

ADVIES
VAN 26 AUGUSTUS 2020
OVER AANPASSING VAN DIVERSE DECRETEN
INZAKE ENERGIE, KLIMAAT EN RAPPORTAGE

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	1
III.	ENERGIE-KLIMAAT EN RUIMTE	2
IV.	ORGANISATIE BELEIDSDOMEIN OMGEVING	2
V.	RAPPORTAGE DOOR HET DEPARTEMENT	4

I. SITUERING

1. SARO ontving op 15 juli 2020 een adviesvraag van minister Zuhail Demir over het ontwerp 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.¹

De adviesvraag gaat uit van een adviestermijn van dertig dagen. Met voorliggend advies goedgekeurd door de raad op 26 augustus 2020 komt SARO - gezien het zomerreces – zo snel als mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.

2. Voorliggend decreet zorgt voor - zoals opgenomen in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 - de omvorming van het Vlaams Energieagentschap naar het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap.²

De nota aan de Vlaamse Regering verduidelijkt verder: *‘Daarnaast geeft het decreet uitvoering aan het Vlaams Regeerakkoord door het concentreren van taken rond lucht(kwaliteit) bij de Vlaamse Milieumaatschappij. Het beleidsdomein Omgeving werd tijdens de vorige legislatuur gevormd, met het oog op de integrale benadering van het omgevingsbeleid. Gelet op deze beleidsambitie met voortzettende integratie van milieu(beleid) en ruimtelijke ordening(sbeleid) alsook de optie in het Vlaams regeerakkoord om sterker in te zetten op beleidsondersteunend onderzoek in het departement wordt de milieurapportage omgevormd naar een permanente rapportage inzake omgeving en waarin minstens ruimtelijke ordening wordt meegenomen.*³

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. SARO vindt het positief dat met voorliggend decreet een nauwere samenhang wordt gerealiseerd tussen energie en klimaat en wenst hierbij volgende aandachtspunten te formuleren:
 - SARO merkt op dat de koppeling van energie en klimaat nauw aansluit bij het Europees perspectief (energie- en klimaatplannen). De raad vraagt om de geïntegreerde koppeling met ruimtelijke ordening te bewaken; zowel op beleidsvoorbereidend als op uitvoerend niveau (zie deel III).
 - De raad vraagt een verdere verduidelijking van de relatie van het departement omgeving met de agentschappen (zie deel IV).
 - De raad ondersteunt de omschakeling van het tweejaarlijkse milieurapport naar een permanente vorm van rapportage inzake milieu en ruimte. De raad vraagt om dit niet enkel in het DABM maar ook in de VCRO te verankeren (zie deel V).

¹ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be>

² VR 2020 1007 DOC.0775/1 nota Vlaamse Regering pag.2

³ VR 2020 1007 DOC.0775/1 nota Vlaamse Regering pag.2

III. ENERGIE-KLIMAAT EN RUIMTE

4. Het energie- en klimaatbeleid is sterk verweven. De nota aan de Vlaamse Regering stelt: *‘Het beleid gericht op het bevorderen van de energie efficiëntie en de opwekking van hernieuwbare energie draagt rechtstreeks bij tot de vermindering van de broeikasgassen’*.⁴

De koppeling van energie en klimaat sluit nauw aan bij het Europees perspectief. De Europese Verordening 2018/1999 van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie vraagt onder meer de ontwikkeling van geïntegreerde energie- en klimaatplannen.⁵ Eind 2019 heeft Vlaanderen een geïntegreerd Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 opgemaakt, als onderdeel van het Nationale Energie- en Klimaatplan.⁶

5. De raad vraagt om de geïntegreerde koppeling (beleidsvoorbereidend en beleidsuitvoerend) tussen energie en klimaat met het ruimtelijk beleid te bewaken. Dit is onder meer van belang in relatie tot een beleidsdomein overschrijdende duurzame transitie: *‘Green Europe priorities underline the territorial dimension and spatial planning contributions to overarching policy priorities such as the United Nations Sustainable Development Goals, the Convention on Biological Diversity, the European Green Deal, the Paris Agreement, the EU Biodiversity Strategy for 2030, the European Landscape Convention, the EU Forest Strategy, Europe fit for the digital age, sustainable mobility and a fully integrated European transport network, as well as the transition to a circular economy in Europe and the application of an ecosystem-based approach.’* De nadruk ligt op een evenwichtige (gebalanceerde) territoriale ontwikkeling: territoriale cohesie.⁷

IV. ORGANISATIE BELEIDSDOMEIN OMGEVING

6. Beleidsdomein omgeving: relatie departement omgeving en agentschappen. Het beleidsdomein omgeving is sinds 1 april 2017 opgericht door een fusie van de beleidsdomeinen LNE en RWO. De bevoegdheden van het beleidsdomein omgeving zijn zeer ruim en omvatten de beleidsvelden ‘leefmilieu’, ‘natuur’, ‘energie’, ‘ruimte’, ‘onroerend erfgoed’, wonen’ en ‘dierenwelzijn’.

Binnen het beleidsdomein omgeving werd er voor geopteerd om één eengemaakt departement omgeving te maken (fusie van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en het departement Ruimte Vlaanderen). Daarnaast zijn - binnen het beleidsdomein omgeving - nog een tiental agentschappen opgericht die focussen op een specifiek beleidsveld. Voor het beleidsveld ‘wonen’ zijn er het agentschap Wonen-Vlaanderen en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, voor het beleidsveld ‘onroerend erfgoed’ is er het agentschap Onroerend Erfgoed, voor het beleidsveld ‘natuur’ zijn er het agentschap Natuur en Bos en het Instituut Natuur- en Bosonderzoek. Vervolgens is er nog de Vlaamse Landmaatschappij VLM (platteland en open ruimte), de Vlaamse Milieumaatschappij VMM (integraal waterbeleid, luchtkwaliteit), de OVAM (afval- en materialenbeheer, bodembeleid). Voor het beleidsveld ‘ruimte’ is er geen specifiek agentschap.^{8 9}

⁴ VR 2020 1007 DOC.0775/1 nota Vlaamse Regering pag.2

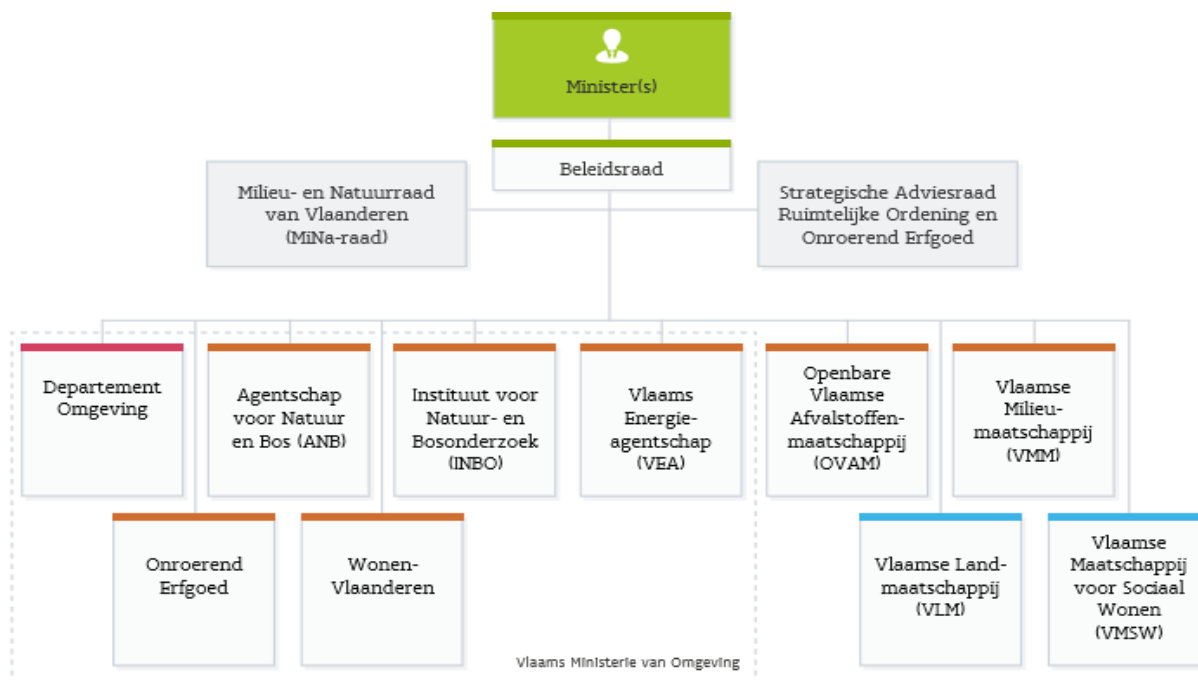
⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=NL>

⁶ <https://omgeving.vlaanderen.be/vlaams-energie-en-klimaatplan-2021-2030>

⁷ draft [Territorial Agenda 2030](#)

⁸ https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/2017_01_24_Departement_Omgeving.pdf

⁹ SARO 2018-32 | Advies van 24 oktober 2018 over de omgevingsraad



7. Voorgestelde wijzigingen in het beleidsdomein omgeving. Voorliggend decreet zorgt voor een aantal verschuivingen binnen het beleidsdomein omgeving. Een aantal taken en/of afdelingen worden herschikt tussen het departement omgeving en de agentschappen: ¹⁰
- de overheveling van de afdeling energie, klimaat en groene economie (met uitzondering van het team luchtkwaliteit) van het departement omgeving naar het Vlaams Energie Agentschap dat omgevormd wordt naar het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap,
 - de overheveling van het team lucht van de afdeling energie, klimaat en groene economie naar de Vlaamse Milieumaatschappij VMM.
 - de overheveling van de taken inzake rapportering van de VMM naar het beleidsdomein omgeving.
8. Uitklaren relatie departement en agentschappen. De raad stelt vast dat voorgaande wijzigingen zeer fragmentair zijn maar wel aansluiten bij een algemene tendens binnen het beleidsdomein omgeving om beleidsvoorbereiding en -uitvoering van een specifiek beleidsveld te centraliseren binnen één agentschap.¹¹ Inzake de overheveling van de taken inzake lucht naar de VMM verduidelijkt de memorie van toelichting: *‘Om de kennis, de beleidsvoorbereiding en -uitvoering te centraliseren worden taken rond lucht (met uitzondering van de verontreiniging als gevolg van broeikasgassen) ondergebracht bij één entiteit, meer bepaald de Vlaamse Milieumaatschappij.*¹²
- De raad vraagt verdere verduidelijking inzake de afstemming tussen de rol van het departement omgeving (dat volop inzet op een geïntegreerd omgevingsdenken) ten opzichte van de agentschappen (die steeds sterker inzetten op een specifiek beleidsveld van omgeving). Het is een belangrijke uitdaging voor het departement omgeving om zijn rol van ‘omgevings-integrator’ te

¹⁰ Het Vlaams Regeerakkoord voorziet in een herschikking van de Vlaamse administratie met betrekking tot de energie- en klimaatbevoegdheden: *‘De Vlaamse beleidsdoelstellingen vragen ambitieuze beleidsdomein-overschrijdende inspanningen. Om dit duidelijk in kaart te brengen zullen we elke klimaatmaatregel becijferen naar kostprijs en bijdrage aan de klimaatdoelstellingen. Om een coherent en geïntegreerd klimaat- en energiebeleid te voeren, versterken we het bestaande Vlaams Energie Agentschap tot een slagkrachtig Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA). We doen dit via overheveling van de afdeling energie, klimaat en groene economie uit het departement omgeving, m.u.v. het team luchtkwaliteit (dat bij de VMM wordt ondergebracht).’*

¹¹ In tegenstelling tot de initiële doelstelling om beleidsvoorbereiding te centraliseren bij het departement en beleidsuitvoering bij de agentschappen

¹² VR 2020 1007 DOC.0775/2bis memorie van toelichting pag.3

blijven bewaken.

Een specifiek knelpunt betreft de vaststelling dat voor 'ruimte' geen specifiek agentschap meer bestaat. Het beleidsveld 'ruimte' - zowel het beleidsvoorbereidend als het beleidsuitvoerend aspect - wordt opgenomen binnen het beleidsdomein omgeving; zoals reeds eerder gesteld binnen een geïntegreerd omgevingsdenken.

V. RAPPORTAGE DOOR HET DEPARTEMENT

9. Van milieurapport tot rapportage. Het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) regelt de milieurapportage en het tweejaarlijks opstellen van een milieurapport. Het DABM bepaalt tevens dat de Vlaamse Milieumaatschappij belast is met het opstellen van het milieurapport.

Met het voorliggend decreet wordt - in het kader van het streven naar een meer integrale benadering van het omgevingsbeleid - het milieurapport omgevormd naar een permanente rapportage inzake omgeving waarbij naast milieu minstens ook ruimtelijke ordening wordt meegenomen. Het DABM wordt als dusdanig aangepast.

10. Decretale verankering in VCRO. De raad ondersteunt de wijzigingen die met voorliggend decreet worden doorgevoerd aan artikelen 2.1.2 t.e.m. 2.1.6 van het DABM. Het is positief dat de stap wordt gezet naar een permanente vorm van rapportage inzake milieu en ruimte.

De raad heeft wel vragen bij het feit dat er geen decretale verankering van deze 'rapportage' is voorzien in de VCRO. De raad vraagt om - in afwachting van een eventuele codex omgeving (VCRO en DABM) - te onderzoeken in hoeverre de rapportage 'inzake milieu en ruimte' ook decretaal kan worden verankerd in de VCRO. Alvast dringt de raad aan op afstemming met artikel 1.2.1 van de VCRO dat voorziet in de rapportering omtrent de voortgang van planningsprocessen en de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen of Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Artikel 4 van voorliggend decreet bepaalt immers dat de rapportage tevens gericht is op '*een beschrijving en evaluatie van het tot dan toe gevoerde ruimtelijk beleid in het licht van de doelstellingen, vermeld in artikel 1.1.4 van de VCRO.*'

11. Rapportage door het departement. Met het voorliggend decreet wordt het departement omgeving bevoegd voor de rapportage. De raad ondersteunt dit maar wenst de beleidsambitie te benadrukken - zoals verwoord in de memorie van toelichting - om de rapportage te laten uitgroeien tot een volledige omgevingsrapportage.

In die zin verwijst de raad naar de rapportagetaken die nog vervat zitten bij de agentschappen binnen het beleidsdomein omgeving. Het decreet natuurbehoud voorziet de opmaak van het natuurrapport door het Instituut voor Natuur en Bos. De energierapportage blijft met voorliggend decreet verankerd bij het VEKA.

12. Samenwerking strategische adviesraden. Het voorliggend decreet voorziet geen rol van de strategische adviesraden in het proces tot opmaak van de rapportage. De raad verwijst naar zijn gezamenlijk advies van de strategische adviesraden van december 2013 met de aanbeveling: '*De samenwerking zou moeten worden versterkt tussen SAR's en (onderzoeks-) instellingen en steunpunten en de processen of programma's die bijdragen tot de wetenschappelijke beleidsonderbouwing. De stakeholders zouden via de adviesraden kunnen bijdragen tot de bepaling van de maatschappelijk relevante onderzoeksthema's en de formulering van de beleidsvragen.*'¹³

13. Plan-m.e.r regelgeving. In zijn advies van 18 december 2019 over de beleidsnota omgeving 2019-2024 ondersteunde SARO de ambitie van de minister om werk te maken van een kader inzake plan-MER-plicht waarbij duidelijkheid wordt verschaft inzake de plan-MER-plicht voor beleidsdocumenten, regelgeving, strategische en sectorale plannen. De raad wees op het belang



¹³ [SARO%202013-34%20Advies%20hervorming%20SARs.pdf](#)

van een robuust juridisch kader (o.a. versterking en efficiëntie van procedures) dat garant moet staan voor volwaardige omgevingseffectenonderzoek.

De Raad van State heeft recent geoordeeld in het Waals Gewest dat de Waalse watertoetskaarten onwettig zijn wegens gebrek aan voorafgaande plan-MER.¹⁴ Ondertussen heeft het Hof van Justitie op 25 juni 2020 een belangrijk arrest gevelde inzake plan-MER plicht met verregaande implicaties voor Vlaanderen.¹⁵ Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of de Vlaamse kaart voor overstromingsgevoelig gebied principieel plan-MER plichtig is. Mutatis mutandis geldt deze aanbeveling m.b.t de vaststelling van signaalgebieden op basis van de conceptnota signaalgebieden en de op basis hiervan uitgewerkte omzendbrief signaalgebieden.¹⁶

¹⁴ [RvSt, nr. 243.910 van 2 maart 2019](#) [RvSt, nr. 244.029 van 25 maart 2019](#) [RvSt, nr. 244.110 van 2 april 2019](#)

¹⁵ [Hof van Justitie op 25 juni 2020](#) : 'Er zij ook nog op gewezen dat het algemene karakter van het besluit en de omzendbrief van 2006 niet verhindert dat deze handelingen worden gekwalificeerd als „plannen en programma’s” in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42. Hoewel uit de bewoordingen van deze bepaling volgt dat het begrip „plannen en programma’s” betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld, bevat deze richtlijn immers juist geen bijzondere bepalingen voor beleid of algemene regelingen die een afbakening ten opzichte van plannen en programma’s zouden vereisen in de zin van deze richtlijn. De omstandigheid dat een nationale handeling een zeker niveau van abstractie vertoont en een doel van transformatie van een geografische zone nastreeft, vormt een illustratie van haar programmatische of planificatieve dimensie en verhindert niet dat zij valt onder het begrip „plannen en programma’s” (zie in die zin arrest van 7 juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C 671/16, EU:C:2018:403, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).'

¹⁶ [conceptnota signaalgebieden.pdf](#)  [scan ondertekende omzendbrief signaalgebieden LNE_2015_2.pdf](#) 
Redactie Storm, 'Plan-mer en inspraakplicht als uitdijende olievlek over water(beleid)' STORM 2020/2, 34/01.