



Advies

Decreet omgevingsrapportage en omvorming VEA

Brussel, 24 augustus 2020

Adviesvraag: 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

Adviesvrager: Zuhail Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Ontvangst adviesvraag: 15 juli 2020

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 24 augustus 2020

Contactpersoon: Julien Matheys – jmatheys@serv.be

Peter Van Humbeeck - pvhumbecck@serv.be

Mevrouw Zuhail Demir
Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Martelaarsplein 7
B-1000 BRUSSEL

contactpersoon

Julien Matheys
Peter Van Humbeeck

ons kenmerk

SERV_BR_20200824_decreeet-omvorming-VEA-tot-VEKA

Brussel

24 augustus 2020

Adviesvraag voorontwerp decreet omgevingsrapportage en omvormingen VEA

Mevrouw de minister,

Als bijlage vindt u het gevraagde advies van de SERV over het voorontwerp van decreet dat handelt over diverse bestuurlijke hervormingen in het beleidsdomein omgeving.

Wat de bepalingen rond omgevingsrapportage betreft, vraagt de SERV nog diverse aanpassingen van het voorontwerp. Zij moeten zorgen voor een verzekerde maatschappelijke betrokkenheid, transparantie en onafhankelijkheid van de rapportage. Daarnaast vraagt de SERV meer aandacht voor de inhoudelijke en strategische integratie van de omgevingsrapportage en voor een duidelijke ambtelijke taakverdeling.

Wat de bepalingen inzake de omvorming van VEA tot VEKA betreft, vraagt de SERV geen aanpassingen aan het voorontwerp. Wel blijft de bezorgdheid dat de loutere bundeling van taken en personeel geen feitelijke versterking inhoudt van de beleids capaciteit rond energie en klimaat.

De SERV is vragende partij om ook over het uitvoeringsbesluit bij het voorontwerp om advies te worden gevraagd.

Wij hopen, mevrouw de minister, u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

Inhoud

Inhoud	4
Advies	5
1 Inleiding	5
2 Naar een geïntegreerde omgevingsrapportage	5
Regel de maatschappelijke betrokkenheid decretaal	5
Verzeker de transparantie	6
Waarborg de onafhankelijkheid	7
Versterk het geïntegreerd karakter van de omgevingsrapportage	7
Verduidelijk de ambtelijke taakverdeling en organisatie.....	8
3 Omvorming VEA tot VEKA en herschikking van opdrachten klimaat en lucht .	9



Advies

1 Inleiding

Het voorontwerp van decreet waarover de SERV om advies werd gevraagd, regelt:

1. De omvorming van de milieurapportage tot omgevingsrapportage;
2. De omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap en de integratie van opdrachten inzake klimaat van het departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap;
3. De integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij.

Wat de bepalingen rond omgevingsrapportage betreft, vraagt de SERV nog diverse aanpassingen van het voorontwerp. Zij moeten zorgen voor een verzekerde maatschappelijke betrokkenheid, transparantie en onafhankelijkheid van de rapportage, een sterkere inhoudelijke en strategische integratie van de omgevingsrapportage, en een duidelijke ambtelijke taakverdeling.

Wat de bepalingen inzake de omvorming van VEA tot VEKA betreft, vraagt de SERV geen aanpassingen aan het voorontwerp. Wel blijft de bezorgdheid dat de loutere bundeling van taken en personeel geen feitelijke versterking inhoudt van de beleids capaciteit rond energie en klimaat.

In dit advies worden deze bemerkingen nader geconcretiseerd. De SERV is vragende partij om ook over het uitvoeringsbesluit bij het voorontwerp om advies te worden gevraagd.

2 Naar een geïntegreerde omgevingsrapportage

Het voorontwerp wijzigt diverse bepalingen rond milieurapportage. De bedoeling is om de bestaande milieurapportage om te vormen tot een rapportage inzake omgeving waarin minstens ook ruimtelijke ordening wordt meegenomen. Het uitgangspunt daarbij blijft een onderbouwde rapportage dat helpt beleidskeuzen *evidence based* en wetenschappelijk te onderbouwen.

De SERV gaat akkoord met deze doelstellingen maar meent dat er in het decreet meer aandacht moet zijn voor de noodzakelijke randvoorwaarden om te komen tot een goede omgevingsrapportage. Betrokkenheid, transparantie en onafhankelijkheid hangen nauw samen en zijn cruciaal voor een goede omgevingsrapportage. Daarnaast vraagt de SERV ook meer aandacht voor de inhoudelijke en strategische integratie van omgevingsrapportage en voor een duidelijke ambtelijke taakverdeling.

De SERV is in elk geval vragende partij om ook over het uitvoeringsbesluit bij het voorontwerp om advies te worden gevraagd.

Regel de maatschappelijke betrokkenheid decretaal

De SERV hecht veel belang aan de wetenschappelijke en maatschappelijke betrokkenheid bij de omgevingsrapportage.

In de bestaande regelgeving (DABM, art. 2.1.5) werd die betrokkenheid bij de milieurapportage structureel verankerd via een stuurgroep waarvan de leden werden voorgedragen door de overheid, samenleving, middenveld en wetenschap (concreet op voordracht van de SERV, de Minaraad, de VARIO, het Voorzitterscollege, en onafhankelijke deskundigen). Ook in het kader van het Vlaamse statistiekbeleid is dat voorzien, via de Raad voor Vlaamse Openbare Statistieken (art. 4 BVR Vlaamse openbare statistieken). In het voorontwerp is nu opgenomen dat de Vlaamse Regering nadere regels kan bepalen inzake de maatschappelijke en wetenschappelijke begeleiding en ondersteuning van de rapportage (art. 6). Dit is nog weinig concreet en ook de memorie van toelichting bevat hierover geen nadere uitleg.

De SERV vindt maatschappelijke betrokkenheid belangrijk genoeg om de waarborgen ervoor in het decreet op te nemen in plaats van in een uitvoeringsbesluit. Het uitvoeringsbesluit kan dat vervolgens nader uitwerken. Daarbij moet worden gezocht naar een werkzame formule voor een betekenisvolle en structurele maatschappelijke en wetenschappelijke betrokkenheid. De formule van een stuurgroep met een onafhankelijke voorzitter (cf. MIRA, NARA) heeft daarbij in het verleden zijn waarde bewezen.

Verzeker de transparantie

De transparantie van de omgevingsrapportage moet verzekerd zijn.

In de huidige regelgeving zat er een duidelijke tweejaarlijkse periodiciteit voor het milieurapport. Die wordt nu verlaten voor een meer flexibel systeem van continue rapportage, over meerdere omgevingsthema's en invalshoeken (verleden, heden, toekomst) en een ruime verspreiding via meerdere producten (cijfers, kaarten, rapporten) en kanalen (analoog, digitaal). De Vlaamse Regering krijgt ook de mogelijkheid om specifieke rapportages te vragen over specifieke onderwerpen. Daarom wordt ook niet langer gesproken over een milieurapport, wel over omgevingsrapportage (zie art. 5, 6 en 7).

Dat is uiteraard positief, maar het wordt ex ante voor belanghebbenden waaronder de SERV minder transparant dan vandaag waarover zal worden gerapporteerd en wanneer wat kan worden verwacht. Tevens moet worden vermeden dat de vraag naar specifieke rapportages de beschikbare capaciteit te boven gaat en ten koste gaat van de basisopdrachten.

Daarom vraagt de SERV om, naar analogie met het Vlaamse statistiekbeleid (art. III.111 van het bestuursdecreet) te werken met een periodiek en publiek beschikbaar programma waarin de planning en afspraken worden opgenomen voor de omgevingsrapportage en de verspreiding van de resultaten. Dit instrument zou moeten worden opgenomen in het decreet. Het uitvoeringsbesluit kan dit nader uitwerken, en hierin bv. ook een rol geven aan een stuurgroep (cf. supra) of een wetenschappelijke raad van toezicht en de voorwaarden en procedure voor specifieke rapporten uitwerken. Hiervoor kan ook inspiratie gezocht worden bij de werking van het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving.

Daarnaast vraagt de SERV om, opnieuw zoals in het Vlaamse statistiekbeleid, te werken met een vaste publicatiekalender voor belangrijke, recurrente cijfers. Zulke vaste frequentie en geregelde periodiciteit zorgt voor voorspelbaarheid en verzekerde publieke transparantie van deze gegevens, is nodig voor longitudinale vergelijking en analyse, en wellicht verplicht in het kader van internationale afspraken met UNFCCC, CBD en EEA. Ook dit wordt best in het decreet zelf opgenomen.

Waarborg de onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid is naast maatschappelijke betrokkenheid en transparantie een derde cruciale randvoorwaarde voor een goede omgevingsrapportage.

In de milieurapportage waren er via de bevoegdheden en samenstelling van de MIRA-stuurgroep decretale waarborgen ingebouwd voor de wetenschappelijkheid en onafhankelijkheid van de rapportages. Deze stuurgroep was immers belast met de algemene begeleiding van de opstelling van het milieurapport en droeg er decretaal de eindverantwoordelijkheid voor (art. 2.1.5 DABM). Ook in het Vlaamse statistiekbeleid zijn er, in navolging van Europese regelgeving, decretale waarborgen voor onafhankelijkheid: De Vlaamse Statistische Autoriteit is wetenschappelijk en professioneel onafhankelijk in de uitvoering van haar taken (art. III.108 van het bestuursdecreet). Ook op veel andere niveaus is dat het geval (cf. Nationale Bank, planbureaus in Nederland, het Europees Milieuagentschap (EEA) dat als onafhankelijke wetenschappelijke instelling als taak heeft om betrouwbare en onafhankelijke informatie over het milieu te verstrekken, enz.).

Dat is geen toeval. Die onafhankelijkheid is erg belangrijk. Het bepaalt mee de wetenschappelijke kwaliteit en publieke geloofwaardigheid. Bovendien leert de ervaring, in Vlaanderen en elders, dat (zelfs met wettelijke of organisatorische waarborgen) het gevaar van politieke inmenging steeds reëel blijft, zeker voor politiek gevoelige materies. Dat de verantwoordelijkheid voor de rapportage nu komt te liggen bij het departement omgeving (art. 6), dat van nature dicht bij de minister staat, biedt op het vlak van onafhankelijkheid dus weinig garanties.

De SERV zou dan ook graag toegelicht zien welke noodzakelijke mechanismen voor onafhankelijkheid in het nieuwe kader van de omgevingsrapportage worden voorzien. Zelf ziet de SERV meerdere mogelijkheden die grondige afweging verdienen, zoals de rapportage organiseren onder een verzelfstandigd agentschap (cf. de formule van een planbureau, EEA), decretale waarborgen uitwerken voor de onafhankelijke uitvoering (cf. Vlaamse Statistische Autoriteit), een stuurgroep die decretaal de eindverantwoordelijkheid heeft (cf. MIRA), enz. Daarnaast zijn ook een 'eigen' budget en de mogelijkheid om (naast de aanlevering van data en informatie door andere entiteiten) eigen studies te doen om data- en onderzoekshiaten in te vullen belangrijke hefboomen voor onafhankelijkheid.

Versterk het geïntegreerd karakter van de omgevingsrapportage

De bedoeling van het decreet is om de integrale benadering van het omgevingsbeleid door te trekken naar de rapportage. Daarom wordt de bestaande milieurapportage (MIRA) en natuurrapportage (NARA) en de bestaande nog niet decretaal geregelde rapportage inzake ruimtelijke ordening (Ruimterapport – RURA) omgevormd tot een 'rapportage inzake omgeving waarin minstens ook ruimtelijke ordening wordt meegenomen'. De huidige driedelige decretale opdracht van MIRA (en NARA) wordt daarbij als basis genomen en uitgebreid naar ruimtelijke ordening. Het nieuwe art. 2.1.3 DABM luidt:

'De rapportage omvat minstens:

1. *een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu en de ruimtelijke ordening;*
2. *een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid voor zover dit relevant is voor de toetsing van de resultaten van het gevoerde milieubeleid aan de in de milieuregelgeving of de milieuplanning vastgestelde beleidsdoelstellingen en 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 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

3. *een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu en ruimtelijke ordening bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's.'*

Bovendien wordt reeds in het kader van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu een natuurrapport opgesteld in het kader van de milieurapportage. Dit rapport zal een herkenbaar maar integraal deel uitmaken van de resultaten van de omgevingsrapportage.

De SERV wenst hierbij drie bemerkingen te formuleren die de inhoudelijke en strategische integratie van omgevingsrapportage moeten versterken:

Ten eerste vraagt de SERV nadere eisen of toelichting van het noodzakelijke gezamenlijk conceptueel apparaat of convergerende 'methodische benaderingen' die ervoor moeten zorgen dat de rapportage van milieu en ruimte (en natuur) een samenhangend geheel gaan vormen en daadwerkelijk geïntegreerd verlopen. Anders gezegd: hoe wordt ervoor gezorgd dat omgevingsrapportage meer is dan de loutere bundeling van drie afzonderlijke rapportages (RURA, MIRA en NARA)?

Ten tweede heeft de SERV vragen bij de omschrijving van de opdracht tot evaluatie van het milieu- en ruimtelijk beleid. Die opdracht wordt nu beperkt tot een toetsing van de resultaten van het gevoerde beleid aan vooropgestelde doelstellingen. Zulke 'goal based evaluation' is belangrijk, maar beleidsevaluatie mag daartoe niet worden beperkt. Er is immers niet enkel behoefte aan regelmatige evaluatie van de 'distance to targets'. Ook de 'targets' moeten geëvalueerd kunnen worden ('goal free evaluation'). Bovendien zijn er ook andere aspecten die het voorwerp kunnen uitmaken van een evaluatie. De SERV vraagt dan ook om te verduidelijken hoe die evaluatieopdracht in het kader van de rapportage wordt gezien en hoe die zich verhoudt tot de beleidsevaluaties die elders gebeuren, ook om dubbel werk of hiaten te vermijden.

Ten derde is de omschrijving van de integratie onduidelijk: wat betekent hier 'minstens'? Dat er (later?) meer deeldomeinen bij kunnen komen (welke?). Ook de positie van het natuurrapport blijft onduidelijk: het wordt afzonderlijk opgesteld en zal een herkenbaar maar integraal deel uitmaken van de resultaten van de omgevingsrapportage. Wat betekent dat voor de beoogde integrale benadering van het omgevingsbeleid?

Verduidelijk de ambtelijke taakverdeling en organisatie

Het voorontwerp legt de uitvoering van de omgevingsrapportage bij het Departement Omgeving (art. 6, nieuw artikel 2.1.5 §1 DABM). De achterliggende visie is die van een netwerkorganisatie binnen het beleidsdomein, omdat data verspreid zitten over de verschillende entiteiten en samenwerkingsverbanden zullen nodig zijn met andere openbare instellingen en wetenschappelijke instituten. Drie zaken zijn daarbij nog onduidelijk.

Een eerste is hoe de opdrachten rond *klimaatrapportage* en rond specifieke klimaatrapporten op vraag van de Vlaamse Regering (in de memorie van toelichting wordt expliciet 'de opstap maken naar koolstofarme en klimaatneutrale samenleving' vermeld) zullen worden ingevuld omdat het voorontwerp net een integratie van de opdrachten en bundeling van de expertise en capaciteit inzake klimaat van het Departement Omgeving in het nieuwe VEKA beoogt.

Een tweede, gelijkaardige vraag betreft de verantwoordelijkheden voor '*luchtrapportage*'. Volgens art. 10 van het voorontwerp behoort de rapportage over de uitvoering van het luchtbeleid voortaan

tot de opdracht van de VMM (nieuw art. 10.2.3, §2 2°DABM). Ook is het dus onduidelijk waar de opdracht en verantwoordelijkheden voor de rapportage liggen.

Een derde vraag is die naar de verhouding met het *natuur*rapport dat volgens het voorontwerp een herkenbaar maar integraal deel zal uitmaken van de resultaten van de rapportage (art. 11 dat art. 10 van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu wijzigt). Volgens het voorontwerp is het Departement Omgeving daarvoor bevoegd (art. 6, samen te lezen met art. 4 dat art. 2.1.3 DABM wijzigt) en volgens de memorie kunnen specifieke rapporten op vraag van de Vlaamse Regering ook ingaan op bv. verlies van biodiversiteit en bescherming van natuurlijk kapitaal. Volgens het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (art. 5, art. 10) is echter het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek bevoegd voor het natuurrapport (art. 10) en heeft het als opdracht ten behoeve van de Vlaamse regering alle passende, wetenschappelijke studies en onderzoeken te verrichten in verband met het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (art. 5).

Hierover zou de SERV graag meer uitleg willen zien in de memorie van toelichting.

3 Omvorming VEA tot VEKA en herschikking van opdrachten klimaat en lucht

Het voorontwerp van decreet bevat wat de omvorming van VEA tot VEKA en de herschikking van opdrachten klimaat en lucht betreft louter legistische aanpassingen aan verschillende bestaande decreten om de voorgenomen integraties en verschuivingen te regelen. Bijgevolg heeft de SERV hier geen verdere bemerkingen bij.

De SERV kijkt vooral uit naar de verdere stappen die de Vlaamse Regering zal zetten ter operationalisering van het VEKA, waaronder de geplande uitvoeringsreglementering.

In dat verband wenst de SERV te wijzen op een aantal elementen uit eerdere SERV-adviezen:

- De voorgenomen versterking van het VEA tot een slagkrachtig VEKA is een goede zaak. De overheveling van (een deel van) de afdeling energie, klimaat en groene economie uit het departement omgeving geeft kansen op meer coherentie en efficiëntie. Aan de andere kant is het geen feitelijke versterking van de **beleids capaciteit** rond energie en klimaat. Het voorliggende voorontwerp houdt immers enkel een verschuiving in van bestaande opdrachten inzake klimaat van het Departement Omgeving naar het nieuwe Vlaams Energie- en Klimaatagentschap. De nota aan de Vlaamse regering stelt dat het niet gaat om een uitbreiding van het aantal VTE's. In eerdere adviezen heeft de SERV nochtans gepleit voor capaciteitsverschuivingen uit andere delen van de Vlaamse overheid. De SERV vraagt dan ook dat de regering in de memorie bij het decreet zou toelichten hoe de goede intenties in de beleidsnota's Energie en Klimaat 2019-2024 omtrent governance zullen worden waargemaakt zonder een versterkte capaciteit hiervoor via verschuivingen binnen de Vlaamse overheid.
- Gezien het belang van **goede data** voor beleidsvoorbereiding, - uitvoering, -opvolging en - handhaving vraagt de SERV dat het VEKA een prioriteit maakt van onderzoek naar hoe geïntegreerde dataplatformen best vorm krijgen zodat er gezorgd kan worden voor meer en betere data over de energie- en klimaattransitie, o.a. ter verfijning van de emissie-inventaris

en de energiebalans, twee van de huidige kernopdrachten van VEA en het beleidsdomein Omgeving.

- Goed beleid is niet alleen onderbouwd maar ook **overlegd**. De SERV heeft daarom al herhaaldelijk het belang van een goede betrokkenheid van belanghebbenden benadrukt. Het departement Omgeving had m.b.t. de beleidsplannen rond lucht een traditie van goed stakeholdersoverleg. Dit mag niet verloren gaan door de verschuiving van de opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving naar de Vlaamse Milieumaatschappij.

De SERV blijft vanzelfsprekend beschikbaar om het vervolgtraject dat moet leiden tot een slagkrachtig VEKA te ondersteunen.