijk onderzoek gebaseerde onderbouwing noodzakelijk. De inspanningen die de afgelopen jaren op dit vlak werden geleverd, moeten verdergezet worden, evenals een betere verankering ervan in de structuren. Het gaat hierbij om het verzorgen van samenhang en noodzakelijke afstemming tussen de diverse beleidsonderbouwende instrumenten en om het creëren van ruimte voor een strategie inzake kennisverwerving, informatiebeheer en rapportering. Meer aandacht zal moeten gaan naar wetenschappelijk onderzoek dat effectief beleids-ondersteunend werkt. Een aantal belangrijke vernieuwingen dringen zich op: doorgedreven programmering en afstemming van het wetenschappelijk onderzoek, aandacht voor de ontsluiting van het onderzoek, afstemming van de meetnetten en monitoring, ontwikkeling van een Milieu Management Informatiesysteem, uitbouw van een loket voor de ontsluiting van milieugeïntegreerde data en een verder doorgedreven indicatorgerichte rapportering. Geïntegreerde dataverzameling voor het milieubeleid en andere beleidsdomeinen biedt mogelijkheden voor bijkomende administratieve vereenvoudiging.

6.2.10 Internationale en Europese oriëntatie

Het correct en tijdig uitvoeren van Europese en internationale engagementen is het uitgangspunt van de internationale en Europese oriëntering van het Vlaams milieubeleid.

De ervaring leert evenwel dat Vlaanderen hier niet altijd in geslaagd is en reeds heel wat schade ondervonden heeft door het onvoldoende pro-actief interesse betonen voor Europese en internationale ontwikkelingen. Die schade heeft in de eerste plaats te maken met maatregelen waarbij de Europese lastenverdeling ten nadele van Vlaanderen uitvalt. Bovendien, doordat er in Vlaanderen, na het uitvaardigen van een Europese richtlijn, soms jaren van onduidelijkheid en verwarring waren, bleef de implementatie onnodig lang uit en ontstond er grote maatschappelijke en economische schade.

We willen in deze legislatuur daarom een krachtig en efficiënt optreden bekomen van het Vlaamse Gewest bij de Europese en internationale milieuonderhandelingen die relevant zijn voor Vlaanderen. In de mate van het mogelijke en het voorzienbare gaan we in op inhoudelijk belangrijke dossiers in een vroege fase. Rekening houdend met de door de Vlaamse Regering afgesproken bevoegdheidsverdeling streven we naar een

interdepartementale beleidsvoorbereiding ten einde de afstemming tussen milieu en andere terreinen voor internationale en Europese dossiers te verzekeren, conform het principe van duurzame ontwikkeling en het integratiebeginsel. Om de standpuntbepaling een meer democratische onderbouwing en een groter politiek draagvlak te geven, willen we deze systematisch kunnen voeden door een bespreking met de bevoegde commissie van het Vlaams parlement.

Ten einde in Europees en internationaal verband krachtig te kunnen optreden, optimaliseren we de samenwerking met het federaal niveau en met de andere Belgische gewesten. Door de andere binnen België bevoegde entiteiten in voldoende mate en voldoende tijdig voeling te laten krijgen met de Vlaamse benadering, geven we deze benadering betere kansen bij de Europese of internationale onderhandelingen. Ter ondersteuning van het Vlaamse optreden gaan we ook na welke zinvolle bilaterale samenwerkingsverbanden we kunnen aangaan met regio's elders in Europa en in de wereld. Hierbij proberen we ook de milieu- en organisatorische technologie die in Vlaanderen ontwikkeld werd of wordt te promoten en te verbreiden als concrete bijdragen voor duurzame ontwikkeling.

Wat het internationale luik aangaat, gaat het Vlaamse optreden uit van een houding die gericht is op het verzekeren van een hoog beschermingsniveau van milieubescherming en bescherming van de menselijke gezondheid binnen de context van duurzame ontwikkeling. Vlaanderen heeft er belang bij dat de Europese Unie op een krachtige maar afgewogen manier een op duurzame ontwikkeling gerichte houding aanneemt ten aanzien van de andere grote blokken in de wereld.

Voor de Vlaamse standpuntbepaling ten aanzien van milieubeleidsontwikkelingen op Europees niveau geldt dat we ervan uitgaan, conform artikel 174 EG-Verdrag, dat het beschermingsniveau dat uitdrukking geeft aan de maximaal toelaatbare risico's voor mens, dier en ecosysteem, in principe overal in Europa gelijk en haalbaar moet zijn. Een lidstatelijk hoger beschermingsniveau ("*gold plating*") kan evenwel nodig zijn in specifieke situaties. Dit kan en wordt ook niet uitgesloten door het Vlaams regeerakkoord.

Om ook de Vlaamse sociaal-economische draagkracht in rekening te brengen bij internationale en Europese onderhandelingen, zullen we waar dat past en nodig is, pleiten voor differentiatie, naargelang de omstandigheden, op het gebied van emissienormen, instrumenten of tijdspaden, voor het bereiken van de gestelde beschermingsdoelstellingen. Vlaanderen moet er anderzijds mee voor zorgen dat Europa de nodige maatregelen neemt om concurrentie om milieuredenen tussen de Lidstaten en zo een negatieve milieuspiraal te vermijden.

Wat betreft het verdelen van inspanningen en het nemen van afdoende maatregelen in de context van de Europese Unie, is de verkieslijke weg deze van het akkoord over een lastenverdeling per probleem waarbij in dat akkoord gedifferentieerd wordt i.f.v. reductiepotentieel, maatstafvergelijking en/of draagkracht en i.f.v. marginale kosten.

6.3 Thematische strategische doelstellingen

6.3.1 *Klimaat- en luchtbeleid*

SD 1: Vlaanderen neemt zijn verantwoordelijkheid op inzake reductie van broeikasgasemissies

Klimaatverandering is een mondiaal milieugegeven dat zich doorheen de geschiedenis van onze planeet afspeelt. Het broeikaseffect van de antropogene emissies in het industriële tijdperk zou bijdragen tot een versterkt broeikaseffect. Daarom legt het Raamverdrag inzake Klimaatverandering uit 1992 internationale afspraken vast op dit terrein. Het Protocol van Kyoto werd daar in 1997 aan toegevoegd en stelt voor 38 industrielanden reductiedoelstellingen voor broeikasgassen op. Voor de hele EU werd zo een globale

reductie van 8% in de periode 2008-2012 tegenover 1990 vastgelegd. Vlaanderen neemt zijn verantwoordelijkheid om de binnen het EU-kader afgesproken Belgische reductiedoelstelling van 7,5% mee te realiseren in deze periode.

Bij het vastleggen van de post-Kyoto doelstellingen voor een nog verdergaande reductie van de broeikasgasemissie moet een maatschappelijke kosten-batenanalyse het uitgangspunt vormen. Het planbureau heeft op basis van socio-economische en sociodemografische gegevens voor verschillende scenario's de effecten op de CO₂-uitstoot in kaart gebracht. Naar analogie hiermee moeten voor de post-Kyoto-doelstellingen naast de uitvoering van energiebesparende maatregelen (REG) en de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen opnieuw ook andere energiebronnen geëvalueerd worden conform de beleidsnota energie.

Voor de post-Kyoto periode zal het Vlaamse Gewest, binnen het internationale, Europese en Belgische kader, zich voorbereiden op het bepalen van een realistische, voldoende wetenschappelijk onderbouwde reductiedoelstelling voor de halflange termijn (2020) rekening houdend met het lange termijnperspectief (2050). Daarbij is het van belang dat zowel de geïndustrialiseerde landen als de ontwikkelingslanden een duurzame welvaarts groei kunnen realiseren binnen de milieugebruiksruimte. Deze combinatie van doelstellingen zal enkel mogelijk zijn mits er voldoende technologische innovaties ontwikkeld worden naast het evolueren van een aantal bestaande consumptiepatronen.

SD 2: Vlaanderen onderschrijft de Europese strategie inzake verbetering van de luchtkwaliteit

Belangrijk in de aanpak van luchtverontreiniging is de Europese richtlijn Nationale Emissieplafonds (NEC-richtlijn). Hierin worden emissieplafonds voor de pollutanten SO₂, NO_x, VOS en NH₃ voorzien tegen 2010. Deze emissieplafonds werden vertaald in emissiereductiedoelstellingen per lidstaat, die vervolgens verdeeld werden over de verschillende gewesten. Ook andere maatregelen voor de verbetering van de luchtkwaliteit zijn nodig. Gezien luchtverontreiniging een grensoverschrijdende aanpak vergt, dienen de maatregelen te kaderen in de Europese strategie. Aanvullende lokale maatregelen kunnen evenwel vereist zijn. Concreet betekent dit o.m. een nauwgezette uitvoering van het ozonplan (reductieprogramma nationale emissieplafonds), het uitvoeren van ammoniakreductiemaatregelen, het ontwikkelen van programma's ter reductie van fijn stof (PM10), polyaromatische koolwaterstoffen (PAK's), zware metalen en dioxines in de lucht en stapsgewijze invoering van de noodzakelijke reductiemaatregelen. Zo moet onder meer vanaf 2010 het aantal dagen dat de 8-uurs gemiddelde ozondrempelwaarde van 120 µg/m³ overschreden wordt, teruggedrongen zijn tot max. 25 en moet tegen 2005 de depositie van dioxines tot maximaal 26 pg/m².dag (maandgemiddelde) gereduceerd zijn.

6.3.2 Bodembeleid

SD 1: Bodemsanering wordt gekaderd in duurzame ontwikkeling

Het is de bedoeling om de sanering van verontreinigde bodems in Vlaanderen te kaderen in een duurzame ontwikkeling.

Bij de aanpak van bodemverontreiniging gaat het weliswaar in de eerste plaats om de bescherming van mens en natuur, maar een interactie met andere sectoren en de andere beleidsniveaus kan een hefboom zijn voor deze basisdoelstelling. Daarom zal naar synergie gezocht worden om een breed draagvlak te creëren, zoals bij een brownfieldbenadering.

SD 2: Effectieve bodemsanering door prioriteitstelling

Bodemsanering zal voorts rekening moeten houden met de financiële realiteit. De middelen zijn beperkt zowel voor de overheid als voor de bevolking. Er zal een systematiek worden uitgewerkt voor de realisatie van sectorale saneringsfondsen, waardoor gelijkaardige bodemverontreinigingen effectiever kunnen aangepakt worden ondermeer door spreiding van de kosten en solidarisering binnen de betrokken sector.

De bodemsanering zal ondanks de beperkte middelen aan een volgehouden tempo gerealiseerd worden, maar daarbij worden prioriteitstelling en spreiding in de tijd de sleutelwoorden.

De prioriteitstelling zal dubbel zijn. Bodemverontreinigingen met een acuut gevaar zullen de hoogste prioriteit krijgen. Vervolgens zullen de andere bodemsaneringen in het kader van een duurzame ontwikkeling volgens hun maatschappelijk belang aan bod komen.

SD 3: Voorrang aan het verwijderen van risico's

Bij de beleidsontwikkeling zal er mee rekening gehouden worden dat bij voorrang de risico's voor mens en leefmilieu moeten weggenomen worden. Dit betekent dat de procedures moeten afgestemd worden op een snelle opheffing van de risico's zodra een bodemverontreiniging wordt vastgesteld. Eventuele verdere saneringen kunnen gekoppeld worden aan een overdracht of projectontwikkeling.

6.3.3 Waterbeleid

Het Vlaamse waterbeleid wordt in grote mate bepaald door Europese wetgeving.

Het decreet betreffende het integraal waterbeleid van 18 juli 2003, hierna afgekort als DIWB, zet de Kaderrichtlijn Water om in Vlaamse wetgeving. Vijf krachtlijnen, strategische doelstellingen, vormen de basis van het integrale waterbeleid:

1. Terugdringen van de risico's die de veiligheid aantasten; waar mogelijk voorkomen van schade door watertekort
2. Water voor de mens, met aandacht voor scheepvaart, watervoorziening, industrie en landbouw, geschiedenis en landschap en recreatie.
3. Waterkwaliteit verder verbeteren
4. Duurzaam omgaan met water
5. Geïntegreerd waterbeleid

De voor de beleidsnota leefmilieu en natuur belangrijkste elementen uit deze krachtlijnen worden hieronder aangegeven.

SD 1: Terugdringen van de risico's die de veiligheid aantasten; waar mogelijk voorkomen van schade door watertekort

Het is niet haalbaar om heel Vlaanderen permanent te vrijwaren van overstromingen. Daarom wordt gekozen voor de meest efficiënte aanpak waarbij het terugdringen van de risico's die de veiligheid aantasten centraal staat. Bewoonde en bebouwde gebieden zullen daarbij een hogere bescherming genieten. Dit zal onder meer gebeuren door op een gecontroleerde manier ruimte te geven aan de waterlopen.

Om dit te kunnen realiseren wordt het concept 'vasthouden – bergen – afvoeren' toegepast om de waterkwantiteit te kunnen beheren, waarbij de volgorde van de drie strategieën aangeeft welk beheer de voorkeur geniet.

In een eerste fase komt het er op aan de neerslag zoveel en zo lang mogelijk vast te houden waar hij valt. Bij de strategie van 'vasthouden' is het zeer belangrijk het water voldoende mogelijkheden te bieden om in de bodem te sijpelen. Wanneer water in de bodem infiltreert, vult het de grondwatertafel aan of stroomt het ondergronds naar waterlopen, maar veel trager dan wanneer het van het landoppervlak afloopt. In beide gevallen neemt de kans op overstroming af.

Wanneer er bovenstrooms onvoldoende mogelijkheden zijn om het water vast te houden, is extra buffering nodig. Langsheen rivieren worden gebieden aangesproken waar dit extra water bij extreme afvoeren tijdelijk kan opgevangen worden. In eerste instantie wordt hierbij maximaal gebruik gemaakt van de nu al beschikbare ruimte, door de natuurlijke bergingscapaciteit van valleigebieden aan te wenden.

Wanneer beide voorgaande oplossingen niet toereikend zijn, moet het water zo vlot mogelijk afgevoerd worden naar zee of naar waar er wel ruimte is. In de laag gelegen gebieden die rechtstreeks aansluiten op tijrivieren of op de zee moet de afvoercapaciteit voldoende groot zijn om schade door wateroverlast zoveel mogelijk in te perken of te voorkomen.

Het bovenstaande concept biedt mogelijkheden naar verdere natuurontwikkeling in de valleigebieden in evenwicht met de andere functies.

Het beheer van hemelwater en oppervlaktewater wordt dus zo georganiseerd dat verdroging (watertekort) wordt voorkomen, beperkt of ongedaan gemaakt, zonder evenwel aanleiding te mogen geven tot wateroverlast.

SD 2: Water voor de mens en zijn activiteiten

Het watersysteem in Vlaanderen vervult talrijke functies tegelijkertijd. Het zorgt voor de aan- en afvoer van water, voor ecologische functies (o.a. biodiversiteit, waterfauna en -flora, ...), voor economische functies (o.a. scheepvaart, drinkwater, visserij, landbouw, ...) en voor sociaal-culturele en recreatieve functies (belevingswaarde, cultuurhistorie, ...).

In het kader van het ontwerp-mobiliteitsplan Vlaanderen streeft men ernaar om een verandering in het gebruik van vervoerswijzen ten voordele van het waterwegverkeer te bewerkstelligen. Dit werd uitdrukkelijk ook opgenomen in de beleidsnota Openbare Werken

België en Vlaanderen hebben sedert begin vorige eeuw zeer belangrijke inspanningen geleverd om een distributienet van water bestemd voor menselijke consumptie uit te bouwen en om over voldoende eigen productiecapaciteit te beschikken om aan deze eis te voldoen. De uitdaging bestaat erin de huidige productiecapaciteit te behouden, te optimaliseren en eventueel uit te breiden en aan te passen aan nieuwe eisen (zoals bijvoorbeeld het terugdringen van het loodgehalte van het water dat geconsumeerd wordt).

Landbouw en industrie blijven belangrijke pijlers voor de verdere ontwikkeling van de Vlaamse economie. Zowel de industrie als de landbouw hebben reeds grote inspanningen geleverd om hun waterverbruik te reduceren en/of om de waterverontreiniging te bestrijden. De Vlaamse Regering wenst die inspanningen in de eerste plaats te consolideren en de ruimte om win-win resultaten te realiseren verder te benutten. Een toenemende efficiëntie inzake waterverbruik in landbouw- en industriebedrijven komt zowel de sectoren zelf als het watersysteem ten goede. Het streefdoel hierbij is steeds de daling van het aandeel van water in het totale productieproces.

Bij het beheer van watersystemen wordt zoveel mogelijk getracht om de verschillende functies op een evenwaardige wijze te benaderen, waarbij steeds ook een evenwicht met de natuurlijke ecologische waarde van het watersysteem wordt gezocht. De finale toetssteen is de draagkracht van het watersysteem.

SD 3: Waterkwaliteit verder verbeteren

De Europese Kaderrichtlijn Water legt de lidstaten op om tegen eind 2015 een goede toestand voor water te bereiken.

De Vlaamse Regering streeft naar oplossingen die het hele watersysteem ten goede komen. Om een goede toestand of een goed ecologisch potentieel van water te bereiken, moet het waterbeleid zich zowel op oppervlaktewater als op grondwater, op waterkwaliteit en waterkwantiteit, als op waterbodems en ecologische en morfologische aspecten richten.

Voor de verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit is de verdere uitbouw van de zuiveringsinfrastructuur voor huishoudelijk afvalwater nodig. Tegen eind 2007 moet de zuiveringsgraad van het huishoudelijk afvalwater, door uitvoering te geven aan de verplichtingen van de richtlijn Stedelijk Afvalwater, toenemen tot 80%. Daarnaast zal door een gericht vergunningenbeleid ervoor gezorgd worden dat verontreiniging van niet-huishoudelijke oorsprong zoveel mogelijk voorkomen en beperkt wordt.

De Vlaamse Regering zal het aanboren van de grondwatervoorraden zoveel als mogelijk beperken tot die toepassingen waar het onontbeerlijk is voor het productieproces waar uit grondwatermodellering blijkt dat dit nodig is.

Het voorkomen van de verdere achteruitgang, het verbeteren én het herstellen van aquatische ecosystemen, van rechtstreeks van water afhankelijke terrestrische ecosystemen en van waterrijke gebieden is een belangrijke doelstelling van het DIWB. Dit vergt een goede afstemming tussen het waterlopenbeheer en het natuurbeleid.

SD 4: Duurzaam omgaan met water

De Vlaamse Regering opteert voor een gedifferentieerde aanpak, waarbij de inrichtings- en beheersvisie zal verschillen naargelang het gebied (natuur, landbouwgebied, bebouwd gebied,...). De waterlopen moeten een 'ecologische minimum kwaliteit' hebben omwille van hun verbindingsfunctie. Bij het waterbeheer wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de natuurlijke werking van het watersysteem.

De intrinsieke waarde van watervoorraden stijgt gestaag in onze maatschappij. Tot op heden is het Vlaamse Gewest afhankelijk van andere gewesten of van het buitenland voor de toevoer, is de waterkwaliteit nog niet toereikend en is ook het kwantiteitsbeheer onvoldoende afgestemd op het voorraadbeheer. Het komt er op aan de waterbalans meer in evenwicht te brengen.

Hierbij is het belangrijk de waterbron te diversifiëren naargelang de vereiste waterkwaliteit en de beschikbare voorraden. Kwalitatief hoogwaardig water is niet voor alle toepassingen een vereiste.

De Vlaamse Regering wil het watergebruik doen dalen. Door middel van een mix van economische en sociale instrumenten streeft de Vlaamse Regering naar een groeiend bewustzijn en een aangepast gedrag bij de gebruikers.

SD 5: Geïntegreerd waterbeleid

Geïntegreerd waterlopenbeheer

Volgens de huidige wetgeving zijn de bevoegdheden inzake waterlopenbeheer verdeeld over het Vlaamse Gewest (meerdere beheerders voor waterwegen, onbevaarbare waterlopen van 1ste categorie en grondwater), de provincies (waterlopen van 2de categorie), gemeenten

(waterlopen van 3de categorie), polders en wateringen (waterlopen van 2de en 3de categorie binnen hun ambtsgebied).

Om de huidige versnippering van het waterlopenbeheer op te vangen, zal de Vlaamse Regering gebruik maken van de overleg- en coördinatiestructuren die voorzien zijn in het decreet integraal waterbeleid.

Vooraf op het lokale niveau is het waterlopenbeheer en complexe situatie.

De Vlaamse Regering zal conform het DIWB in het raam van de deelbekkenwerking stimuleren tot samenwerking op het vlak van beheer van onbevaarbare waterlopen binnen de waterschappen. De polders en wateringen participeren in de waterschappen op basis van de vernieuwde taakstelling die het DIWB voor hen vooropstelt. Een effectievere en efficiëntere organisatiestructuur van de polders en wateringen zal met hen overlegd worden.

Beleid inzake stedenbouwkundige vergunningen en verordeningen

In het bijzonder bij het beleid inzake stedenbouwkundige vergunningen wordt de watertoets toegepast.

Ruimtelijke planning

Het netwerk van beek- en riviervalleien en hun gewenste kwantiteit en kwaliteit zullen in belangrijkere mate meespelen in de maatschappelijke afweging die bepalend is voor het toekennen van bestemmingen aan bepaalde gebieden.

SD 6: Omvorming van afvalwaterheffing tot kostenvergoeding

De huidige heffing op de vervuiling van het oppervlaktewater zal gesplitst worden in fiscaal aftrekbare retributies of vergoedingen voor de kosten van de zuivering en regulerende heffingen. De drinkwatermaatschappijen worden hierbij verantwoordelijk gesteld voor de sanering van het door hen geleverde water. Om aan de saneringsverplichting te voldoen kunnen zij beroep doen op derden. Op het niveau van het Vlaamse Gewest zullen zij een contract afsluiten met de NV Aquafin, op het gemeentelijk niveau zullen zij een contract afsluiten met de gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De vergoeding voor de zuivering zal aan de klanten van de drinkwatermaatschappijen via één enkele waterfactuur doorgerekend worden. Hierdoor wordt de transparantie naar de burger toe verhoogd.

SD7: Opmaak van een nieuw mestdecreet

Een nieuw mestdecreet zal in de eerste helft van deze legislatuur worden uitgewerkt. Het daarin vastgelegde beleid zal in overeenstemming zijn met de Europese regelgeving. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de ontwikkeling van het mestbeleid in de ons omringende landen.

Het mestbeleid zal gebaseerd zijn op correcte cijfergegevens en op de resultaten van de in het Vlaamse Gewest uitgebouwde meetnet voor oppervlaktewater en grondwater.

Het mestdecreet moet een eenvoudig, rechtszeker en transparant kader bieden om de milieudoelstellingen te bereiken. Tevens dient de regelgeving voldoende flexibel zijn om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Het drie-sporenbeleid kan worden verder gezet: aanpak aan de bron, aanmoediging oordeelkundige bemesting en milieuverantwoorde verwerking en export van dierlijke mest.

De opbrengst van de (regulerende) mestheffing kan aangewend worden voor stimulerende maatregelen in de sector.

SD 8: Sanering van waterbodems als onderdeel van bekkenbeheersplannen

De kwaliteit van de waterbodems in de Vlaamse waterlopen werd jarenlang in negatieve zin beïnvloed door de slechte kwaliteit van het oppervlaktewater. Nu de kwaliteit van de waterkolom gestaag verbetert, stelt zich het omgekeerde probleem. Om water van een goede toestand te bereiken, moeten de verontreinigde waterbodems gesaneerd worden.

Een sectoraal uitvoeringsplan bagger- en ruimingsspecie (SUP) zal inzicht geven in de omvang van het waterbodenvraagstuk en de verwerking en berging van vervuild slib en zal mogelijke oplossingen en scenario's aanreiken met de daarbij behorende kosten en de verdeling ervan. De sanering van waterbodems heeft uiteraard enkel zin als ze wordt gekoppeld aan inspanningen op het vlak van de sanering van de vervuilingbronnen en de beperking van de sedimenttoevoer onder meer via erosiebestrijding. De bekkenbeheersplannen zullen een prioriteitenstelling en acties m.b.t. waterbodemsanering bevatten.

6.3.4 Afvalstoffenbeleid

Langetermijndoelstelling: de afvalproductie en de hieraan verbonden milieudruk is teruggedrongen tot een niet te vermijden minimum.

De hiërarchie in het afvalbeheer wordt gevolgd, waarbij de milieueffecten maximaal worden beperkt en het verlies aan grondstoffen en energie minimaal blijft. Deze hiërarchie stelt het voorkomen van afvalstoffen als eerste prioriteit. Verbranden met maximale energierecuperatie en storten staan onderaan de ladder. Voor afvalstoffen die niet vermeden kunnen worden, wordt gestreefd naar hergebruik en recycling. Van deze hiërarchie kan mits duidelijk aantoonbare redenen afgeweken worden.

SD 1: De milieudruk tengevolge van de productie van afval moet verminderen.

Afvalpreventiemaatregelen hebben de productie van afvalstoffen nog steeds niet gestabiliseerd, noch de schadelijkheid ervan voldoende teruggedrongen. Er moet een ont koppeling komen tussen de productie van afvalstoffen (milieudruk) en de economische groei, m.a.w. de afvalproductie mag niet meer evenredig stijgen met de economische groei. Een doeltreffend gebruik van de natuurlijke rijkdommen moet worden nagestreefd.

SD 2: Grondstoffen en energie op een milieuverantwoorde wijze vervangen door afvalstoffen.

Primaire grondstoffen en energie geproduceerd uit klassieke energiebronnen moeten maximaal vervangen worden door grondstoffen, producten of energie te winnen uit afval. Milieuverantwoord betekent onder andere dat geen bijkomende milieudruk wordt veroorzaakt.

SD 3: De hoeveelheid aangeboden afvalstoffen voor eindverwerking moet minimaal zijn.

De hoeveelheid restafval moet verder verminderd worden. Het storten en verbranden van afvalstoffen moet maximaal vermeden worden. Niet te vermijden afvalstoffen moeten, indien mogelijk, gerecycleerd worden. Hiervan kan alleen afgeweken worden indien dit niet op een economisch verantwoorde wijze kan gebeuren.

SD 4: De effectiviteit van het afvalstoffenbeleid verhogen.

Door het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor het afvalstoffenbeleid zullen de verschillende actoren het beleid ook beter uitvoeren, waardoor minder afval geproduceerd wordt en waardoor de niet te vermijden afvalstoffen minder gestort en verbrand worden.

SD 5: Het draagvlak van het Vlaams afvalstoffenbeleid vergroten door het sterker te profileren op Europees niveau

Vlaanderen is één van de Europese koplopers inzake afvalstoffenbeleid. Het doel is om dit beleid op Europees niveau te realiseren. Vlaanderen moet vanaf de ontwikkeling actief deelnemen aan nieuwe Europese initiatieven inzake afvalbeleid.

6.3.5 Geluidsbeleid

SD 1: De hinder ingevolge omgevingslawaai moet op objectieve wijze geëvalueerd worden

De Europese Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai creëert een gemeenschappelijke aanpak om de hinder en de schadelijke gevolgen van blootstelling aan omgevingslawaai te vermijden, te voorkomen of te verminderen.

SD 2: Beperking van de lawaaihinder veroorzaakt door industriële en andere activiteiten

Daarnaast zal blijvend aandacht moeten gaan naar de beperking van de lawaaihinder veroorzaakt door industriële en andere activiteiten. Lawaai blijkt immers ook steeds vaker de aanleiding te zijn tot gezondheids- en andere klachten.

6.3.6 Natuur- en bosbeleid

Langetermijndoelstelling: tegen 2010 willen we de vergelijking met andere economische topregio's op het vlak van biodiversiteit moeiteloos kunnen doorstaan. We realiseren tegelijk een beleid gericht op grotere toegankelijkheid van natuur en bos voor iedereen. We herstellen het vertrouwen bij de actoren in de open ruimte en evalueren en vereenvoudigen de diverse instrumenten en zorgen voor de nodige afstemming.

SD 1: Op basis van een objectieve evaluatie worden de instrumentenmix en de budgetten hiervoor geoptimaliseerd en gebiedsgericht ingezet. Complementair hieraan wordt gestreefd om aanmoedigende sociale instrumenten in te zetten ten einde de effectiviteit en de gedragenheid van het beleid te verhogen.

In het regeerakkoord wordt de nadruk gelegd op een leefbaar Vlaanderen en op een Vlaanderen dat zijn biodiversiteitsverplichtingen kan nakomen. Daarom zal het regeringsbeleid er de nadruk leggen op de functies 'recreatie' en 'biodiversiteit', met respect voor de economische functie van natuur en bos. In het regeerakkoord wordt evenwel ook uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid en inbreng van de mensen. Wat de wijze betreft waarop de functieervulling van natuur en bos verbeterd zal worden, zou dan ook het accent verlegd

kunnen worden van actief en demonstratief overheidsingrijpen (verwerving, regulering), naar een aanmoedigend beleid (samenwerking, vereenvoudiging). Door als overheid efficiënt en billijk op te treden, willen we voor het natuur- en bosbeleid gezag winnen en effectief onze doelstellingen halen: meer biodiversiteit, meer toegankelijk groen.

Ondersteuning wordt gegeven aan processen van samenwerking en netwerking, en aan het "uitbreken uit de eigen sector". De bestaande instrumenten zoals onder meer bosgroepen, wildbeheerseenheden, erkende reservaten en regionale landschappen worden ook op basis van de objectieve evaluatie bijgesteld en verder ontplooid. Voor de regionale landschappen wordt de complementariteit met het plattelandsbeleid en het toeristisch-recreatief beleid gemaximaliseerd.

SD 2: We willen bestaande bossen, natuur- en groengebieden beter valoriseren wat hun recreatieve mogelijkheden aangaat. Tegelijk willen we waar nodig zorgen voor meer bossen, natuur- en groengebieden.

Wat het spoor 'leefbaar Vlaanderen' aangaat – de recreatieve functie – willen we beter toegankelijke bossen en natuurgebieden bekomen. Deze doelstelling geldt vooral voor de verstedelijkte gebieden die een nood hebben aan toegankelijke groengebieden. Hiertoe zullen bestaande bossen, parken en natuurgebieden beter ontsloten worden. Vooral moet het mogelijk zijn de bestaande bossen en natuurgebieden – in handen van provincies, gemeentebesturen, private eigenaars of verenigingen – beter te valoriseren voor het geïnteresseerde publiek. Hiertoe zal het vertrouwen bevorderd worden tussen terreinbeheerders enerzijds en anderzijds de mogelijke recreanten. Dit neemt niet weg dat de overheid waar nodig zelf groen en bos kan aanleggen mits eerbiediging van de ruimteboekhouding. We houden hierbij maximaal rekening met de lokale gevoeligheden.

SD 3: Er wordt werk gemaakt van soortenbeleid en van meer verweving van activiteiten, met het oog op het behoud, het herstel en de versterking van de biodiversiteit.

Wat het spoor 'meer biodiversiteit' betreft – de ecologische functie – gelden er twee indicatoren voor het regeringsbeleid. In de eerste plaats moeten we onze Europese verplichtingen (Habitatrichtlijn) nakomen. Ten tweede moeten we aan het einde van de regeerperiode de vergelijking met andere economische topregio's in Europa kunnen doorstaan. Tot nu toe was het natuur- en bosbeleid voornamelijk gericht op terreinaankopen en de investeringsoperaties die daaruit voortvloeien. Naast dit traditionele gebiedsgericht beleid zal het overheidsoptreden inzake natuur en bos evenwel ook toegespitst worden op soortenbeleid en op verweving van functies. Soortenrijkdom maakt het hart uit van biodiversiteit, en moet als zodanig (via projecten en een stroomlijning van de regelgeving) gethematiseerd worden – in samenwerking met de vele traditionele gebruikers en natuurliefhebbers die Vlaanderen heeft. Vlaanderen heeft immers weinig grondoppervlakte, wat maakt dat het mogelijk moet zijn om natuurwaarden aan bod te laten komen bij andere vormen van grondgebruik.

SD 4: Met het oog op het welslagen van het natuur- en bosbeleid willen we in het bijzonder bijdragen tot het behalen van de volgende kritische succesfactoren: vereenvoudiging, doelgericht beleidsondersteunend onderzoek, geschikte milieukwaliteit en geschikte planologische onderbouwing.

Het aanmoedigend natuurbeleid kan geen vruchten afwerpen zonder vier strategische succesfactoren: vereenvoudiging, aangepast wetenschappelijk onderzoek, aangepaste milieukwaliteit en pacificatie op het gebied van ruimtelijke planning.

1. De regelgeving inzake natuur en bos wordt administratief vereenvoudigd en op effectiviteit en billijkheid getoetst. Op die manier wordt een handhaafbaar en gedragen systeem bekomen, waarbij de rechtszekerheid voorop staat – zowel voor de rechtsonderhorige als voor de te beschermen natuurwaarden.
2. Het beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek wordt, in samenhang met de hier geschetste hoofdlijnen, toegespitst op effectiviteits- en efficiëntieonderzoek. De centrale vraag is dan: welk overheidsoptreden bezorgt het meeste en de breedst gedragen functievervulling voor natuur en bos?
3. Een van de sterkste bedreigingen voor biodiversiteit is een niet aangepaste milieukwaliteit. Afhankelijk van het natuurtype en de abiotische kenmerken van een gebied kan de gevoeligheid heel hoog zijn en kan het zijn dat de algemene milieukwaliteitseisen niet volstaan. Op basis van een gedegen wetenschappelijke onderbouwing en een goede maatschappelijke afweging willen we waar nodig komen tot bijzondere milieukwaliteitsnormen.
4. De volwaardige afbakening van de natuur- en bosstructuur samen met de agrarische structuur (bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen) is noodzakelijk om alle betrokkenen zekerheid te geven voor een langere termijn.

SD 5: We willen natuur en bos meer en meer geïntegreerd benaderen, vanuit het oogpunt van de diverse functies die ze hebben. Deze willen we zo goed mogelijk tot hun recht laten komen.

Om vereenvoudiging te bekomen, effectiviteit en efficiëntie te verhogen en het vertrouwen te herstellen is het in de eerste plaats nodig “bos” en “natuur” meer in hun samenhang benaderen. Op dit moment is er nog te veel sprake van een tweedeling tussen bosbeleid en natuurbeleid. “Bos” wordt gedefinieerd als “grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meerdere functies vervullen”. Het gaat aldus, voor het grootste deel van Vlaanderen, om die natuur die volledig ontplooid is en waarvan de beheerder en het beleid alle functies proberen te valoriseren. De overige “natuur” wordt door het beleid benaderd omwille van de biodiversiteit die we erin onderkennen en proberen te bewaren. Zowel bossen als natuurgebieden hebben echter meerdere functies voor de maatschappij: ze laten toe te oogsten (de economische functie), ze verschaffen verpozing en speelruimte (educatieve, sociale en recreatieve functie), ze herbergen het grootste deel van de biodiversiteit (wetenschappelijke en ecologische functie) en ze kunnen dienen ter bescherming van mens en milieu (bufferende functie). Het beleid zal er op gericht zijn om deze functies van bos en van de andere vormen van natuur centraal te stellen en zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen.

6.3.7 Milieu en gezondheid

Langetermijndoelstelling: Tegen 2010 kan Vlaanderen inzake milieu en gezondheid de vergelijking met andere economische topregio's in Europa probleemloos doorstaan.

SD 1: We willen de voortrekkersrol van Vlaanderen in het onderzoek naar milieu en gezondheid verder ontplooiën, waarbij de prioriteiten gelegd worden in functie van de Europese programmering in dat verband.

Een eerste probleem bij de relatie tussen milieu en gezondheid is dat de concrete oorzakelijke verbanden vaak moeilijk aantoonbaar en inschatbaar zijn. Er blijft dus een nood aan meer dataverzameling met betrekking tot de gehele “verstoringketen”. Daartoe willen we de voortrekkersrol van Vlaanderen in het onderzoek naar milieu en gezondheid verder ontplooiën. Omdat onderzoek nooit helemaal waarde vrij is en de middelen schaars zijn, is er een prioriteitenstelling nodig. Deze prioriteiten worden gealigneerd met het actieplan Milieu en Gezondheid van de Europese Commissie (2004-2010).

SD 2: We willen met het oog op een beter beleid voor milieu en gezondheid komen tot een betere integratie op conceptueel vlak, in organisatorisch opzicht en op het gebied van de gegevensverzameling.

Bij een thema als milieu en gezondheid is “integratie” – of minstens harmonisatie – een onontbeerlijke krachtlijn. Hier speelt eerst integratie op het vlak van de concepten. We willen in deze discussie de notie “milieu” ruim benaderen – zodat ook de kwaliteit van het binnenmilieu, van de voeding en van de woon- en werkomgeving bij de analyse kunnen betrokken worden. Vervolgens is er integratie geboden op organisatorisch vlak: samenwerking tussen de domeinen milieu en gezondheid, en samenwerking tussen het Vlaamse Gewest en de andere Gewesten en de federale overheid. Tot slot ambiëren we ook integratie op het vlak van de eerder vermelde gegevensinzameling: we willen de juridische en ICT-inspanningen verder zetten die nodig zijn om harmonisering te bekomen tussen milieumonitoring en gezondheidsmonitoring.

SD 3: Inzake milieu en gezondheid willen we de bruikbare wetenschappelijke gegevens op een gestructureerde wijze laten doorwerken in de bepaling van milieukwaliteitsnormen en in concrete beslissingsprocessen.

De resultaten van het onderzoek en de integratie moeten ook leiden tot veranderingen op het terrein. Voor het milieubeleid zelf scheidt dit in eerste orde de verplichting om gezondheidsoverwegingen op een gestructureerde wijze mee te nemen in de milieukwaliteitsdoelstellingen en in de besluitvorming op grond daarvan. Ofwel worden de normen vastgesteld op Europees niveau – en dan moet Vlaanderen tijdig en goed vertegenwoordigd zijn in deze processen. Ofwel worden deze normen vastgesteld op Vlaams niveau, al of niet in uitvoering van Europese verplichtingen – en dan moeten we voorzien in een tijdige vaststelling van de normen, goede besluitvormingsmechanismen en heldere resultaten. Eenmaal vastgesteld willen we de normen op een afgewogen manier laten doorwerken in concrete beslissingsprocessen.

SD 4: Bij beslissingen inzake milieu en gezondheid op het vlak van normstelling of in concrete situaties, willen we systematisch een goede maatschappelijke afweging laten doorvoeren van de positieve en negatieve consequenties van beleidsalternatieven. Hierbij willen we voorzien in afdoende participatie.

Tot slot is bij dit alles een goede maatschappelijke afweging van primordiaal belang. We willen beslissingen kunnen nemen op basis van méér dan alleen informatie over de aard, omvang en bronnen van bepaalde problemen inzake milieu en gezondheid. Het is nodig om per gesteld probleem ook een goede informatiebasis te hebben aan beschikbare alternatieve oplossingen: wat zijn hun relevante positieve en negatieve consequenties, kunnen deze maatschappelijke kosten en baten monetair of anderszins worden gekwantificeerd, en hoe worden de lusten en lasten verdeeld? Om een en ander af te toetsen willen we ook voorzien in afdoende betrokkenheid van de belanghebbenden: voor strategische kwesties via advisering, voor concrete kwesties via de geëigende vormen van participatie.

6.3.8 Een innovatief milieubeleid

Langetermijndoelstelling: Vlaanderen voorbereiden op transities

SD 1: Vergaande ontkoppeling tussen economische groei en milieudruk als gevolg van materiaalgebruik en -verbruik

Het duurzaam beheer van stofstromen kadert binnen het streven naar duurzame ontwikkeling. Het realiseren van een grotere eco-efficiëntie zal positieve effecten genereren voor de Vlaamse economie door het wegnemen van het spanningsveld tussen economie en ecologie. Eco-efficiënte maatregelen zijn ook economisch interessant. Mogelijke maatregelen hebben betrekking op o.a. het milieuvriendelijk ontwerpen van producten (eco-design), het reduceren van emissies en afvalproductie in de productieprocessen, het vermijden van het gebruik van milieugevaarlijke materialen en stoffen, het verhogen van de materiaalefficiëntie en het stimuleren van duurzame consumptiepatronen.

SD 2: Milieuregels hanteren als hefboom voor innovatie

Eén van de doelstellingen van het Pact van Vilvoorde houdt in dat Vlaanderen in 2010 tot de topregio's behoort inzake eco-efficiëntie. Voorwaarde is een vergaande ontkoppeling tussen de economische groei enerzijds en milieu-impact, materiaal- en energiegebruik anderzijds. Te halen milieunormen die een grote uitdaging vormen voor ondernemingen, kunnen ook een positieve meerwaarde hebben op de economische prestaties van deze ondernemingen zelf en/of de bedrijven die (milieu)technologie ontwikkelen of aanleveren. Zoals opgenomen in het Vlaams regeerakkoord kan een verdergaande of snellere omzetting van Europese regelgeving dan wat verplicht is overwogen worden voor het opbouwen van een technologische voorsprong die leidt tot een hogere eco-efficiëntie.

SD 3: Bepalen van langetermijndoelstellingen als oriëntatie voor de beleidsvoering

Zoals o.a. uit recente prognoses op lange termijn blijkt, zullen een aantal technologische (r)evoluties vereist zijn om in voldoende mate emissiereducties van broeikasgassen te realiseren op wereldschaal en tegelijk een duurzame welvaart te bestendigen of te stimuleren. Deze nood aan innovatieve sprongen komt ook naar voor uit afwegingen tussen de draagkracht van de beschikbare milieugebruiksruimte op onze planeet in verhouding tot de bevolkingsevolutie en bestaande of nagestreefde productie- en consumptiepatronen. Omdat

hiervoor op langere termijn diepgaande hervormingen of transitie nodig kunnen zijn, gaat het niet meer om het optimaliseren van onze socio-economische systemen, maar om een systeeminnovatie op zich. Van belang hierbij voor het Vlaamse Gewest is dat stapsgewijs, ook op basis van bestaande internationale expertise en intern in Vlaanderen op te bouwen capaciteit, legislatuuroverschrijdende lange termijn doelen geïdentificeerd worden, als oriëntatiepunten voor het beleid op korte en halflange termijn.

7 OPERATIONELE DOELSTELLINGEN

7.1 Operationele doelstellingen bij de algemene strategische doelstellingen

7.1.1 Integratie

OD 1: Integratie van milieuoverwegingen in het beleid inzake energie

De Vlaamse energiepolitiek heeft naast economische en sociale ook milieudoelstellingen. Die ecologische invalshoek heeft te maken met het reduceren van (broeikasgas)emissies, het beperken van (nucleair) afval, het sparen van (schaarse) grondstoffen en het zuinig omgaan met (kostbare) brandstoffen. Zowel de consumptie van energie als de productie van elektriciteit gaan nog al te zeer gepaard met luchtverontreiniging, bodemvervuiling, verstoring van landschap of natuur en uitputting van hulpbronnen.

Het is de bedoeling de sociaal-economische ontwikkeling van het Vlaamse Gewest te bevorderen zonder de leefomgeving in gevaar te brengen. Dat zal gebeuren door (1) een gericht beleid inzake rationeel energiegebruik en energie-efficiëntie en (2) maatregelen inzake het gebruik van hernieuwbare energiebronnen (HEB) en warmtekrachtkoppeling (WKK). Het terugdringen van energieverstopping bijvoorbeeld in onzorgvuldig geïsoleerde gebouwen of door inefficiënt werkende toestellen komt op de eerste plaats. Zowel het regeerakkoord als de beleidsnota Energie schuiven duidelijk meetbare doelstellingen naar voor voor HEB (6%) en WKK (25% met inbegrip van HEB). Maar naast de onontbeerlijke aandacht voor aanbodsturing (met certificaten en ecologiesteun) willen we dus vooral werk maken van vraagbeheersing (met energieprestatieregelgeving, *benchmarking*- en auditconvenants, energieplanning en -advies, actieplannen en beleidsovereenkomsten, PPS en DPF, voorbeeldrol, sensibiliseringscampagnes en dergelijke).

OD 2: Integratie van milieuoverwegingen in het beleid inzake openbare werken

Het multifunctionele karakter van onze wegen en waterwegen is de voorbije jaren sterk gegroeid. Al te vaak werden in het verleden de gevolgen van een eenzijdige benadering niet correct ingeschat. Zo werd het landschap al te veel versnipperd en op heden zorgen overstromingen nog steeds voor aanzienlijke en tevens oncontroleerbare schade. Ondermeer via de implementatie van Europese milieurichtlijnen werd daarom terecht de blik verruimd naar mogelijke effecten van de aanleg en het onderhoud van transportinfrastructuur op de leefomgeving. In de beleidsnota inzake openbare werken wordt het belang van de multifunctionele benadering onderschreven en zal dit gegeven geconcretiseerd worden in o.a. ecologische inpassing van transportinfrastructuur (via duurzame inrichting en beheer); bescherming tegen wateroverlast en/of watertekort; enz.

Bij de totstandkoming van transportinfrastructuur dient binnen het maatschappelijk draagvlak een evenwicht gezocht voor de verschillende functies door mitigerende maatregelen, zonder dat dit mag leiden tot een verlamming van de realisatie. Een multifunctionele benadering van de weg enerzijds en van de waterwegen en de kust anderzijds moet dan ook centraal staan.

OD 3: Integratie van milieuoverwegingen in het beleid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening

Ecologisch waardevolle gebieden zullen ruimtelijk veilig gesteld worden. Maatregelen inzake hemelwaterbuffering en –gebruik worden opgenomen in de stedenbouwkundige verordeningen. Hetzelfde geldt voor energiebesparende maatregelen. Een evaluatie van de effectiviteit van deze maatregelen wordt voorzien.

OD 4: Integratie van milieuoverwegingen in het beleid inzake mobiliteit

Om de milieudruk van vervoer en verkeer te verminderen, zullen milieudoelstellingen voor het mobiliteitsbeleid worden uitgewerkt. Maatregelen die opgenomen werden in het ontwerp-mobiliteitsplan Vlaanderen zullen uitgevoerd worden.

OD 5: Partnerschap landbouw-milieu bij de invulling van het plattelandsbeleid

Leefmilieu is de partner van het bevoegdheidsdomein Landbouw bij de invulling van het Europees en Vlaams Plattelandsbeleid.

Het systeem van beheersovereenkomsten blijft een interessant instrument vooral omdat het de verantwoordelijkheid legt bij de eigenaars en gebruikers, die zich willen inzetten bij het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen. Dergelijke beheersovereenkomsten worden afgesloten op de verschillende niveaus: gewest, provincie en gemeente. Het is goed dat deze diversiteit bestaat. Op basis van de objectieve evaluatie zal nagegaan worden hoe de inzet van het instrument van beheersovereenkomsten met resultaatsverbintenissen geoptimaliseerd kan worden en/of gebiedsgericht kan ingezet worden. Het Vlaamse Gewest zal zijn knowhow ter beschikking stellen van de lagere overheden. Een zekere uniformiteit is te verkiezen zodat de rechtssubjecten weten dat een beheersovereenkomst op de verschillende niveaus hetzelfde betekent. Het e-loket beheersovereenkomsten zal alle informatie over landbouw-milieumaatregelen op maat van de individuele landbouwer bieden.

OD 6 : Inrichtingsinstrumenten efficiënt en krachtadig inzetten

Het is uiterst belangrijk dat de Vlaamse overheid en het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur blijven investeren in een leefbare en kwalitatieve open ruimte met participatie van eigenaars en gebruikers. Op die wijze wordt het beleid van de regering concreet en tastbaar op het terrein.

Door te investeren in de open ruimte wil de overheid de directe werk- en leefomgeving van de mensen verbeteren. Accenten worden hierbij gelegd op investeringen inzake het behoud en de versterking van werkgelegenheid op het platteland en ter ondersteuning van een duurzame economie, een gunstige investeringsomgeving, een toekomstgerichte verbrede landbouw, het behoud en de ontwikkeling van natuur, toeristische productontwikkeling, ruimte voor wonen en recreëren, kwalitatieve en veilige speelruimte voor kinderen.

Het beleidsdomein leefmilieu speelt hierin zijn rol via een waaier van instrumenten die doelgericht, selectief en afgestemd met instrumenten van andere beleidsdomeinen worden ingezet. Vanuit een efficiënte overheid is het noodzakelijk om de ruime financiële middelen selectief in te zetten. De instrumenten waarover het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur beschikt zijn, naast de hierboven vermelde beheersovereenkomsten, het aankopen en beheren van gebieden, het verlenen van subsidies, het sluiten van convenanten, het werken via lokale grondenbanken, het participeren in en ondersteunen van plattelandsprojecten. De

plattelandprojecten beogen de globale regionale ontwikkeling van gebieden en/of het flankeren en ondersteunen van projecten van andere beleidsdomeinen.

De inrichting van het buitengebied is een belangrijke operationele doelstelling, waarvoor ruime budgettaire middelen voorzien worden in de landinrichting, de natuurinrichting en de ruilverkaveling. Een geïntegreerde benadering binnen de inrichtingsprojecten is essentieel om maatregelen te nemen die kunnen gedragen worden door alle sectoren en bevolkingsgroepen. Een geïntegreerde aanpak moet meerwaarden voor iedereen doen ontstaan.

De landinrichting is erop gericht om, door middel van maatregelen op het terrein, de ruimtelijke bestemmingen ook effectief te realiseren, het gebruik van de ruimte te verbeteren, kwaliteit en leefbaarheid tot stand te brengen en ingrepen met belangrijke ruimtelijke impact te begeleiden. Door een intense procesbegeleiding in de projecten kunnen mensen ter plekke ook samen verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van hun omgeving en voelen ze zich gewaardeerd door de overheid op voorwaarde dat de resultaten van de projectwerking in een rechtszekere omgeving blijven verder bestaan.

Wat de inrichtingsinstrumenten zelf betreft is één van de knelpunten dat tot hiertoe ruilverkaveling en natuurinrichting niet samen kunnen gebruikt worden, alhoewel dit in het kader van een goed nabuurschap aangewezen zou zijn. Een ander knelpunt is dat er soms bepaalde ruimtelijke problemen zijn die men zou kunnen oplossen door een kleinschalige maatregel, zonder dat hiervoor de grote procedure van natuurinrichting of ruilverkaveling nodig is. Daarom zal door studie van de verschillende inrichtingsinstrumenten nagegaan worden in hoeverre er geen decreet moet voorgelegd worden dat het mogelijk maakt op maat via een koffer van kleinschalige maatregelen aan inrichting te doen.

Er wordt een grondbeleidsplan en een grondenbank op Vlaams niveau opgericht, die kan opereren op de grondmarkt door het aankopen en verkopen van onroerende goederen. Deze zal zich beperken tot zaken van Vlaams niveau, zoals de ontwikkeling van brownfields, strategische projecten van gewestelijk belang (stationsomgevingen), Vlaamse poorten, ...), de uitoefening van de aankoopplicht en het voorkeepsrecht in ruimtelijk kwetsbare gebieden of potentiële overstromingsgebieden en het beheer van het Vlaams patrimonium. Hierbij zal gestreefd worden naar een maximale afstemming met het in opmaak zijnde grondbeleidsplan van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening waarbij de VLM eventueel faciliterend en instrumenterend kan optreden.

Daarnaast zal een ruilprogramma worden opgestart waarop landbouwers, die ingevolge infrastructuurwerken of de uitvoering van compensatieverplichtingen grond verliezen, zullen kunnen beroep doen.

De Vlaamse Grondenbank kan tevens het centraal meldpunt zijn voor vrijwillige verkoopsaanbiedingen ten behoeve van de Vlaamse administraties en een Land Management Informatie Systeem (LMIS) dat voorziet in een centrale databank die toegang geeft tot alle perceelsgebonden informatie.

Het is belangrijk dat geïntegreerde kennis en expertise over de open ruimte verder over de beleidsentiteiten heen wordt opgebouwd en op de maat van de doelgroepen ter beschikking wordt gesteld via e-loketten zoals deze betreffende beheersovereenkomsten en rechten van voorkoop. Dergelijke e-governmentinvesteringen zullen ook een hefboom zijn om daadwerkelijk aan administratieve vereenvoudiging te doen.

OD 7: Operationalisering van de geografische kruispuntendatabank

Het OC GIS-Vlaanderen zal optreden als initiatiefnemer en coördinator inzake opbouw, beheer en gebruik van geografische informatie om er zo voor te zorgen dat alle bestuursniveaus dezelfde geografische referentiebestanden gebruiken. Het implementeren

van GIS-toepassingen bij gewestelijke, provinciale en gemeentelijke diensten, het sensibiliseren van gebruikers en het aanbieden van geografische informatie via innovatieve internetdiensten zullen er op termijn voor zorgen dat dit Vlaams platform voor geografische informatie zal functioneren als een kruispuntbank ter ondersteuning van het Vlaams e-government beleid.

Met GIS-Vlaanderen wordt er verder op substantiële wijze geïnvesteerd in een transparante en toegankelijke overheidsadministratie die een betrouwbare, doeltreffende, samenhangende en klantgerichte dienstverlening uitbouwt. Het verder ontwikkelen van geografische standaarden zal eveneens bijdragen tot het voeren van een gecoördineerd beleid inzake grondgebonden materies.

Essentiële voorwaarde hiertoe is het gezamenlijk gebruik van zgn. basisregistraties. Zes basisregistraties komen steeds op de voorgrond: personen, bedrijven, percelen, gebouwen, adressen en kaarten.

Er bestaan in België reeds een personenregister, een bedrijvenregister en een percelenregister.

Voor gebouwen, adressen en kaarten ontbreken regels over afbakening, standaardisering en koppeling. Het ontbreken van deze registers heeft tot gevolg dat de koppeling tussen een aantal objecten niet optimaal verloopt. Dit heeft consequenties voor de talloze toepassingen op Vlaams niveau waarvoor men deze relaties nodig heeft (bv. verlenen van milieuvergunningen, het koppelen van administratieve gebouwgegevens, het consolideren van gegevens tot statistieken, het uitvoeren van mobiliteitstudies, het berekenen van belastingen, het uitoefenen van het recht van voorkoop, etc.). Dit tekort kwam ook al naar voor in het Vlaamse e-government initiatief bij het onderling koppelen van databanken.

De oplossing voor deze problematiek is het opbouwen van een officieel adressen- en gebouwenregister. Er moet gewaakt worden dat de adressen en gebouwen op een uniforme wijze gedefinieerd en gecodeerd worden zodat de gemeentelijke registers tot een homogeen Vlaams register kunnen worden samengevoegd. Bedoeling is dat eens het register is opgebouwd, het ook zorgvuldig wordt bijgehouden en dat deze bijwerkingen op regelmatige tijdstippen aan het centrale bestand worden toegevoegd. Teneinde dit te realiseren is een nauwe samenwerking vereist tussen het OC GIS-Vlaanderen en de gemeenten die bevoegd zijn voor het toekennen van adressen.

Elke burger die een bouwkaavel of een huis koopt, is op zoek naar informatie over deze kavel of dat huis om te kunnen beoordelen of men een goede koop sluit. Het is o.m. van belang om te weten of er op het perceel, naast privaatrechtelijke, ook publiekrechtelijke beperkingen rusten. De huidige wetgeving kent een groot aantal van deze publiekrechtelijke beperkingen. Het is voor de burger nu moeilijk om een compleet overzicht te krijgen van alle opgelegde beperkingen. Voor wat het geografisch luik betreft van deze problematiek dienen in het kader van GIS-Vlaanderen oplossingsrichtingen aangebracht te worden.

De uitbouw van een wetgevend kader omtrent basisregistraties zal de homogene kwaliteit die men verwacht voor gebiedsdekkende en domeinoverschrijdende toepassingen, kunnen garanderen.

Vlaanderen legt met de opbouw van het Grootschalig Referentie Bestand (GRB) en het Centraal Referentie Adressen Bestand (CRAB) een solide basis voor de ontwikkeling van een stelsel van basisregistraties. GRB en CRAB zijn daarin onmisbare schakels. Het GRB zal gerealiseerd worden conform de planning zoals vastgelegd in het businessplan GRB.

In het kader van het GRB voor Vlaanderen zal de aanmaak, het beheer en de bijhouding van grootschalige geografische referentiegegevens worden gerealiseerd. Het CRAB zal verder uitgebouwd worden in samenwerking met de gemeenten.

Afspraken met de federale beheerder van het kadastraal perceel, de andere ruimtelijke basisregistratie, zijn nodig zodat de eindgebruikers over rechtszekere en uniforme informatie kan beschikken.

Indien de essentiële basisregistraties beschikbaar zijn, zal het mogelijk worden om alle grondgebonden materies op een efficiënte, gestandaardiseerde en rechtszekere manier af te handelen.

Als beheerder van geografische informatie moet het OC GIS-Vlaanderen er voor zorgen dat alle bestuursniveaus dezelfde referentiebestanden en basisregistraties gebruiken. De geografische informatieproducten worden technologisch in de geografische data infrastructuur beheerd : het magazijn of pakhuis met geografische informatie. Het pakhuis moet via een 'digitale gouden gids voor geografische informatie' (clearinghouse) worden aangeboden aan alle gebruikers: overheid, burger en bedrijf. Internetdiensten zullen er voor zorgen dat deze geografische kruispuntbank voor geografische informatie ontsloten wordt.

Deze benadering laat een gedistribueerd geo-informatiebeleid toe waarbij alle betrokken partijen geresponsabiliseerd worden en in functie van eigen behoeften eindgebruikersapplicaties kunnen ontwikkelen die aansluiten op de open standaarden die ontwikkeld worden door het OC GIS-Vlaanderen. Dit maakt het mogelijk dat de verschillende overheidsdiensten één-lokettoepassingen verder kunnen uitbouwen kaderend in een geïntegreerd e-government beleid over de beleidsdomeinen en bestuursniveaus heen.

Een concreet voorbeeld is de optimalisatie van de ontsluiting van liggingsgegevens -van ondergrondse infrastructuur door de introductie bij de betrokken actoren uit de openbare en private sector, van de standaarden (GRB en CRAB), en door het opzetten van een innovatieve internetdienst. Het uiteindelijk resultaat zal erin bestaan dat de bestaande initiatieven afgestemd worden op de wensen van alle belanghebbenden (bouwsector, nutssector en overheid) teneinde een werkbaar organisatorisch en technisch kader te creëren dat enerzijds de publieke veiligheid verhoogt en anderzijds de economische schade aan de ondergrondse infrastructuur beperkt.

Door het realiseren van de geografische kruispuntbank wordt pro-actief ingespeeld op de Europese benadering inzake de organisatie van geografische informatie zoals die uitgewerkt wordt in het kader van de INSPIRE-richtlijn. Het pro-actief afstemmen van het beleid GIS-Vlaanderen op de Europese regelgeving zal de slagkracht van Vlaanderen in de geografische informatiegemeenschap versterken.

Responsabilisering en begeleiding van de deelnemers aan GIS-Vlaanderen inzake het beheer, het gebruik en de uitwisseling van geografische informatie is uiterst belangrijk om uitvoering te geven aan de beleidsprioriteiten inzake GIS-Vlaanderen. Bijzondere aandacht zal gaan naar de ondersteuning van de lokale besturen.

7.1.2 Participatie en maatschappelijke gedragenheid

OD: Uitwerking en operationalisering van een overlegd en aanvaard milieubeleid

Het milieubeleid moet gebaseerd zijn op participatie en maatschappelijke gedragenheid. Dit vertaalt zich in: vooreerst, een actieve en passieve openbaarheid inzake milieu-informatie vanwege de overheid naar burgers en ondernemingen; vervolgens, de participatie van burgers en ondernemingen (hetzij persoonlijk hetzij via representatieve organisaties) aan het beleid (vergunningsbeslissingen, plannen en programma's, regelgeving) via inspraak en adviesverlening; tenslotte, "milieuactieve" burgers en ondernemingen die, hetzij individueel, hetzij via diverse samenwerkings- en/of doelgroepenvormen "meedoen" en streven naar de bescherming van het leefmilieu, niet op basis van het eigen belang, maar in het kader van het algemeen belang.

Teneinde tot voormeld overlegd en gedragen milieubeleid te komen, moeten vooreerst een aantal ondersteunende maatregelen worden genomen. Zo moet inzake actieve openbaarheid van milieu-informatie, ter uitvoering van het decreet van 26 maart 2004 inzake de openbaarheid van bestuur (o.a. ter uitvoering van de Europese richtlijn 2003/4 inzake toegang tot milieu-informatie), nog een uitvoeringsbesluit getroffen worden teneinde de decretale bepalingen terzake volle uitvoering te geven. Inzake participatie moet de Vlaamse milieuwetgeving nog gescreend, en eventueel aangepast, worden teneinde conformiteit met de Europese richtlijn 2003/35 inzake participatie aan plannen en programma's te garanderen. Eveneens inzake participatie moet titel XI van het DABM inzake strategische adviesverlening door de MiNa-Raad en de SERV worden geoperationaliseerd.

Vervolgens kan in het kader van het overlegd milieubeleid worden gewerkt met infosessies, witboeken en ronde tafels wanneer nieuwe en belangrijke wetgevende initiatieven worden gelanceerd. Een eerste casus waarbij dit reeds in 2004 het geval is, is de omzetting van de richtlijn milieuaansprakelijkheid in de Vlaamse rechtsorde: vroege aankondiging van het wetgevend initiatief, contact met de relevante doelgroepen, mogelijkheid tot overleg en standpuntformulering.

Tevens moet in de komende jaren een nieuwe manier van communiceren door de overheid worden gehanteerd: aangegeven moet worden wie voor wat bevoegd is, en dus verantwoordelijk is, wie welke beslissing neemt, waarom een bepaalde beslissing genomen wordt, welke de beroepsmogelijkheden tegen een beslissing zijn, welke het uitvoeringstraject van een beslissing is, enz. Al deze elementen moeten bijdragen tot een "goed bestuur" inzake leefmilieu.

Tenslotte moet worden nagegaan hoe het ontwikkelde doelgroepenbeleid moet worden verankerd en of moet worden overgegaan tot een verruimde en veralgemeende werking naar een aantal doelgroepen die vanuit milieuoogpunt prioritair zijn.

7.1.3 Subsidiariteit

OD 1: Tenuitvoerlegging van de milieufspraken van het kerntakendebat

Voor het beleidsdomein "*leefmilieu en natuur*" heeft het bestuursakkoord inzake het kerntakendebat enkele kleinere implicaties. Het "implementatietraject kerntakendebat leefmilieu en natuur" geeft aan waar aan de verdeling van taken moet worden gesleuteld en waar wijzigingen inzake regelgeving zich opdringen. In het bijzonder betreft het: integraal waterbeheer (organisatie integraal waterbeleid, beheer van watersystemen, beheer van de waterketen); handhaving (beleidsvoorbereiding en regelgeving; beleidsuitvoering; flankerend en ondersteunend beleid; transporten en vrije velddelicten); afval; open ruimte (inrichting van het buitengebied; bosbeleid en bosbeheer; groenbeleid en groenbeheer; openbaar visserijbeleid; wildbeheer; natuurbehoud en -ontwikkeling; beheersovereenkomsten; regionale landschappen; plattelandsbeleid); natuur- en milieueducatie; bodemsanering; mestbeleid.

In een tweede fase moet, in opvolging van de afspraken van het algemene luik van het bestuursakkoord, voor de evaluatie en de implementatie van het kerntakendebat een geïnstitutionaliseerd overleg tussen de drie overheidsniveaus totstandkomen voor de permanente opvolging van het kerntakendebat in de toekomst.

OD 2: Evaluatie van de samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest – steden en gemeenten en provincies

Het samenwerkingsakkoord 2005-2007 wordt eind 2005 een eerste maal geëvalueerd om een eventuele bijsturing mogelijk te maken voor de jaren 2006-2007, waarbij vooral administratieve vereenvoudiging beoogd wordt. Ten laatste eind 2006 wordt een volledige evaluatie gemaakt van de meerwaarde van het instrument van de samenwerkingsovereenkomst,

zowel voor de burgers, de gemeenten, de provincies als voor het Vlaamse Gewest. Op basis daarvan zal beslist worden op welke wijze en in welke mate de subsidiëring van het gemeentelijk en provinciaal milieubeleid kan worden voortgezet.

7.1.4 Optimale instrumentenmix

OD 1: Evalueren, bijsturen en eventueel uitbreiden van economische instrumenten

Voor de bestaande economische instrumenten is de aanpassing van het huidige milieuhetfingensysteem naar echt regulerende heffingen het belangrijkste. Dit moet op een wetenschappelijk gefundeerde manier gebeuren. Daarvoor is een gedegen kennis van de milieukosten, met name via milieukostenmodellering, noodzakelijk. Aan de hand van diverse scenario's zal milieukostenmodellering het mede mogelijk maken de optimale hoogte van de heffing vast te stellen. Tezamen met de beoogde beleids- en milieueffecten, moet rekening gehouden worden met rechtszekerheid en moet vooruit geblikt worden in een ruim tijds kader. De diverse bestaande steunverleningsprogramma's moeten worden geëvalueerd en zodanig bijgestuurd dat er één geïntegreerd steunverleningsprogramma ontstaat, zonder negatieve neveneffecten op milieuvlak.

Wanneer gedacht wordt aan nieuwe potentiële economische instrumenten, komen we naast regulerende luchtheffingen en verhandelbare plichten (bvb. groenestroomcertificaten) terecht bij verhandelbare emissierechten. Verhandelbare emissierechten zijn in theorie zeer kosteneffectief. Bovendien heeft dit systeem het voordeel dat de milieudoelstelling op voorhand bepaald kan worden door een globaal verhandelbaar quotum vast te leggen. Voor CO₂ wordt het systeem op het niveau van de Europese Unie georganiseerd. Voor andere vervuilende stoffen (zoals daar zijn NO_x, SO₂ en eventueel ook voor bijvoorbeeld grondwater en nutriënten) worden de mogelijkheden van verhandelbare emissierechten momenteel onderzocht.

Verder kan ook nagegaan worden of er geen mogelijkheden zijn om via het economisch instrumentarium milieuvriendelijk gedrag te belonen via positieve financiële stimuli.

Het doel moet erin bestaan om de kosteneffectiviteit van het gebruik van economische instrumenten binnen het milieubeleid te maximaliseren.

OD 2: Functioneel inzetten van de sociale instrumenten

Er zijn diverse vormen van sociale instrumenten, gaande van communicatie, informering, sensibilisering, voorlichting en beleidsvoorlichting, educatie, dialoog, overleg, afspraken, protocollen, convenants tot en met publiek private samenwerking. Al deze instrumenten worden op dit moment op een of andere wijze ingezet, en hebben hun waarde bewezen. Deze instrumenten worden ook ingezet door alle beleidsniveaus: niet alleen het Vlaamse Gewest, maar ook provincies en gemeenten. Binnen het niveau van het Vlaamse Gewest zijn meerdere domeinen betrokken – zeker bij het instrument educatie en vorming – en binnen het milieubeleidsdomein zijn meerdere beleidsvelden actief. Aangestipt moet worden dat het inzetten van deze instrumenten dikwijls ook heel arbeidsintensief is, wil men tot kwaliteitsvolle communicatieprocessen komen.

Sociale instrumenten worden meer functioneel en instrumenteel ingezet. In functie van meer draagvlak wordt gewerkt met de instrumenten dialoog, overleg, afspraken en samenwerking: waar de mensen en organisaties zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen, is er het meeste kans op draagvlak. De instrumenten communicatie, informering, sensibilisering, voorlichting en educatie worden ingezet om milieuproblemen, milieubeleid of milieuo oplossingen te verduidelijken en de kennis in dit verband te verbreiden. Naast deze instrumentele inzet kan er ook sprake zijn van een pedagogische inzet van sociale instrumenten – gericht op het beïnvloeden van attitudes. Het accent wordt wat dit betreft evenwel gelegd bij de

samenwerking met andere beleidsdomeinen, zoals wetenschapsbeleid, beroepsvorming en -voorlichting, cultuur en onderwijs.

7.1.5 Beleidsvoorbereiding en –evaluatie

OD: Gedegen voorbereiding en evaluatie van het beleid zonder planningsdrift

In de periode 2005-2006 zal een synchronisatie van de MiNa-planning en de ministeriële planning (beleidsnota en beleidsbrieven) worden voorbereid en doorgevoerd.

Tevens zal in deze periode het gebruik van planningsinstrumenten in het Vlaams milieubeleid sensu lato worden geanalyseerd en geëvalueerd. De planningsdrift die momenteel in diverse deeldomeinen van het beleid bestaat, vertoont immers reeds neveneffecten die het nut van een dergelijk ruim planningsinstrumentarium tot op zekere hoogte in vraag stellen. Een inventarisatie van de diverse planningsinstrumenten zal worden gemaakt, inclusief de daarvoor ingezette bestaande en aangewende middelen, alsook een evaluatie van de implementatie ervan en de toegevoegde waarde.

Via een stroomlijning van het politiek en administratief plannings- en rapporteringsinstrumentarium, inclusief een afslanking van dit laatste, komen tot een goede onderbouwing, implementatie en evaluatie van milieumaatregelen. Afstemming van de beleidsvoorbereiding, versterking van de beleidsevaluatie en uitwerking van beleidsindicatoren staan hierin centraal.

7.1.6 Rechtszekerheid

Het herstel van het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de milieuregelgeving is een centrale doelstelling van deze legislatuur. De veelheid aan milieuregelgeving maar vooral ook de soms onredelijke interpretatie ervan hebben weerstand opgewekt en aangetoond dat een verdere bijsturing noodzakelijk is.

Voor nieuwe milieuwetgeving zullen, conform het Vlaams regeerakkoord, de aanbevelingen van de Kenniscel Wetsmatiging ter harte worden genomen, inclusief het uitvoeren van reguleringssimpactanalyses en het compenseren van administratieve lasten.

Bestaande wetgeving zal worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Een aantal centrale projecten daarbij zullen zijn:

OD 1: Verdere uitbouw van een coherent en hanteerbaar Vlaams milieuwetboek

Verder bouwend op de reeds in 1995 gedane voorstellen van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, moet het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid van 5 april 1995 de komende jaren verder worden uitgebouwd tot een Vlaams milieuwetboek, dat minstens de horizontale bovenbouw bevat van de in het Vlaamse Gewest toepasselijke decretale milieuregelgeving.

Die horizontale bovenbouw moet een uniforme regeling van alle niet-milieucorridor gebonden aspecten bevatten (zij het niet alleen de huidige bepalingen inzake “begrippen”, “planning”, “bedrijfsinterne milieuzorg”, “milieueffect- en veiligheidsrapportering”, “milieuvorwaarden”, “agentschappen”, “adviesing”, maar ook de huidige/toekomstige decretale bepalingen inzake “milieuvergunningen”, “milieubeleidsovereenkomsten”, “milieuheffingen”, “milieusubsidies”, “milieuaansprakelijkheid”, enz) en aldus een verdere rationalisatie van de Vlaamse milieuregelgeving kunnen doorvoeren.

Evenwel moet hierbij “decretale overkill” worden voorkomen: decretale regelingen moeten kaderregelingen zijn, nader uit te voeren door besluiten van de Vlaamse Regering en ministeriële besluiten. Gedetailleerde decreten maken de wetgeving veelal nodeloos inflexibel, wegens moeilijk wijzigbaar, en te complex, wegens decretale vastlegging van allerlei compromissen.

Op uitvoeringsniveau moet gestreefd worden naar één besluit van de Vlaamse Regering per problematiek, en dit naar het voorbeeld van besluiten als VLAREM, VLAREBO en VLAREA.

De horizontale bovenbouw van de milieuwetgeving wordt ondersteund door een sectorale onderbouw, zijnde de sectorspecifieke decreten en besluiten (water, afval, mest, bodem, enz), zij het in afgeslankte vorm (namelijk na het verdwijnen van alle voormelde niet-sectorgebonden elementen uit deze regelgevingen).

De draad van de vereenvoudiging van de Vlaamse milieuwetgeving moet terug worden opgepikt via de verdere uitbouw van het DABM als Vlaams milieuwetboek. Net zoals nu het geval is in bijvoorbeeld Zweden en Wallonië, zal deze codificatie-operatie de bruikbaarheid, de toegankelijkheid en de overzichtelijkheid van het Vlaams milieurecht ten goede komen.

OD 2: Evaluatie en uitvoering van de MER/VR-regelgeving

Titel IV van het DABM heeft een omvangrijke en gedetailleerde, decretaal vastgelegde, regeling inzake milieueffect- en veiligheidsrapportage m.b.t. projecten, plannen en programma's tot stand gebracht. Daardoor is de tijdsduur voor en de kostprijs van het opstellen van een milieueffect- en/of veiligheidsrapport vaak disproportioneel lang en/of hoog geworden. Dit verlengt de duur en de kostprijs van een investeringsproject aanzienlijk. Momenteel wordt onderzocht hoe de regelgeving in onze buurlanden zich verhoudt tot de Vlaamse regelgeving. Op basis van deze analyse zal in de eerste helft van 2005 een eerste evaluatie van de decretale regeling gebeuren. Tegelijkertijd zal tegen juli 2005 een geïntegreerd uitvoeringsbesluit worden opgesteld (rekening houdend met eventuele decretale wijzigingen) teneinde de volledige operationalisering van de decretale bepalingen inzake MER/VR te realiseren. Dit zal ook het besluit van de Vlaamse Regering van eind 2004 inzake MER-plichtige projecten incorporeren.

Een effectieve MER/VR-regelgeving moet tot stand gebracht worden, conform de Europese richtlijnen terzake, die de milieu- en veiligheidsproblemen correct in beeld brengen, zonder evenwel investeringsprojecten nodeloos te vertragen of te bemoeilijken.

OD 3: Evaluatie en uitvoering van het Decreet Integrale Milieuvorwaarden

Hoofdstuk III van Titel V van het DABM voorziet in de invoering van een systeem van integrale milieuvorwaarden. Conform het Vlaams regeerakkoord zal dit systeem worden geoperationaliseerd voor de inrichtingen waarvoor het nuttig en relevant is. De opgezette proefprojecten, alsook de decretale regeling zelf, zullen evenwel in de loop van 2005 grondig worden geëvalueerd teneinde tot een succesvol nieuw beleidsinstrument te komen dat administratieve lasten en procedures voor burgers en ondernemingen reduceert. Tevens zal een afstemming moeten gebeuren met het Milieuvergunningsdecreet en de milieuvergunnings- en meldingspraktijk, alsook met het project integraal milieujaarverslag. Aanvullend of als alternatief zal ook de mogelijkheid worden onderzocht van het opstellen van handleidingen per bedrijfssector waarin alle relevante milieuwetgeving, voor de betrokken sector, wordt samengebundeld (potentieel via een internet-tool).

Lerend van de in de Nederlandse praktijk gebleken voor- en nadelen van het gebruik van integrale voorwaarden, moeten we in Vlaanderen komen tot een evenwichtig en efficiënt gebruik van milieuvergunningen, meldingen en integrale voorwaarden.

OD 4: Integratie van de milieu- en stedenbouwkundige vergunning

Samen met de Kenniscel Wetsmatiging zal het reeds in 2004 opgestarte project inzake de integratie van de stedenbouwkundige vergunning in de milieuvergunning worden voortgezet en afgerond worden in 2005.

Voor de inrichtingen waarvan de ruimtelijke weerslag relatief beperkt is, moeten de administratieve vergunningslasten gereduceerd worden door het verlenen van een geïntegreerde (of minstens verder geharmoniseerde) vergunning. De nodige decreetswijzigingen en uitvoeringsmaatregelen terzake zullen getroffen worden op basis van de projectresultaten.

OD 5: Evaluatie en onderbouwde bijsturing van het milieuvergunningenbeleid

De geplande bijsturing van het milieuvergunningenbeleid zal zich moeten toespitsen op de uitvoering van de IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control – geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), de problematiek van de middelen- versus doelvoorschriften en de doorwerking van reductieprogramma's, milieukwaliteitsdoelstellingen en -normen. Deze bijsturing moet leiden tot een verhoogde klantvriendelijkheid en transparantie van procedures, een verbeterde openbaarheid en inspraak van de burger en een verbeterde efficiëntie en effectiviteit. Dit alles evenwel met in het achterhoofd dat de Vlaamse milieuvergunningswetgeving toonaangevend is in Europa, en nu reeds een hoge mate van zekerheid biedt inzake procedure, timing en inhoud.

De Europese verplichting om de vergunningsvoorwaarden van ongeveer 1200 bestaande IPPC (GPBV)-installaties vóór 30 oktober 2007 te toetsen aan de BBT (best beschikbare technieken) en aan de milieukwaliteitsdoelstellingen, is opgenomen in VLAREM. De concrete aanpak hiervan (structuren, criteria, fasering...) ligt nog niet vast. De planmatige aanpak wordt vastgelegd met volgende stappen: (1) de inventarisatie van alle GPBV-bedrijven, (2) de criteria en prioritaire sectoren concreet invullen (op basis van de huidige milieutoestand, beleidsopties, reductieprogramma's, integratie van herzieningen in het kader van andere Europese richtlijnen, de timing van de BREF's (BBT-referentiedocumenten), ...) en (3) een actieplan opstellen.

Een grondige analyse van de verschillende milieuvoorwaarden in VLAREM II zal plaatsvinden, met afweging van de voor- en nadelen van doel- en middelvoorschriften. Op korte termijn moet het systeem van inplantingsregels (verbods- en afstandsregels) met de principes van het RSV geharmoniseerd worden. Om de belasting van een bepaald compartiment van het milieu gradueel te verlagen, bijvoorbeeld om grens- en richtwaarden voor de milieukwaliteitsnormen te halen, is een sturend vergunningenbeleid nodig. Deze sturing kan nodig zijn om algemeen geldende milieukwaliteitsnormen te halen maar ook om gebiedsgebonden effecten te milderen, bijvoorbeeld bij vaststelling van significant verhoogde blootstellingen gemeten via biomonitoring bij de mens. De vereiste juridische onderbouwing hiervan moet onderzocht worden.

Andere, continue, aanpassingen van het VLAREM zullen gebeuren, in de mate van het mogelijke via een efficiënte bundeling van deze noodzakelijke aanpassingen. Bijvoorbeeld: aanpassing zodat wijzigingen aan een vergunning die in beroep gewijzigd (of behouden) werd, kunnen aangebracht worden door de overheid die in 1^{ste} aanleg de vergunning heeft afgeleverd voor zover het niet gaat over wijzigingen in beroep aangebracht; aanpassing van de sectorale normen uit VLAREM II aan BBT zodat deze opnieuw de standaardvoorwaarden worden en bijzondere voorwaarden de uitzondering; streven naar de aflevering van gecoördineerde vergunningen bv. zowel bij wijziging als na behandeling in beroep. Tot slot zullen de nodige voorbereidingen moeten worden getroffen om de diverse aankomende "vloedgolven" van hernieuwingen van milieuvergunningen op te vangen.

De kwaliteit van de milieuvergunningswetgeving moet aldus nog verbeteren door meer interne samenhang, onderlinge afstemming, doeltreffendheid, vereenvoudiging en door de verhoging van de technische uitvoerbaarheid, de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid.

OD 6: Economische afwegingskaders voor milieuregelgeving

Om de beschikbare middelen op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier in te kunnen zetten is een degelijke milieueconomische onderbouwing van het milieubeleid essentieel.

De nodige afwegingskaders om de juiste maatregelen en instrumenten te kunnen inzetten voor het milieubeleid, moeten ontwikkeld worden. De nodige beleidsondersteunende instrumenten hiertoe zijn: doelmatigheidsanalyse, kosteneffectiviteitsanalyse, kosten-batenanalyse en inschatting van de socio-economische gevolgen van het milieubeleid.

7.1.7 Handhaving

OD: Hervorming van het handhavingsinstrumentarium en de handhavingsorganisatie

Conform het Vlaams regeerakkoord en de resolutie van het Vlaams Parlement van november 2004, zullen begin 2005 de werkzaamheden worden opgestart voor de opmaak van een handhavingsdecreet (nieuwe titel van het DABM) waarin een aangepast strafrechtelijk en administratiefrechtelijk handhavingsinstrumentarium zal worden uitgeschreven voor het Vlaamse Gewest. De in 2002-2003 afgesloten studies van de Universiteit Maastricht, KU Leuven en Universiteit Gent zullen hierbij als uitgangspunt dienen. Voorafgaand aan deze werkzaamheden zullen alle handhavingsactoren in de administratieve, politionele en gerechtelijke wereld geconsulteerd (zie o.a. de Commissie Vervolgingsbeleid) worden rond de problematiek van de organisatie en de afstemming van het handhavingsbeleid.

Deze hervorming van het handhavingsinstrumentarium en de handhavingsorganisatie moet leiden tot een efficiënt, effectief en geloofwaardig handhavingsbeleid inzake leefmilieu in Vlaanderen.

7.1.8 Economische onderbouwing en financiering

OD: Economische afwegingskaders in de vormgeving van het Vlaams milieubeleid

Het is van groot belang dat economische afwegingskaders ingang vinden in het milieubeleid. Daarvoor moeten in eerste instantie milieukosten en -uitgaven jaarlijks in kaart worden gebracht. Tot nu toe gebeurt de opmaak van statistieken ad hoc, naar aanleiding van specifieke vragen (zoals de Eurostat-OESO-enquête). Dit zou op een systematische manier moeten gebeuren, volgens een vastgestelde methode. Ook de uitgaven en kosten van doelgroepen, waarover tot nu toe geen Vlaamse statistieken bestaan, moeten opgenomen worden. Daarnaast moeten toekomstige milieukosten en -uitgaven worden geraamd. Het is de bedoeling modellen te ontwikkelen om deze kosten en -uitgaven van overheid en doelgroepen volgens verschillende scenario's te kunnen ramen. Deze simulatie volgens scenario's zal stapsgewijs uitgewerkt worden.

Flankerend hieraan moeten er verder gevalspecifieke studies met een milieueconomische invalshoek (kosten-batenanalyses, inschatting socio-economische effecten, kosteneffectiviteitsanalyses) worden uitgevoerd. Dit onderzoek moet centraal worden ondersteund, er moet gezorgd worden voor kwaliteitsbewaking en expertise en methodologieën moeten worden aangereikt.

Ook moet er onderzoek plaats vinden naar afwegingskaders om de efficiëntste pakketten van maatregelen en instrumenten te kunnen kiezen. Dit houdt de ontwikkeling van beleids-ondersteunende instrumenten in: doelmatigheidsanalyse, kosteneffectiviteitsanalyse, kosten-batenanalyse en inschatting socio-economische effecten van het milieubeleid.

Een milieueconomische onderbouwing van goede kwaliteit van het milieubeleid leveren die ertoe bijdraagt de middelen van de samenleving (overheid, privé-sector en burgers) zo efficiënt mogelijk in te zetten voor een beter leefmilieu.

7.1.9 Wetenschappelijke onderbouwing van het beleid

OD 1: De kwaliteit en de effectiviteit van de onderzoeksprogrammering verbeteren

De verschillende programma's inzake beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek (TWOL, programma's van wetenschappelijke instellingen, steunpunten) worden op elkaar afgestemd. Er wordt hierbij gestreefd naar een proces dat tevens leidt tot een goede afstemming tussen fundamenteel onderzoek en beleidsondersteunend onderzoek, evenals tussen onderzoeks-aanbieders en strategische onderzoeksbehoeften bij het beleid. Indien nodig worden voor deeldomeinen meta-studies opgezet ten einde de onderzoeksbehoeften te inventariseren. Een en ander moet leiden tot een in functie van beleidsprioriteiten gecompartmenteerde, rollende en op gezette tijden te evalueren onderzoeksprogrammering.

OD 2: Samenwerking

Naast het onderzoek dat plaatsgrijpt in de daartoe gespecialiseerde overheidsinstellingen, wordt ook ingespeeld op onderzoek dat verricht wordt door universitaire onderzoeksgroepen, belangengroepen en NGO's en studie bureaus. Hierbij wordt vooruitgang geboekt inzake de problematiek van de aanbestedingen, de gegevensuitwisseling en de taakafbakening, en de beschikbaarheid en uitwisselbaarheid van databestanden en andere onderzoeksgegevens.

OD 3 De resultaten van het beleidsondersteunend onderzoek ontsluiten

Er wordt gekomen tot een goed functionerend en open toegankelijk databeheerssysteem, waarin de bekomen resultaten van de verschillende door de milieuoverheden geïnitieerde onderzoeken vrij toegankelijk zijn. Er wordt tevens gewerkt aan de vertaling en integratie van verworven wetenschappelijke inzichten en kennis inzake leefmilieu en natuur, evenals het verspreiden en vulgariseren van kennis aan iedereen die het aanbelangt.

7.1.10 Internationale en Europese oriëntatie

OD: Structurele uitbouw en stroomlijning van de Vlaamse participatie in het supranationaal milieubeleid

De participatie van Vlaanderen aan het internationale en Europese milieubeleidsniveau structureel uitbouwen en stroomlijnen is van groot belang. Internationale fora, en vooral de Europese Unie, zijn immers de fora geworden waar het grootste gedeelte van de doelstellingen, de bronnen en de nieuwe beleidsinstrumenten van het Vlaamse milieubeleid en -recht ontstaan. Vlaanderen heeft er alle belang bij om (pro-)actief aanwezig te zijn op deze fora. Op die manier kan de besluitvorming mee gestuurd worden en de Vlaamse belangen verdedigd worden. Het multilaterale, internationale en Europese milieubeleid kan tegelijk als inspiratiebron dienen voor het Vlaamse beleid

Dit kan gebeuren door het verder aftoetsen van de Belgische overlegstructuur (via herziening CCIM samenwerkingsakkoord), het herzien van het samenwerkingsakkoord inzake vertegenwoordiging van België bij gemengde verdragen, het aandachtig opvolgen van het leefmilieuthema op de WTO-agenda, het versterken van de samenwerking (zowel via financiering als beleidsoverleg) met UNEP, het centrale forum voor multilaterale beleidsaansturing en -coördinatie voor leefmilieu, en het creëren van een budgettaire en institutioneel kader voor het detacheren van ambtenaren naar de permanente vertegenwoordiging (PV) bij internationale instellingen.

Als regio binnen de Europese Unie is het voor Vlaanderen ook belangrijk haar Europese betrokkenheid te vergroten door onder meer de Europees geformuleerde wetgeving pragmatisch te implementeren, het dossier 'financiële perspectieven' van de EU aandachtig te blijven opvolgen en een sectorale coördinatie op te zetten als voorbereiding van de jaarlijkse Europese lentetop. De huidige Vlaamse coördinatiestructuur voor Europese dossiers moet worden verfijnd via procescoördinatoren en een voldoende bemande PV.

Het imago van Vlaanderen kan internationaal en Europees opgewaardeerd worden wanneer vanuit de regio de nodige ondersteuning wordt geleverd aan de verdere uitbouw van rapporteringsnetwerken zoals een goed voorbereide OESO-milieu-review in 2005. De oprichting van een werkgroep, eventueel onder de leiding van een (externe) coördinator, zou daarbij de omvangrijke werkvracht grotendeels kunnen opvangen, kanaliseren en coördineren. Andere prioritaire beleidsonderwerpen daarbij zijn het klimaatbeleid en de grensoverschrijdende luchtverontreiniging.

Ook een actieve participatie in de voorbereiding en opvolging van de leefmilieu-financiering voor de volgende jaren op niveau EU – onder meer financiering van Natura 2000 en het plattelandsontwikkelingsprogramma – is van belang.

Het bereiken van een zo hoog mogelijk milieubeschermingsniveau op mondiaal, Europees, federaal en Vlaams niveau, rekening houdend met het streefdoel van duurzame ontwikkeling.

7.2 Operationele doelstellingen bij de thematische strategische doelstellingen

7.2.1 Klimaat- (en lucht-)beleid

OD 1: Uitbouw van een effectief meetnet

De verdere uitbouw en het onderhoud van een effectief meetnet lucht zijn van cruciaal belang om over de nodige gegevens te kunnen beschikken om de juiste beleidsmaatregelen te definiëren.

OD 2: Evaluatie van de maatregelen genomen in het kader van het Kyoto-Protocol

De visie, strategieën en maatregelen om het Vlaamse aandeel in de Belgische broeikasgas-emissiereductiedoelstelling te realiseren, zullen vastgelegd worden in een nieuw op te stellen Vlaams klimaatbeleidsplan 2006-2012 met een tweejaarlijkse evaluatie onder de vorm van voortgangsrapporten wat tussentijdse bijstellingen mogelijk maakt. Twee keer per jaar zal een beknopte nota aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd om voldoende snel knelpunten in het klimaatbeleid op te lossen en zondig nieuwe interne reductiemaatregelen te bepalen op basis van voldoende informatie over kosten en baten.

Om de internationaal vastgelegde reductiedoelstellingen tijdig te halen, zal het Vlaamse Gewest aanvullend op de interne reductiemaatregelen, de Joint Implementation en de Clean Development Mechanisms de nodige emissiekredieten en –rechten mogelijks dienen aan te

kopen. Voor het hanteren van de flexibele mechanismen in het kader van het Protocol van Kyoto zal een Vlaamse strategie uitgewerkt worden, conform het Vlaams regeerakkoord. Deze strategie zal uiteraard passen in het internationale kader, uitgewerkt in het Protocol van Kyoto en de Europese Richtlijn 2004/101/EC van 27 oktober 2004 die het luik flexibele mechanismen uitdiept van de Europese Richtlijn 2003/87/EG van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissiereducties binnen de gemeenschap. Hierbij zal specifiek aandacht besteed worden aan de mate van duurzaamheid van potentiële projecten.

Gezien de actieve betrokkenheid van alle maatschappelijke actoren in vele beleidsdomeinen bij het invullen van het klimaatbeleid, zoals economie, leefmilieu, energie, mobiliteit, landbouw, huisvesting, ruimtelijke ordening, vastgoedbeheer, ... zal een verfijning nodig zijn van de sturings- en opvolgingssystemen van het Vlaams klimaatbeleid en de diverse besliste maatregelen. Parallel zal een adequater doelgroepenoverleg ontwikkeld worden. Dit zal zowel de mogelijkheid bieden om in een voldoende vroeg stadium van de beleidsontwikkeling relevante input te ontvangen, als om de uitvoeringsgraad van besliste maatregelen te verhogen, als om het maatschappelijk draagvlak voor een aantal emissiereductiemaatregelen te vergroten.

Op basis van de ervaringen met de markt voor verhandelbare CO₂-emissierechten in de periode 2005-2007, zal een nieuw toewijzingsplan 2008-2012 voor emissierechten van broeikasgassen opgesteld worden in uitvoering van de Europese Richtlijn 2003/87/EG van 13 oktober 2003. Hierbij blijft het engagement van het Vlaamse Gewest t.a.v. de bedrijven die zijn toegetreden tot het covenant benchmarking, een leidraad. Dit moet opnieuw zorgen voor de nodige emissieruimte die een economische groei blijft mogelijk maken voor de Vlaamse energie-intensieve ondernemingen die voldoende energie-efficiënt zijn in vergelijking met het niveau van de wereldtop.

Voor het post-Kyoto tijdperk zal het Vlaamse Gewest zich voorbereiden op de internationale, Europese en Belgische onderhandelingen over reductiedoelstellingen voor broeikasgasemissies in 2020. Uitgangspunten hiervoor zijn dat een voldoende wetenschappelijk onderbouwde mondiale aanpak nodig is om te komen tot enig relevant effect qua emissiereducties en op het proces van klimaatverandering. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de technologische haalbaarheid, het reductiepotentieel, de marginale kosten van potentiële maatregelen, bestaande consumptiepatronen en de effecten op onze economische concurrentiepositie en capaciteit voor het aantrekken van nieuwe buitenlandse investeringen. Doelstellingen die als gevolg hebben dat emissiebronnen enkel geografisch verschuiven als gevolg van delocalisatie, zijn niet duurzaam.

Tijdens de Belgische onderhandelingen over de reductiedoelstellingen moet er over gewaakt worden dat deze niet leiden tot een verplaatsing van belangrijke bedrijfsactiviteiten van de ene regio naar de andere in België.

7.2.2 Bodemverontreiniging

OD 1: Verder optimaliseren van de bodemsanering

Het bodemsaneringsdecreet wordt geëvalueerd en er zal initiatief genomen worden tot wijziging ervan. Met een vereenvoudiging van de procedures willen we het saneringsproces bij de saneringsplichtigen efficiënter laten verlopen. Dit zal gerealiseerd worden door onder meer de mogelijkheid tot samenvoeging van het oriënterend en het beschrijvend bodemonderzoek en de beperking van de attestering bij overdrachten.

Anderzijds is het noodzakelijk het beleid betreffende ambtshalve bodemsanering te evalueren en bij te sturen, om de beschikbare middelen maximaal te laten renderen.

Betreffende de verontreinigingen waarbij de eigenaar of exploitant geen saneringsplicht heeft (onschuldig bezit), zullen de middelen prioritair ingezet worden op basis van het risico en de mogelijkheden tot hergebruik.

OD 2: Integratie van bodemsanering in een ruimer maatschappelijk kader

De bodemsanering zal meer afgestemd worden op maatschappelijke en bedrijfsprocessen, ten einde enerzijds het draagvlak te vergroten en anderzijds de kosten te reduceren.

De OVAM zal alternatieve werkwijzen aanwenden om haar ambtshalve optreden inzake bodemsanering op een efficiëntere wijze te integreren in projecten met een ruimere maatschappelijke meerwaarde. Om dit te verwezenlijken, zal de OVAM nauw samenwerken met andere gewestelijke, provinciale en lokale overheden.

Verontreinigde, onderbenutte bedrijfsterreinen, de zogenaamde brownfields moeten integraal aangepakt worden. Daarom moet een stimulans gegeven worden aan relevante actoren. Afstemming met andere overheden is in deze sector noodzakelijk.

Verontreinigde woonzones worden zoveel mogelijk pro-actief en integraal aangepakt.

Er zullen concepten worden uitgewerkt voor beheersstrategieën op grootschalige complexe bodemverontreinigingen en voor de sanering van de verontreiniging in en rond de waterbodems.

OD 3: Realiseren van een meer billijke verdeling van de saneringslast

Er zal een systematiek worden uitgewerkt voor de realisatie van sectorale saneringsfondsen, waardoor gelijkaardige bodemverontreinigingen effectiever kunnen aangepakt worden ondermeer door spreiding van de kosten en solidarisering binnen de betrokken sector. Deze sectorale fondsen kunnen betrekking hebben op verontreinigingen op gronden van de exploitanten of op gronden van particulieren. In dat laatste verband zal op korte termijn in overleg met de andere gewesten en de federale overheid een stookoliefonds worden tot stand gebracht.

Voor de historische bodemverontreinigingen zal een decretaal voorstel geformuleerd worden waardoor de saneringskosten ten laste van de saneringsplichtige in evenredigheid met de ouderdom van de verontreiniging, beperkt kunnen worden. Daarnaast zullen maatregelen genomen worden om in het geval van ambtshalve sanering de effectieve betaling door de saneringsaansprakelijke na te streven.

OD 4: Beheer van bodemverontreiniging

Er zullen operationele middelen ontwikkeld worden om gesaneerde gronden met restverontreiniging, alsook om gronden waarop sanering niet wenselijk is, te beheren.

De reeds ingevoerde regeling van het grondverzet wordt geëvalueerd en bijgestuurd.

Een onderzoek zal uitgevoerd worden naar de koppeling van grondwaterverontreiniging en onttrekking van grondwater. Daartoe zal overleg georganiseerd worden met de andere betrokken overheden op gewestelijk en lokaal niveau.

Een wijziging van bestemming van gronden, wijzigt ook de risico's verbonden aan het gebruik van die eventueel verontreinigde gronden. Ook hieromtrent wordt overleg voorzien met de betrokken overheden op gewestelijk en lokaal niveau.

OD 6: Europese context

De recente Europese Richtlijn Milieuaansprakelijkheid heeft ook een luik "bodemschade" dat geïmplementeerd moet zijn tegen april 2007.

Ten aanzien van de Kaderrichtlijn Water en ter voorbereiding van een eventuele richtlijn over bodembeleid is het essentieel dat er een actieve participatie is aan het Europees overleg.

7.2.3 Waterbeleid

OD 1: De Vlaamse Regering stelt de goede toestand en het ecologisch potentieel voor het oppervlaktewater en de goede toestand van het grondwater door middel van normen vast.

Het vaststellen van de normen voor oppervlaktewater moet uiterlijk eind 2009 gebeurd zijn.

Voor het grondwater zal dit gebeuren zodra de dochterrichtlijn grondwater is goedgekeurd.

OD 2: De Vlaamse Regering zorgt via een mix aan instrumenten ervoor dat het grondwater op een duurzame manier gebruikt wordt.

Voor het sokkelsysteem stelt de Vlaamse Regering een afbouw van 75 % van de onttrekkingen van het vergunde debiet ten opzichte van 1 januari 2000 voorop. De doelstellingen voor de andere grondwatersystemen moeten nog vastgelegd worden. Voor elke bedreigde en verontreinigde watervoerende laag worden herstelprogramma's opgelegd. Het vergunningen- en het heffingenbeleid moet sturend ontwikkeld en ingezet worden. Waar mogelijk kunnen ook andere marktconforme instrumenten worden ingezet. Er wordt onderzocht hoe het heffingenbeleid regulerend en gebiedsgericht uitgewerkt kan worden. Zo wil de Vlaamse Regering in de grondwaterheffing de laag- en gebiedfactor invullen rekening houdend met de watervoerende laag. Tevens wil de Vlaamse Regering de illegale grond- en oppervlaktewaterwinningen terugdringen.

OD 3: De Vlaamse Regering moedigt het gebruik van 'grijs water' aan

Om het aanbod van verschillende kwaliteiten water naar de toekomst toe uit te breiden, zal de Vlaamse Regering investeren in hergebruik en in de aanwending van alternatieve waterbronnen, zoals "grijs water". De Vlaamse Regering moedigt ook het gebruik van hemelwater en de aanleg van hemelwaterputten aan.

OD 4: Een verdere vereenvoudiging van de beheersstructuren voor de waterlopen zal door de Vlaamse Regering worden onderzocht

In samenspraak met de verschillende waterbeheerders op het terrein wordt, in uitvoering van het DIWB, een vereenvoudigde beheersstructuur nagestreefd, waarbij een duidelijke taakafbakening tussen gemeenten, provincies, polders en wateringen en het Vlaamse Gewest wordt afgesproken.

OD 5: De Vlaamse Regering zorgt ervoor dat waterbeheerplannen op de verschillende niveaus enerzijds en ruimtelijke planningsprocessen anderzijds in een maximale wisselwerking met elkaar staan.

De principes 'ruimte voor water' en 'vasthouden – bergen – afvoeren' zullen door een afweging bij de herziening van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen een doorvertaling krijgen in het ruimtelijk beleid.

Bovendien wordt in de ruimtelijke planning aandacht besteed aan de te verwachten invloed op het watersysteem. In de eerste plaats moet verspreide bebouwing en bebouwing in zones waar de kans op wateroverlast groot is, vermeden worden. Voorts zijn er belangrijke ruimteclaims te verwachten vanuit de vereiste dat het watersysteem voldoende kansen krijgt om op een natuurlijke manier te evolueren, waarbij er aandacht gaat naar de structuurkwaliteiten van de waterloop en de ecologische kwaliteit van het valleigebied. Dit is onder meer mogelijk bij de aanduiding van overstromingsgebieden en oeverzones.

OD 6: Een nieuwe beheersovereenkomst met Aquafin wordt uitgewerkt.

Een nieuwe beheersovereenkomst tussen de nv Aquafin en het Vlaamse Gewest wordt uitgewerkt. In dit beheerscontract wordt voorzien dat de nv Aquafin het ondernemingsrisico draagt en dat zij haar opdracht tegen marktconforme prijzen uitvoert.

Er wordt voorzien in een duidelijke scheiding tussen enerzijds de gewestelijke opdracht van collectering en zuivering van het afvalwater (opdracht toevertrouwd aan de nv Aquafin) en de gemeentelijke opdracht om in te staan voor de inzameling van het afvalwater via de rioleringszones. De zuiveringszones zullen prioritair afgebakend worden in samenspraak tussen gemeenten, drinkwaterbedrijven en met gebruikmaking van de reeds bijeengebrachte gegevens van Aquafin.

OD 7: De rioleringsinvesteringen van de gemeenten worden blijvend gestimuleerd.

De opmaak van gemeentelijke subsidiëringsprogramma's voor rioleringen en kleinschalige waterzuiveringsinstallaties wordt voortgezet om de gemeenten te stimuleren om in hun rioleringsstelsel te investeren. Aandacht moet hierbij gaan naar het verfijnen van de subsidieregels om de beschikbare kredieten optimaal aan te wenden. Daarnaast zal ook gezocht worden naar mechanismen om de gemeenten via alternatieve financiering bijkomend te ondersteunen met het oog op de verhoging van de aansluitingsgraad van de gemeentelijke rioleringen op de waterzuiveringsinstallaties.

OD 8: Het afkoppelingsbeleid wordt geëvalueerd

De omzendbrief in verband met het afkoppelen van de zogenaamde P-bedrijven wordt geëvalueerd en bijgestuurd. Afkoppeling mag niet leiden tot onverantwoordebare kosten voor bedrijven, maar niet-afkoppeling mag evenmin leiden tot vermindering van de kwaliteit van het gezuiverd afvalwater.

OD 9: De Vlaamse Regering werkt een sectoraal uitvoeringsplan bagger- en ruimingsspecie uit

Een sectoraal uitvoeringsplan bagger- en ruimingsspecie (SUP) zal inzicht geven in de omvang van het waterbodenvraagstuk en zal mogelijke oplossingen en scenario's aanreiken met de daarbij behorende kosten. De sanering van waterbodems heeft uiteraard enkel zin als ze wordt gekoppeld aan inspanningen op het vlak van de sanering van de vervuilingbronnen en erosiebestrijding. De bekkenbeheersplannen zullen acties m.b.t. waterbodemsanering bevatten. Daar waar slibophoping in de waterlopen de overstromingsrisico's sterk verhoogt, zal prioritair geruimd worden.

7.2.4 Afvalstoffenbeleid

OD 1: Kwalitatieve en kwantitatieve preventie van bedrijfsafval

Preventie heeft niet alleen betrekking op de vermindering van de hoeveelheid bedrijfsafval die geproduceerd wordt, maar ook op de verlaging van het schadelijk effect op het milieu. Het doel is om de hoeveelheid bedrijfsafval per eenheid product te verminderen. De productie van bedrijfsafval blijft meer achter op de economische groei t.o.v. 2002. Daarnaast moet de hoeveelheid definitief verwijderd bedrijfsafval met minstens 20 % t.o.v. 2000 verminderen.

OD 2: Verdere afbouw van de totale hoeveelheid huishoudelijk afval

De doelstelling om de hoeveelheid definitief te verwijderen huishoudelijk afval te verminderen tot 150 kg afval per inwoner blijft behouden. Het doel is tevens om de totale hoeveelheid huishoudelijke afvalstoffen minstens gelijk te houden of te verminderen t.o.v. 2002 en meer achter te laten blijven op de groei van de consumptie t.o.v. 2000.

OD 3: Materiaal- en energierecuperatie maximaliseren

Materiaalrecyclage en energetische valorisatie uit afvalstoffen moeten geoptimaliseerd en op elkaar afgestemd worden. Daarvoor is het noodzakelijk dat afvalstoffen zoveel mogelijk aan de bron gescheiden gehouden worden. Selectieve inzameling en sortering moeten gericht zijn op het verhogen van de kwaliteit van de te recycleren afvalstoffen waardoor ze sneller op de recyclagemarkt zullen terechtkomen. De afzetmogelijkheden voor gerecycleerde materialen en producten moeten verbeterd worden.

De kringloopcentra worden blijvend gestimuleerd om verder hun bijdrage te leveren op het vlak van hergebruik van goederen en van sociale tewerkstelling.

OD 4: De beste beschikbare technieken toepassen voor recuperatie

Recuperatie, zowel inzake materialen als energetisch, moet op een milieuverantwoorde gebeuren. Er wordt gekozen voor de beste technologie die economisch verantwoord is .

OD 5: Realisatie van het stort- en verbrandingsverbod

Het storten moet beperkt worden tot de afvalstoffen die niet recupereerbaar en niet brandbaar zijn. Alleen afvalstoffen die niet recupereerbaar zijn komen voor verbranding in aanmerking. Hiervan kan alleen afgeweken worden voor hoogcalorische afvalstoffen voor de opwekking van hernieuwbare energie.

OD 6: De sorteerregels zijn eenvoudig, transparant en verantwoord

Om een maatschappelijk draagvlak te realiseren voor scheiding aan de bron en maximale sortering moeten de regels eenvoudig en milieuverantwoord zijn. Daarom zal een evaluatie van de huidige scheidingsregels uitgevoerd worden.

OD 7: De toepasbaarheid van en de communicatie over het afvalstoffenbeleid optimaliseren, rekening houdende met het Europese beleid

Binnen het Europese kader moeten het Vlaamse afvalstoffenbeleid en de communicatie hieromtrent maximaal afgestemd worden op de noden van de doelgroepen, gebaseerd op een milieuverantwoorde verwerking. Door een gerichte communicatie moet hiervoor een draagvlak gecreëerd worden.

OD 8: De illegale praktijken van afvalbehandeling en ontwijkingsgedrag verminderen

Handhaving van de afvalstoffenwetgeving wordt gebaseerd op risicoanalyse en een planmatige aanpak. Door communicatiecampagnes en gericht toezicht wordt een vermindering van het ontwijkingsgedrag en een daling van de hoeveelheid achtergelaten afvalstoffen bekomen.

OD 9: Actief deelnemen aan het tot stand komen van Europese en internationale regelgeving en beleidsontwikkeling

De positieve reputatie van het Vlaamse afvalstoffenbeleid moet leiden tot een sterkere stem in het Europese en internationale afvaldebat. Europese en internationale dossiers moeten vanaf de ontwikkeling opgevolgd worden. Door een sterkere profilering van het Vlaamse afvalbeleid op

7.2.5 Geluidsbeleid

OD 1: Het opmaken van geluidsbelastingskaarten conform de EU Richtlijn en het opstellen van de nodige actieplannen op basis daarvan.

Daartoe zullen in eerste instantie uiterlijk tegen 30 juni 2007 strategische geluidsbelastingskaarten moeten worden opgesteld voor agglomeraties van meer dan 250 000 inwoners en voor belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens. Op basis van deze kaarten zullen dan tegen 18 juli 2008 actieplannen voorgesteld worden voor de beheersing van lawaai en zelfs voor lawaaivermindering.

Voor Vlaanderen betekent dit dat op grote schaal geluidsmetingen zullen moeten uitgevoerd worden om de gegevens, nodig voor het maken van de geluidsbelastingkaarten, te kunnen verzamelen.

7.2.6 Natuur- en bosbeleid

***SD 1:** Op basis van een objectieve evaluatie worden de instrumentenmix en de budgetten hiervoor geoptimaliseerd en gebiedsgericht ingezet. Complementair hieraan wordt gestreefd om aanmoedigende sociale instrumenten in te zetten ten einde de effectiviteit en de gedragenheid van het beleid te verhogen.*

OD 1: Objectieve evaluatie.

Voor de “objectieve evaluatie” worden de verschillende regelingen en instrumenten om bossen en natuurwaarden te beschermen kritisch tegen het licht gehouden en tegen elkaar afgewogen, zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen. Hiertoe kan in eerste instantie aangesloten worden bij de lopende rapporteringsinitiatieven: NARA en MIRA-BE en, voor zover toepasselijk, bij de methodologie van de reguleringssimpactanalyse.

OD 2: Aanmoedigen van initiatieven buiten de Vlaamse overheid.

Nagegaan wordt of het instrument van de publiek private samenwerking kan ingezet worden ten aanzien van grote natuur- en bosprojecten.

Inzake aankoop van natuurgebieden, bossen en groengebieden wordt de samenwerking met provincies, gemeenten, terreinbeherende verenigingen, aangrenzende gewesten of staten en militaire of andere overheden uitgebreid en effectiever gemaakt.

OD 3: Natuurrichtplannen i.f.v. samenwerking.

De in het Decreet Natuurbehoud vooropgestelde natuurrichtplannen worden opgemaakt in overleg met de betrokkenen en gericht op samenwerking en maatwerk. Hierbij treedt de overheid op als meewerkende en “lerende organisatie”, veeleer dan als regulator. Rechtszekerheid van de gebruiker geldt als een belangrijke waarde. Waar passend wordt de prioriteit gelegd bij de Europese beschermingszones.

OD 4: Duurzaam bos- en natuurbeheer ondersteunen.

Duurzaam bos- en natuurbeheer wordt aangemoedigd door de opmaak van beheerplannen voor afzonderlijke bossen en natuurgebieden te ondersteunen, door privé-initiatieven inzake inrichting en beheer aan te moedigen, door een erkenningsregeling voor bosexploitanten uit te werken en door een volwaardig certificeringssysteem voor houtproductie te bewerkstelligen. Het concept van de “landgoederen” wordt uitgewerkt – een eigenaar of beheerder krijgt op basis van een lange termijn plan waarin ook maatschappelijke dienstverlening is opgenomen, voor lange tijd zekerheid wat betreft rechten en plichten.

OD 5: Overleg.

We ondersteunen overlegprocessen tussen representanten uit de natuur- en de bossector, om te komen tot integratie of afstemming van de resp. ruimtelijke en beheersvisies – daaraan verbonden revitaliseren we het overleg tussen landbouw enerzijds, anderzijds natuur en bos, en tot slot de overige gebruikers.

OD 6: Bosgroepen.

De bosgroepen worden opgevat als speerpunten van het beleid. De lopende pilootprojecten worden erkend, en voor de regio's waar nog geen bosgroepen actief zijn worden pilootprojecten opgestart. Er wordt gezorgd voor een afdoende coördinatie binnen en tussen de bosgroepen.

OD 7: Regionale landschappen.

De regeling inzake de regionale landschappen wordt geëvalueerd en bijgesteld, ten einde een maximale complementariteit te bekomen met het plattelandsbeleid, zonder de natuurdoelen uit het oog te verliezen.

***SD 2:** We willen bestaande bossen, natuur- en groengebieden beter valoriseren wat hun recreatieve mogelijkheden aangaat. Tegelijk willen we waar nodig zorgen voor meer bossen, natuur- en groengebieden.*

OD 1: Harmonisch park- en groenbeheer.

Voor de Vlaamse steden waar dat nog niet afdoende het geval is, wordt voorzien in voldoende, bereikbaar en waar mogelijk ook toegankelijk groen, ten voordele van een aantrekkelijke woonomgeving. De Vlaamse overheid vervult hierbij een ondersteunende en richtinggevende rol, uitgaande van het concept "harmonisch park- en groenbeheer". Voor het overige wordt vertrokken bij de participatie en het eigen initiatief van steden, gemeenten, verenigingen en burgers. De Vlaamse overheid vervult haar rol onder meer door financiële steun, maar vooral door de opbouw van voor de betrokkenen toegankelijke kennis.

OD 2: Voorzien in voldoende natuur en bossen.

De verwerving van natuurgebieden en de bosuitbreiding gebeuren onder meer met het oog op het voorzien in voldoende robuuste en toegankelijke natuur- en bosgebieden. Wat dit betreft wordt een goede koppeling nagestreefd met de ruimtelijke ordening en zijn de ruimtelijke bestemmingen en dezelfde criteria voor verwerving en bosuitbreiding in de agrarische en landschappelijk waardevolle agrarische gebieden als voor de erkenning van natuurreservaten in de agrarische en landschappelijk waardevolle agrarische gebieden vertrekpunten bij de beoordeling van concrete dossiers. Voor de bosuitbreiding wordt ook een koppeling gezocht met het plattelandsontwikkelingsbeleid.

OD 3: Voorzien in een goede toegankelijkheidsregeling.

Een duidelijke en eenduidige regeling betreffende de toegankelijkheid van bossen en natuurgebieden wordt uitgewerkt. Privé-eigenaars, gemeenten en andere partners worden er bij middel van ondersteuning en expertise-aanbod toe aangemoedigd om hun terreinen open te stellen.

SD 3: *Er wordt werk gemaakt van soortenbeleid en van meer verweving van activiteiten, met het oog op het behoud, het herstel en de versterking van de biodiversiteit.*

OD 1: Verwerving in functie van prioriteiten.

De prioriteitenkaarten voor verwerving van bos en natuur worden op punt gesteld en uitgevoerd, binnen de marges van het regeerakkoord. Er wordt hierbij gekomen tot een goede afstemming tussen de verschillende terreinbeherende instanties in functie van de doelstellingen. De erkenning en de aanwijzing van bos- en natuurreservaten worden geoptimaliseerd.

Om de groene ruimtes in de rand rond Brussel te vrijwaren en open te stellen voor het publiek zetten we, in samenwerking met de lokale besturen, een geïntegreerd NatuurCultuur project op, vertrekkend van het huidige Breughelproject. Een actieplan om in de Rand een grote hoeveelheid groene percelen te verwerven zal worden uitgewerkt.

OD 2: Soortenbeleid.

Er wordt nagegaan wat nodig is om de Vlaamse regelgeving inzake soortenbeleid volledig in overeenstemming te brengen met de Europese regelgeving. Er wordt gestreefd naar afdoende overleg, zodanig dat nog beter gekomen wordt tot duurzaam soortenbeheer en duurzame gebruiksvormen. Via projectwerking wordt er naar gestreefd in te grijpen ten behoeve van kritische soorten. Voor dit soortenbeleid wordt ook, onder meer via de beheersovereenkomsten, de koppeling versterkt met het plattelandsontwikkelingsbeleid.

OD 3: Verweving.

Binnen het kader van de ruimtelijke processen wordt de afbakening van natuurverwevingsgebieden tot een goed einde gebracht. Hierbij wordt een koppeling nagestreefd met onder meer het integraal waterbeleid. Gebruikers en eigenaars – boseigenaars, landbouwers, jagers, enz. – worden er via de gepaste maatregelen verder toe aangemoedigd om natuurdoelstellingen in hun concrete beheer mee op te nemen.

SD 4: *Met het oog op het welslagen van het natuur- en bosbeleid willen we in het bijzonder bijdragen tot het behalen van de volgende kritische succesfactoren: vereenvoudiging, doelgericht beleidsondersteunend onderzoek, geschikte milieukwaliteit en geschikte planologische onderbouwing.*

OD 1: Vereenvoudiging.

Prioriteit wordt gegeven aan de noodzakelijke wijzigingen in de wetgeving op het bosbeleid en het natuurbeleid, ten einde het systeem efficiënter, effectiever en meer billijk te laten

verlopen. Hierbij wordt de eerder vermelde objectieve evaluatie als aangrijpingspunt genomen.

OD 2: Wetenschappelijk onderzoek.

Het beleidsgericht onderzoek wordt nog beter ingezet in functie van de beleidsnoden. Het wetenschappelijk kader wordt geschapen voor de noodzakelijke monitoring, en deze wordt dan ook uitgevoerd voor een zekere termijn. Hierbij wordt de rol van de vrijwilliger-natuurwaarnemer naar waarde geschat. Het maatschappelijk en bestuurskundig luik van het ondersteunend onderzoek wordt volwaardig uitgebouwd, met het oog op draagvlak en betrokkenheid.

OD 3: Milieukwaliteitsbeleid.

Op basis van wetenschappelijk onderzoek worden voor de verschillende vervuilingsthema's actievoorstellen uitgewerkt met het oog op de meest kwetsbare soorten en habitats. Deze voorstellen worden maatschappelijk goed afgewogen vooraleer tot implementatie wordt overgegaan.

OD 4: Ruimtelijke randvoorwaarden.

Er wordt ondersteunend opgetreden ten aanzien van de afbakeningen in het buitengebied die, in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, nodig zijn om de natuur- en bosdoelstellingen te realiseren.

SD 5: We willen natuur en bos meer en meer geïntegreerd benaderen, vanuit het oogpunt van de diverse functies die ze hebben. Deze willen we zo goed mogelijk tot hun recht laten komen.

OD 1: Gezamenlijke visievorming.

Het overleg tussen en de adviesverlening vanuit het natuurbeschermers, de boseigenaars, jagers, binnenvissers en de recreanten wordt uitgebouwd, om te komen tot een gedegen en gedragen afstemming van de visies. Op die manier ontstaat uitzicht op optimale functie-ervulling. De resultaten van dit overleg worden gegoten in een gezamenlijk gedragen lange termijn visie.

OD 2: Harmonisatie in de regelgeving.

Naast de eerder vermelde vereenvoudiging wordt verdere integratie of minstens harmonisatie nagestreefd van de decreten en uitvoeringsreglementen inzake natuur en bos. Deze regelgevende activiteit is gericht op vergroting van de effectiviteit en de efficiëntie, en dit uitgaande van de verschillende maatschappelijke functies die natuur en bos vervullen.

OD 3: Integratie van de diensten.

De hervormingen die wat betreft natuur en bos in het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid vooropgesteld waren, worden binnen de krijtlijnen die de regering zal trekken, verder gestroomlijnd en voltooid met het oog op betere maatschappelijke functievervulling.

7.2.7 Milieu en gezondheid

SD 1: *We willen de voortrekkersrol van Vlaanderen in het onderzoek naar milieu en gezondheid verder ontplooien, waarbij de prioriteiten gelegd worden in functie van de Europese programmering in dat verband.*

OD 1: Door pro-actief te werken op Europees en internationaal niveau zorgen we ervoor dat Vlaamse en Europese plannen samen sporen.

In de onderhandelingen op Europees en internationaal vlak zullen de afgewogen ecologische belangen van Vlaanderen afdoende verdedigd worden. Op deze manier kan reële vooruitgang gerealiseerd worden in belangrijke milieudossiers waar niet alleen de gezondheid van de Vlaamse bevolking maar ook zijn economische belangen in de weegschaal liggen. Aan de technologische mogelijkheden, realisaties en lopende acties in Vlaanderen wordt grotere bekendheid gegeven op Europees en internationaal niveau.

OD 2: Onderzoeksinspanningen toespitsen op prioritaire onderwerpen.

In lijn met het actieplan Milieu en Gezondheid van de Europese Commissie (2004-2010) leggen we onze prioriteiten bij onderzoek in verband met de koppeling tussen milieufactoren en (1) ademhalingsaandoeningen, astma en allergieën; (2) neurologische ontwikkelingsstoornissen; (3) kanker en (4) hormoonontregeling en verstoring van de hormonenwerking, met bijzondere aandacht voor de noden van de meest kwetsbare groepen. In dat kader wordt ook het onderzoek inzake de niet-ioniserende stralingen vervolledigd.

SD 2: *We willen met het oog op een beter beleid voor milieu en gezondheid komen tot een betere integratie op conceptueel vlak, in organisatorisch opzicht en op het gebied van de gegevensverzameling.*

OD 1: Horizontale integratie tussen verschillende beleidsdomeinen

De samenwerking tussen de beleidsdomeinen van leefmilieu, volksgezondheid, wetenschapsbeleid, e.a. wordt meer geconcretiseerd via systematisch overleg en gezamenlijke projecten.

OD 2: Conceptuele en organisatorische verbreding van milieu tot binnenmilieu

Voor het uitwerken van een binnenmilieubeleid wordt een verbeterd overleg bekomen tussen de verschillende actoren. Op die manier kan werk gemaakt worden van het aanpassen en verder uitwerken van een wetenschappelijk gefundeerd en samenhangend beleid betreffende de binnenhuisproblematiek. Op de eerste plaats zal gezorgd worden voor het

afstemmen van de activiteiten en beleidsdomeinen met betrekking tot de kwaliteit van het binnenmilieu op basis van netwerken en samenwerking met verschillende instanties.

OD 3: Integratie van de meetinspanningen

Om tot een betere inschatting van de effecten van het milieu op de gezondheid in Vlaanderen te komen en het beleid zoveel mogelijk wetenschappelijk te onderbouwen wordt gestreefd naar een betere integratie van verscheidene meetinspanningen. Naast klassieke methodes worden humane biomonitoring, effectgericht meten van milieustalen en ecotoxicologische benaderingen beschouwd.

SD 3: Wetenschappelijke gegevens laten doorwerken in normstelling

OD 1: Proces van normstelling evalueren

Het proces dat leidt tot de opstelling wordt geanalyseerd, ten einde de transparantie ervan evenals de relevantie voor milieu en gezondheid te vergroten. Daarbij wordt geëvalueerd in welke mate er al dan niet rekening gehouden wordt met gezondheidselementen en hoe de afweging gebeurde met haalbaarheid en maatschappelijke impact. Op basis van deze bevindingen wordt aangeduid waar de bescherming van de gezondheid van de bevolking in zijn geheel of van gevoelige subpopulaties in het bijzonder zou kunnen verbeteren via normstelling.

OD 2: Wetenschappelijke gegevens afwegen en maatschappelijk toetsen

Voor milieugevaarlijke stoffen met mogelijke gezondheidsrisico's zullen alle gegevens verkregen vanuit wetenschappelijke expertise worden afgewogen in interactie met verscheidene maatschappelijke actoren en zal een multi-actor afweging (reflectie of analyse) bepalen of (bijkomende) maatregelen gerechtvaardigd zijn. Externe communicatie vormt de hoeksteen van het sociale aanvaardingsproces van iedere overheidsbeslissing inzake risico, in het bijzonder in een context van onzekerheid.

SD 4: Bij beslissingen inzake milieu en gezondheid op het vlak van normstelling of in concrete situaties, willen we systematisch een goede afweging laten doorvoeren van de positieve en negatieve consequenties van beleidsalternatieven. Hierbij willen we voorzien in afdoende participatie.

OD1: Beleidsbeslissingen systematisch evalueren in verschillende fases van de beleidscyclus.

Waar toepasselijk worden de kosten en baten van normstelling in kaart gebracht bij concrete projecten.

OD 2: Overleg inzake normstelling opstarten

Er wordt voorzien in afdoende overleg voor het opvolgen en begeleiden van normeringsprocessen (op gewestelijk en bovengewestelijk niveau) en voor het opvolgen van nieuwe ontwikkelingen i.v.m. milieukwaliteitsnormen.

7.2.8 Een innovatief milieubeleid**OD 1: Uitbouw van een materialenbeleid**

De ontwikkeling van een materialenbeleid moet ertoe leiden dat meer Vlaamse bedrijven eco-efficiënt produceren t.o.v. 2003. Het aandeel milieuvriendelijke producten en diensten in de totale consumptie neemt toe. Daarvoor is het nodig dat substantieel meer kennis opgebouwd wordt over materialenstromen en –beleid en dat deze kennis ter beschikking gesteld wordt van de actoren. Het denken in materiaalstromen moet geïntroduceerd worden in het economisch en in het milieubeleid. Een afstemming tussen het milieubeleid, het innovatiebeleid en het energiebeleid moet ertoe leiden dat milieugerichte technologische innovaties bijdragen aan een duurzaam materialenbeleid.

OD 2: Opstarten basisstructuren voor een innovatief milieubeleid en afstemming met bestaande instrumenten

Na de goedkeuring van het Milieu Innovatie Platform (MIP) op het einde van de vorige legislatuur, is nu de concrete opstart aan de orde. Via het actief participeren van actoren zoals bedrijven, onderzoeksinstituten en universiteiten, overheidsbedrijven en –administraties, zullen initiatieven voorbereid worden om milieutechnologie en innovatie te stimuleren in de Vlaamse bedrijfswereld en binnen het Vlaams milieubeleid. Dit platform biedt een uitgelezen kans om de beleidsdomeinen energie, leefmilieu en innovatie te laten samenwerken op een wederzijds stimulerende manier, om alzo te komen tot een gecoördineerd en coherent beleid m.b.t. milieu-innovaties en capaciteit op te bouwen voor betere beleidsintegratie. Het Vlaams Actieplan Milieu en Innovatie dat in het kader van het MIP zal worden voorbereid, zal de strategische doelstellingen voor milieu-innovatie vastleggen en prioritaire beleidsthema's en marktsegmenten bepalen die fungeren als speerpunten voor het milieu-innovatiebeleid.

Om een efficiënt en effectief innovatief milieubeleid gericht naar de doelgroep bedrijven te realiseren op het terrein, is een maximale afstemming met het financiële instrument ecologische steun van belang.

OD 3: Beleidsinstrumenten aftoetsen qua impact op innovatie

Binnen het bestaande beleidsinstrumentarium van het beleidsdomein leefmilieu zal onderzocht worden hoe doelgerichte innovatieve stimuli in te voegen zijn, hinderpalen voor innovatie te verwijderen zijn en milieubeleidsinstrumenten meer innovatiestimulerend ingezet kunnen worden. Bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsinitiatieven dient dit van meet af aan een aandachtspunt te zijn. Een aanpak met normen gebaseerd op BBT als middelenverbintenis is hiervoor echter minder geschikt. Uitgangspunt van verdergaande doelstellingen is dat deze tegelijk ambitieus maar ook geloofwaardig en realistisch moeten zijn. Het hanteren van instrumenten als een doelgebonden of een stolpvergunning kan dit faciliteren. Conform het Vlaams regeerakkoord zal het beleidsdomein Leefmilieu actief meewerken aan het aanwenden van openbare aanbestedingen als stimulans voor het innovatiepotentieel op milieugebied.

OD 4: Onderzoeken van de uitvoerbaarheid van het concept transitie management in een Vlaamse context

De nodige structurele innovatieve veranderingen of transitie die diverse decennia kunnen overspannen, kunnen enkel op een duurzame en maatschappelijk stabiele manier gebeuren als dit complexe proces op de juiste wijze wordt aangestuurd vanuit de overheid die de extra rol van 'change agent' krijgt. Deze andere vorm van besturen, transitie management, houdt voornamelijk in dat systeeminnovatie en lange termijn doelen het referentiekader vormen voor het implementeren van het meest efficiënte korte termijn beleid om dit te bereiken. De klemtoon ligt daarbij heel sterk op volwaardige beleidsintegratie en continue samenwerking met verschillende actoren en doelgroepen in een voldoende flexibel systeem. De uitvoerbaarheid van het concept transitie management in een Vlaamse context zal onderzocht worden in een studie met als proefterrein duurzaam bouwen en wonen.

Kris Peeters

Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur

8 Lijst met afkortingen

ALT:	Administratie Land- en Tuinbouw
AMINAL:	Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer
ANRE:	Afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie
AROHM:	Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen
AWV:	Administratie Wegen en Verkeer
AWZ:	Administratie Waterwegen en Zeewezen
BBT:	Beste Beschikbare Techniek
BWHI:	Bijzondere Wet van 8.8.1980 tot Hervorming der Instellingen
BZV:	Biologisch Zuurstofverbruik
CCIM:	Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid
DABM	Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid
EU:	Europese Unie
GOM:	Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij
HEB	Hernieuwbare energiebron
IN	Instituut voor natuurbehoud
IWB	Instituut voor wildbeheer en bosbouw
MER:	milieueffectrapport
MINA-fonds:	Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur
NEC-richtlijn:	National Emission Ceilings (Nationale Emissieplafonds)
NH ₃ :	ammoniak
NO _x :	stikstofoxiden
OE:	olie-equivalent
OESO:	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OVAM:	Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest
PAK:	polyaromatische koolwaterstoffen
PM:	particulate matter
POV:	producten van onvolledige verbranding
RWZI:	rioolwaterzuiveringsinstallatie
SO ₂ :	zwaveldioxide
UN ECE:	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
Vito	Vlaamse Instelling voor technologisch onderzoek
VLAREA:	Vlaams Reglement inzake Afvalvoorkoming en -Beheer
VLAREBO:	Vlaams Reglement betreffende de Bodemsanering
VLAREM:	Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning

VLM:	Vlaamse Landmaatschappij
VMM:	Vlaamse Milieumaatschappij
VOIM:	Vlaams Overleg Internationaal Milieubeleid
VOS:	Vluchtige Organische Stoffen
VVP:	Vereniging van Vlaamse Provincies
VVSG:	Vereniging voor Steden en Gemeenten
WKK	Warmtekrachtkoppeling
WTO:	World Trade Organisation (Wereldhandelsorganisatie)