



Brussel, 5 april 2006
Gezamenlijk advies MiNa-Raad en SERV

Advies
***over de aanpassing van het Oppervlakedelfstoffenbesluit
(VLAREOP)***

Krachtlijnen

SERV en MiNa-Raad werden om advies gevraagd over een aanpassing van het Oppervlaktedelfstoffenbesluit.

De raden verwelkomen in dit gezamenlijk advies dat de voorgestelde aanpassing tot doel heeft de werkbaarheid van de regeling te vergroten door onnodige administratieve lasten en andere onnodige nalevingskosten te vermijden en enkele onvolkomenheden weg te werken.

Toch gaan de raden niet met alle wijzigingsvoorstellen akkoord. De vereenvoudiging van procedures mag immers nooit ten koste gaan van de noodzakelijke waarborgen die een procedure moet bieden voor de kwaliteit van de besluitvorming en de rechtsbescherming. In het wijzigingsbesluit is dat soms wel het geval.

Concreet formuleren de raden in dit advies de volgende opmerkingen bij de voorgestelde wijzigingen.

- De raden ondersteunen de nieuwe definitie van het begrip “garant” op voorwaarde dat die een even grote financiële zekerheid biedt voor alle betrokkenen dat de realisatie van de eindafwerking van de percelen wordt gewaarborgd.
- De raden gaan niet helemaal akkoord met de gewijzigde goedkeuringsprocedure voor een bijzonder oppervlaktedelfstoffenplan. Zij menen dat de procedure efficiënter kan worden georganiseerd, maar vragen dat tegelijk de waarborgen voor een goede raadpleging van alle betrokkenen worden versterkt. Zij doen daarvoor een reeks concrete voorstellen. De raadpleging moet bij voorkeur in een vroege fase gebeuren, waardoor het maatschappelijk draagvlak over de plannen kan vergroten.
- De raden menen dat inderdaad een uitzondering op het verplichte certificaat van herkomst verantwoord is, op voorwaarde dat de milieuhygiënische risico's van het gebruik van de oppervlaktedelfstoffen ook zonder certificaat van herkomst voldoende ingeperkt zijn. Met name is de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid in de praktijk een aandachtspunt in het geval dat de delfstoffen worden getransporteerd naar een andere site dan waar ze worden ontgonnen. De raden vragen daarnaast dat er dringend werk wordt gemaakt van de aangekondigde afstemming met het Vlarebo-normeringskader.
- De raden gaan akkoord met het voorstel om slechts om de vijf jaar een volledig geactualiseerd basisvoortgangsrapport te verplichten en het jaarlijks voortgangsrapport te beperken tot het aangeven van de gegevens die wijzigingen inhouden ten opzichte van de vorige voortgangsrapporten. Zij wijzen er wel op dat dit de doelstelling van het jaarverslag niet in het gedrang mag brengen om ook de noodzakelijke kwantitatieve informatie te verzamelen om zowel de exploitatie als het beleid in het algemeen beter te kunnen opvolgen en evalueren.
- Tot slot menen de raden dat het zgn. integratiespoor voor de plan-MER dat voor de oppervlaktedelfstoffenplannen wordt gebruikt, verdere uitwerking behoeft. Het is momenteel immers onduidelijk of de procedures voor de opmaak van oppervlaktedelfstoffenplannen inderdaad voldoen aan de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage.

Inhoud

Krachtlijnen	2
Inhoud.....	<u>3</u>
1. Inleiding.....	<u>4</u>
2. Algemene beoordeling	<u>4</u>
3. Financiële zekerheden voor de eindafwerking	<u>5</u>
4. Procedure bijzondere delfstoffenplannen	<u>5</u>
5. Certificaat van herkomst.....	<u>6</u>
6. Voortgangsrapport	<u>7</u>
7. Aanvullende opmerkingen.....	<u>8</u>

Verw
Verw
Verw
Verw
Verw
Verw
Verw
Verw

1. Inleiding

Op 15 respectievelijk 20 februari 2006 werden SERV en MiNa-Raad om advies gevraagd over een aanpassing van het Oppervlakedelfstoffenbesluit, voluit *het ontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 maart 2004 houdende regels tot uitvoering van het Oppervlakedelfstoffendecreet (VLAREOP)*. De wijzigingen betreffen:

- de financiële zekerheden voor de eindafwerking;
- de procedure voor de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen;
- het certificaat van herkomst dat de natuurlijke samenstelling van oppervlakedelfstoffen at-testeert;
- het jaarlijkse voortgangsrapport.

Na een algemene beoordeling gaan de raden in dit gezamenlijke advies in op de wijzigingsvoorstellen.

Het voorliggende advies werd unaniem goedgekeurd door de MiNa-Raad op 30 maart 2006 en door de SERV op 5 april 2006.

2. Algemene beoordeling

De raden verwelkomen dat de voorgestelde aanpassing tot doel heeft de werkbaarheid van de regeling te vergroten door onnodige administratieve lasten en andere onnodige nalevingskosten te vermijden en enkele onvolkomenheden weg te werken.

Zij wensen er wel op te wijzen dat verschillende van de voorstellen die nu worden gedaan, reeds eerder door de raden werden voorgesteld (bv. procedure bijzondere delfstoffenplannen, toepassingsgebied certificaat van herkomst...)¹.

Toch gaan de raden niet met alle wijzigingsvoorstellen akkoord. De vereenvoudiging van procedures mag immers nooit ten koste gaan van de noodzakelijke waarborgen die een procedure moet bieden voor de kwaliteit van de besluitvorming en de rechtsbescherming. In het wijzigingsbesluit is dat soms wel het geval.

Dat wordt hierna geconcretiseerd. De structuur van het advies volgt de volgorde van de wijzigingen in het wijzigingsbesluit.

Vooraf wensen de raden nog op te merken dat de onderbouwing van het dossier te wensen over laat, met inbegrip van de bijgevoegde RIA. Zo worden niet alle wijzigingen behandeld in de RIA; is het alternatievenonderzoek niet voldoende uitgevoerd; is de consultatie beperkt geweest tot een beperkte groep betrokkenen, enzovoort. De raden begrijpen verder niet dat de RIA conclusies trekt uit de ervaring met de procedure voor de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen, terwijl die procedure nog niet volledig in praktijk werd gebracht.

¹ Zie MiNa-Raad, Advies van 4 oktober 2001 over het voorontwerp van decreet betreffende de oppervlakedelfstoffen, afl. 2001/31. (*met specifieke standpunten omtrent enkele elementen*); SERV, Advies van 22 oktober 2003 over het ontwerpbesluit houdende regels tot uitvoering van het Oppervlakedelfstoffendecreet; MiNa-Raad, Advies van 6 november 2003 over het ontwerp van besluit aangaande het Oppervlakedelfstoffendecreet, afl. 2003/63. (*ABVV, ACV en VEV onthielden zich bij dit advies*); MiNa-Raad, Advies van 22 november 2005 over het voorontwerp van het Algemeen Oppervlakedelfstoffenplan (AOD), afl. 2005/45. (*unaniem goedgekeurd*)

3. Financiële zekerheden voor de eindafwerking

Het Oppervlakedelfstoffendecreet laat een keuzemogelijkheid voor de vorm van financiële zekerheid om de eindafwerking van de ontgonnen percelen te waarborgen. Het kan gaan om een verzekering, een garantie van een financiële instelling of een andere persoonlijke of zakelijke zekerheid.

Maar de wijze waarop het begrip “garant” is gedefinieerd in het VLAREOP, beperkt volgens de Vlaamse Regering die keuzemogelijkheden in de praktijk en brengt onnodig hoge kosten met zich mee. Daarom wordt in het wijzigingsbesluit voorgesteld om de definitie van het begrip garant te verruimen waardoor ook de zakelijke figuur van de “in pandgeving van een bankrekening” in aanmerking komt.

De raden ondersteunen de voorgestelde wijziging op voorwaarde dat die een even grote financiële zekerheid biedt voor alle betrokkenen dat de realisatie van de eindafwerking van de percelen wordt gewaarborgd.

4. Procedure bijzondere delfstoffenplannen

In het huidige besluit omvat de goedkeuringsprocedure voor een bijzonder oppervlakedelfstoffenplan een voorlopige vaststelling door de Vlaamse Regering na een vooroverleg en een advies van een ambtelijke stuurgroep, en een definitieve vaststelling door de Vlaamse Regering na een adviesronde, inclusief terinzagelegging bij het publiek, bij de betrokken gemeentebesturen en provincies.

Volgens de Vlaamse Regering kan die procedure efficiënter worden georganiseerd. Er wordt dan ook voorgesteld om die vrij ingrijpend te wijzigen.

De raden menen aan de ene kant dat, zoals elke procedure, ook de procedure voor de bijzondere delfstoffenplannen efficiënt moet zijn en geen overbodige of overmatig tijdrovende stappen mag bevatten. Zij ondersteunen dan ook het voorstel om de ontwerpplannen in de toekomst één keer aan de Vlaamse Regering voor te leggen, ter definitieve vaststelling.

Aan de andere kant menen de raden dat sommige van de voorgestelde wijzigingen de waarborgen voor een goede raadpleging van alle betrokkenen ondermijnen. Dat kan niet de bedoeling zijn. Vereenvoudiging van procedures mag nooit ten koste gaan van de noodzakelijke waarborgen die een procedure moet bieden voor de kwaliteit van de besluitvorming. Effectieve consultatie kan dan ook niet worden gezien als een kost en als tijdverlies, zoals in het wijzigingsbesluit het geval lijkt², maar vormt een essentiële schakel in elk goed besluitvormingsproces. Consultatie verbetert de kwaliteit van de beslissingen en zorgt voor draagvlak, hetgeen zich vertaalt in een vlotter verloop van latere procedures en minder behoefte aan reparatieplannen en -wetgeving.

De raden gaan bovendien niet akkoord met de argumentatie van de Vlaamse regering dat consultatie over bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen minder belangrijk zou zijn, omdat het slechts gaat over beleidsdocumenten zonder bindende kracht die louter een basis vormen voor gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) en pas via de stedenbouwkundige bepalingen van de RUP's bindende kracht krijgen. Consultatie over bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen en consultatie over RUP's hebben namelijk elk een eigen finaliteit aangezien de inhoud van beide soorten plannen verschilt. De raden menen verder dat er over de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen, zelfs al hebben ze geen bindende kracht, best een zo breed mogelijk draagvlak wordt gevon-

² De raden storen zich bijzonder aan de motivering die in de RIA wordt gegeven aan de wijzigingen. Daarin staat namelijk dat de huidige procedure “reeds bij het vooroverleg veel beroering kan wekken bij gemeenten, provincies en burgers omdat het maatschappelijk draagvlak voor nieuwe ontginningen zeer gering kan zijn; in die omstandigheden is het niet denkbeeldig dat de lokale besturen, zeker bij een officiële adviesvraag, een uitvoerig en onderbouwd advies zullen opstellen; de adviesvraag zal in die gevallen dus tijds- en arbeidsintensief verlopen”.

den, omdat daarin toch de basis wordt gelegd voor onder andere de programmatie van oppervlaktedelfstoffenwinning, de vastvaststelling van locaties en de nabestemming. Inspraak zou dus te laat komen wanneer die enkel of vooral zou worden gefocust op het RUP.

De raden menen dan ook dat over de bijzondere delfstoffenplannen best zo vroeg mogelijk zo breed mogelijk wordt geconsulteerd, en dat op een zo efficiënt mogelijke manier. In dat licht vragen zij de volgende aanpassingen aan de voorgestelde wijzigingen:

- De bekendmaking van het voorontwerp van delfstoffenplan enkel via het Belgisch Staatsblad is te beperkt. Alle betrokkenen moeten ook via andere kanalen op de hoogte worden gebracht door de Vlaamse overheid. Ook de betrokken gemeenten hebben hier een belangrijk functie, zowel in de lokale bekendmaking als in de terinzagelegging als in het verstrekken van informatie (bv. via een hoorzitting).
- De bekendmaking via internet, de terinzagelegging en eventuele andere initiatieven zoals een hoorzitting moeten expliciet gericht zijn op het verkrijgen van opmerkingen en suggesties voor verbetering. Nu lijkt het door de formulering in het wijzigingsbesluit alsof de voorziene bekendmaking en terinzagelegging vooral als eenrichtingsverkeer bedoeld is, en niet zozeer op consultatie, interactie en streven naar een zo breed mogelijk draagvlak.
- De consultatie voorzien in het wijzigingsbesluit komt te laat in het proces, na het vooroverleg bedoeld in art. 3 §1 van het delfstoffenbesluit en na het advies van de ambtelijke stuurgroep bedoeld in art. 3 §2 tot 4. De bekendmaking via internet en de terinzagelegging van het voorontwerp zouden na het vooroverleg maar voor het advies van de ambtelijke stuurgroep moeten plaatsvinden. Het consultatieproces moet immers worden georganiseerd in de fase dat de locatievoorstellen nog ter bespreking voorliggen. Dit zal het draagvlak voor de definitief gekozen locatievoorstellen verbreden en bijdragen tot een betere besluitvorming.
- In het wijzigingsbesluit is terecht voorzien dat de wijze waarop de opmerkingen naar aanleiding van de terinzagelegging zijn verwerkt, moeten worden meegedeeld aan de Vlaamse Regering met het oog op de definitieve vaststelling van het plan. Maar er is niet bepaald wie die opmerkingen verwerkt, en hoe er moet worden ingegaan op de ontvangen opmerkingen. Er zou in het wijzigingsbesluit moeten worden opgenomen dat de breed samengestelde ambtelijke stuurgroep de ontvangen opmerkingen onderzoekt, en de wijze waarop de opmerkingen naar aanleiding van de terinzagelegging zijn verwerkt opneemt in een inspraakverslag.

5. Certificaat van herkomst

Een certificaat van herkomst garandeert aan de afnemers de natuurlijke samenstelling van de geleverde oppervlaktedelfstoffen.

Volgens het wijzigingsbesluit blijft het bekomen van een certificaat van herkomst de algemene regel, maar biedt het certificaat weinig of geen meerwaarde wanneer de ontgonnen oppervlaktedelfstoffen, eventueel na winning maar zonder enige behandeling die de milieuhygiënische kwaliteit negatief beïnvloedt, zonder tussentijdse opslag getransporteerd worden van de plaats van ontginning naar de plaats van een productieproces waarbij deze oppervlaktedelfstoffen als grondstof ingezet worden. Voor die gevallen wordt voorgesteld om een uitzondering te voorzien op de verplichting over een certificaat van herkomst te beschikken.

De raden menen dat die uitzondering inderdaad verantwoord is op voorwaarde dat de milieuhygiënische risico's van het gebruik van de oppervlaktedelfstoffen ook zonder certificaat van herkomst voldoende ingeperkt zijn. Met name is de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid in de praktijk een aandachtspunt in het geval dat de delfstoffen worden getransporteerd naar een andere site dan waar ze worden ontgonnen. De raden benadrukken dat wanneer oppervlaktedelfstoffen uit het

onderzoeksareaal buiten het kader van een productieproces gebruikt worden, bijvoorbeeld in een toepassing als bodem, of wanneer de vergunninghouder niet kan garanderen dat de oppervlakedelfstoffen uit het onderzoeksareaal rechtstreeks van de plaats van ontginning naar de plaats van een productieproces getransporteerd worden om daar als grondstof ingezet te worden, er voor het gehele vergunde onderzoeksareaal een certificaat van herkomst moet worden bekomen.

Daarnaast past het wijzigingsbesluit de regeling op enkele andere punten aan om de administratieve lasten te verminderen van de situering op kaart van het onderzoeksareaal en van het aangeven van de plaats van de boringen, en om de kosten van de verplichte boringen te verminderen door meer keuzemogelijkheden te laten inzake het type boringen, de plaatsing van de boringen bij natte winningen, en de monsternamen uit de boringen.

De raden ondersteunen deze voorstellen, maar benadrukken dat dit de kwaliteit van de gegevensverzameling niet in het gedrang mag brengen.

Tot slot stelt de Vlaamse Regering voor om de verplichting te schrappen om de monsters te laten analyseren op de aanwezigheid van PAK's en minerale olie. PAK's en minerale olie zijn immers niet opgenomen in het toetsingskader van artikel 7 §3 van het Vlareop, op basis waarvan beoordeeld wordt of een oppervlakedelfstof voldoet aan de natuurlijke samenstelling. Een certificaat van herkomst kan dan ook niet geweigerd worden op basis van de gemeten gehalten aan PAK's en minerale olie. Er zou via de lopende herziening van het Vlarebo worden gezocht naar afstemming met het Vlarebo-normeringskader.

Volgens de raden is die afstemming met het Vlarebo-normeringskader inderdaad dringend nodig om de noodzakelijke waarborgen te bieden dat de toepassing van delfstoffen als bodem of het gebruik op de bodem niet leidt tot bodemverontreiniging. Dat betekent evenwel niet dat het toetsingskader van artikel 7 §3 van het Vlareop volledig moet samenvallen met de normen van Vlarebo. Ze hebben immers een andere finaliteit. Zo zijn de normen van Vlarebo niet relevant voor bijvoorbeeld delfstoffen die zonder opslag op de bodem worden gebruikt voor de aanmaak van betonklinkers bakstenen, dakpannen, enzovoort.

6. Voortgangsrapport

Het huidige besluit verplicht de vergunninghouders om elk jaar een uitgebreid voortgangsrapport in te dienen over de exploitatie van het voorbije jaar.

Volgens het wijzigingsbesluit brengt die verplichting onnodige administratieve lasten en kosten met zich mee. De huidige regelgeving houdt onder meer in dat elk jaar ook (dure) opmetingen in de diepte moeten gebeuren; voor de verplichting om het digitaal bestand voor de beschrijving van gematerialiseerde verdichtingspunten op te meten met behulp van FLEPOS (Flemish Positioning Service) moet een doorsnee vergunninghouder beroep doen op gespecialiseerde landmeters, enzovoort. Daarom stelt de Vlaamse Regering voor om het jaarlijks voortgangsrapport te beperken tot het aangeven van de gegevens die wijzigingen inhouden ten opzichte van de vorige voortgangsrapporten. Om de vijf jaar moet wel een volledig geactualiseerd basisvoortgangsrapport worden opgemaakt.

De raden gaan akkoord met dit voorstel. Zij wijzen er evenwel op dat dit de doelstelling van het jaarverslag niet in het gedrang mag brengen om ook de noodzakelijke kwantitatieve informatie te verzamelen om zowel de exploitatie als het beleid in het algemeen beter te kunnen opvolgen en evalueren.



7. Aanvullende opmerkingen

Het Oppervlakedelfstoffendecreet stelt in art. 4 dat de oppervlakedelfstoffenplannen zodanig moeten worden opgesteld, en de besluitvormingsprocedures terzake zodanig moeten verlopen, dat ze voldoen aan de essentiële kenmerken van de plan-MER, bedoeld in artikel 4.1.4. van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid.

De raden menen dat dit zgn. integratiespoor verdere verduidelijking en uitwerking behoeft. Het is momenteel immers onduidelijk of de procedures voor de opmaak van oppervlakedelfstoffenplannen inderdaad voldoen aan de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage.