
Advies

Ontwerpdecreet VEKA en milieurapportering

Advies over het voorontwerp van decreet houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving

Datum van goedkeuring 8/09/2020

Volgnummer 2020| 011

Auteur + e-mailadressen Stefanie Corens,
Kathleen Quick,

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	4
Beschrijving voorliggend ontwerpdecreet.....	5
Advies	6
1 Afstemming opdrachten energie en klimaat.....	6
1.1 Internationale en/of Europese aanknopingspunten.....	6
1.2 Afstemming energie en klimaat op het Vlaamse niveau.....	8
2 Monitoring, rapportering, evaluatie, agendasetting en planvorming.....	12
2.1 Internationale en/of Europese aanknopingspunten.....	12
2.2 Rapportage op het Vlaamse niveau	14
3 Informatie, communicatie, overleg en inspraak.....	16
3.1 Internationale en/of Europese aanknopingspunten.....	16
3.2 Inspraak, overleg en communicatie op het Vlaamse niveau.....	18
Bibliografie.....	24

Krachtlijnen

De Minaraad vindt de integratie van de klimaat- en energieopdrachten van de Vlaamse Overheid bij het nieuwe VEKA (i.p.v. VEA) een goede stap. De Raad vraagt wel om de concrete taakstelling van de verruimde instelling zorgvuldig te bepalen: de echte integratie-oefening moet immers nog gebeuren. Het eindresultaat moet een organisatie zijn die gewapend is voor de transversale uitdaging van klimaat- en energiebeleid. De Minaraad begroet het aangekondigde afsprakenkader inzake transversaal beleid en de *governance* hiervan, en vraagt om hierover te overleggen. De beleidscyclus inzake klimaat en energie moet inderdaad duidelijk vastgelegd worden, en het voornaamste hiervan moet wettelijk of reglementair worden verankerd. De Minaraad pleit er voor om bij VEKA te voorzien in de nodige bestuurlijke capaciteit, om een passende datastrategie uit te werken en te implementeren, en om de synergie met het luchtbeleid intact te houden.

Wat de vernieuwde en geünificeerde omgevingsrapportage aangaat, wijst de Minaraad op de veelheid aan specifieke toestandsrapporteringen die door de diverse agentschappen moet worden opgemaakt. Het is belangrijk om het “omgevingsrapport” te definiëren in relatie tot deze specifieke rapportering. De wenselijke synergiën moeten zo mogelijk besluitmatig vastgelegd worden. Momenteel zijn er overigens een aantal rapporten in voorbereiding (NARA, RURA) en het zal er op aankomen ook hier een zinvolle invulling te bekomen. Algemeen pleit de Minaraad voor het behoud van het goede van de aflopende milieurapportage, met name (1) de permanente beschikbaarheid van betrouwbare, overzichtelijke gegevens m.b.t. (2) het volledige palet van de diverse milieudrukken en – compartimenten (vlakdekkendheid), op een wijze dat (3) er een zinnige koppeling kon worden gemaakt met de relevante sectoren en dat (4) het geheel op gezette tijden kan leiden tot voor het beleid betekenisvolle publicaties. Het zou goed zijn het begrip “omgeving” richtinggevend te laten zijn bij deze operatie.

Tot slot gaat de Minaraad in op de noden aan informatie, communicatie, overleg en inspraak i.v.m. rapportage en -planning. Het Bestuursdecreet heeft de basis vastgelegd in dat verband, maar is niet afdoende. Op besluitmatig niveau zal het een en ander moeten veranderd worden om tot een gedegen *governance* van de rapportage te komen. De Minaraad pleit alleszins voor een vaste periodiciteit van de rapportage, in lijn met internationale en Europese verplichtingen. De begeleiding van de voorbereiding van deze rapportering moet goed geregeld worden. Wat de inspraak bij het klimaat- en energiebeleid betreft, adviseert de Minaraad om lessen te trekken uit voorgaande participatieprocessen. De door de *Governance*-verordening gevraagde *governance* – en met name de contouren van de permanente energiedialoog – moet goed verankerd worden. Er moet ten andere gezorgd worden voor een goede basis voor een permanente dialoog met de lokale overheden.

Procesbeschrijving

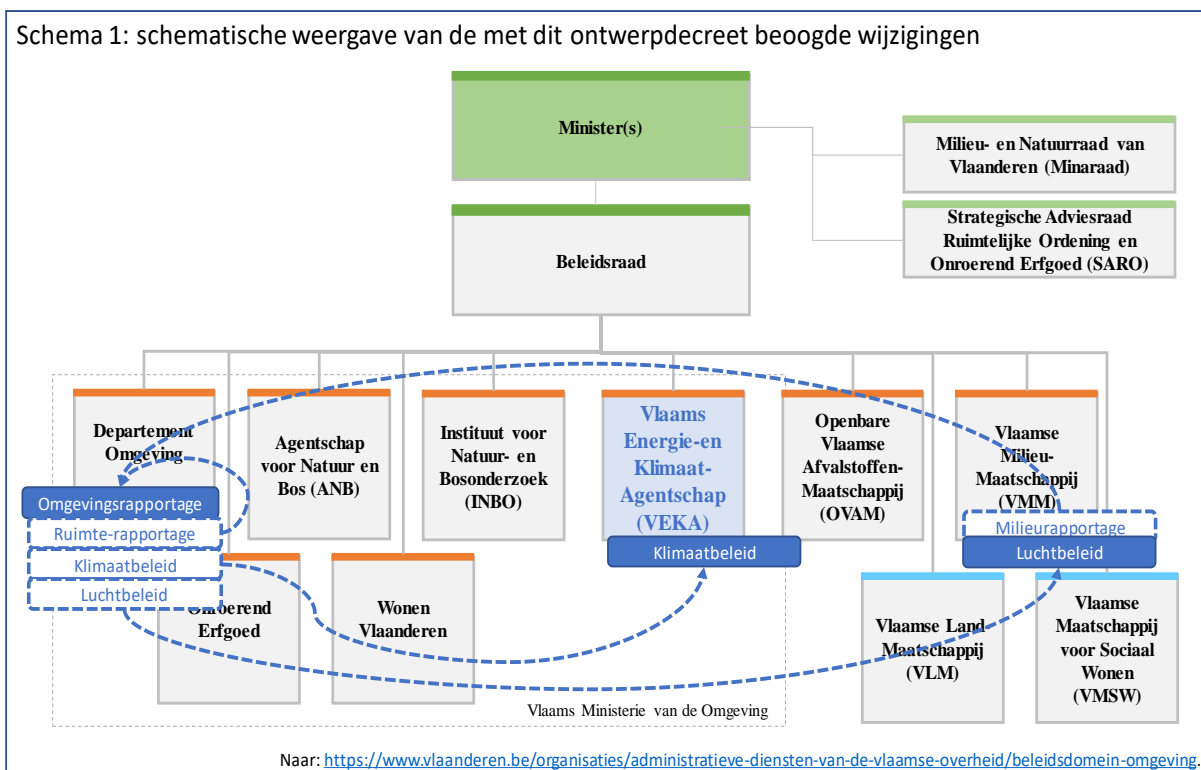
Datum adviesvraag	15 juli 2020
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir , Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	DABM, artikel 11.2.1., §1, 4°
Adviestermijn	30 dagen, beperkte verlenging toegestaan tot begin september
Samenwerking	Nvt.
Overlegcommissie	Werkcommissie Open Ruimte en werkcommissie Milieuhygiëne
Vergaderingen: soort + datum	Werkcommissie op 27 augustus 2020

De Minaraad ontving deze adviesvraag op 15 juli 2020. Een eerste voorontwerp versie van het advies werd besproken tijdens een gezamenlijke werkcommissie van de Minaraad op 27 augustus 2020. Vervolgens werd het ontwerpadvies onderworpen aan een schriftelijke procedure voor vaststelling van advies, ten einde de door de adviesvrager vooropgestelde *deadline* zo goed mogelijk te behalen.

Beschrijving voorliggend ontwerpdecreet

- [1] **Situering.** Wat voorligt heeft als bedoeling (1) om het Vlaams Energieagentschap om te vormen tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, (2) om de opdracht inzake klimaat van het Departement Omgeving te integreren bij dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, (3) om de tot dusverre door het Departement behartigde opdrachten inzake lucht te integreren bij de Vlaamse Milieumaatschappij en (4) om de tot dusverre door de VMM aangehouden opdrachten inzake milieurapportage te integreren bij het Departement Omgeving. Een en ander vloeit voort uit het Vlaams Regeerakkoord¹, en leidt tot een voorontwerpdecreet van een achttal pagina's (een vijftigtal artikelen), met wijzigingen aan het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu en het Energiedecreet van 8 mei 2009.
- Wat dit laatste betreft: de wijzigingen aan het Energiedecreet (wijzigingsartikelen 12-48) betreffen bijna alle terminologische omzettingen, met name van de term “het Vlaams Energieagentschap” in “het VEKA”.
 - Wat de eerste twee decreten betreft: de versmelting van “milieu” en “ruimtelijke ordening” tot “omgeving” wordt nu doorgetrokken naar het terrein van de rapportage, i.e. de rapportage inzake ruimtelijke ordening wordt met deze operatie ingekanteld in de milieurapportage en het geheel wordt omgevormd tot omgevingsrapportage.

Alle wijzigingsvoorstellen samen kunnen worden weergegeven zoals in **schema 1**:



¹ Vlaams Regeerakkoord (2019), p. 207.

Advies

1 Afstemming opdrachten energie en klimaat

1.1 Internationale en/of Europese aanknopingspunten

- [2] **Het Akkoord van Parijs.** Zoals bekend introduceert het in 2015 gesloten Akkoord van Parijs (*Paris Agreement* – “PA”) – dat zelf voortvloeit uit het Klimaatverdrag van 1992 – een mechanisme waarbij landen zich engageren tot een transitie naar een koolstofarme samenleving. Dit engagement wordt in hoofdzaak gerealiseerd door zelfsturing: de partijen leggen zichzelf periodiek doelstellingen op (“*Intended Nationally Determined Contributions*” of “*INDC’s*”), die vastgesteld worden op basis van (rapportering over) de realisaties in een vorige periode. In aanloop tot dit akkoord had de Europese Commissie de zgn. Energie-Unie gelanceerd. De strategie omvat vijf dimensies: (1) energiezekerheid, solidariteit en vertrouwen; (2) een geïntegreerde energiemarkt; (3) energie-efficiëntie; (4) een koolstofarme economie; (5) onderzoek, innovatie en competitiviteit.²
- [3] **De Governance Verordening**³ geeft uitvoering aan de Energie-Unie, en organiseert meteen ook de uitvoering het akkoord van Parijs in de EU. Aangezien het om een verordening gaat, zijn de regels ervan rechtstreeks van toepassing in alle Lidstaten. De verordening heeft geleid tot een geharmoniseerde plannings-, rapporterings- en evaluatiecyclus. Deze componenten worden in de volgende paragrafen kort toegelicht.:
- [4] **De planningscyclus van de Governance-Verordening.** Het eerste doel van de Verordening is een beter gestructureerde planningscyclus voor klimaat en energie op Lidstaatniveau en het Europese niveau.
- De verordening legt de Lidstaten op om elk een Geïntegreerd Nationaal Klimaat- en Energieplan (“*NKEP*”) op te maken voor de middellange termijn, i.e. voor de periodes 2021-2030; 2031-2040 en 2041-2050. Deze plannen worden telkens opgesteld volgens dezelfde procedure, waarbij onder meer de Commissie aanbevelingen kan geven bij een ontwerpplan, waarna een definitief plan wordt vastgesteld.⁴
 - Voor het perspectief 2050 en verder wordt opgelegd dat de Lidstaten elk een Lange Termijn Strategie moeten opstellen, i.e. met een doorkijk van minstens 30 jaar. De *deadline* voor de indiening van de plannen tot 2050 was 1 januari 2020. Sindsdien geldt er een bijstellingscyclus van tien jaar. Ook hier verleent de Commissie aanbevelingen op basis van de ontwerpstrategie. De *Governance* Verordening legt de Lidstaten op afstemming te bekomen tussen de lange termijn strategieën en de tienjaarlijkse NKEP’s⁵.
- [5] **De rapporteringscyclus van de Governance-Verordening.** De verordening vereenvoudigt, reduceert en integreert de door de Commissie opvraagbare rapportageverplichtingen.

² EC (2015a). Mededeling Pakket energie-unie.

³ EC (2018), *Governance* Verordening.

⁴ EC (2018), *Governance* Verordening, Hoofdstuk 2 (artikel 3 t.e.m. 14). Naast de aanbevelingen van de Commissie geldt ook de plicht inspraakmogelijkheid te verschaffen voor de stakeholders en adviesrecht voor de nabuurstaten.

⁵ EC (2018), *Governance* Verordening, Hoofdstuk 3 (artikel 15).

Daarnaast werden bestaande standaarddocumenten aangevuld met vragen naar extra cijfermateriaal, bv. rond energiararmoede, duurzame biomassa en verwarming/koeling. Ook de *Climate Monitoring Mechanism Regulation* (MMR – i.v.m. het Parijs' Akkoord) en de rapportering in de LULUCF-sector werden toegevoegd.:

Voor de Lidstaten komt de klemtoon te liggen bij een tweejarige rapportagecyclus (vanaf 2021), met als voorwerp (1) het broeikasgasbeleid (maatregelen, prognoses, aanpassingsacties), (2) de ondersteuning aan ontwikkelingslanden en besteding van veilingopbrengsten, (3) energie-efficiëntie en (4) hernieuwbare energiebronnen, (5) de interne energiemarkt, (6) de voorzieningszekerheid, en (7) de energie-armoede evenals (8) het onderzoek, het concurrentievermogen en de innovatie⁶.

Via de *State of the Energy Union Report* geeft de Europese Commissie jaarlijks weer wat ze op basis van monitoring kan rapporteren over de stand van zaken van de realisatie van de) Energie Unie, en dit t.b.v. het Europees Parlement en de Raad⁷.

- [6] **De evaluatiecyclus van de *Governance*-Verordening.** In elke cyclus van tien jaar dient⁸ een Lidstaat een tussentijdse evaluatie doorvoeren van de uitvoering van een lopend NKEP en kan zij, indien nodig, een bijstelling ervan doorvoeren, volgens eenzelfde procedure als deze voor de opmaak⁹. Voor de periode 2021-2030 zal de *update* voorbereid worden in 2023 en zal een finale *update* in 2025 plaatsvinden. De Europese Commissie kan hierbij twee vormen van *feedback* geven:
- Als blijkt dat de ontwerpplannen of hun ontwerp update onvoldoende ambitieus is, dan is er sprake van een *ambition gap* die de Commissie zal trachten te verhelpen via aanbevelingen op Lidstaat niveau (i.e. t.a.v. Lidstaten waarvan de Commissie het ambitieniveau onvoldoende acht) of maatregelen op Unie niveau (i.e. als de gezamenlijke doelstellingen van de Lidstaten niet volstaan voor de voor 2030 bepaalde-streefcijfers van de Unie).
 - Als de implementatie gebrekkig verloopt, is er sprake van een *delivery gap*. Vanaf 2021 en vervolgens om de twee jaar evalueert de Commissie de informatie die door de Lidstaten verstrekt werd op basis van de geïntegreerde nationale voortgangsverslagen¹⁰. Indien de Commissie concludeert dat een Lidstaat onvoldoende vooruitgang boekt, dan kan de Commissie maatregelen voorstellen om te garanderen dat het 2030-streefcijfers voor de Unie worden bereikt.
- [7] **Schematische weergave.** Het geheel van acties dat voortvloeit uit het Akkoord van Parijs en de *Governance*-Verordening wordt weergegeven in schema 2.

⁶ EC (2018), *Governance* Verordening, Hoofdstuk 4 (artikel 17 tot en met 25). Daarnaast moeten (zie art. 26) de Lidstaten jaarlijks rapporteren i.v.m. (1) de veiligheidsvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag, (2) rapportering over het veiligheids- en milieueffect van offshore olie- en gasactiviteiten, en (3) de geschatte broeikasgasinventarissen voor het jaar X-1. Ook moeten (zie art. 27) de Lidstaten, in opvolging van het 2020-kader, op 30 april 2022 aan de Commissie een ex post verslag overmaken over de realisatie, in 2020, van de nationale energie-efficiëntiedoelstelling en de nationale doelstelling voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen

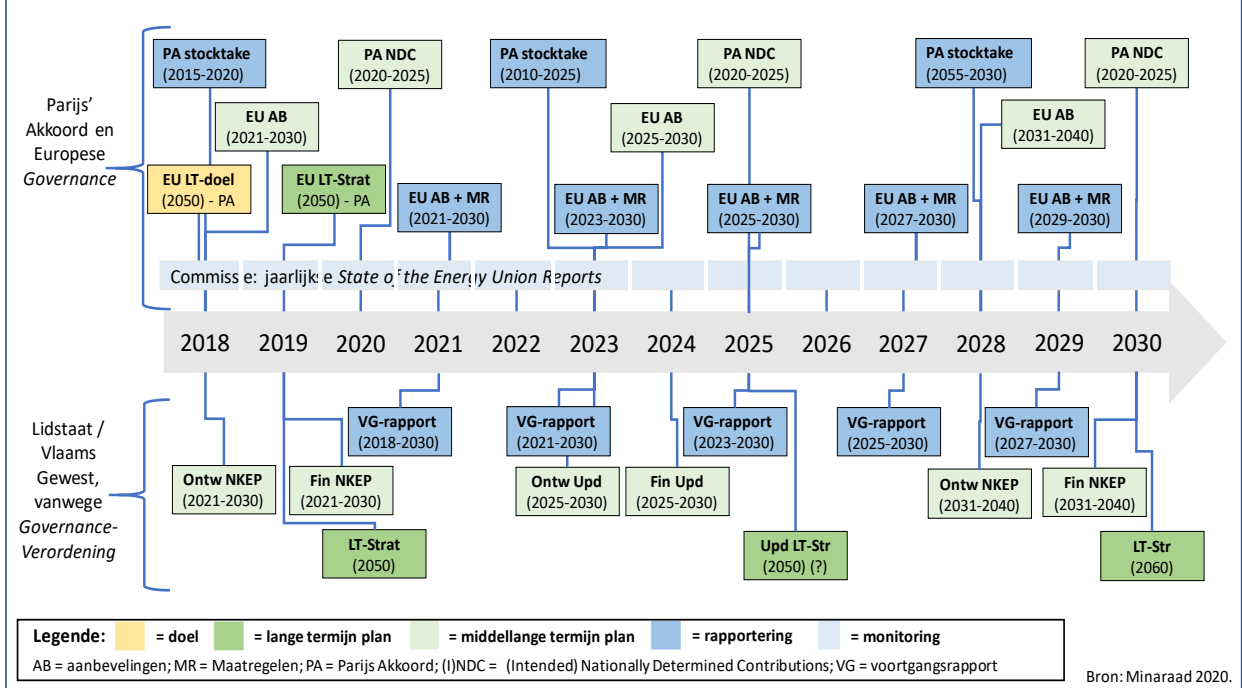
⁷ EC (2018), *Governance* Verordening, Hoofdstuk 5 (artikel 35 en 36).

⁸ Indien de Lidstaat beslist geen actualisatie door te voeren, dan moet dit toegelicht worden aan de Commissie. EC (2018), *Governance* Verordening, Hoofdstuk 2 (artikel 14).

⁹ EC (2018), *Governance* Verordening, Hoofdstuk 5 (artikel 30 en 34).

¹⁰ EC (2018), *Governance* Verordening, Hoofdstuk 5 (artikel 32 -34).

Schema 2: verplichtingen i.v.m. de Governance-Verordening en het Parijs' Akkoord



1.2 Afstemming energie en klimaat op het Vlaamse niveau

1.2.1 Appreciatie van de voorliggende organisatorische wijziging

- [8] **Integratie van klimaat- en energieopdrachten in VEKA is goede stap.** In het licht van de hiervoor beschreven rapportage- en planningscyclus, beaamt de Minaraad de in het regeerakkoord van 2019 gemaakte inschatting, met name dat het voeren van een samenhangend klimaat- en energiebeleid een eenheid van beleidsvorming en beleidsuitvoering vereist. Die eenheid is in het bijzonder vereist i.v.m. de uitvoering, de opvolging en de eventuele bijstelling van het geïntegreerd Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030, dat einde 2019 werd opgemaakt.

Om al die redenen betekent de omzetting van het Vlaams Energie-Agentschap tot een geïntegreerd Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) voor de Minaraad een stap vooruit. Daarbij aansluitend ondersteunt de Minaraad het voornemen om tijdens deze legislatuur ook te komen tot één geïntegreerde beleids- en begrotingstoelichting (BBT) voor zowel de thema's Energie als Klimaat.¹¹

- [9] **Leg de concrete taakstelling zorgvuldig vast.** Met de wijziging van art. 8.1.2., 1^o, van het DABM wordt het VEKA aangewezen als de bevoegde autoriteit in uitvoering van de EU Richtlijn 2003/87/EG van 13 oktober 2003 (broeikasgasemissierechten). Evenwel, zoals reeds aangestipt, zijn de ontwerp wijzigingen aan het Energiedecreet slechts gericht op naamgeving van de instelling (van "VEA" naar "VEKA"). Dit maakt dat de feitelijke opdrachtintegratie nog grotendeels moet gebeuren. Hiertoe zal de Regering "via

¹¹ Regeringsnota van het adviesvraagdossier, p. 2: "In die optiek zal de Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme tijdens deze legislatuur ook één geïntegreerde beleids- en begrotingstoelichting (BBT) opmaken voor zowel de thema's Energie als Klimaat."

uitvoeringsbesluit de concrete bevoegdheden van het VEKA afbakenen".¹² Dit besluit zal in hoofdzaak betrekking hebben op Titel II ("Het Vlaams Energieagentschap") van het Energiebesluit van 19 november 2010, maar ook op het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 (met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie).

Dat besluit bepaalt nu dat het de departementen zijn die "*beleidsondersteunende taken op[nemen], tenzij de beleidsraad een andere taakverdeling vaststelt en onverminderd de toewijzing van taken in de oprichtingsbesluiten en - decreten*".¹³ In de praktijk blijken zowel VEA als het departement Omgeving al nauw samen te werken bij zowel beleidsvoorbereiding als de beleidsuitvoering. In dit licht adviseert de Minaraad dat de in het Energiebesluit opgenomen taakbeschrijving van het Agentschap – die momenteel zeer uitvoeringsgericht is – zodanig bijgesteld zou worden dat het nieuwe VEKA daadwerkelijk in kan staan voor een geïntegreerde benadering van (de gehele beleidscyclus) van het klimaat- en energiebeleid.

- [10] **Maak een organisatie die klaar is voor de transversale uitdaging.** In zijn nota wijst Inspectie van Financiën op de voordelen van "*de huidige constellatie*", met name dat het departement onafhankelijk de bakens kan zetten qua klimaat- en energiebeleid, waarna het VEA het aldus bekomen beleid kan invullen, opvolgen en uitdiepen¹⁴. In reactie hierop wordt er in de regeringsnota enige argumentatie ingebracht t.v.v. de nieuwe constellatie, en belooft men dat de leidend ambtenaar aan de commissie van het Vlaams parlement een organigram zou voorleggen dat deze bezorgdheid opvangt.¹⁵

Onderliggend is dat de klimaatproblematiek verband houdt met vele beleidsvelden, en niet alleen met het energiebeleid. Door die twee bijeen te brengen zou het eerste (klimaatbeleid) te veel getekend kunnen worden door het laatste (energiebeleid), met

¹² Regeringsnota van het adviesvraagdossier, p. 3: "*De Vlaamse Regering zal via uitvoeringsbesluit de concrete bevoegdheden van het VEKA afbakenen, dat zal bestaan uit de omvorming van het bestaande intern verzelfstandigde agentschap (IVA) zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Energieagentschap tot het VEKA, dat eveneens een gelijkaardige IVA zal zijn, en waarbij de bevoegdheden met betrekking tot energie en klimaat die heden nog bij de afdeling Energie, Klimaat en Groene Economie van het departement Omgeving zitten eveneens aan dit nieuw omgevormde agentschap zullen worden overgedragen*".

¹³ Citaat uit BVR 3 juni 2005, art. 30, §4, tweede lid. Met "*beleidsondersteuning*" wordt hier onder meer bedoeld op beleidsvoorbereiding, het uitwerken van beleidsvoorstellen en begrotingsvoorstellen, beleidsbepaling, monitoring, beleidsevaluatie en communicatie.

¹⁴ Nota I.F. bij het adviesvraagdossier, p. 3: "*Evenwel wijst IF op het feit dat klimaat en energie niet steeds dezelfde aandachtspunten zullen dragen, en dat tegengestelde ideeën/meningen/belangen in deze een reëel risico zijn. De Europese verordening waarnaar wordt verwezen in de nota VR (EU Ver. 2018/1999 van 11 december 2018) spreekt trouwens niet van een verplichte integratie van beide beleidsdomeinen, maar enkel van stroomlijnen en integratie van planning, rapportering en monitoring. Daar waar onder de huidige constellatie het departement (onafhankelijk) de bakens qua klimaat vs Energie kan afbakenen, en het VEA deze vervolgens invult, opvolgt en uitdiept, wordt in de nieuw voorgestelde constellatie alles geconcentreerd op niveau van (een momenteel niet gekende structuur binnen) het VEA. In die zin houdt de vraag aan de VR om de omvorming goed te keuren, zonder dat de uitwerking en impact wordt geschetst, noch de risico's van integratie en hoe deze worden afgedekt, een groter risico in aangezien bij stemming in het Vlaams Parlement over het decreet deze vragen zouden kunnen worden gesteld zonder dat er op dat moment reeds een door de VR gedragen antwoord beschikbaar is.*"

¹⁵ Regeringsnota van het adviesvraagdossier, p. 4: "*Er is met de leidend ambtenaar van het VEA afgesproken dat bij het voorleggen van het ontwerp van uitvoeringsbesluit dat de concrete omvorming tot het VEKA regelt, een ontwerp van organogram voor het VEKA beschikbaar is dat op een evenwichtige manier beide beleidsvelden in de organisatiestructuur integreert. Dit organogram zal dus wel degelijk al vorm hebben gekregen tegen de tijd dat het ontwerpdecreet in het Vlaams Parlement voor behandeling wordt neergelegd. Er dient echter te worden gewezen op het feit dat de concrete interne organisatie van een agentschap of een departement tot de prerogatieven van de leidend ambtenaar ervan behoort. Op die manier is de opmerking van de Inspectie zonder voorwerp*"

veronachtzaming van andere aspecten (bv. mobiliteitsbeleid, landbouwbeleid en landbeleid, ruimtelijke ordening, woonbeleid, circulaire economie enz.). De Minaraad wil hier dan ook verwijzen naar de beslissing van de Vlaamse Regering van 4 maart 2020, met name om (1) Energie en klimaat tot transversaal thema te verklaren, om (2) het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 en de Klimaatstrategie 2050 aan te duiden als transversale plannen, om (3) de erin vervatte doelen vast te leggen als transversale doelstellingen, (4) om alle ministers te gelasten deze doelen op te nemen in hun beleids- en begrotingstoelichting, om (5) de voor Energie en Klimaat bevoegde minister hierbij aan te wijzen als coördinator, en (6) deze te gelasten instructies op te maken om tot een afgestemde rapportering te komen, om (7) alle ministers te gelasten initiatief te nemen om de maatregelen uit te voeren zoals (8) die verdeeld zijn in bijlage bij de regeringsnota. Voor de Minaraad is het nu zaak om aan het VEKA zodanig vorm te geven dat de instelling de minister effectief kan ondersteunen bij het realiseren die transversale opdracht.

[11] **Overleg over het afsprakenkader dat nodig is voor transversaal beleid.** In de aan deze regeringsbeslissingen voorafgaande nota, van dezelfde datum, wordt op p. 8 ten andere gesteld: *“Zoals aangekondigd [...] werken we in 2020 een Vlaams afsprakenkader voor een volledig geïntegreerd en data-gedreven energie- en klimaatbeleid uit met heldere procedures en timing van de opeenvolgende stappen van de energie-en klimaatbeleidscyclus. Hierin zullen ook afspraken gemaakt worden over de monitoring en rapportering op Vlaams niveau. Ook de wijze dat de betrokkenheid van stakeholders, experts, lokale overheden, innovators en voorlopers zal georganiseerd worden zal in het afsprakenkader worden in kaart gebracht, alsook het kader voor wederzijds engagementen.”* De Minaraad begroet dit voornemen tot het opmaken van een afsprakenkader, vraagt om hierover betrokken te worden

[12] **Leg de beleidscyclus inzake klimaat en energie duidelijk vast.** De *Governance*-verordening heeft directe doorwerking, wat maakt dat de erin vervatte kalender (zoals hiervoor geschetst) zonder meer van toepassing is. Niettemin is het opvallend dat er geen overzichtelijke regelgeving bestaat die voor klimaat- en energiebeleid de-Vlaamse *governance* regelt van de nodige onderzoeks-, monitorings-, rapporterings-, plan- en inspraakprocessen alsook van de daarbij horende participatiemomenten.¹⁶.

De Minaraad sluit zich daarom aan bij de aanbeveling van de “Stroomgroep *Governance*”, met name: *“Er is nood aan duidelijke afspraken en regels over de wijze waarop de diverse toekomstige plan-, beleids en revisieprocessen zullen verlopen om de beleidsintenties en doelstellingen van het VEKP (Vlaams energie- en klimaatplan) te halen en om ze om te zetten in gedragen en performante beleidsmaatregelen.”*¹⁷. De Minaraad beveelt aan om de voornaamste elementen van het aangekondigde afsprakenkader (zie de hiervoor aangehaalde regeringsnota m.b.t. transversaal beleid; zie hiervoor, §10 en §11)) wettelijk en/of met uitvoeringsreglementering te verankeren.

¹⁶ Wel is er een afzonderlijke regeling betreffende het jaarlijkse Energierapport, zie Energiedecreet van 8 mei 2009, art.12.1.1. e.v.

¹⁷ STROOMGROEP *GOVERNANCE* (2019), Synthesetekst Stroomgroep *Governance*, p. 7.

- [13] **Voorzie in de nodige bestuurlijke capaciteit.** Gezien de omvang van de opdracht, vindt de Minaraad het nodig om in te zetten op de substantiële versterking van de bestuurlijke capaciteit in termen van mensen, middelen en kunde bij de betrokken Vlaamse administraties¹⁸. SERV, Minaraad en SALV wijzen er immers al jaren op dat de beperkte capaciteit van de voor energie- en klimaatbeleid bevoegde diensten contrasteert met de algemene transitie-uitdaging en met de concrete taken die deze diensten uitvoeren.¹⁹ De Minaraad vraagt dan ook om een verdere versterking van de capaciteit bij VEKA door interne verschuivingen van VTE – die met name verder gaat dan een overheveling van (een deel van) de afdeling energie, klimaat en groene economie uit het departement omgeving. Ook is het wenselijk om de ontwikkeling van expertise en competenties te laten samen sporen met toenemende verwachtingen inzake *governance*: goed databeheer, gedegen onderbouwing, transparantie samenwerking en kansen tot participatie.
- [14] **Werk een datastrategie uit met geïntegreerde databeheerssystemen en -platformen.** De Minaraad vraagt om een datastrategie uit te werken, en om op grond hiervan afspraken te maken over datavergaring, ontsluiting van gegevens, prioriteiten, behandeling van vertrouwelijke informatie verantwoordelijkheden, koppeling van databanken, enz²⁰. Hierbij dient er ook aandacht zijn voor de koppeling met *big data*, *open data* en *internet of things*. Bovendien kan een datastrategie een opportuniteit zijn om de rapporteringsverplichtingen van overheden en bedrijven op elkaar af te stemmen.
- [15] **Bevorder de synergie met het luchtbeleid.** Aansluitend gaat de Minaraad kort in op de transfert van componenten van het luchtbeleid naar de Vlaamse Milieumaatschappij, om aldaar tot een geünificeerd luchtbeleid te komen²¹. Een en ander heeft als gevolg dat het luchtbeleid organisatorisch van het klimaatbeleid wordt afgescheiden. Er kan evenwel niet ontkend worden dat beide beleidsvelden veel onderlinge dwarsverbanden hebben, aangezien ze beide betrekking hebben op hetzelfde milieucompartiment (m.n. de atmosfeer) en ingrijpen op gelijkaardige activiteiten (m.n. deze die uitstoot genereren in de atmosfeer). Deze verwevenheid zal in de toekomst nog toenemen, wat mag blijken uit diverse pleidooien van Europese en internationale instanties (EPRS²², LRTAP²³ en IPCC²⁴). De Minaraad geeft dan ook mee dat de opsplitsing van lucht en

¹⁸ Het versterken van de bestuurlijke capaciteit in termen van mensen, middelen en kunde werd reeds gevraagd in het kader van de “Stroomgroep *Governance*”.

¹⁹ MINARAAD, SERV EN SALV (2018), Vlaams klimaatbeleidsplan en energiebeleidsplan 2021-2030. Zie ook STROOMGROEP *GOVERNANCE* (2019), Synthesetekst, p. 32: van de 25.500 ambtenaren (VTE) bij de Vlaamse overheid werken er een 100-tal VTE of nauwelijks 0,5% op energie en klimaatbeleid binnen het departement omgeving en het Vlaams energieagentschap.

²⁰ STROOMGROEP *GOVERNANCE* (2019), Synthesetekst Stroomgroep *Governance*, p. 8, 14-16.

²¹ Zie wijzigingsartikel 10 van het voorontwerpdecreet, m.b.t. art.10.2.3 van het DABM.

²² <https://epthinktank.eu/2014/05/06/air-quality-and-climate-change-eu-policies/>

²³ <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/cross-sectoral-linkages/air-pollution-and-climate-change.html>: “The Convention’s *Gothenburg Protocol* is the first legally-binding agreement containing obligations to reduce the broader spectrum of short-lived climate pollutants, including ground-level ozone precursors and black carbon, and is thus an example of an integrated approach tackling both air pollution and climate change.”

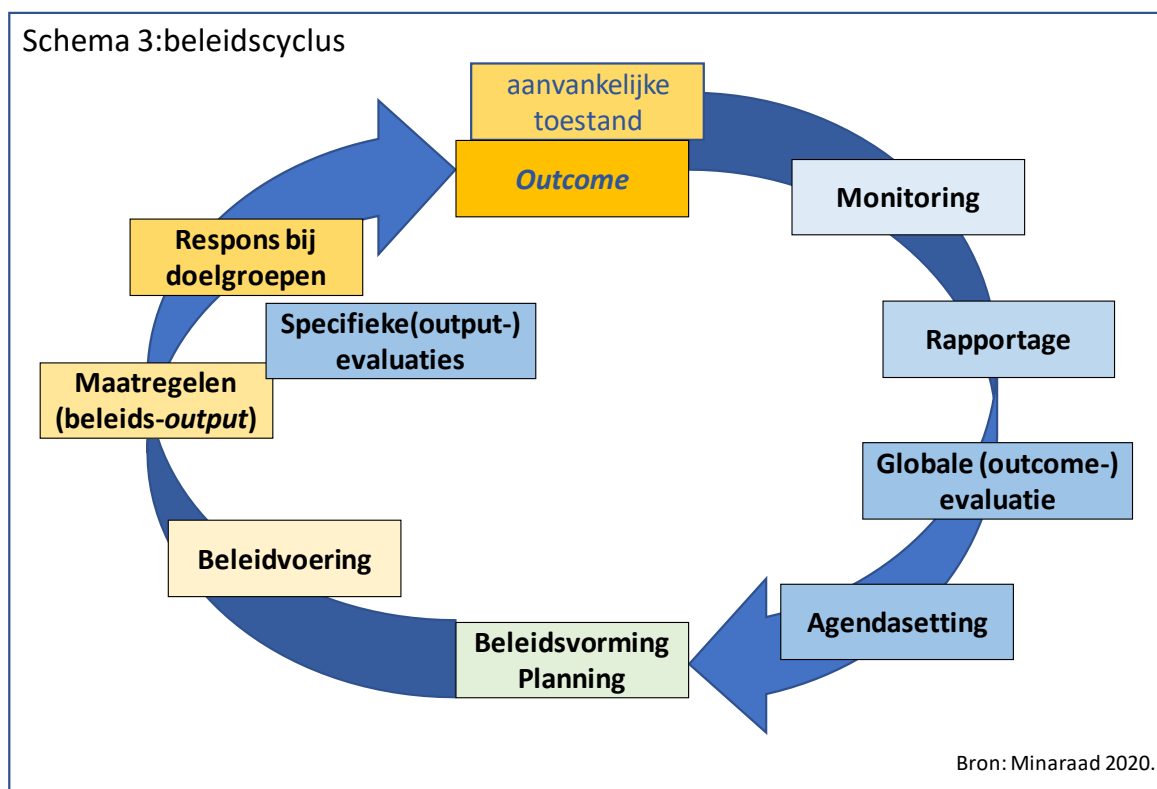
²⁴ IPCC 1,5°C rapport, H3, p. 268: “Focusing on pathways and policies which both improve air quality and reduce impacts of climate change can provide multiple co-benefits (Shindell et al., 2017).”

klimaat er niet toe mag leiden dat het reële verband tussen beide verloren gaat en vraagt om te waken op de goede afstemming tussen beide beleidsvelden, ten einde onderlinge versterking (synergiën) et bevorderen.

2 Monitoring, rapportering, evaluatie, agendasetting en planvorming

2.1 Internationale en/of Europese aanknopingspunten

- [16] De *Governance*-verordening geeft vorm aan een typische beleidscyclus. De Minaraad stelt vast dat hiervoor geschetste verplichtingen voor energie- en klimaatbeleid uit de *Governance*-verordening uitdrukking geven aan een beleidscyclus, zoals weergegeven in **schema 3**.



De verplichtingen van de verordening hebben betrekking op wat rechts en onderaan in het schema opgenomen is: monitoring, rapportage, evaluatie, rapportering en planning.

- [17] **Analoge cycli gelden bij alle Europese omgevingsrichtlijnen en -verordeningen.** De Minaraad benadrukt dat er nog heel wat Europese andere richtlijnen en verordeningen zijn die verband houden met het omgevingsbeleid en die leiden tot verplichtingen zoals uitgedrukt in de rechterzijde van schema 3, evenwel telkens met andere modaliteiten:
- De Nitraatrichtlijn 91/676 legt op om met een vierjaarlijks ritme en op basis van monitoring en evaluatie een actieplan op te maken, en hierover te rapporteren²⁵;

²⁵ Nitraatrichtlijn 91/676, art. 5 en art. 10.

- De Habitatrichtlijn 92/43/EEG voorziet in een zesjaarlijkse rapportageverplichting; de planverplichtingen zijn in eerste orde ruimtelijk van aard, wat niet wegneemt dat de Lidstaten planmatig moeten voorzien in instandhoudingsmaatregelen²⁶;
- De Kaderrichtlijn Water 2000/60/EG legt rapportage op over waterbeheerskwesaties en over maatregelen en de effectiviteit hiervan; daarnaast moeten de Lidstaten ook stroomgebiedbeheerplannen opmaken; dit alles met een zesjaarlijks ritme²⁷;
- De Richtlijn Luchtkwaliteit 2008/50/EG legt op jaarlijks te rapporteren over het bereiken van de luchtkwaliteitsdoelstellingen; o.m. bij overschrijding van normstelling, alarmdrempels of streefwaarden moeten plannen worden opgemaakt²⁸;
- De Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2008/98/EG legt doelstellingen voor bv. hergebruik en recycling of voor scheiding aan de bron, en legt een driejaarlijkse rapportageplicht op inzake de uitvoering van de richtlijn en het al of niet behalen van de doelen²⁹;
- De Richtlijn Industriële Emissies 2010/75/EU legt de Lidstaten op om jaarlijks een voortgangsrapport over te maken en om driejaarlijks een evaluatie door te voeren³⁰;
- De NEC-Richtlijn 2016/2284/EG legt op om emissiereducties te bepalen met 2030 als punt waar bepaalde emissiegrenswaarden moeten zijn bereikt; er wordt in dit verband een vierjaarlijkse rapporterings- en evaluatiecyclus geïntroduceerd³¹.

Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar het Europees Milieuagentschap, dat voor alle (milieu)rapportageverplichtingen (ook internationale) een digitaal systeem heeft opgemaakt, met onder meer gegevens over vereiste frequentie en *format* en met toegang tot alle door een Lidstaat in te dienen en ingediende rapporten.³²

[18] **Stroomlijnen Europese milieurapportageverplichtingen.** Op het gebied van milieubeleid blijken er aldus 181 verslagleggingsverplichtingen te gelden, verspreid over 58 EU-milieuwetgevingsteksten³³. In het kader van het Europees project, gestart in mei 2015³⁴, om te komen tot een “betere regelgeving”, werd daarom een *fitness check* van de rapportering en monitoring in het kader van het Europees milieubeleid uitgevoerd met het oog op het stroomlijnen van de milieuverslaggeving. Hierbij werd eveneens vermeld dat deze evaluatie niet van toepassing is op de verslaggeving inzake klimaatverandering aangezien de Commissie voor wat het klimaat- en energiebeleid betreft toen al een voorstel had gedaan voor de *Governance-Verordening*³⁵ (zie hierboven).

Bij deze *fitness check* werden twintig beoordelingsvragen gesteld om duidelijkheid te krijgen over de vraag of de juiste informatie op het juiste moment op de juiste wijze en tegen zo laag mogelijke kosten beschikbaar wordt gesteld. Belanghebbende groepen

²⁶ Vooral habitatrichtlijn, art. 6 en 17. De verplichtingen voor de Vogelrichtlijn zijn vergelijkbaar en gealigneerd.

²⁷ Kaderrichtlijn Water 2000/60/EG, art. 13, 14 en 15.

²⁸ Richtlijn Luchtkwaliteit 2008/50/EG, art. 13, 17, 24. Samen te lezen met Vierde dochterrichtlijn 2004/107/EG en met Uitvoeringsbesluit 2011/850/EU, art. 12.

²⁹ Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2008/98/EG, art. 8.7, 11, 22.1 en 37.

³⁰ RIE 2010/75/EU, art. 72 en 73.

³¹ NEC-Richtlijn 2016/2284, art. 4.1., 5, 6 en 11.1.

³² <https://www.eionet.europa.eu/reportnet/reportnet-3.0>

³³ EUROPESE COMMISSIE (2017a), p. 3.

³⁴ EUROPESE COMMISSIE (2015b).

³⁵ EUROPESE COMMISSIE (2017a), zie voetnoot 3.

werden tijdens dit proces online en via regelmatig gehouden workshops geraadpleegd³⁶. De resultaten hiervan en de achterliggende studie werden op 9 juni 2017 door de Europese Commissie gepubliceerd.

Dit proces leidde tot verschillende wijzigingen aan de Europese milieuwetgeving. Ondanks deze afstemmings- en vereenvoudigingsoperatie, blijven niettemin de diverse verplichtingen in de onderscheiden sectorale richtlijnen en verordeningen behouden (zie hieronder).

2.2 Rapportage op het Vlaamse niveau

- [19] **Definieer het “omgevingsrapport” in relatie tot specifieke toestandsrapporteringen.** De Minaraad stelt vast dat omzeggens alle hiervoor opgesomde Europese verplichtingen inzake specifieke planopmaak en specifieke rapportage feitelijk doorgevoerd worden in de schoot van afzonderlijke Vlaamse agentschappen, i.e., naast het VEA, in hoofdzaak de V.M.M., de V.L.M., de OVAM, het A.N.B. en het INBO³⁷.

Wat de planning aangaat, vormde dit gegeven mede de argumentatie voor de afschaffing van het Milieubeleidsplan, in 2017. Bij het daartoe strekkende amendement werd gesteld: *“In het kader van een meer efficiënte overheid wordt de verplichting tot opmaak van een vijfjaarlijks milieubeleidsplan [...] geschrapt. Per milieuthema (water, lucht, afval en materialen, lawaai enzovoort) worden sectorale plannen en programma’s opgesteld, dikwijls vanuit Europese verplichtingen. Een overkoepelend milieubeleidsplan dat al deze plannen samenvat, heeft weinig meerwaarde en betekent een onnodige werklast in tijden van afslanking en efficiëntieverhoging van het overheidsapparaat.”*³⁸

Vraag is wat dit gegeven – dat agentschappen het meeste van de Europees verplichte rapporteringstaken voor hun rekening nemen – nu betekent voor de rapportering, i.e. voor de nu in voorbereiding zijnde omzetting van het Milieurapport en RURA tot een geünificeerd (milieu- en ruimte-) Omgevingsrapport. Voor de Minaraad betekent dit niet dat nu komaf moet gemaakt worden met het Omgevingsrapport, maar bestaat de uitdaging erin om een duidelijke rol te definiëren, in synergie met de door de agentschappen aangeleverde rapporten. Deze rol bestaat er wellicht in om informatie te genereren die complementair is aan deze van de door de agentschappen gegenereerde rapporten en om bevattelijke syntheses te bieden van het geheel. De Raad stelt eveneens voor om, analoog aan de Europese operatie inzake het stroomlijnen en vereenvoudigen van milieurapportageverplichtingen, ook op Vlaams niveau een *“fitness-check”* van alle rapportage-activiteiten door te voeren met het oog op het stroomlijnen er van.

³⁶ EUROPESE COMMISSIE (2017a), p. 3.

³⁷ Bv. De rapportage en de planvorming inzake waterbeleid is toegewezen aan de VMM, zie art. 10.2.30, §1 DABM; de rapportage en beleidsvorming inzake luchtbeleid wordt nu, zeker met voorliggende decreetwijziging, ook toegewezen aan de VMM, zie art. 10.2.3., §2, DABM; voor alles inzake luchtbeleid, is OVAM bevoegd, zie, art. 10.3.2. DABM. Zie ook art. 10.6.3., met algemene taakstelling inzake bijdrage tot Europese beleidsvorming. Voor ANB en INBO vergelijkbaars, maar op besluitniveau.

³⁸ De milieubeleidsplanning werd afgeschaft bij art. 42 e.v. van het opgeheven bij Decreet van 30 juni 2017 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw. Voor de bespreking ervan in Vlaams Parlement, zie <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1104848#documenten>.

[20] **Leg de wenselijke synergiën zo mogelijk besluitmatig vast.** Met wat voorligt wordt behouden dat alle relevante diensten alle nuttige informatie moeten aanleveren voor het opstellen van de omgevingsrapportage³⁹. Wat dit betreft kan de Vlaamse Regering besluitmatig nadere voorwaarden vaststellen. Het bestaande Besluit van 27 juli 1995 (tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot het milieurapport en het gewestelijk milieubeleidsplan) zal sterk gewijzigd moeten worden of vervangen worden door een nieuw besluit. In het huidige besluit staat dat de instantie die het milieurapport opmaakt contact moet opnemen om de informatie op te vragen, waarbij geldt: “*Alle gegevens verworven in het kader van opdrachten uitgaande van overheidsinstellingen dienen gratis ter beschikking te worden gesteld.*”.

De Minaraad vraagt om van de vereiste besluitmatige operatie en het bijhorend overleg gebruik te maken om synergiën vast te leggen tussen de omgevingsrapportering en de rapportageverplichtingen die opgenomen worden door de agentschappen. De Minaraad beveelt aan om in dit besluit een gemeenschappelijke lijn en systematiek te organiseren, en dit voorbij de huidige verspreide slagorde, en om maximaal gebruik te maken van de Europese verplichtingen met het oog op het bekomen van een objectief geduide, tijdige en voor de Vlaamse beleidsmakers en het Vlaams publiek relevante en inzichtelijke omgevingsrapportage. Uiteindelijk zou men voor het geheel van de rapportering moeten komen tot raderwerk dat (en een kalender die) analoog is aan dat wat nu op grond van de *Governance*-verordening uitgebouwd wordt voor klimaat- en energierapportering.

[21] **Verzorg de relatie met lopende algemene rapporteringsprocessen.** Tegelijk wijst de Minaraad er op dat er een oplossing nodig is voor twee voorbereidingsprocessen die nu lopende zijn m.b.t. omgevingsrapportering, met name de opmaak van een volgend RURA (ruimterapport) en van een volgend NARA (Natuurrapport):

- Eigenlijk zou er na de decreetwijziging nu moeten gewerkt worden onder de noemer van een omgevingsrapport i.p.v. aan een ruimterapport, tenzij gebruik gemaakt zou worden van de nieuw ingevoerde bepaling dat de Vlaamse Regering “*kan vragen om over specifieke onderwerpen specifiek te rapporteren.*”⁴⁰
- Wat het NARA betreft: de rechtsgrond hiertoe in het Natuurdecreet blijft behouden. Dit natuurrapport moet evenwel “*een herkenbaar maar integraal deel [uitmaken] van de [vanaf nu] rapportage*”⁴¹. Tot op heden waren die twee feitelijk op elkaar afgestemd maar overigens als rapporten gescheiden.

[22] **Behoud het goede van de aflopende milieurapportage.** De memorie geeft aansluitend een voorstel voor mogelijke inhoudelijke opgaven voor de omgevingsrapportage, met name: “*(1) opstap maken naar koolstofarme en klimaatneutrale samenleving, (2) vergroening en circulair maken van de economie, (3) transformatie van de ruimte, (4) verlies van biodiversiteit stoppen en natuurlijk kapitaal beschermen en (5) verzekeren van een gezonde leefomgeving*”⁴².

³⁹ Art. 2.1.5., §2 en §3, DABM, zoals bijgesteld met wijzigingsartikel 6.

⁴⁰ Art. 2.1.5. DABM, §1, eerste lid, tweede zin, zoals bijgesteld met wijzigingsartikel 6.

⁴¹ Artikel 10, §1, eerste lid, van het Natuurdecreet.

⁴² Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, p. 7.

De Minaraad vindt deze opgavebepaling deugdelijk en stelt vast dat deze indeling sterk gelijkt op de indeling van het landverslag van België in het kader van de Europese evaluatie over de uitvoering van het milieubeleid⁴³. Maar de Raad pleit er voor om bij de realisatie hiervan ook het goede van het Milieurapport van de afgelopen decennia te bewaren, met name (1) de permanente beschikbaarheid van betrouwbare, overzichtelijke gegevens en het schetsen van de evolutie van deze data in de tijd m.b.t. (2) het volledige palet van de diverse milieudrukken en – compartimenten (vlakdekkendheid) en (3) het objectief duiden van het relatieve belang van elk van de onderscheiden milieudrukken, op een wijze dat (4) er een zinnige koppeling kon worden gemaakt met de relevante sectoren en trends kunnen worden bepaald en dat (5) het geheel op gezette tijden kan leiden tot voor het beleid betekenisvolle publicaties.

- [23] **Laat het begrip “Omgeving” richtinggevend zijn.** In het afgelopen decennium is er op vele vlakken gewerkt aan de integratie van ruimtelijke ordening en milieubeleid onder de noemer “omgeving”, met onder andere de fusie van de voormalige departementen Leefmilieu, Natuur en Energie en Ruimte Vlaanderen tot het departement Omgeving, de vervanging en vereenvoudiging van verschillende vergunningensystemen tot de omgevingsvergunning, de vergelijkbare oefening bij het handhavingsbeleid, en de in het vooruitzicht gestelde fusie van de strategische adviesraden tot Omgevingsraad.

Met wat voorligt wordt nu gewerkt aan een analoge integratie op het vlak van rapportering. De Minaraad vindt de samensmelting van de ruimte-rapportering met de milieurapportering dan ook een stap richting daadwerkelijk omgevingsdenken. Met de toevoeging van “*ruimtelijke ordening*” in de bepalingen van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) krijgt deze rapportage inzake ruimtelijke ordening bovendien ook een decretale verankering, wat tot nu toe niet het geval was.⁴⁴

3 Informatie, communicatie, overleg en inspraak

3.1 Internationale en/of Europese aanknopingspunten

- [24] **Verdrag van Aarhus.** De Minaraad stelt vast dat (Europese, Belgisch-federale en Vlaamse) regelingen inzake informatievoorziening, communicatie, overleg en inspraak dienen te beantwoorden aan de krijtlijnen van het Verdrag van Aarhus. Betekenisvol zijn o.m.:
- Dat er inzake milieu-informatie een plicht tot regelmatige overzichtspublicatie geldt. Elke partij moet “*met regelmatige tussenpozen van ten hoogste drie of vier jaar een nationaal rapport over de toestand van het milieu*” publiceren, “*m.i.v. informatie over de kwaliteit van het milieu en [...] over op het milieu uitgeoefende druk.*”⁴⁵
 - Dat voor plannen, programma’s en beleid m.b.t. het milieu, geldt dat gedurende de voorbereiding hiervan voorzien moet worden in inspraakmogelijkheden voor het

⁴³ EUROPESE COMMISSIE (2019a).

⁴⁴ Zie ook PISMAN ET AL. (2018), p. 9. Zie RURA: “*Eind 2016 nam het Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO), binnen het departement Omgeving verantwoordelijk voor onderzoek, monitoring en evaluatie, het initiatief om een Ruimterapport (RURA) te ontwikkelen.*”]

⁴⁵ Zie het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (VN/ECE) van 25 juni 1998 (hierna het “Verdrag van Aarhus”), art. 5.4.

publiek, “*binnen een transparant en eerlijk kader*”, met een fase waarbij nog voldoende opties open zijn, met redelijke termijnen voor de diverse inspraakfasen, en met een motivatieplicht bij beslissingen over wat ingesproken werd⁴⁶.

- Dat, tijdens de voorbereiding van wettelijk normatieve instrumenten en uitvoerende regelgeving, er “*doeltreffende inspraak in een passend stadium*” moet worden voorzien, “*terwijl nog opties openstaan*”, met “*toereikende termijnen*”, en met gelegenheid voor het publiek om “*opmerkingen te maken, rechtstreeks of via representatieve overlegorganen*”.⁴⁷

[25] **De Governance-verordening.** De Minaraad wijst er op dat de *Governance*-verordening zich inschrijft in deze filosofie van het Verdrag van Aarhus⁴⁸, en hieraan een specifieke maar adequate invulling geeft: “*Elke lidstaat zet overeenkomstig nationale regels een klimaat- en energiedialoog op verschillende niveaus op, waarin lokale overheden, maatschappelijke organisaties, de bedrijfswereld, investeerders en andere betrokken partijen en het brede publiek actief kunnen participeren en de verschillende mogelijke scenario’s, ook op lange termijn, voor het energie- en klimaatbeleid kunnen bespreken, en de vooruitgang kunnen beoordelen, tenzij de lidstaat al een structuur heeft ingevoerd die datzelfde doel heeft. De geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen kunnen in het kader van deze dialoog worden besproken*”.⁴⁹ Wat dat laatste betreft zijn de Lidstaten er specifiek tot verplicht participatiemogelijkheden te verschaffen: “*[...] moet elke lidstaat ervoor zorgen dat het publiek in een vroeg stadium effectieve kansen krijgt om deel te nemen aan de opstelling van het ontwerp van geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan [...] en aan de opstelling van de in artikel 15 bedoelde langetermijnstrategieën*”.⁵⁰

[26] **Informatie- en inspraakprocessen bij milieurichtlijnen en -verordeningen.** De Minaraad stelt vast dat wijze waarop in omgevingsrichtlijnen en -verordeningen vorm wordt gegeven aan het Aarhus-Verdrag, divers is. Bij de voorbeelden van [§17] is het als volgt:

- In de Nitraatrichtlijn 91/676 en de Habitatrichtlijn 92/43/EEG zijn er geen expliciete bepalingen inzake actieve openbaarheid of participatie bij de planvorming. Het gaat om richtlijnen die dateren van voor het Verdrag van Aarhus.
- In de Kaderrichtlijn Water 2000/60/EG wordt de zorg voor betrokkenheid van het publiek meegenomen in de overwegingen en in een concrete bepaling⁵¹; vergelijkbaars geldt voor de Richtlijn Luchtkwaliteit 2008/50/EG⁵², voor de Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2008/98/EG⁵³, voor de Richtlijn Industriële Emissies 2010/75/EU⁵⁴ en voor de NEC-Richtlijn 2016/2284/EG⁵⁵.

⁴⁶ Verdrag van Aarhus, art. 7.

⁴⁷ Verdrag van Aarhus, art. 8.

⁴⁸ Zie *Governance*-Verordening, overwegingen 28, 29, 36,

⁴⁹ *Governance*-verordening, art. 11.

⁵⁰ *Governance*-verordening, art. 10.

⁵¹ Kaderrichtlijn Water 2000/60/EG, overweging 46 en art. 14,

⁵² Richtlijn Luchtkwaliteit 2008/50/EG, overweging 21 en art. 26.

⁵³ Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2008/98/EG, overweging 40 en art. 31.

⁵⁴ RIE 2010/75/EU, overweging 27, art. 2.16., 2.17., 13, 19, 23, 24, 25, 26, 55, 65, en 72.

⁵⁵ NEC-Richtlijn 2016/2284, overweging 32 en 33, art. 6.5 en 14..

Algemeen is de implementatie van het Verdrag van Aarhus op het EU-niveau afgedekt door twee richtlijnen: één i.v.m. de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna: de “Milieu-informatierichtlijn”) en één betreffende inspraak voor het publiek bij de opmaak van plannen en programma’s inzake milieu (hierna: de “Milieu-inspraakrichtlijn”).⁵⁶ Inzake milieurapportage bevat Milieu-informatierichtlijn vergelijkbaars als wat het Aarhus-Verdrag bepaalt: “*Onverminderd [...] specifieke rapportageverplichtingen uit hoofde van de Gemeenschapswetgeving treffen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat nationale en, waar passend, regionale of lokale verslagen over de toestand van het milieu met regelmatige tussenpozen van ten hoogste vier jaar worden gepubliceerd; deze verslagen moeten informatie bevatten over de kwaliteit van en de druk op het milieu.*”. Artikel 10 voegt hieraan toe: “*De lidstaten doen de nodige [...] bepalingen in werking treden [...]. Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen [...].*”⁵⁷

- [27] **De Europese handleiding “better regulation”.** Tot slot wil de Minaraad wijzen op de *Better Regulation Toolbox* van de Europese Commissie. Hoofdstuk 7 van deze instrumentenkoffer⁵⁸ is weliswaar gericht op Europese projecten ter verbetering van Europese regelgeving, maar verschaft tegelijk een gedegen inzicht in de elementen die van belang zijn voor een geslaagd consultatieproces met *stakeholders*.

3.2 Inspraak, overleg en communicatie op het Vlaamse niveau

3.2.1 Inspraak, overleg en communicatie bij milieurapportering

- [28] **Bestuursdecreet en milieu-informatie.** Bij de aanvang van het Bestuursdecreet wordt verklaard dat dit decreet de bepalingen omzet van de vermelde richtlijn 2003/4/EG⁵⁹. Voor de plicht tot actieve openbaarheid inzake milieu-informatie wordt bepaald: “*De Vlaamse Regering wijst de instanties aan die ervoor moeten zorgen dat milieu-informatie op een actieve, systematische en transparante wijze onder de burgers of onder de betrokken doelgroepen verspreid wordt en op een doeltreffende wijze toegankelijk wordt gemaakt. De Vlaamse Regering bepaalt welke milieu-informatie minimaal wordt verspreid en stelt nadere regels vast voor de wijze waarop milieu-informatie wordt verspreid en toegankelijk wordt gemaakt.*”⁶⁰ Wat dit aangaat is er het voorheen bestaande Besluit van 28 oktober 2005 betreffende de verspreiding van milieu-informatie, dat, aan de administratie die behoort tot het beleidsdomein Omgeving, oplegt om informatie te verspreiden (1) over goedgekeurde gewestelijke plannen en programma’s, (2) over voortgangsverslagen in verband hiermee en in

⁵⁶ Resp. Richtlijn 2003/4/EG van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad en Richtlijn 2003/35/EG van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma’s betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad.

⁵⁷ Richtlijn 2003/4/EG, art. 7.3.

⁵⁸ EUROPESE COMMISSIE (2017b), *Better regulation “Toolbox”*, p. 378 e.v.

⁵⁹ Bestuursdecreet, artikel I.2.

⁶⁰ Bestuursdecreet, artikel II.4.

verband met internationale of Europese regelgeving, (3) over het natuurrapport en het milieurapport, en (4) over resultaten van monitoringgegevens⁶¹.

De Minaraad beveelt aan om dit besluit aan te passen aan de nieuwe decretale situatie.

- [29] **Leg de frequentie van het uitbrengen van rapporten vast.** Met het voorgelegde ontwerpdecreet wordt nu de verplichte tweejaarlijkse opmaak van het (milieu- nu omgevings) rapport geschrapt en wordt overgegaan tot “*continue rapportering*”⁶². Noch in het Bestuursdecreet, noch in het Besluit van 27 juli 1995 (tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot het milieurapport en het gewestelijk milieubeleidsplan), noch in het Besluit van 28 oktober 2005 (betreffende de verspreiding van milieu-informatie) is er sprake van enige periodiciteit voor een algemeen milieu- of omgevingsrapport. Dit maakt dat er in de nieuwe situatie geen bestuursrechtelijke bepaling is die garandeert dat met regelmatige tussenpozen van ten hoogste vier jaar over de toestand van het milieu worden gepubliceerd, zoals nochtans vereist is door het Verdrag van Aarhus en door de Milieu-informatierichtlijn. De Raad stelt ook vast dat voor andere vormen van toestandsrapportering wél nog een vast opgelegde cyclus behouden blijft: met name voor de opmaak van het landbouwrapport (LARA)⁶³ en het mobiliteitsrapport (MORA)⁶⁴ – zelfs zonder verdragsrechtelijke verplichting.

De Minaraad pleit dan ook voor het behoud van de verplichting tot periodieke opmaak van een overzichtsrappport – hetzij op decretaal niveau, hetzij besluitmatig vast te leggen. Verplichte periodieke opmaak van een effectief (analoog of digitaal) rapport kan volgens de Raad perfect samengaan met continue ter beschikking stellen van gegevens en kan bovendien lacunes in kennis blootleggen waarop dan adequaat kan worden ingezet met het oog op het verbeteren van de volgende rapportage. Naast de nood om te voldoen aan de vernoemde internationaalrechtelijke en Europese verplichtingen, wijst de Minaraad op de meerwaarde van het systematisch genereren van momenten van presentatie van milieu-informatie zodat evoluties duidelijk zichtbaar worden. De Raad vraagt eveneens om te voorzien in een programmatische aanpak, i.e. een document dat aangeeft wanneer bepaalde rapportages kunnen worden verwacht.

- [30] **Publiceer toegankelijker en sneller (continue) de beschikbare data.** Het is voor de Raad ten andere niet duidelijk hoe aan de in het vooruitzicht continuïteit vorm zal krijgen. De Raad vraagt dan ook een snellere publicatie van de Vlaamse data, waaronder ook de data die gegenereerd worden in functie de internationale en Europese verplichtingen. Daarnaast is het nodig de gerapporteerde data ook toegankelijk te maken. Ook deze vraag is consistent met de verplichtingen van het Verdrag van Aarhus⁶⁵, en met de Richtlijn Milieu-informatie⁶⁶. In principe is deze problematiek afgedekt door de regeling in het Bestuursdecreet en het vermelde Besluit van 28 oktober 2005. In de praktijk is er

⁶¹ BVR van 28 oktober 2005, art. 2, 5°-8°.

⁶² Nieuw art. 2.1.4. DABM, zoals ingevoerd bij wijzigingsartikel 5.

⁶³ Zie hiertoe artikel 10, tweede lid van het Decreet van 6 juli 2007 houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij

⁶⁴ Zie hiertoe artikel 5, §4 van het Decreet van 7 juli 2006 houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen

⁶⁵ Verdrag van Aarhus, art. 5.1 en 5.2.

⁶⁶ Richtlijn Milieu-Informatie, art. 7.1.

nog verbetering mogelijk. Zo zit er vandaag bijvoorbeeld nog een vertraging van meer dan twee jaar op de cijfers over niet ETS-sectoren.

De Minaraad beveelt dan ook aan om, bij de aanpassing van het besluit van 28 oktober 2005 i.v.m. voorliggende decreetwijziging, na te gaan welke optimalisaties mogelijk zijn.

- [31] **Regel de begeleiding en ondersteuning van de voorbereiding van de rapportering.** Met wat voorligt wordt de decretaal verankerde begeleiding en ondersteuning van de rapportage – in de vorm van een in te stellen stuurgroep – geschrapt. In plaats daarvan zou de Vlaamse Regering nadere regels bepalen inzake de maatschappelijke en wetenschappelijke begeleiding en ondersteuning. De Raad stelt vast dat voor analoge toestandsrapportage een vaste begeleiding door een stuurgroep wel nog steeds decretaal verankerd is, met name voor de opmaak van het natuurrapport (NARA)⁶⁷, het landbouwrapport (LARA)⁶⁸ en het mobiliteitsrapport (MORA)⁶⁹.

De Minaraad stelt dat een maatschappelijke en wetenschappelijke begeleiding en ondersteuning van rapportage een meerwaarde kan bieden, zowel bij de strategische beslissingen inzake de werkzaamheden (focus), als bij de totstandkoming van rapporten. Wel is het belangrijk tot een goede vormgeving te komen van de processen die aan deze begeleiding gestalte geven. Binnen dat kader vraagt de Minaraad, naar analogie met het Vlaamse statistiekbeleid (art. III.111 van het Bestuursdecreet) te werken met een periodiek en publiek beschikbaar programma en kalender voor belangrijke, data, ook met de planning en afspraken voor de omgevingsrapportage en de verspreiding van de die gegevens. De Raad vraagt dit te verwerken in het decreet en nader uit te werken via een uitvoeringsbesluit. Tot slot vraagt de Minaraad dat, analoog aan de SALV en de MORA, aan de SARO en de Minaraad, c.q. de toekomstige “Omgevingsraad”, per decreet een rol zou toegedeeld worden inzake begeleiding en ondersteuning bij de voorbereiding van de omgevingsrapportage.

3.2.2 **Inspraak, overleg en communicatie bij Klimaat- en Energiebeleid**

- [32] **Trek lessen uit voorgaande participatieprocessen.** In de afgelopen jaren hebben er in het Vlaamse Gewest veel beleidstrajecten gelopen i.v.m. het voeren energie- en klimaatbeleid: de transitieprojecten van de Vlaamse visie 2050, de Vlaamse Klimaattop, het eerste en tweede deel van de zgn. Stroomversnelling, de diverse adviesvragen aan de strategische adviesraden inzake de energie- en klimaatplannen voor 2030, en daarenboven ook het Interfederaal Energiepact, het nationaal debat over de koolstofprijs, de lokale uitwerking van het Burgemeestersconvenant voor Klimaat en Energie, enz.

⁶⁷ Zie hiertoe artikel 10, §3, tweede lid, van het Natuurdecreet: “*Bij het opstellen van het natuurrapport worden de administratieve overheid, de relevante overheidsorganen, wetenschappelijke instellingen en organisaties die vertegenwoordigd zijn in de MINA-Raad betrokken.*”

⁶⁸ Zie hiertoe artikel 10, tweede lid van het Decreet van 6 juli 2007 houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij

⁶⁹ Zie hiertoe artikel 5, §4 van het Decreet van 7 juli 2006 houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen. Voor MORA is de notie stuurgroep minder duidelijk decretaal verankerd, maar kan dit als gelijkaardig worden beschouwd, gezien de Raad zelf verantwoordelijk is voor de opmaak.

De Minaraad stelt vast bij deze processen dat de spelregels (evenals de aanvangs- en vervolgstappen) dikwijls onhelder waren, dat het waarom van het al of niet betrekken van bepaalde *stakeholders* niet altijd duidelijk was, dat de afstemming tussen beleidsniveaus en tussen beleidsdomeinen voor verbetering vatbaar was, dat *ex post* procesevaluaties uitbleven en dat continuïteit ontbrak. Ook het karakter van de deze overlegprocessen was bij de aanvang ervan niet altijd duidelijk: ging het met name om consultatie (met als basis een bepaald beleidsvoorstel) of om participatie (met mede-eigenaarschap in de beleidsvorming)? Tot slot werden er ook telkens nieuwe consultatie- of participatieprocessen opgestart, zonder veel rekening te houden met wat liep of afgelopen was.

De Minaraad adviseert dan ook om lessen te trekken uit deze verrichtingen. Wat de toekomst betreft sluit de Minaraad zich aan bij het voornemen zoals de Vlaamse Regering dat formuleerde in april van dit jaar, met name “*[...] in 2020 een Vlaams afsprakenkader [...]. Hierin zullen ook afspraken gemaakt worden over de monitoring en rapportering op Vlaams niveau. Ook de wijze dat de betrokkenheid van stakeholders, experts, lokale overheden, innovators en voorlopers zal georganiseerd worden zal in het afsprakenkader worden in kaart gebracht, alsook het kader voor wederzijds engagementen.*”⁷⁰

- [33] **Veranker de door *Governance*-Verordening gevraagde *governance*.** Zoals in [§12] aangestipt werd, valt het op dat er geen overzichtelijke regelgeving bestaat die voor klimaat- en energiebeleid de-Vlaamse *governance* regelt van de nodige onderzoeks-, monitorings-, rapporterings-, plan- en inspraakprocessen alsook van de daarbij horende participatiemomenten. Op decreetniveau wordt er weliswaar voorzien in een jaarlijkse Energierapport, maar dat heeft betrekking op de “*energiebalans, een beschrijving en analyse van de bestaande toestand inzake energieverbruik en energieproductie, per sector en per energiedrager en de energiekenngetallen per sector*”, i.e. één stap in de beleidscyclus (rapportage) en één (weliswaar belangrijk) aspect van het totale klimaat- en energiebeleid. De *governance* die erbij vastgelegd wordt, heeft slechts betrekking op de plicht van andere administraties enz. om informatie aan te leveren.⁷¹

De Minaraad stelt voor om deze situatie te heroverwegen, en werk te maken van een in het Energiedecreet vastgelegde en volledige regeling van de *governance* van het energie- en klimaatbeleid. Hierbij moet de volledige cyclus van monitoring, rapportering, planning, inspraak en participatie vastgelegd worden, voor het geheel van het klimaat- en energiebeleid, waarbij tevens de hefboomen voor het eerder vermelde transversaal beleid [zie §10 en §11] moeten verankerd worden.

- [34] **Veranker ook de contouren van de gevraagde permanente energiedialoog.** De *Governance* Verordening bepaalt dat de Lidstaten een permanente energiedialoog opstarten. Gezien de bevoegdheidsverdeling is het logisch dat er ook op het Vlaamse niveau een dergelijke permanente dialoog wordt opgestart en aangehouden. In het

⁷⁰ Vlaamse Regering VR 2020 0304 DOC.0294/1, p. 8.

⁷¹ Energiedecreet van 8 mei 2009, art.12.1.1.

Vlaamse Gewest is de situatie wat dat betreft tot op heden onduidelijk: wanneer wordt de dialoog opgestart en welke *stakeholders* zouden hieraan deelnemen?

De Minaraad vraagt om van de aanpassing van het Energiedecreet gebruik te maken om ook de contouren van deze dialoog duidelijk vast te leggen. Rekening houdende met de decretale opdrachten van de SERV – de sociaaleconomische aspecten van onder meer het energiebeleid⁷² – en van de Minaraad – in hoofdzaak het milieubeleid, met daarin vervat klimaatbeleid⁷³ – en ook gegeven de brede vertegenwoordiging van middenveldpartners in de Minaraad, biedt de Raad aan om mede zijn forum in te zetten en zijn secretariaat de dialoog mee te laten ondersteunen.

[35] **Leg de basis voor een permanente dialoog met lokale overheden.** De Minaraad merkt op dat de *Governance*-Verordening en het Burgemeesterconvenant een aantal inhoudelijke parallellen bevatten:

- integratie van energie- en klimaatbeleid;
- de periode loopt gelijk (van 2021- 2030)
- de doelstellingen werden gevoelig opgetrokken, maar zijn onderling verschillend.

Deze gelijkenissen en verschillen zijn niet onschuldig, aangezien ze zowel een inhoudelijke als financiële impact kunnen hebben voor zowel de Vlaamse Overheid als voor de lokale overheden. Een samenwerking, harmonisering of enige vorm van betrokkenheid tussen het Vlaamse niveau met de lokale besturen werd, tot op heden, niet duidelijk vastgelegd in het NKEP. Nochtans zorgen de lokale energie- en klimaatplannen (binnen het convenant) er mee voor dat de federale en gewestelijke doelstellingen gehaald worden en kan ook omgekeerd het lokale niveau voordeel halen uit de afstemming met het Belgische/Vlaamse NKEP, waaronder verdere professionalisering van de lokale plannen..

De Minaraad vraagt daarom om specifiek te zorgen voor harmonisering tussen het Vlaamse en het lokale beleidsniveau in het kader van het NKEP. De stroomgroep *Governance* adviseerde hierbij om “*de bijdrage van lokale overheden in het realiseren van de klimaatdoelstellingen te valoriseren via een lokaal klimaatconvenant. Dat moet zorgen voor een structurele financiering en capaciteitsopbouw bij lokale besturen en versterking van hun rol als partners in de ontwikkeling en uitvoering van het Vlaamse beleid en van de eigen ambities in het kader van het burgemeestersconvenant. De klimaatconvenant kan dan een Vlaams instrument vormen om de lokale overheden financieel en organisatorisch bij te staan bij de realisatie van deze engagementen*”⁷⁴.

[36] **Betrek adviesraden in het kader van een mogelijke evaluatie van het Belgisch NKEP.** Evaluaties in het kader van de NKEP’s dienen te gebeuren conform de *Governance* richtlijn. Momenteel is het nog onduidelijk in hoeverre Vlaanderen wenst dat er een

⁷² Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaaleconomische Raad van Vlaanderen, art. 3, §2, waarin bepaald wordt dat de SERV de strategische adviesraad is voor het beleidsveld Energie, waar aan toegevoegd wordt: “*De opdracht van de Raad als strategische adviesraad voor het beleidsveld Energie heeft betrekking op de sociaaleconomische dimensie*”.

⁷³ Zie de taakstelling van de Minaraad, DABM van 5 april 1995, art. 11.2.1., §1, en zie hierbij de definitie van “milieu”, met daarin vervat onder meer “klimaat”, DABM, art. 1.1.2., §1, 1°.

⁷⁴ STROOMGROEP *GOVERNANCE* (2019), Synthesetekst Stroomgroep *Governance*, p. 32.

aanpassing komt van het huidig Belgisch NKEP. Mocht er een ontwerpevaluatie komen, dan zal deze, zoals reeds aangegeven, plaatsvinden in 2023.

De Minaraad wenst hierbij betrokken te worden.

- [37] **Behoud het stakeholdersoverleg van het departement Omgeving inzake luchtbeleid.** De Minaraad is van mening dat het tot dusverre gevoerde overlegproces, opgezet door het team lucht van het departement Omgeving, uitstekend verliep. De Raad vraagt dan ook dat een dergelijk overlegproces behouden zou blijven bij de overdracht van de taakstelling van de opdrachten inzake luchtbeleid naar de Vlaamse Milieumaatschappij.

Bibliografie

- EUROPEES PARLEMENT EN RAAD (2013), Besluit Nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 “Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet”. PB L 354/171, 28 december 2013.
- EUROPESE COMMISSIE (2015a), Mededeling over een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF
- EUROPESE COMMISSIE (2015b), Betere regelgeving voor betere resultaten – Een EU-agenda. COM(2015) 215 final, Straatsburg, 19 mei 2015.
- EUROPESE COMMISSIE (2016), Technical memo. New Energy Union Governance to deliver common goals. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/technical_memo_energyuniongov.pdf
- EUROPESE COMMISSIE (2017a), Maatregelen om milieuverslaggeving te stroomlijnen. COM(2017), 312 final, Brussel, 9 juni 2017.
- EUROPESE COMMISSIE (2017b), Better regulation “Toolbox”. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox_2.pdf
- EUROPESE COMMISSIE (2018), Verordening 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, (enz.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999>
- EUROPESE COMMISSIE (2019a), Werkdocument inzake de evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2019, landverslag – België, bijlage bij de mededeling van de Commissie, SWD(2019) 112 final, Brussel, 4 april 2019.
- EUROPESE COMMISSIE (2019b), National energy and climate plans (NECPs). https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en
- EUROPESE COMMISSIE (2020), Langetermijnstrategie voor 2050. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_nl
- MINARAAD, SERV EN SALV (2018), Vlaams klimaatbeleidsplan en energiebeleidsplan 2021-2030. <https://www.Minaraad.be/themas/klimaat/vlaams-klimaatbeleidsplan-2021-2030>
- PISMAN ET AL. (2018), Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen. Brussel, departement Omgeving.
- STROOMGROEP GOVERNANCE (2019), Synthesetekst Stroomgroep Governance. https://www.energiesparen.be/sites/default/files/atoms/files/20191002_synthesetekst_stroomgroep_governance_def.pdf
- VLAAMSE REGERING (2019), Vlaamse Regering 2019-2024 – regeerakkoord, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>.
- VLAAMSE REGERING (2020), Nota en beslissing betreffende de vaststelling van energie en klimaat als transversaal thema, VR 2020 0304 DOC.0294/1, 4 maart 2020.