

KERNVRAGEN OVER MILIEUKWALITEITSNORMEN
Aanzet voor een duidelijker beleidskader

INHOUD

1. SAMENVATTING.....	3
2. INLEIDING	6
2.1 <i>Situering en aanleiding</i>	6
2.2 <i>Doel</i>	8
2.3 <i>Opbouw en inhoud</i>	9
3. MILIEUKWALITEITSNORMEN: WELKE DEFINITIES EN BEGRIPPEN?	12
3.1 <i>Huidige situatie</i>	12
3.2 <i>Analyse</i>	18
3.3 <i>Conclusie en voorstellen van de SERV</i>	27
4. MILIEUKWALITEITSNORMEN: EEN LOUTER WETENSCHAPPELIJKE AANGELEGENHEID?29	
4.1 <i>Huidige situatie</i>	29
4.2 <i>Analyse</i>	32
4.3 <i>Conclusie en voorstellen van de SERV</i>	38
5. MILIEUKWALITEITSNORMEN: DOORWERKING IN HET BELEID?	39
5.1 <i>Huidige situatie</i>	39
5.2 <i>Analyse</i>	40
5.3 <i>Conclusie en voorstellen van de SERV</i>	46

1. **SAMENVATTING**

De SERV heeft vroeger reeds vastgesteld dat er in de praktijk *zeer uiteenlopende opvattingen* bestaan over milieukwaliteitsnormen, en meer bepaald over de precieze betekenis van milieukwaliteitsnormen, de te volgen werkwijze bij de bepaling van milieukwaliteitsnormen en de doorwerking van milieukwaliteitsnormen in het verdere milieubeleid. Dit betekent dat er over alle belangrijke aspecten van milieukwaliteitsnormen onduidelijkheid heerst, zowel bij de overheid als bij de doelgroepen, terwijl milieukwaliteitsnormen in het milieubeleid en het milieurecht toch een centrale plaats innemen.

Daarom vraagt de SERV dat een duidelijker beleidskader wordt uitgewerkt. In dit document geeft de Raad daartoe een aanzet. Met name heeft de SERV de uiteenlopende opvattingen over milieukwaliteitsnormen geanalyseerd en eigen voorstellen geformuleerd.

Het betreft in hoofdzaak een aantal procedurele punten die volgens de SERV op een meer geïntegreerde wijze een maatschappelijke afweging realiseren. Voor de SERV moeten immers én ecologische én andere maatschappelijke bekommernissen evenwichtig worden meegenomen in de besluitvorming rond milieukwaliteitsnormen.

Naast de hier behandelde kernvragen zijn er nog talrijke andere onduidelijkheden en discussiepunten, die de Raad niet verder heeft uitgewerkt. De analyse is, zoals vermeld, enkel een aanzet voor het gevraagde beleidskader en is lang niet uitputtend. Het is dan ook mogelijk dat de SERV in de loop van de debatten zijn voorstellen verder aanvult of bijstelt.

De Raad hoopt dat deze analyse verder wordt gebruikt door de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. De werkzaamheden van de ad hoc commissie "Milieu en Gezondheid" die recent in de schoot van het Parlement werd opgericht, vormen daartoe een goed aangrijpingspunt. De gemaakte analyse kan volgens de Raad ook worden gebruikt als input op internationale fora.

De belangrijkste inzichten kunnen als volgt worden samengevat:

1. Milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld in de vorm van grens-, richt- en streefwaarden. Grenswaarden zijn volgens het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid bindend en mogen, behalve in geval van overmacht, niet worden overschreden. De bindende kracht van richt- en streefwaarden is minder groot. Zij hebben vooral een beleidsmatige betekenis. Vandaag worden grenswaarden vaak gedefinieerd als een *gevaarsdrempel* of een maximaal toelaatbaar risiconiveau. Dit heeft voor gevolg dat in situaties waarin de bestaande toestand van het milieu slechter is dan de grenswaarde, er soms geen haalbare maatregelen mogelijk zijn om de grenswaarde te halen. Dit is op een aantal terreinen de huidige situatie in Vlaanderen, waardoor de “bindende” grenswaarden in de praktijk quasi permanent worden overschreden, deze overschrijdingen worden gedoogd en grenswaarden dus enkel *op papier* bestaan. Dit heeft geen enkele zin. Daarom is de SERV van oordeel dat ook grenswaarden rekening moeten houden met de maatschappelijke haalbaarheid en de concrete implicaties.
2. In Vlaanderen leeft de opvatting dat milieukwaliteitsnormen moeten worden vastgesteld op grond van wetenschappelijk ecotoxicologisch of epidemiologisch onderzoek, zonder tussenkomst van de politiek. De SERV is het hier niet mee eens. Wetenschappelijke informatie is essentieel is voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen, maar de te maken keuzen bij een milieurisicobeoordeling zijn geen zuiver wetenschappelijke of technische aangelegenheid. Zij zijn in grote mate maatschappelijk-politiek. Het definiëren van wat een aanvaardbaar risico is bijvoorbeeld, behoort eerder tot het terrein van de politieke besluitvorming dan van de wetenschap. Daarom moet volgens de SERV aan het vastleggen van milieukwaliteitsnormen steeds een maatschappelijk-politiek debat vooraf gaan. Het vastleggen van milieukwaliteitsnormen kan niet louter aan wetenschappers worden overgelaten. In deze context pleit de Raad tevens voor een grotere betrokkenheid van het *Vlaams Parlement* bij de totstandkoming van milieukwaliteitsnormen.
3. Er wordt soms van uitgegaan dat het maatschappelijk-politiek debat dat aan het vastleggen van milieukwaliteitsnormen moet vooraf gaan, enkel moet worden gevoed door een wetenschappelijke inschatting van de veroorzaakte milieuschade en van de negatieve gevolgen ervan voor mens, natuur en economie. Een afweging tussen milieubelangen en andere maatschappelijke belangen zou niet aan de orde zijn bij het vastleggen van milieukwaliteitsnormen. Ook hiermee kan de Raad niet akkoord gaan.

Het debat kan niet uitsluitend op basis van natuurwetenschappelijke informatie en uitgaande van ecologische wenselijkheden gebeuren. Maatschappelijke doelstellingen of normen kunnen niet anders dan het resultaat zijn van een maatschappelijk afwegingsproces. Men kan dan ook moeilijk goede beslissingen nemen indien men enkel geïnformeerd is over de milieu- en gezondheidseffecten van milieuverontreiniging, en geen zicht heeft op de maatschappelijke gevolgen van de voorgenomen doelstellingen en normen. Informatie over de beide kanten van de afweging is noodzakelijk.

4. Tot slot bestaan er in Vlaanderen voornemens om de relatie tussen milieukwaliteitsnormen en vergunningsvoorwaarden van hinderlijke inrichtingen verder te ontwikkelen. Soms gaat dit in de richting van een directe koppeling of automatisme tussen een (dreigende) overschrijding van milieukwaliteitsnormen en een weigering of verstrenging van een milieuvergunning. Overschrijdingen van milieukwaliteitsnormen worden echter niet alleen veroorzaakt door puntbronnen, maar in vele gevallen ook door diffuse of andere niet-vergunningsplichtige bronnen van verontreiniging. In dat geval wordt door de milieuvergunningen slechts een deel van de bronnen van verontreiniging gevat. Een vergunning is bovendien slechts één van de manieren waarop de hinder van een inrichting kan worden beheerd of de milieukwaliteitsnormen kunnen worden gerealiseerd. Bovendien moet ook rekening worden gehouden met kosteneffectiviteitsaspecten. Daarom mag er volgens de SERV geen automatisme bestaan tussen een overschrijding van milieukwaliteitsnormen en een weigering of verstrenging van de milieuvergunning. De SERV gaat dus niet akkoord met een systeem waarbij altijd alleen de milieuvergunning van hinderlijke inrichtingen zou worden aangepakt en andere bronnen van verontreiniging ongemoeid worden gelaten of andere mogelijke instrumenten niet worden bekeken. De milieukwaliteitsnormen en het vergunningenbeleid mogen niet worden losgekoppeld van de afwegingen die moeten gebeuren in het kader van de milieubeleidsketen en het normale milieubeleidsproces. Dit sluit overigens niet uit dat na afweging toch milieuvergunningen worden verstrengd.

2. INLEIDING

2.1 Situering en aanleiding

Milieukwaliteitsnormen nemen in het milieubeleid en het milieurecht een *centrale plaats* in. Milieukwaliteitsnormen bepalen immers aan welke kwaliteitseisen het milieu moet voldoen¹. Zij worden door de overheid gehanteerd bij het plannen en realiseren van haar beleid². In het bijzonder dienen zij als referentiekader voor het verlenen van milieuvergunningen³. Bovendien heeft de Minister van Leefmilieu gesteld dat het instrument milieukwaliteitsnormen intensiever moet worden gebruikt⁴.

De milieukwaliteitsnormen waaraan de verschillende delen van het milieu in het Vlaamse Gewest moeten voldoen, zijn *opgenomen in Vlarem II*⁵. Deel 2 van Vlarem II bevat de algemene regels en de beleidstaken terzake. De specifieke waarden voor lucht, oppervlaktewater, grondwater, bodem en geluid zijn opgenomen in de bijlagen van Vlarem II.

Het is duidelijk dat de huidige milieukwaliteitsnormen zullen worden *gewijzigd* en verder *aangevuld*. Dit is logisch en noodzakelijk gezien de huidige toestand van het leefmilieu een dynamiek van geleidelijk strengere normen vereist. Bovendien bestaat er heel wat kritiek op de bestaande waarden⁶. Nieuwe inzichten, beleidsvoornemens en –beslissingen leiden eveneens vaak ook tot nieuwe of aangepaste milieukwaliteitsnormen⁷.

¹ Zie art. 2.2.1. van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en art. 2.1.1. van Vlarem II.

² Zie art. 2.1.2. van Vlarem II.

³ Zie art. 3.3.0.1. § 1 van Vlarem II.

⁴ Minister Vera Dua. Beleidsnota leefmilieu 2000-2004.

⁵ Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, zoals gewijzigd op 6 september 1995, 26 juni 1996, 3 juni 1997, 17 december 1997, 24 maart 1998, 6 oktober 1998, 19 januari 1999, 15 juni 1999, 3 maart 2000, 17 maart 2000 en 17 juli 2000.

⁶ Van vele milieukwaliteitsnormen is vandaag niet precies (meer) geweten waarop zij concreet zijn gebaseerd. Sommige waarden zijn bovendien niet of onvoldoende onderbouwd. Zo is bijvoorbeeld de norm voor grondwater een kopie van de drinkwaternorm, wat aanleiding geeft tot zeer bizarre parameters en waarden. Zie terzake bv. CEM, Commissie Evaluatie Milieu-uitvoeringsreglementering, Eindverslag over de evaluatie van de milieukwaliteitsdoelstellingen, december 1998.

⁷ Zo wordt onder meer in de context van de omzetting van de Europese kaderrichtlijn water gesproken van het vastleggen van normen voor waterkwantiteit en habitatkwaliteit en van waterkwaliteitsnormen voor andere mens- en natuurgerichte functies dan de huidige vier die in de wetgeving zijn opgenomen, nl. de milieukwaliteitsnormen voor drink-, zwem-, vis- en schelpdierwater.

In het *decreet van 5 april 1995* houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid is voorzien dat de Vlaamse regering elk ontwerp van besluit houdende vaststelling of wijziging van milieukwaliteitsnormen ter advisering dient voor te leggen aan de SERV en de MiNa-Raad⁸.

Dit gebeurde de eerste keer op 1 augustus 2000, voor tien gevaarlijke stoffen⁹. Het betrof milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater die nog niet in Vlarem II waren opgenomen, terwijl dit in uitvoering van de Europese Richtlijn 76/464/EEG¹⁰ verplicht is. België werd hiervoor reeds veroordeeld door het Europese Hof van Justitie¹¹.

In zijn advies van 11 oktober 2000 over dit voorontwerp van besluit stelde de SERV een aantal tekortkomingen vast. Volgens de Raad was de achterliggende reden voor het merendeel van de vastgestelde problemen, het ontbreken van een duidelijk *beleidskader* inzake milieukwaliteitsnormen.

Met name merkte de SERV op dat er, ondanks het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, tussen de verschillende actoren nog steeds zeer uiteenlopende opvattingen bestaan over nagenoeg alle belangrijke aspecten inzake milieukwaliteitsnormen:

- over de *definities*, of precieze betekenis van milieukwaliteitsnormen (in het bijzonder over de begrippen grens-, richt- en streefwaarden);
- over de *werkwijze*, of de te volgen stappen en te hanteren criteria bij de bepaling van milieukwaliteitsnormen (in het bijzonder over de rol van sociaal-economische informatie);
- over de *gevolgen*, of de manier waarop milieukwaliteitsnormen hun doorwerking vinden in het verdere milieubeleid en de bronnencontrole (in het bijzonder over de koppeling met milieuvergunningen).

De SERV stelde dan ook dat een duidelijk beleidskader nodig is, omdat in de huidige situatie:

⁸ Zie artikel 2.2.1.

⁹ Voorontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, inmiddels goedgekeurd door de Vlaamse regering op 19 januari 2001.

¹⁰ Richtlijn van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (76/464/EEG).

¹¹ Veroordeling van 21 januari 1999, zaak C-207/97.

- Er telkens opnieuw, voor elk afzonderlijk dossier waarin milieukwaliteitsnormen worden vastgelegd, een bepaalde interpretatie en werkwijze kan worden gekozen, waardoor er geen samenhang is tussen de verschillende milieukwaliteitsnormen;
- Er telkens opnieuw onduidelijkheid zal bestaan over hoe de normen tot stand zijn gekomen, en deze 'black box' ook de latere evaluatie bemoeilijkt;
- Er telkens opnieuw discussies zullen ontstaan over de gevolgde werkwijze, vooral over de rol van sociaal-economische informatie bij het bepalen van milieukwaliteitsnormen;
- Het niet duidelijk is hoe de overheid met de milieukwaliteitsnormen zal omgaan in het milieubeleid, waardoor ook de praktische implicaties moeilijk kunnen worden ingeschat.

Daarom vroeg de Raad dat hierover een maatschappelijk overleg en een parlementair debat zou worden georganiseerd. Tegelijk werd aangekondigd dat de SERV bereid was hiertoe de aanzet te geven.

De Raad heeft daarom nadien de hiervoor geschetste probleemstelling verder uitgewerkt in een discussienota¹². Vervolgens werd hierover een discussienamiddag georganiseerd met een aantal betrokken actoren¹³.

De voorliggende tekst is het eindresultaat van dit proces en geeft de probleemstelling en de mening van de SERV weer over de vermelde kernvragen inzake milieukwaliteitsnormen.

2.2 Doel

De voorliggende analyse is voornamelijk bedoeld als een *aanzet* voor het gevraagde beleidskader inzake milieukwaliteitsnormen.

Met name wordt de hiervoor aangegeven probleemstelling verder uitgewerkt en worden concrete oplossingsrichtingen geformuleerd. *Deze gelden als suggesties van de Raad voor het verdere debat.*

¹² Discussienota Milieukwaliteitsnormen. Brussel, SERV, 14 november 2000.

¹³ Deze rondetafelbijeenkomst vond plaats op 8 december 2000, met vertegenwoordigers van de overheid (AMINAL, OVAM, VMM, VLM, kabinet van de Minister van Leefmilieu en Landbouw), de wetenschappelijke wereld (Universiteit Gent, KU Leuven, VITO), de milieubeweging, het Secretariaat van de MiNa-Raad en de sociale partners (ABVV, ACV, ACLVB, BB, UNIZO, VEV). De Raad wenst deze personen te danken voor hun constructieve en waardevolle bijdrage.

Naast de hier behandelde kernvragen zijn er nog talrijke andere onduidelijkheden en discussiepunten, die de Raad niet verder heeft uitgewerkt¹⁴. De analyse is, zoals vermeld, enkel een aanzet voor het gevraagde beleidskader en is lang niet uitputtend. Het is dan ook mogelijk dat de SERV in de loop van de debatten zijn voorstellen verder aanvult of bijstelt.

De Raad hoopt dat de hierna volgende analyse wordt opgepikt door de *Vlaamse regering*. Het is immers belangrijk dat meer duidelijkheid wordt geboden, zowel aan de administratie en de wetenschappelijke wereld als aan de doelgroepen, over de wijze waarop milieukwaliteitsnormen tot stand moeten komen en in het milieubeleid moeten doorwerken.

Volgens de Raad dient ook het *Vlaams Parlement* in dit debat een voortrekkersrol op zich te nemen. Een concreet aangrijpingspunt daarvoor vormen de werkzaamheden van de ad hoc commissie "Milieu en Gezondheid" die recent in de schoot van het Parlement werd opgericht.

De Raad meent bovendien dat de hier gegeven aanzet tevens bruikbaar kan zijn als input op *internationale fora*¹⁵. Ten eerste bestaat internationaal dezelfde behoefte aan een duidelijker beleidskader. Onder meer in de context van de kaderrichtlijn water is erop gewezen dat de daarin voorziene aanpak slechts werkelijk tot goede resultaten kan leiden, als er een uniforme werkmethode wordt ontwikkeld voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen¹⁶. Dit kan wat bijvoorbeeld oppervlaktewater betreft in EU-verband gebeuren, of op het niveau van de landen die deel uitmaken van het betrokken stroomgebied van grote grensoverschrijdende rivieren. Ten tweede is een groot deel van de Vlaamse wetgeving inzake milieukwaliteitsnormen overgenomen uit Europese regelgeving, zodat een aantal problemen ook op Europees niveau moet worden aangekaart.

2.3 Opbouw en inhoud

Deze nota is opgebouwd rond de drie bovenvermelde kernvragen:

1. Wat verstaat men onder milieukwaliteitsnormen?

¹⁴ Onder meer in publicaties van de MiNa-Raad en van de CEM over milieukwaliteitsnormen en bodemsaneringsnormen wordt een overzicht en bespreking gegeven van talrijke andere relevante vragen en problemen.

¹⁵ Bijvoorbeeld voor de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde en de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Maas, en in discussies op Europees niveau.

¹⁶ Zie bv. het advies van het Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB C355 van 21/11/97).

2. Is de bepaling van milieukwaliteitsnormen een louter wetenschappelijke aangelegenheid?
3. Hoe moeten milieukwaliteitsnormen doorwerken in het beleid?

Deze kernvragen zijn zeer nauw met elkaar verwant, maar worden hierna omwille van de duidelijkheid toch afzonderlijk behandeld. Voor elk onderdeel wordt eerst kort de huidige situatie beschreven. Vervolgens wordt deze situatie geanalyseerd. Tot slot formuleert de SERV rond elk onderwerp een voorstel.

Vooraf wenst de Raad nog twee opmerkingen te maken.

Ten eerste is de problematiek in de onderscheiden milieucompartimenten verschillend, alleen al omwille van de uiteenlopende fysische eigenschappen en functies van deze compartimenten. Zo is de problematiek inzake bodem- en waterkwaliteit in vergelijking met luchtkwaliteit over het algemeen veel meer ruimtelijk gedifferentieerd¹⁷. Daarbij aansluitend zijn er historisch gegroeide, uiteenlopende wetenschappelijke tradities. Zo zijn de milieukwaliteitsnormen voor lucht over het algemeen meer gebaseerd op humane blootstellingen en onderzoek naar risico's voor de volksgezondheid, en zijn milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater veelal meer gebaseerd op blootstellingen van planten en dieren en ecotoxicologisch onderzoek. Toch wordt er verder in de analyse meestal geen onderscheid gemaakt naar compartimenten omdat de onderwerpen die worden behandeld generiek zijn. Zij betreffen de grote lijnen en vragen, en deze zijn voor alle compartimenten grotendeels dezelfde.

¹⁷ Hoewel er voor oppervlaktewater ook basismilieukwaliteitsnormen bestaan, en voor lucht ook speciale beschermingszones zijn afgebakend.

Ten tweede betreft de analyse voornamelijk milieukwaliteitsnormen in de vorm van maximale concentraties van bepaalde stoffen of van fysico-chemische kenmerken in het milieu. De omschrijving van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid – “milieukwaliteitsnormen bepalen aan welke kwaliteitseisen het milieu moet voldoen; zij kunnen ook bepalen welke natuurlijke of andere elementen in het milieu aanwezig moeten zijn met het oog op de bescherming van de ecosystemen en de bevordering van de biologische diversiteit” – laat echter ook andere soorten milieukwaliteitsnormen toe. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bepaalde structuurkenmerken zoals oeverstructuren, vistrappen, enz¹⁸. Dergelijke milieukwaliteitsnormen zijn niet meteen het voorwerp van de analyse door de Raad¹⁹.

¹⁸ In deze context kan worden opgemerkt dat het begrip "waarde" in de notie grens-, richt en streefwaarde misschien verwarrend kan zijn omdat dus niet alleen normen onder de vorm van een "absolute waarde" of een cijfer worden bedoeld.

¹⁹ Overigens bestaan dergelijke milieukwaliteitsnormen voorlopig nog niet.

3. MILIEUKWALITEITSNORMEN: WELKE DEFINITIES EN BEGRIPPEN?

3.1 Huidige situatie

Over milieukwaliteitsnormen doen verschillende opvattingen en definities de ronde. Vooral omtrent de betekenis van de begrippen grens-, richt- en streefwaarden bestaan er uiteenlopende visies.

Het **decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid** (DABM) situeert deze begrippen als volgt:

“De Vlaamse regering stelt ter bescherming van het milieu *milieukwaliteitsnormen* vast die bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu moeten voldoen binnen de termijnen die zij bepaalt. Milieukwaliteitsnormen bepalen de maximaal toelaatbare hoeveelheden verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, het water of de bodem. Zij kunnen ook bepalen welke natuurlijke of andere elementen in het milieu aanwezig moeten zijn met het oog op de bescherming van de ecosystemen en de bevordering van de biologische diversiteit”²⁰.

“Milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld in de vorm van *grenswaarden en richtwaarden*. *Grenswaarden* mogen, behoudens in geval van overmacht, niet worden overschreden. Onverminderd de overige bepalingen van dit decreet, bepalen de verordeningen die ze vaststellen de maatregelen die door de daartoe aangewezen overheden moeten worden getroffen bij overschrijding of dreigende overschrijding ervan, teneinde de erdoor beschermde belangen te beveiligen. *Richtwaarden* bepalen het milieukwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd”²¹.

In de **memorie van toelichting bij het decreet** worden de draagwijdte en wijze van totstandkoming van grens- en richtwaarden toegelicht:

- “*Grenswaarden* mogen in beginsel niet worden overschreden. Zij geven a.h.w. een gevaarsdrempel aan. Bij overschrijding of dreigende overschrijding moeten dringende veiligheidsmaatregelen (bv. zwemverbod, smogalarmregeling, ...) of herstelmaatregelen worden getroffen. Grenswaarden hebben dus een bindende kracht. Voor dit soort normen zal wetenschappelijk onderzoek erg belangrijk zijn. Gezien de

²⁰ Art. 2.2.1. DABM.

²¹ Art. 2.2.4. DABM.

juridische consequenties (veiligheidsmaatregelen, vergunningen) zal ook rekening gehouden worden met de bestaande kwaliteitstoestand, de economische implicaties, enz.”

- “*Richtwaarden* bepalen het milieukwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet worden bereikt. Hun bindende kracht is minder groot. Van richtwaarden kan worden afgeweken omwille van gewichtige redenen. De hoogte ervan zal dan mee afhangen van de technische en economische mogelijkheden en van de maatschappelijke aanvaardbaarheid ervan.”
- *Streefwaarden* zijn niet voorzien in het decreet. De memorie van toelichting omschrijft streefwaarden als “het milieukwaliteitsniveau dat overeenstemt met de vereisten van duurzame ontwikkeling”. Gelet op hun louter indicatieve en programmatorische strekking werd ervan afgezien om deze categorie op te nemen in het decreet²². Streefwaarden kunnen, waar nuttig, eventueel in het milieubeleidsplan worden opgenomen als leidraad voor het beleid op lange termijn.”

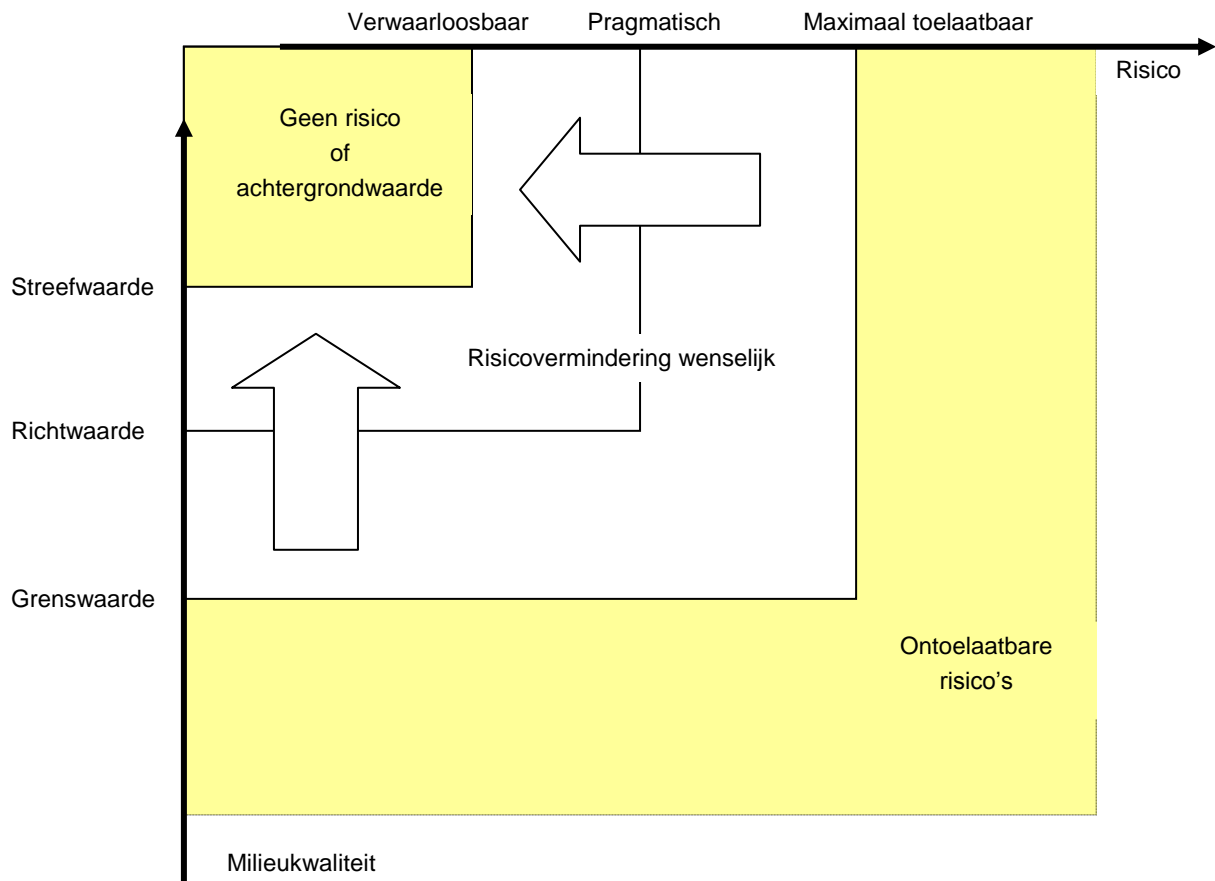
Het **Milieu en Natuurrapport** 1996 (MIRA 2²³) legt het verband tussen risiconiveaus en milieukwaliteitsdoelstellingen. In de evaluatie van risico's onderscheidt men twee drempelniveaus: het maximaal toelaatbare risico en het verwaarloosbare risico (zie Figuur 1).

- Risico's boven het eerste niveau zijn ontoelaatbaar en de milieukwaliteit die erbij hoort, valt onder de *grenswaarde*. Actie is nodig om de toestand te verbeteren.
- Het risico is verwaarloosbaar wanneer het niet bestaat of wanneer het lager is dan de (natuurlijke) achtergrondwaarde. De milieukwaliteit die ermee overeenkomt, overstijgt de *streefwaarde*.
- Tussen beide grenzen in ligt een domein waar risicovermindering en een opschaling van de kwaliteit van grens- naar streefwaarde gewenst zijn. Hiertoe aanvaardt de maatschappij pragmatische risico's die *richtwaarden* voor de milieukwaliteit opleggen.

²² De Vlaamse regering heeft er, ingaand op een opmerking in het advies van de Raad van State, voor geopteerd om het begrip streefwaarden niet op te nemen in de wetgeving, “omdat de begrippen richt- en streefwaarde vaak door elkaar worden gebruikt en zij dezelfde indicatieve waarde lijken te hebben”. Zie VI.P., stuk 718 (1994-1995) – Nr. 1, p. 62 en p. 229.

²³ Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen 1996. Leren om te keren. Leuven/Apeldoorn, Garant, p. 461-464.

Figuur 1: Samenhang tussen risiconiveaus en milieukwaliteitsdoelstellingen.



Bron: Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, 1996, p. 463.

In het milieuraapport wordt hieraan toegevoegd dat het met de huidige stand van kennis en informatiebeschikbaarheid in Vlaanderen niet mogelijk is de voorgestelde methoden systematisch toe te passen. "Toch moeten ze gelden als streefdoel, en moeten we ons onttrekken aan de ontoelaatbare situatie van willekeurige normstelling."

Het **Vlarem** bevatte tot voor kort definities voor "milieukwaliteitsnormen"²⁴. Het hanteerde dezelfde definities als het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor de begrippen grens- en richtwaarde:

²⁴ Deze werden opgeheven door art. 1,1° van het B. VI. R. van 24 maart 1998 tot wijziging van Vlarem II.

- *Grenswaarden* mogen, behoudens in geval van overmacht, niet overschreden worden;
- *Richtwaarden* bepalen het milieukwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd;

Bovendien bevatte het Vlarem een definitie voor streefwaarden, die overigens afweek van de omschrijving in de memorie van toelichting van het decreet (“het milieukwaliteitsniveau dat overeenstemt met de vereisten van duurzame ontwikkeling”):

- *Streefwaarden* geven het milieukwaliteitsniveau aan waarbij geen nadelige effecten te verwachten zijn²⁵.

Voor sommige milieucompartimenten bevatte het Vlarem afwijkende definities. Voor luchtverontreiniging bijvoorbeeld werd een *grenswaarde* gedefinieerd als “de concentratie gedurende een bepaalde periode, van verontreinigende stoffen in de lucht, die niet mag worden overschreden”. Onder *richtwaarde* werd verstaan: “de gedurende bepaalde perioden in aanmerking genomen concentraties die dienen als referentiewaarden voor de invoering van speciale regimes binnen beschermingszones”.

Al deze definities werden, niet zonder juridische bezwaren (zie Kader 1), opgeheven door het besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 1998 tot wijziging van Vlarem II. Tegelijk werden, specifiek voor *luchtverontreiniging*, nieuwe definities ingevoerd voor grens- en richt- en streefwaarde²⁶. Zij zijn afkomstig uit de EU-richtlijn 96/62/EG:

- “*grenswaarde* voor luchtkwaliteit: een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis is vastgesteld teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, als het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden”;
- “*streefwaarde of richtwaarde* voor luchtkwaliteit: een niveau dat is vastgesteld om schadelijke effecten voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel op lange termijn te vermijden, en dat zoveel mogelijk binnen een gegeven periode moet worden bereikt”;

²⁵ Deze laatste definitie werd overgenomen uit het Voorontwerp Decreet Milieubeleid van de Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht in het Vlaams gewest (Brugge, Die Keure, 1995).

²⁶ Vlarem II, art. 1.1.2., definities luchtverontreiniging.

Naast de begrippen grens-, richt en streefwaarden worden er in de wetgeving ook **andere begrippen** gebruikt, die daarmee verband houden of verwant zijn. Zo kan worden verwezen naar de definities in Vlarem van alarmdrempel en overschrijdingsmarge voor het compartiment lucht;

- *alarmdrempel*: een niveau, waarboven een kortstondige blootstelling risico's voor de gezondheid van de mens inhoudt en er bij overschrijding onmiddellijk maatregelen moeten genomen worden²⁷;
- *overschrijdingsmarge*: het percentage van de grenswaarde voor luchtkwaliteit waarmee deze onder de in dit besluit vastgelegde voorwaarden kan worden overschreden²⁸;

en naar het bodemsaneringsdedecreet voor de begrippen saneringsnorm en achtergrondwaarde voor het compartiment bodem.

- *bodemsaneringsnormen*: deze beantwoorden aan een niveau van bodemverontreiniging bij overschrijding waarvan ernstige nadelige effecten kunnen optreden voor de mens of het milieu, gelet op de kenmerken van de bodem en de functies die deze vervult²⁹;
- *achtergrondwaarden*: deze beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat als normale achtergrond in niet-verontreinigde bodems met vergelijkbare bodemkenmerken teruggevonden wordt³⁰.

Kader 1: Enkele juridisch-technische opmerkingen bij de milieukwaliteitsnormen in Vlarem II

De rechtsgrond ?

Bij de redactie van het oorspronkelijke Vlarem II in 1992 opteerde de Vlaamse regering ervoor om alle milieukwaliteitsnormen te groeperen in één besluit. Er bestond evenwel twijfel over de vraag of het milieuvergunningsdecreet wel een rechtsgrond kan bieden voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen.

Daarom werd bij de redactie van het vigerende Vlarem II in 1995, na de vernietiging door de Raad van State van het oorspronkelijke Vlarem II, ervoor gekozen om voor de bepalingen die betrekking hebben op milieukwaliteitsnormen, te verwijzen naar een aantal sectorale wetten en decreten als rechtsgrond: de wet van 18 juli 1973 op de geluidshinder, de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de

²⁷ Vlarem II, art. 1.1.2., definities luchtverontreiniging

²⁸ Vlarem II, art. 1.1.2., definities luchtverontreiniging

²⁹ Decreet betreffende bodemsanering, art. 7 § 1.

³⁰ Decreet betreffende bodemsanering, art. 8 § 1.

oppervlaktewateren tegen verontreiniging³¹, het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer en de wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging.

In zijn advies heeft de Raad van State zich hierover op de vlakte gehouden³², maar ook nu is het onduidelijk in welke mate deze sectorale wetten en decreten een voldoende rechtsgrond bieden voor het vastleggen van milieukwaliteitsnormen.

De definities ?

Het besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 1998 tot wijziging van Vlarem II heeft de vroegere definities in Vlarem van de begrippen grens-, richt- en streefwaarden opgeheven. Met uitzondering van het deel over luchtverontreiniging, bevat Vlarem dus geen omschrijvingen terzake meer.

Ook de voormelde sectorale wetten en decreten die volgens Vlarem als rechtsgrond fungeren voor de opgenomen milieukwaliteitsnormen, bevatten geen definities van grens-, richt- en streefwaarden.

Deze definities werden wel vastgelegd in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, maar Vlarem II is - op enkele andere hoofdstukken na - geen uitvoeringsbesluit van dit decreet.

Vlarem als uitvoeringsbesluit ?

Milieukwaliteitsnormen bepalen aan welke kwaliteitseisen het milieu moet voldoen. Zij worden door de overheid gehanteerd bij het plannen en realiseren van haar beleid. Milieukwaliteitsnormen dienen dus als kader voor het ganse milieubeleid, en niet alleen voor de vergunningverlening.

Daarom is het de vraag of het wel aangewezen is dat milieukwaliteitsnormen en beleidstaken terzake worden opgenomen in een besluit dat in hoofdzaak tot particulieren gerichte milieuvorwaarden inzake hinderlijke inrichtingen bevat³³.

Conclusie

Voorgaande problemen kunnen eenvoudig worden vermeden door de milieukwaliteitsnormen uit het Vlarem II te lichten, en onder te brengen in een afzonderlijk uitvoeringsbesluit horende bij het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

³¹ Wellicht had men hier eerder moeten verwijzen naar de wet van 24 mei 1983.

³² In zijn advies stelde de Raad van State: "volgens de stellers van het ontwerp wordt de rechtsgrond daarentegen in elk geval geboden door een aantal sectorale wetten en decreten. Blijkens de artikelen (...) van het ontwerp gaat het blijkbaar om ..."

³³ Zie terzake tevens het advies van de Raad van State van 3 februari 1995 over het ontwerp Vlarem II.

3.2 Analyse

Over **richtwaarden** bestaat over het algemeen weinig discussie. Richtwaarden hebben een duidelijke *beleidsmatige betekenis* in de zin dat het milieubeleid van de overheid erop is gericht deze zo veel mogelijk in stand te houden of te bereiken binnen de vastgelegde termijnen. Richtwaarden kunnen in de tijd gefaseerd worden. Er kan dus een richtwaarde zijn die onmiddellijk van toepassing is, en strengere richtwaarden die na verloop van tijd van kracht worden. Hun bindende kracht is echter niet zo groot als bij grenswaarden. Richtwaarden leggen vooral - al dan niet gefaseerd - korte termijn *doelstellingen* vast (tot enkele jaren), waarnaar het beleid zich dient te richten.

Ook de betekenis van **streefwaarden** is duidelijk. Zij hebben een louter indicatieve en programmatorische strekking en *geen* directe, juridische of beleidsmatige betekenis voor het *dagelijkse* milieubeleid. Zij vormen wel een leidraad voor het beleid op lange termijn en hebben in deze context eveneens een duidelijke *beleidsmatige betekenis*.

Wel bestaat er discussie over de vraag of streefwaarden *in de wetgeving* moeten worden opgenomen, dan wel enkel in beleidsplannen of bij de milieurapportage (MIRA) moeten voorkomen. Het belangrijkste argument tégen opname in de regelgeving is dat zij geen juridische waarde hebben, d.w.z. niet juridisch afdwingbaar zijn. Er zijn geen sancties of maatregelen aan verbonden. Een argument pro opname in de regelgeving betreft de eenduidigheid. In principe zal er immers slechts één uitvoeringsbesluit zijn dat voor een bepaalde parameter de streefwaarde vastlegt. De loutere opname in beleidsplannen en – programma's houdt in theorie meer risico's in dat voor dezelfde parameters verschillende streefwaarden voorkomen.

Verder kan worden gewezen op het – op het eerste gezicht misschien subtiele - verschil tussen de definitie van streefwaarden in de vroegere Vlarem II³⁴ (streefwaarden geven het milieukwaliteitsniveau aan waarbij geen nadelige effecten te verwachten zijn) en de omschrijving in de memorie van toelichting van het decreet houdende algemene bepalingen³⁵ (streefwaarden betreffen het milieukwaliteitsniveau dat overeenstemt met de

³⁴ En die werd overgenomen uit het Voorontwerp Decreet Milieubeleid van de Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht in het Vlaams gewest.

³⁵ En die gebaseerd is op het advies van de SERV van 30 september 1992, en die werd bevestigd in de brief van de SERV van 13 april 1994. Zie VI. P. stuk 718 (1994-1995) – Nr. 1.

vereisten van duurzame ontwikkeling). In de tweede definitie komen streefwaarden overeen met duurzaamheidsdoelstellingen, m.a.w. lange termijn doelstellingen die men vastlegt en als dusdanig ook daadwerkelijk wenst te realiseren. In de eerste definitie betreft het een nulrisiconiveau. Dit is wellicht veeleer een utopisch streefbeeld, dat men in vele gevallen, gezien de mogelijk zeer verre gaande consequenties ervan voor menselijke activiteiten, maatschappelijk helemaal niet *kan* of *wenst* te bereiken. Nadelige effecten zijn bij menselijke aanwezigheid en activiteiten immers zelden uit te sluiten. Gezien streefwaarden een duidelijke beleidsmatige betekenis hebben, geven zij een toestand aan die men daadwerkelijk wil bereiken. Daarom is, los van het duurzaamheidsperspectief dat men voor ogen heeft³⁶, de bepaling dat streefwaarden een milieukwaliteitsniveau inhouden waarbij geen nadelige effecten te verwachten zijn, niet aangewezen³⁷.

Over de betekenis van **grenswaarden** bestaat meer onduidelijkheid. Het probleem heeft vooral te maken met de *relatie tot het bestaande kwaliteitsniveau* en de gevolgen die men verbindt aan overschrijdingen.

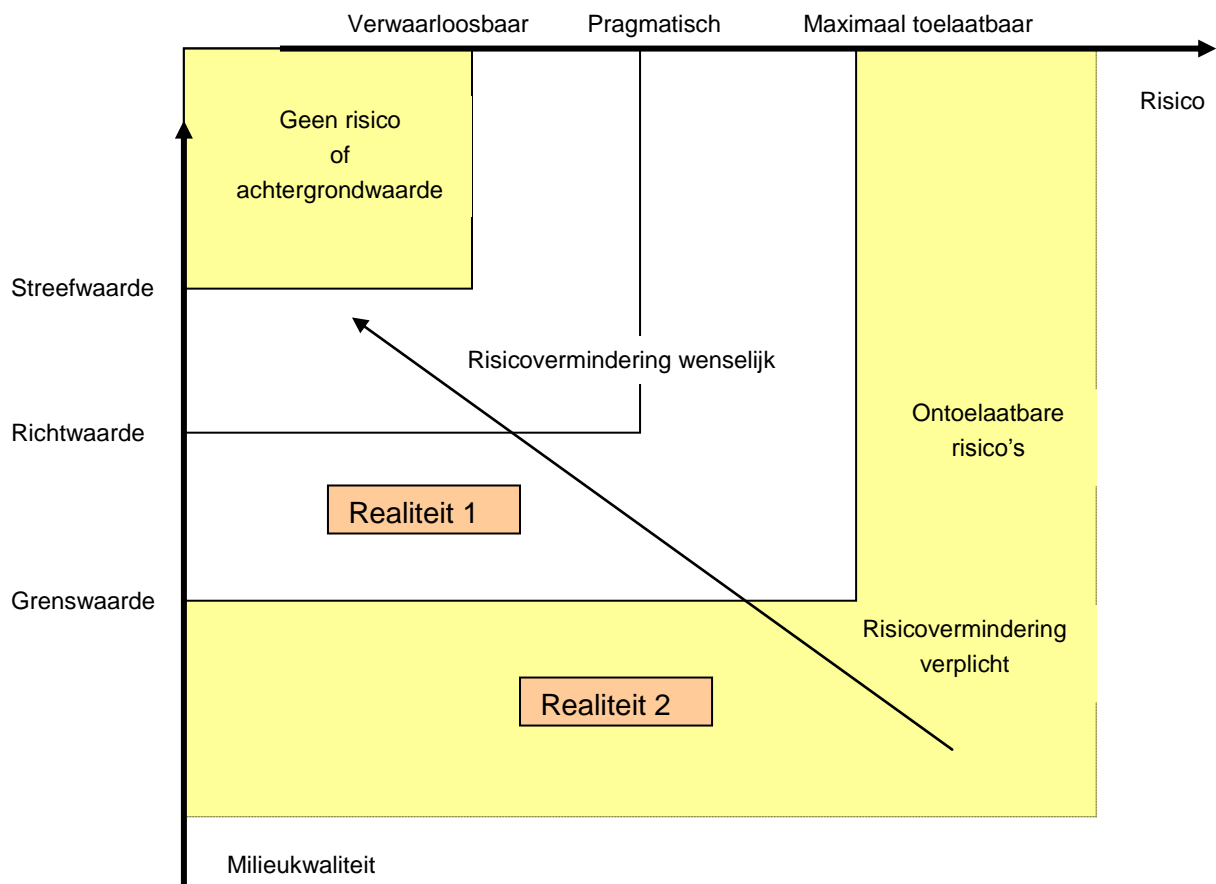
Als grenswaarden een *gevaarsdrempel* (DABM) of een maximaal toelaatbaar risiconiveau (MIRA) aangeven, zal de bestaande toestand daar in sommige gevallen niet aan beantwoorden. Als grenswaarden dan tegelijk een *bindende kracht* hebben en behoudens in geval van overmacht, niet mogen worden overschreden, zullen de benodigde maatregelen om de grenswaarden onmiddellijk te realiseren in een aantal gevallen echter niet haalbaar zijn of zullen zij maatschappelijk niet aanvaard worden gezien de sociale en economische gevolgen ervan (voor een voorbeeld, zie verder). De vraag is dan wat er kan of moet gebeuren.

³⁶ Bedoeld wordt het onderscheid dat kan worden gemaakt tussen zgn. sterke en zwakke vormen van duurzaamheid. Bij vormen van sterke duurzaamheid wordt weinig substitutie aanvaard tussen milieukapitaal en andere kapitaalvormen (kennis, technologie, gebruiksmaterialen, ...). Zwakkere vormen van duurzaamheid veronderstellen dat er ruimere substitutiemogelijkheden zijn tussen natuurlijk kapitaal en ander kapitaal. Een duurzaamheidsbeleid moet rekening houden met de grenzen die het milieu en de hoeveelheid beschikbare natuurlijke hulpbronnen aan maatschappelijke activiteiten stelt, maar gaat nooit zover elke antropogene invloed bij voorbaat uit te sluiten.

³⁷ Zie in dezelfde zin het advies van de MiNa-Raad van 5 november 1992. Ook de MiNa-Raad definieert het begrip streefwaarde als de bovengrens die aangeeft welk vervuilingsniveau een duurzame ontwikkeling garandeert.

Om deze problematiek te verduidelijken, kan worden teruggegrepen naar de bovenstaande figuur (hieronder in Figuur 2 aangepast hernoemen).

Figuur 2: Illustratie van de problematiek van de grenswaarde vs. het bestaande kwaliteitsniveau



Er is geen probleem voor het stelsel van milieukwaliteitsnormen wanneer de bestaande milieusituatie zich bevindt in *realiteit 1*. In dat geval wordt voor een bepaalde parameter vastgesteld dat deze zich tussen de grens en de richtwaarde situeert. Het beleid zal bestaan in urgentie- en herstelmaatregelen wanneer het kwaliteitsniveau in de realiteit afzakt tot onder het niveau van de grenswaarde.

De bestaande milieusituatie kan zich echter ook bevinden in *realiteit 2*. In plaats van bijvoorbeeld een concentratie van $0,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (grenswaarde) is er in werkelijkheid sprake van

concentraties van bijvoorbeeld $8 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Indien dit het gevolg is van tijdelijke en voorbijgaande omstandigheden (bv. calamiteiten), is dit nog geen probleem voor het stelsel van milieukwaliteitsnormen. Dit is wel het geval indien de overschrijding *structureel* is en er niet direct maatregelen mogelijk zijn om de bestaande milieusituatie (realiteit 2) tot boven de grenswaarde te brengen. Wat dan?

De huidige situatie in Vlaanderen waarbij overschrijdingen van de grenswaarden de facto worden gedoogd, is voor de SERV *geen optie*. Bindende grenswaarden die in de praktijk quasi permanent worden overschreden, en dus enkel *op papier* bestaan, hebben immers geen zin.

Ter illustratie kan worden verwezen naar de situatie bij de vastlegging van milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater via het B.VI.Ex. van 21 oktober 1987. De vastgestelde normen golden onmiddellijk³⁸, maar van meet af aan was het duidelijk dat de vastgestelde grenswaarden vrijwel nergens zouden worden gehaald. Ook nu nog zijn er bijvoorbeeld voor de voornaamste fysische en chemische parameters gevoelige overschrijdingen van de basismilieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater. Op vele meetpunten voldoet de waterkwaliteit niet aan de grenswaarden. Zo wordt slechts in 38% van de meetpunten de basismilieukwaliteitsnorm voor opgeloste zuurstof gehaald. Voor de verwante parameters BZV en CZV is dit respectievelijk 37% en 4% (zie Tabel 1). Het is duidelijk dat in dergelijke situatie de juridisch bindende kracht van grenswaarden zeer relatief is. De ingrepen die nodig zijn om de grenswaarden onmiddellijk te halen zijn dermate verregaand, dat overschrijdingen van de huidige grenswaarden worden gedoogd. Voor het Denderbekken bijvoorbeeld is gebleken dat zelfs met de integrale uitvoering van de collectieve gemeentelijke en bovengemeentelijke zuiveringsinfrastructuur nog een minimale huishoudelijke restvracht overblijft die voor een groot aantal parameters de globale toelaatbare vracht (voor huishoudens, industrie en landbouw samen), berekend op basis van de geldende milieukwaliteitsnormen, overschrijdt³⁹. Hierbij komt nog dat wordt verwacht dat de milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater voor een groot aantal parameters binnen afzienbare tijd nog strenger zullen worden als gevolg van lopend ecotoxicologisch onderzoek⁴⁰, met nog grotere overschrijdingen voor gevolg.

³⁸ 10 dagen na publicatie van het besluit in het Belgisch Staatsblad.

³⁹ VMM (1994). AWP- II Dender en Mark. Ontwerp. Aalst, VMM. Zie tevens VMM (2000). Algemeen Waterkwaliteitsplan Dender. Oostende, VMM.

⁴⁰ MIRA-S 2000, p. 468.

Tabel 1: Toetsing van de waterkwaliteit aan de wettelijke normen (percentage van de meetplaatsen dat voldoet aan de basiskwaliteitsnormen) (Vlaanderen, 1999).

Parameter	symbool	Eenheid	Basiskwaliteitsnorm	Voldoet aan de grenswaarde
Temperatuur	T	°C	≤ 25	99%
Sulfaten (1)	SO ₄ ²⁻	mg/l	< 250	92%
Chloriden (1)	Cl ⁻	mg/l	< 200	81%
Zuurtegraad	PH	-	6,5 ≤ pH ≤ 8,5	74%
Nitraat + nitriet	NO ₃ ⁻ + NO ₂	mgN/l	≤ 10	70%
Geleidbaarheid (1)	EC 20	µS/cm	≤ 1000	56%
Opgeloste zuurstof	O ₂	mg/l	≥ 5	38%
Zwevende stoffen	ZS	mg/l	< 50	38%
Biochemisch zuurstofverbruik	BZV5	mg/l	≤ 6	27%
Ammonium	NH ₄ ⁺	mgN/l	< 5; gemidd < 1	27%
Biotische index	BBI	-	≥ 7	23%
Totaal orthofosfaat	oPO ₄ ³⁻	mgP/l	< 0,3 (2); < 0,005 (3)	22%
Totaal fosfor	P t	mgP/l	< 1	8%
Chemisch zuurstofverbruik	CZV	mg/l	< 30	4%

(1) de meetresultaten met betrekking tot meetplaatsen gelegen in brak water, worden niet getoetst aan de basiskwaliteitsnorm voor de parameters sulfaten, chloriden en geleidbaarheid.

(2) stromend water

(3) stilstaand water

Bron: MIRA-S 2000, p. 470.

Dit is volgens de SERV *niet* de goede weg. Het resultaat van deze werkwijze zijn weliswaar strenge, maar louter papieren normen die weinig of geen betekenis hebben in de praktijk. Daarom is een *andere oplossing nodig* dan gedogen.

Een uitweg kan in principe worden gevonden in ofwel de gevolgen die men verbindt aan overschrijdingen van de grenswaarden (bindend karakter), ofwel in de definitie van een grenswaarde, ofwel in een combinatie van beide. Dit wordt hierna verder uitgewerkt⁴¹. Maar een voorafgaandelijke vraag betreft de interpretatie van overschrijdingen.

⁴¹ De opsommingen van mogelijke oplossingen verder in dit onderdeel zijn gebaseerd op voorstellen die in de literatuur en tijdens discussies werden geformuleerd.

Interpretatie van overschrijdingen

In eerste instantie moet bij de interpretatie van overschrijdingen (en 'onderschrijdingen') ook rekening worden gehouden met de gebruikte analysemethode en met de aanwezige wetenschappelijke en statistische afwijkingen op de staalnames en analyseresultaten (cf. gebruik van veiligheidsfactoren, percentielwaarden, ...).

Ook de invloed van synergetische effecten en eventueel de geologische situatie (aanwezigheid van uiteenlopende van nature aanwezige concentraties) is van belang bij deze interpretatie. De aanwezigheid van andere verontreinigingen kan immers het effect van een bepaalde verontreiniging versterken of verzwakken. In deze context kan worden verwezen naar de idee van effectgerichte normering⁴². Deze gaat niet uit van drempels voor concentraties van individuele stoffen in het milieu, maar van de gemeten of verwachte effecten van een verontreinigingssituatie.

Maar ook wanneer met dergelijke aspecten rekening wordt gehouden, kunnen er in de huidige situatie en met de huidige definities duidelijke overschrijdingen van de grenswaarde zijn, die aan de ene kant niet (onmiddellijk) via realistische en haalbare maatregelen kunnen weggewerkt worden, terwijl aan de andere kant een grenswaarde wel juridisch bindend wordt geacht en niet mag worden overschreden. Dit is dus geen afdoende oplossing.

Bindend karakter

En uitweg kan in principe worden gevonden in de gevolgen die men verbindt aan overschrijdingen van de grenswaarden, en met name in:

- De interpretatie van de notie "overmacht" in de bepaling van het decreet dat "grenswaarden, behoudens in geval van overmacht, niet mogen worden overschreden". Dit zou erop neerkomen dat de bestaande, gegeven situatie wordt beschouwd als een vorm van overmacht die een (tijdelijke) overschrijding rechtvaardigt. Dit strookt echter niet met de gangbare definitie van overmacht. In de filosofie van het voorontwerp decreet werd hier "allerlei rampen" bedoeld. Het gaat dus om iets tijdelijks, en meestal iets plaatselijks. Dit biedt dus geen soelaas bij structurele overschrijdingen.
- De interpretatie van het begrip "maatregelen" in het artikel van het decreet dat stelt dat "onverminderd de overige bepalingen van dit decreet, bepalen de verordeningen die ze vaststellen de maatregelen die door de daartoe aangewezen overheden moeten worden

⁴² Zie het eindverslag van de CEM over bodemsaneringsnormen van december 1998.

getroffen bij overschrijding of dreigende overschrijding ervan, teneinde de erdoor beschermde belangen te beveiligen die moeten worden genomen bij overschrijding van grenswaarden". Dit zou erop neerkomen dat ook het formuleren van een *beleid* gericht op het totstandbrengen van een milieukwaliteitsniveau dat overeenkomt met de grenswaarde wordt beschouwd als een voldoende maatregel. Om het onderscheid met echt dringende veiligheidsmaatregelen of herstelmaatregelen te behouden kan het begrip alarmpeil of alarmwaarde dan worden ingevoerd. Dit betekent echter dat in uitzonderlijke gevallen de richtwaarde minder streng kan zijn dan de grenswaarde.

- De invoering van een 'saneringsprogramma'. Dit is de oplossing die door de Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (ICHM) naar voren werd geschoven, en die tevens terug te vinden is in het decreet⁴³. Indien blijkt dat de toepasselijke grenswaarde niet wordt gehaald, laat de Vlaamse regering onderzoek verrichten naar de oorzaken daarvan. Als uit het onderzoek blijkt dat het gaat om een overschrijding die niet het gevolg is van toevallige of voorbijgaande omstandigheden of dat een blijvende aantasting van het milieu werd veroorzaakt, wordt een saneringsprogramma opgesteld⁴⁴. "Het saneringsprogramma moet ook een tijdschema vooropstellen voor de realisatie ervan. Telkens zal een afweging in concreto moeten gebeuren in functie van de ernst van de situatie, de technische en economische mogelijkheden, het maatschappelijk draagvlak, enz."⁴⁵

Definitie grenswaarde

Een oplossing kan er in principe ook in bestaan:

- De hoogte van de grenswaarde niet alleen te laten afhangen van een maximaal toelaatbaar risiconiveau, maar in de praktijk tevens van de haalbaarheid en sociaal-economische implicaties ervan. Dit is de oplossing van het decreet: "gezien de juridische consequenties (veiligheidsmaatregelen, vergunningen) zal ook rekening gehouden worden met de bestaande kwaliteitstoestand, de economische implicaties, enz."⁴⁶. In dat geval wordt echter een onduidelijk signaal aan de bevolking gegeven als een grenswaarde tegelijk ook een gevaarsdrempel of een maximaal toelaatbaar risiconiveau moet zijn. Is het nu een gevaarsdrempel of niet?

⁴³ Zie art. 2.2.7 van het DABM en de memorie van toelichting bij dit artikel (VI.P. Stuk 718 (1994-1995) – Nr. 1, p. 66-68.

⁴⁴ Art. 4.2.6 van het voorontwerp decreet milieubeleid van de ICHM.

⁴⁵ Memorie van toelichting bij art. 4.2.6 van het voorontwerp decreet milieubeleid van de ICHM.

- De hoogte van grenswaarden te laten variëren naargelang de functie. Grenswaarden betreffen gevaarsdrempels, maar worden ruimtelijke gedifferentieerd naar de functie die aan een bepaald gebied wordt toegekend. Dit creëert potentieel echter een zeer complexe situatie, met een veelvoud aan grenswaarden. Hierdoor zou tevens het begrip ‘basismilieukwaliteitsnorm’ overbodig worden.
- De invoering van een "gedoogwaarde". De grenswaarde komt overeen met een maximaal toelaatbaar risiconiveau, maar heeft wanneer terzake ook een gedoogwaarde is geformuleerd geen juridische of beleidsmatige implicaties. Deze worden overgenomen door de gedoogwaarde. Deze oplossing lijkt evenmin aangewezen, o.m. gezien de pejoratieve betekenis van het begrip ‘gedoogwaarde’.
- De invoering van een ‘overschrijdingsmarge’. Dit betekent dat samen met de grenswaarde eventueel het percentage wordt vastgelegd waarmee de grenswaarde (tijdelijk) kan worden overschreden. Dit is de oplossing van o.m. de EU-richtlijn 96/62/EG. De grenswaarde is dan niet noodzakelijk onmiddellijk van toepassing, maar verbonden aan een bepaalde termijn waarna ze moeten bereikt worden. Als deze kwaliteit eenmaal is bereikt, mag de grenswaarde niet meer worden overschreden. De overschrijdingsmarge geldt wel onmiddellijk en mag niet verder worden overschreden. Hierdoor wordt echter het onderscheid tussen een grenswaarde en een richtwaarde onduidelijk.

Naast het feit dat de omschrijving van grenswaarden als een gevaarsdrempel of een maximaal toelaatbaar risiconiveau zich in sommige gevallen moeilijk laat verzoenen met de gevolgen die het decreet verbindt aan overschrijdingen, kunnen er nog *twee andere bemerkingen* worden gemaakt bij de geldende definities van grenswaarden.

Ten eerste laat de huidige omschrijving van een grenswaarde in het decreet zich moeilijk verzoenen met de idee dat grenswaarden, naarmate het milieubeleid vordert, geleidelijk zouden moeten opschuiven in de richting van de richtwaarden en streefwaarden. Uit de omschrijvingen van het begrip grenswaarde volgt immers dat zij “wetenschappelijk-objectief” bepaald zouden worden en dus vastliggen. Zij kunnen wél wijzigen in de tijd als gevolg van nieuwe wetenschappelijke inzichten of van maatschappelijke evoluties over wat “toelaatbaar” wordt geacht, maar volgens de definitie van het decreet niet als gevolg van de stand van het

⁴⁶ Vlaams Parlement, Stuk 718 (1994-1995) – Nr. 1, p. 63-64.

milieubeleid en de bereikte resultaten⁴⁷. Dit betekent ook dat grenswaarden volgens de huidige definitie na verloop van tijd zonder praktische betekenis kunnen worden indien als gevolg van genomen milieumaatregelen de werkelijke milieukwaliteit overal beter is. Dit betekent op zijn beurt dat er geen juridisch bindende milieukwaliteitsnormen meer operationeel zouden zijn die niet mogen worden overschreden.

Ten tweede is de veronderstelling achter de geldende definities van een grenswaarde, namelijk het bestaan van een gevaarsdrempel of van veilige risicodrempels waaronder zich geen nadelige effecten voordoen, vanuit wetenschappelijk oogpunt moeilijk verdedigbaar. Er zullen zich steeds nadelige effecten voordoen, afhankelijk van de gekozen receptor (welke mens, dier, plant, ...?) en van wat men toelaatbaar acht (zie tevens verder, onder deel 4).

Op basis van voorgaande analyse kiest de SERV ervoor grenswaarden te beschouwen als *bindende normen met directe juridische implicaties*. Overschrijdingen zijn niet toegestaan en vergen maatregelen om de toestand te remediëren. Het verschil met de huidige situatie zit in de omschrijving van een grenswaarde. Een grenswaarde is voor de SERV uitdrukkelijk *geen* gevaarsdrempel of een wetenschappelijk bepaald maximaal toelaatbaar risiconiveau, maar *moet rekening houden met de maatschappelijke haalbaarheid en concrete implicaties*. De situatie waarbij grenswaarden enkel op papier bestaan en overschrijdingen de facto worden gedoogd, is immers voor de SERV *geen optie*.

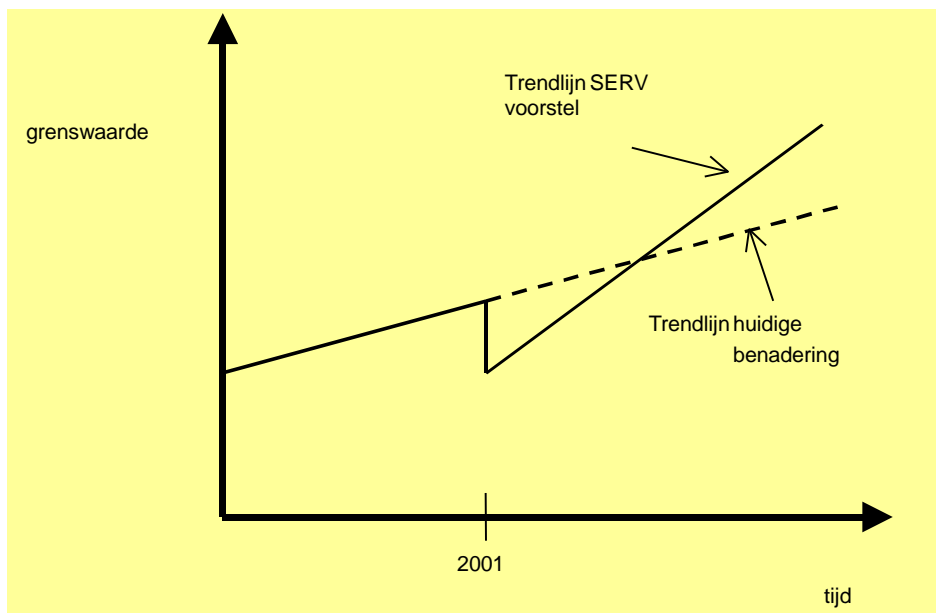
Het is wellicht belangrijk te onderstrepen dat volgens de SERV “rekening houden met de maatschappelijke haalbaarheid en concrete implicaties” ook voor gevolg kan hebben dat grenswaarden worden *verstrengd*. Het is inderdaad de verwachting van de Raad dat sommige grenswaarden misschien tijdelijk zullen moeten worden versoepeld om te vermijden dat zij enkel een papieren functie hebben, maar dat andere kunnen worden verstrengd⁴⁸. Bovendien bestaat de kans dat zij nadien sneller zullen evolueren in de richting van de richt- en streefwaarden, indien onder impuls van technologische innovaties (cf. evolutie van best beschikbare technieken) de haalbaarheid toeneemt. Naast nieuwe wetenschappelijke inzichten in de schadelijkheid van bepaalde verontreinigingen en

⁴⁷ Wel kan worden vermeld dat in elk geval de stand-still bepaling (art. 2.2.5 van het decreet) geldt, dat wanneer de werkelijke milieukwaliteit beter is dan de geldende grens- of richtwaarde, de nodige maatregelen moeten worden getroffen om deze kwaliteit minstens te behouden.

⁴⁸ Opgemerkt wordt dat op Europees niveau volgens dezelfde logica de grenswaarden voor luchtverontreiniging in uitvoering van de richtlijn 1999/30/EG zullen worden herzien, op basis van bijkomende informatie over zowel de effecten op gezondheid en milieu als over de technische haalbaarheid om deze normen te halen.

veranderende maatschappelijke opvattingen over welke milieurisico's toelaatbaar zijn, wordt dan immers ook de toenemende haalbaarheid een factor in deze dynamiek. Dit wordt schematisch weergegeven in Figuur 3. In combinatie met het bindend karakter van grenswaarden levert deze benadering op termijn wellicht meer milieuresultaten op dan de huidige werkwijze.

Figuur 3: Schematische voorstelling van de mogelijke evolutie van een grenswaarde in de tijd onder verschillende definities, in het geval de huidige grenswaarde wordt gedoogd omwille van de haalbaarheid.



3.3 Conclusie en voorstellen van de SERV

Een eenduidige definiëring van de begrippen grens-, richt en streefwaarde ontbreekt in de praktijk van het huidige milieubeleid. Nochtans is een eenduidige begripsomschrijving essentieel omdat dan veel overbodige discussie wordt vermeden.

Concreet worden voor de kernpunten van het debat de volgende voorstellen geformuleerd:

- *Streefwaarden* betreffen een milieukwaliteitsniveau dat overeenstemt met de vereisten van duurzame ontwikkeling. Het zijn "*duurzaamheidsdoelstellingen*" die als dusdanig een belangrijke indicatieve en programmatorische strekking hebben, maar juridisch of

beleidsmatig niet doorwerken in het dagelijkse milieubeleid. Zij vormen een leidraad voor het beleid op lange termijn. Vastlegging in de regelgeving is aangewezen omwille van de duidelijkheid over en het mobiliserend karakter van streefwaarden.

- *Richtwaarden* kunnen worden beschouwd als “*interimdoelstellingen*” op korte en middellange termijn. Zij hebben een duidelijke beleidsmatige betekenis. Het milieubeleid van de overheid is erop gericht de richtwaarden zo veel mogelijk in stand te houden of te bereiken binnen de vastgelegde termijnen. De juridische betekenis is beperkt. Toch is de opname in de regelgeving nodig omdat deze waarden richtinggevend zijn voor het beleid.
- *Grenswaarden* kunnen worden gezien als echte “*normen*”. Zij zijn bindend en mogen, behalve in geval van overmacht, niet worden overschreden. Grenswaarden komen overeen met een “maatschappelijk aanvaard maximaal risiconiveau”. Met deze omschrijving wordt uitdrukking gegeven aan de idee dat de hoogte van een grenswaarde tevens moet afhangen van de *haalbaarheid en concrete implicaties*. Grenswaarden die onhaalbaar zijn en waarvan overschrijdingen in de praktijk dan ook worden gedoogd, hebben immers geen zin. Grenswaarden evolueren geleidelijk in de richting van de richt- en streefwaarden.
- Het begrip *alarmwaarde* kan in sommige gevallen nodig zijn als aanvulling op de begrippen grens-, richt en streefwaarde. Alarmwaarden geven het niveau weer waarop bij overschrijding of dreigende overschrijding ervan *dringende veiligheidsmaatregelen of herstelmaatregelen* moeten worden getroffen. Een alarmwaarde kan maar hoeft niet samen te vallen met een grenswaarde.

4. MILIEUKWALITEITSNORMEN: EEN LOUTER WETENSCHAPPELIJKE AANGELEGENHEID?

4.1 Huidige situatie

Het **decreet** houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid legt geen concrete werkwijze op voor de bepaling van grens- en richtwaarden.

Wel wordt in de **memorie van toelichting** bij het decreet vermeld dat bij de bepaling van *grenswaarden* “wetenschappelijk onderzoek erg belangrijk zal zijn”, maar dat “gezien de juridische consequenties (veiligheidsmaatregelen, vergunningen) ook rekening zal gehouden worden met de bestaande kwaliteitstoestand, de economische implicaties, enz.”. De hoogte van *richtwaarden* zal “mee afhangen van de technische en economische mogelijkheden (...) en van de maatschappelijke aanvaardbaarheid ervan”⁴⁹.

Zoals het recente dossier van de nieuwe milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater (cf. supra, deel 2.1) heeft aangetoond, heeft het decreet wat dit aspect betreft blijkbaar weinig of geen betekenis in de praktijk⁵⁰.

Er wordt inderdaad soms gesteld dat milieukwaliteitsnormen wetenschappelijk onderbouwd moeten worden, via ecotoxicologisch of epidemiologisch onderzoek, en dat politieke vragen en maatschappelijke afwegingen hierin niet aan de orde zijn.

Deze denkwijze kan worden geïllustreerd aan de hand van Figuur 4, overgenomen uit het **Milieu en Natuurrapport 1996** (MIRA 2).

Het eindpunt van de milieuverstoringsketen, zo wordt gesteld, is het beginpunt van de milieuprobleemstelling en de ermee verbonden formulering van doelstellingen. “De formulering van doelstellingen vertrekt bij de waardering van de gevolgen van een bepaalde milieukwaliteit en –structuur voor de mens, natuur en economie. Vanuit deze waardering volgen gezondheidsnormen, ecologische en functiegerichte normen als startpunt en sluitstuk van *milieukwaliteitsdoelstellingen*. De beoogde kwaliteit bereiken, vereist disciplineren van de opeenvolgende schakels in de milieuverstoringsketen. Neemt men de doelstellingen op

⁴⁹ Vlaams Parlement, Stuk 718 (1994-1995) – Nr. 1, p. 63-64.

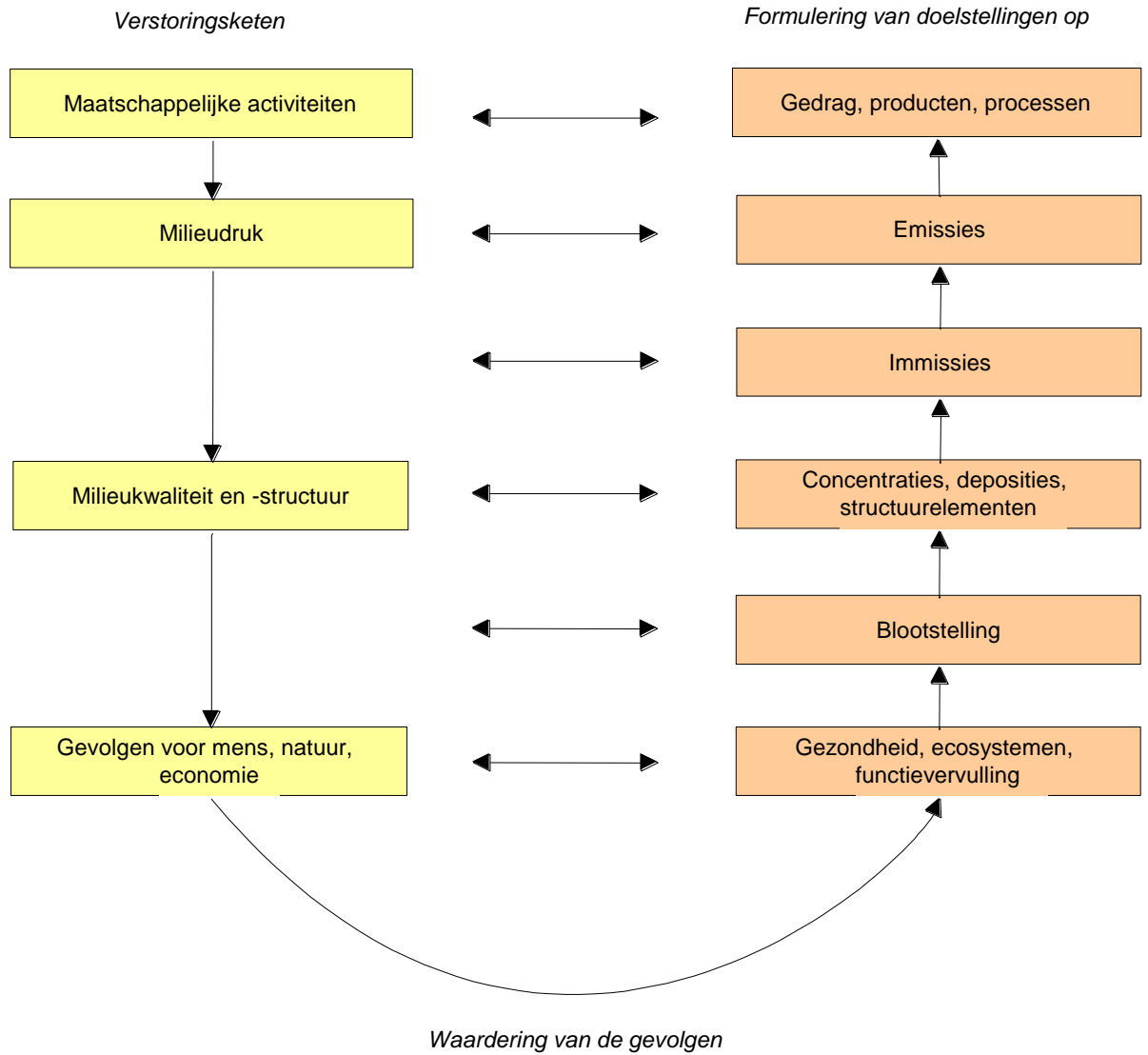
⁵⁰ Zie SERV (2000). Advies van 11 oktober 2000 over het voorontwerp van besluit inzake een aantal nieuwe milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater.

het vlak van gezondheid, ecologie en functievervulling als startpunt, dan gaat men na welke blootstelling nog kan. Aan de andere kant van de blootstelling staan concentraties, deposities en structurelementen die de milieukwaliteit en –structuur rechtstreeks bepalen. De formulering van doelstellingen hierop moet de kans op blootstelling verminderen. Nog een stap hoger zal het begrenzen van emissies en het onder controle houden van immissies de verspreiding van de problemen beperken en de impact van de vrijgekomen emissies inperken. Door doelstellingen op gedrag, producten en processen zullen minder emissies ontstaan en dit zal veel verstoring voorkomen. Na het zoekproces van de gepaste doelstellingen op alle schakels van de verstoringsketen zijn maatregelen nodig om de doelstellingen te realiseren. Regelmatige evaluatie vormt de start van een nieuwe beleidscyclus.”

Vanuit de zorg voor gezondheid, veiligheid en leefmilieu gaat men dus via dosis-effect relaties over tot het vooropstellen van maximaal aanvaardbare concentraties van vervuilende stoffen in lucht, water, bodem, voedsel enz. Deze benadering slaat op een omvangrijk en complex domein waar biologen, ecologen, toxicologen, klimatologen, ingenieurs, statistici enz. een bijdrage leveren.

De beschreven benadering volgt dus samengevat de idee dat milieudoelstellingen en milieukwaliteitsnormen moeten totstandkomen op basis van een technisch-wetenschappelijke consensus over de druk die het milieu kan verdragen. Is dit eenmaal vastgesteld, dan zijn daarmee de grenzen gesteld aan activiteiten die de kwaliteit van het milieu beïnvloeden. Op grond hiervan kunnen, vrij rechtlijnig, doelstellingen en normen worden opgesteld en kunnen instrumenten worden geselecteerd en ingezet.

Figuur 4: De milieuverstoringsketen en de formulering van doelstellingen



Bron: Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, 1996, p. 462.

4.2 Analyse

Achter de voormelde benadering liggen twee basisopvattingen ten grondslag.

(1) Ten eerste wordt ervan uitgegaan dat de eisen die vanuit milieu en natuur nu en in de toekomst kunnen worden gesteld aan de diverse maatschappelijke activiteiten, in principe ondubbelzinnig kunnen worden vastgesteld op grond van wetenschappelijke (en dus geobjectiveerde) informatie, zonder tussenkomst van het beleid⁵¹.

Hiermee wordt echter het normatieve en dus politieke karakter van de te maken keuzen miskend. Ook 'de wetenschap' is immers niet geheel waarde vrij. De te maken keuzen zijn geen zuiver natuurwetenschappelijke of technische aangelegenheid, maar in grote mate maatschappelijk.

(2) Ten tweede wordt ervan uitgegaan dat een afweging tussen milieubelangen en andere maatschappelijke belangen niet aan de orde is. De wetenschappelijke inschatting van de veroorzaakte milieuschade en van de negatieve gevolgen ervan voor mens, natuur en economie zouden een voldoende basis vormen voor de vastlegging van milieukwaliteitsnormen. Pas in een tweede fase, bij de vraag hoe deze doelstellingen best kunnen worden bereikt, zou een inschatting van de maatschappelijke implicaties en een afweging van de kosten van alternatieve reactieopties zinvol zijn.

Hier gaat de suggestie vanuit dat de vaststelling van milieukwaliteitsnormen van een hogere orde is dan het domein waarop de politiek betrekking heeft. Impliciet wordt het primaat gelegd bij het milieu en de wetenschap: de maatschappij dient zich te schikken naar de wetenschappelijk vastgestelde ruimte die het milieu voor gebruik toelaat. Afweging ten opzichte van andere, 'lagere' doelen en belangen zou derhalve niet aan de orde zijn. De *doelen* van overheidsbeleid bevinden zich echter ook buiten het milieubeleid (tewerkstelling, economische productie, armoedebestrijding, ...), zodat bij de formulering van concrete *doelstellingen* van beleidsvoering een zekere afweging moet gebeuren. Zij kunnen nooit eenzijdig vanuit één bepaald doel worden vastgesteld. Er zijn immers steeds andere evenzeer legitimeerbare maatschappelijke doelen. Dit geldt niet alleen voor milieubeleid, maar voor elke vorm van overheidsbeleid.

⁵¹ Politiek is zo'n benadering aantrekkelijk omdat harde, door de wetenschap gestelde randvoorwaarden de legitimatie van ingrijpende maatregelen vereenvoudigen en veel politieke discussie overbodig kunnen maken.

Deze argumentatie ten aanzien van beide vermelde basisopvattingen wordt hierna verder uitgewerkt:

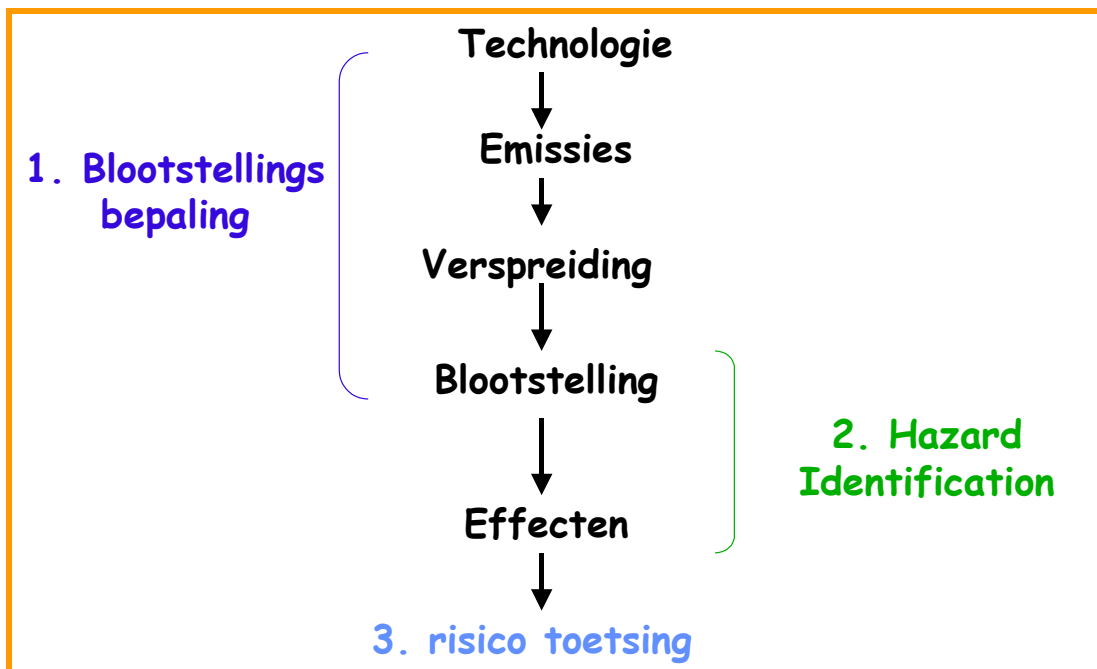
Wat de eerste opvatting (1) betreft, staat het buiten discussie dat natuurwetenschappelijke informatie in elk geval essentieel is voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen. Echter, ook maatschappelijke keuzen spelen een rol, zowel bij grens- als richt- en streefwaarden. Zelfs wat maximaal toelaatbaar is en wat verwaarloosbaar is, zijn niet alleen natuurwetenschappelijke maar ook en vooral maatschappelijke vragen en keuzen.

Dit wordt duidelijk wanneer de stappen worden beschouwd die veelal worden doorlopen bij de beoordeling van milieurisico's (zie Figuur 5). Dergelijke analyse start bij de bron van de potentiële milieuverontreiniging. Vanuit deze bron worden de verschillende routes gevolgd, waarlangs emissies zich verspreiden, en bekijkt men hun (chemische) interacties met de verschillende milieuc compartimenten. Hieruit wordt de blootstelling van de verschillende receptoren (mensen, dieren, planten, ...) aan de beschouwde verontreinigende stoffen bepaald. Via deze blootstellingsbepaling (exposure assessment) wordt dus een antwoord gezocht op de vraag in welke mate mens en ecosystemen worden blootgesteld, rekening houdend met de verschillende blootstellingsroutes. Dit gebeurt via transportmodellen, blootstellingsmodellen of metingen. De mogelijke effecten van deze blootstelling worden vervolgens geëvalueerd via de kennis over de toxiciteit van de emissies, eventueel gekwantificeerd via dosis-respons (effect) relaties. Deze gevaar-identificatie (hazard assessment) beantwoordt de vraag in welke mate stoffen gevaarlijk zijn voor de relevante receptoren. Tot slot gebeurt bij de risicotoetsing (risk assessment) de interpretatie van de resultaten van de blootstellingsbepaling en de gegevens uit de toxicologische identificatie, en worden conclusies getrokken.

In elk van deze stappen worden keuzen gemaakt en moet worden omgegaan met onzekerheden. In de fase van blootstellingsbepaling betreffen de te maken keuzen onder meer: welke doelgroepen worden bekeken: bekijkt men de humane toxiciteit (bescherming van het individu), de ecotoxiciteit (bescherming van de soort) en/of ecosystemen (bescherming van een combinatie van soorten)? Welk segment binnen elke doelgroep: een volwassen man, kinderen, baby's, zieken, ouderen, embryo's, welke soorten en organismen, natuurlijke structuren, kwaliteitskenmerken, ...? Welke blootstellingsroutes worden bekeken: directe (inademing, hand-mond gedrag), indirecte (via de voedselketen), externe (dosis die het organisme bereikt), en/of interne blootstelling (opgenomen dosis)? Welke blootstellingsscenario's worden bekeken (bijv. groenten uit tuin)? Bekijkt men continue en/of

piek blootstellingen? Worden kenmerken als persistentie en bio-accumulatie meegenomen? Houdt men rekening met een achtergrondblootstelling (additioneel versus totaalrisico)? ...

Figuur 5: Stappen in de risicobeoordeling van milieu-aantastingen



Bron: VITO (2000). Risicobeoordeling van milieuverontreiniging. De geïntegreerde VITO methodologie. Mol, Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek.

Soortgelijke vragen moeten worden beantwoord voor de andere stappen. Bijvoorbeeld: welke effecten worden beschouwd (bijvoorbeeld bij geluid: gehoorschade, hinder, slaapstoornissen, ...)? Hoe relevant en representatief zijn de blootstellings- en impactindicatoren (wordt bv. rekening gehouden met synergetische effecten)? Welk risiconiveau wordt getolereerd (bv. 1/10.000, 1/100.000, ...; hoeveel soorten mogen er verdwijnen?); ...

Het is dan ook duidelijk dat het vastleggen van een “no-effect level” vanuit louter wetenschappelijk oogpunt een hachelijke onderneming is (cf. supra, deel 3.2). Op de bovenstaande vragen is immers geen “objectief”, wetenschappelijke antwoord mogelijk. Er bestaan wel wetenschappelijk gefundeerde methoden om met dergelijke keuzen en

inherente onzekerheden om te gaan⁵², maar deze nemen niet weg dat de “wetenschap” niet waarde vrij is. De te maken keuzen zijn geen zuiver natuurwetenschappelijke of technische aangelegenheid, maar zijn integendeel in grote mate maatschappelijk-politiek. Dit betekent meteen ook dat aan het vastleggen van milieukwaliteitsnormen steeds een maatschappelijk-politiek debat moet vooraf gaan. Dit kan niet louter aan wetenschappers worden overgelaten⁵³.

Het bovenvermelde tweede aspect (2) betreft de noodzakelijke ingrediënten voor het maatschappelijk-politiek debat dat aan het vastleggen van milieukwaliteitsnormen moet vooraf gaan.

Dit debat kan niet uitsluitend op basis van natuurwetenschappelijke informatie en uitgaande van ecologische wenselijkheden gebeuren. Maatschappelijke doelstellingen of normen kunnen immers niet anders dan het resultaat zijn van een maatschappelijk afwegingsproces. Dit geldt ook voor milieukwaliteitsnormen. Het betreft immers vragen zoals: Wat willen we? Hoever en hoe snel willen we gaan? En wat willen we ervoor laten?⁵⁴ Bij de uiteindelijke keuze zal dan ook een afweging moeten worden gemaakt die zowel recht doet aan de milieu-eisen als aan andere maatschappelijk eisen. Milieukwaliteitsnormen moeten daarom tot stand komen na evaluatie en afweging van milieurisico's en maatschappelijke risico's⁵⁵, of

⁵² Cf. het gebruik van wetenschappelijke wegingsregels (bv. DALY of Disability Adjusted Life Years), waardering in geldtermen (economische batenstudies), situatiespecifieke wegingscriteria (doelgroepenbenadering). Cf. het gebruik van betrouwbaarheidsintervallen om om te gaan met statistische onzekerheden, van sensitiviteitsanalyses en scenario's voor onzekerheden inzake de gehanteerde hypothesen, van veiligheidsmarges om tegemoet te komen aan onzekerheden inzake de relevantie en betrouwbaarheid van de gebruikte data en modellen, enz.

⁵³ In deze context verwelkomt de SERV het initiatief in het Vlaams Parlement tot oprichting van een ad hoc Commissie Milieu en Gezondheid. Dit kan een eerste stap zijn naar een grotere betrokkenheid van het Vlaams Parlement bij het vastleggen van milieukwaliteitsnormen (zie verder). In de huidige procedure voor de vastlegging van milieukwaliteitsnormen komt het Parlement immers nergens tussen.

⁵⁴ Bijvoorbeeld: welke kankerrisico's zijn we bereid te aanvaarden ten opzichte van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van chemische stoffen en omgekeerd?

⁵⁵ Zie in dezelfde zin het advies van 20 oktober 1999 over het protocol grensoverschrijdende luchtverontreiniging. Zie tevens het Advies over het ontwerp Vlare II van 16 november 1994; Advies over de sectorale milieubeleidsplannen van 14 december 1994; Advies over het ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001 van 10 juli 1996; Aanbeveling en studierapport over het inschatten van kosten en sociaal-economische effecten van milieumaatregelen van 11 oktober 1996; Advies van 14 juni 2000 over het ontwerpbesluit houdende de aanwijzing en instandhouding van speciale beschermingszones in toepassing van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

m.a.w. van opvattingen over wat het milieu aan impact kan verdragen en wat de maatschappij met zijn behoeften, wensen en instituties aan veranderingsprocessen kan verwerken.

Een eenzijdige aanspraak vanuit een bepaalde invalshoek, zonder afweging met de andere pijlers, is hiermee moeilijk verzoenbaar. Bij het bepalen van milieukwaliteitsnormen moet dus ook rekening worden gehouden met de maatschappelijke implicaties. Overigens zal in de meeste gevallen een eenzijdig op ecologie gebaseerde milieudoelstelling of milieukwaliteitsnorm wellicht onhaalbaar blijken wegens de maatschappelijke consequenties daarvan, en dus enkel op papier bestaan. Een milieubeleid dat weinig oog heeft voor maatschappelijke aspecten en zijn legitimatie uitsluitend ontleent aan de ernst van de milieuproblemen, dreigt dan ook in zijn uitvoering keer op keer te mislukken.

Dit betekent geenszins dat in het debat economische of commerciële belangen voorrang zouden hebben op de volksgezondheid of het leefmilieu. Dat er een waardering en een afweging moet gebeuren, zegt immers nog niets over de uitkomst van die afweging. Overigens blijkt uit de praktijk dat de maatschappelijke baten van bijvoorbeeld minder luchtverontreiniging vaak een stuk groter zijn dan veelal wordt aangenomen⁵⁶. De boodschap is eerder dat men moeilijk goede beslissingen over milieukwaliteitsnormen kan nemen indien men enkel geïnformeerd is over de milieu- en gezondheidseffecten van milieuverontreiniging, en geen zicht heeft op de maatschappelijke gevolgen van de voorgenomen doelstellingen en normen⁵⁷. Wanneer de informatie eenzijdig ecologisch is, vervalt men gemakkelijk in het formuleren van ambitieuze maar onhaalbare en daardoor voor de praktijk ook weinig betekenisvolle milieukwaliteitsnormen. Informatie over de beide kanten van de afweging is noodzakelijk.

Bovendien staat ook deze discussie los van het duurzaamheidsperspectief dat men voor ogen heeft⁵⁸. In het debat moet *in elk geval* rekening worden gehouden met aspecten zoals de draagkracht van het natuurlijk systeem (gebruiks-, optie- en bestaanswaarde van de bron-opslag- en kaderfuncties van het milieu⁵⁹) en de rechtvaardige verdeling in tijd en ruimte van

⁵⁶ MIRA-S 2000, o.c., p. 590. Zie tevens de Wetenschappelijke achtergronddocumenten bij het hoofdstuk gevolgen voor de economie. Mechelen, Vlaamse Milieumaatschappij, 2000.

⁵⁷ Men moet weten wat men beslist. Immers, ook hier geldt: inspraak zonder inzicht leidt tot uitspraak zonder uitzicht.

⁵⁸ Cf. supra, deel 3.2.

⁵⁹ Zie terzake MIRA-S 2000, Wetenschappelijke achtergronddocumenten bij het hoofdstuk gevolgen voor de economie. Mechelen, Vlaamse Milieumaatschappij.

lusten en lasten. De duurzaamheidsgedachte breekt terecht met de vroegere economische benadering van de 'natuur' als loutere productiefactor, en benadrukt het belang van de 'natuur' voor het voortbestaan van het economisch systeem zelf (en vanzelfsprekend van de waarde van de 'natuur' op zich). Maar zelfs 'sterke duurzaamheid' neemt niet weg dat afwegingen moeten gebeuren. De risico's voor het milieu en voor de maatschappij zullen hoe dan ook tegen elkaar moeten worden afgewogen⁶⁰.

De beoordeling van dergelijke informatie en weging van deze risico's is de essentie van de politiek.

Overigens moet dergelijke politieke afweging eveneens door wetenschappelijke methoden worden ondersteund. Er bestaan daartoe verschillende technieken (bijvoorbeeld multicriteria analyse, kosten-baten analyse, ...) en er is een ganse academische discipline gericht op de beschrijving en analyse van beslissingsmethoden ('decision analysis'). De afweging gebeurt dan ook best via een open en gestructureerd maatschappelijk debat, dat kan steunen op een (mens-)wetenschappelijk verantwoorde en goed gedocumenteerde analyse van de relevante positieve en negatieve effecten van alternatieven⁶¹.

Samengevat gaat de SERV niet akkoord met de opvatting dat milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld op grond van wetenschappelijke informatie, zonder tussenkomst van de politiek. Immers, ook maatschappelijke keuzen spelen een rol. Zelfs wat maximaal toelaatbaar is en wat verwaarloosbaar is, zijn niet alleen natuurwetenschappelijke maar ook en vooral maatschappelijke vragen en keuzen. Dit debat kan bovendien niet uitsluitend op basis van natuurwetenschappelijke informatie en uitgaande van ecologische wenselijkheden gebeuren. Men kan moeilijk goede beslissingen nemen indien men enkel geïnformeerd is over de milieu- en gezondheidseffecten van milieuverontreiniging, en geen zicht heeft op de maatschappelijke gevolgen van de voorgenomen doelstellingen en normen. Informatie over de beide kanten van de afweging is noodzakelijk. Of met de woorden van *MIRA-S 2000*: "Het definiëren van een maatschappelijk aanvaardbaar risico als langetermijndoelstelling behoort eerder tot het terrein van de politieke besluitvorming dan van de wetenschap. Zo'n

⁶⁰ Zie hierover; WRR (1994). Duurzame risico's: een blijvend gegeven. 's Gravenhage, Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid.

⁶¹ Zie terzake onder meer SERV (1998). Voorstellen voor de uitbouw van een evaluatiesysteem voor de Vlaamse milieureglementering. Brussel, SERV.

discussie dient ook na te gaan welke uitgaven of investeringen voor het vermijden van bepaalde risico's verantwoord zijn ten aanzien van de baten voor de volksgezondheid⁶².

4.3 Conclusie en voorstellen van de SERV

Een duidelijke visie op de rol van de natuurwetenschap (ecotoxicologie, epidemiologie, ...) ten opzichte van deze van andere maatschappelijke overwegingen en van de politiek bij de bepaling van milieukwaliteitsnormen ontbreekt vandaag. Nochtans is dit essentieel voor een efficiënte werkwijze en kan ook hier veel overbodige discussie worden vermeden.

Concreet formuleert de SERV volgende voorstellen:

- *Natuurwetenschappelijke informatie* vormt in alle gevallen de essentiële vertrekbasis voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen, d.w.z. van grens-, richt en streefwaarden.
- *Maatschappelijke keuzen* spelen in alle drie de gevallen een rol. De te maken keuzen zijn immers geen zuiver natuurwetenschappelijke of technische aangelegenheid, maar zijn integendeel normatief en dus in grote mate politiek.
- Maatschappelijke doelstellingen zoals milieukwaliteitsnormen kunnen niet anders dan het resultaat zijn van een *maatschappelijk afwegingsproces*, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante maatschappelijke aspecten (volksgezondheid, milieuhygiëne, natuur, economie, sociale aspecten, ...). Milieukwaliteitsnormen moeten dus tot stand komen na evaluatie en afweging van milieurisico's en maatschappelijke risico's, of m.a.w. van opvattingen over wat het milieu aan impact kan verdragen en wat de maatschappij aan veranderingsprocessen kan verwerken.
- De beoordeling van wetenschappelijke informatie en weging van risico's is de essentie van *de politiek*, die daarin moet worden ondersteund door wetenschappelijke methoden. De afweging gebeurt best via een open en gestructureerd maatschappelijk debat, dat kan steunen op een wetenschappelijk verantwoorde en goed gedocumenteerde analyse van de relevante positieve en negatieve effecten van alternatieve milieukwaliteitsnormen.
- Gezien voorgaande punten dient de betrokkenheid van het *Vlaams Parlement* bij de totstandkoming van milieukwaliteitsnormen te worden verhoogd.

⁶² MIRA S-2000, o.c., p. 283.

5. MILIEUKWALITEITSNORMEN: DOORWERKING IN HET BELEID?

5.1 Huidige situatie

Een laatste kernpunt in het debat over milieukwaliteitsnormen betreft volgens de SERV de manier waarop zij hun doorwerking vinden in het verdere milieubeleid en de bronnencontrole. Hierna wordt de koppeling met milieuvergunningen verder uitgewerkt, hoewel de problematiek daartoe niet beperkt is⁶³.

In **Vlarem II** is bepaald dat de vergunningverlenende overheid bijzondere vergunningsvoorwaarden kan opleggen, inzonderheid met het oog op (...) de handhaving of het bereiken van de (...) milieukwaliteitsnormen⁶⁴. Dit wordt vaak geïnterpreteerd als een directe koppeling tussen milieukwaliteitsnormen en vergunningsvoorwaarden. Er bestaat m.a.w. een zeker automatisme tussen overschrijding van milieukwaliteitsnormen en weigering/verstrenging van een milieuvergunning.

Deze visie kan het meest expliciet worden teruggevonden in het **voorontwerp decreet milieubeleid** van de Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht in het Vlaams Gewest (ICHM). Hierin bepaalt art. 4.6.139 dat wanneer het exploiteren of veranderen van een inrichting (...) aanmerkelijke gevolgen kan hebben voor onderdelen van het milieu waarvoor milieukwaliteitsnormen gelden, het bevoegde bestuur weigert een vergunning te verlenen indien het exploiteren of veranderen tot gevolg heeft dat: of toepasselijke grenswaarden worden overschreden; of toepasselijke richtwaarden worden overschreden zonder dat gewichtige redenen deze overschrijding wettigen. Art. 4.6.151 stelt dat het bevoegde bestuur beslist tot wijziging of aanvulling van de voorwaarden opgelegd in de vergunning, wanneer het exploiteren van de vergunde inrichting of activiteit (...) aanmerkelijke gevolgen kan hebben voor onderdelen van het milieu waarvoor milieukwaliteitsnormen gelden en indien het exploiteren tot gevolg heeft dat: of toepasselijke grenswaarden worden overschreden; of toepasselijke richtwaarden worden overschreden zonder dat gewichtige redenen deze overschrijding wettigen.

⁶³ Terzake kan bij wijze van voorbeeld worden verwezen naar de ontwerpen van algemene waterzuiveringsprogramma's niveau II (AWP II's) in 1994, waarin naast milieuvergunningen ook de inzet van andere instrumenten vrij rechtlijnig werd afgeleid uit de milieukwaliteitsnormen die op de waterlopen van het bekken van toepassing zijn.

⁶⁴ Vlarem II, art. 3.3.0.1 §1.

Ook in de **IPPC-Richtlijn**⁶⁵ is een zekere koppeling tussen milieukwaliteitsnormen en vergunningsvoorwaarden opgenomen. Men name is in art. 10 bepaald dat "indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan diegene die door de toepassing van best beschikbare technieken haalbaar zijn, in de vergunning extra voorschriften moeten worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen".

Het **decreet** houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) heeft geen expliciete relatie met de vergunningverlening gelegd. Wel is bepaald dat "als (...) blijkt dat de toepasselijke grens- of richtwaarden niet worden nageleefd, de Vlaamse regering onderzoek laat verrichten naar de oorzaken daarvan"⁶⁶.

In haar **beleidsnota**⁶⁷ lijkt de Minister van Leefmilieu dit laatste te betreuren: "Het milieurecht biedt weinig houvast om milieukwaliteitsnormen – al dan niet gebiedsgericht - te vertalen in een beleid t.a.v. activiteiten. (...) Onderzoek is nodig om na te gaan hoe in de praktijk relaties kunnen worden gelegd tussen uitgewerkte milieukwaliteitsnormen en milieunormen die rechtstreeks ingrijpen op menselijke activiteiten, (...) , o.a. door de relatie tussen exploitatievoorwaarden en milieukwaliteitsnormen verder te ontwikkelen."

5.2 Analyse

Milieukwaliteitsnormen zijn niet vrijblijvend. Zij kunnen en moeten integendeel, zeker wanneer het gaat om grenswaarden en richtwaarden, belangrijke praktische consequenties hebben voor het beleid, de vergunningverlening, e.d.

Dit neemt niet weg dat er volgens de SERV in principe geen directe koppeling of automatisme zou mogen bestaan tussen een (dreigende) overschrijding van milieukwaliteitsnormen en weigering/verstrenging van een milieuvergunning⁶⁸ (hoewel het vanzelfsprekend is dat in specifieke gevallen het wel nodig kan zijn om een of meerdere vergunningen te verstrengen, zie verder). De redenen daarvoor zijn viervoudig.

⁶⁵ Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

⁶⁶ DABM, art. 2.2.6 § 3.

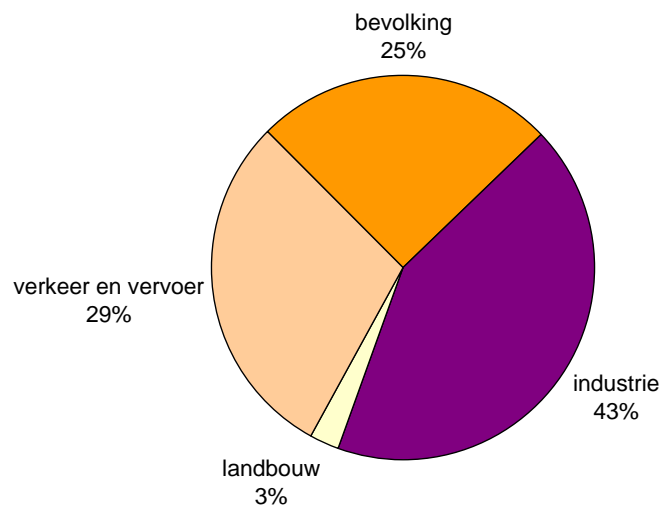
⁶⁷ Minister Vera Dua. Beleidsnota leefmilieu 2000-2004.

⁶⁸ Zie terzake het advies van 16 november 1994 over het ontwerp Vlare II bis.

- Ten eerste wordt de toestand van het leefmilieu beïnvloed door *verschillende bronnen van verontreiniging*. Figuur 6 illustreert dit voor bijvoorbeeld zwevend stof. 43% van de emissie van primaire stofdeeltjes in Vlaanderen wordt veroorzaakt door de industrie en deze emissie van de industrie kent een dalende trend. 57% van de emissie is afkomstig van andere bronnen, en hier nemen de emissies afkomstig van verkeer en vervoer toe⁶⁹. Milieuvergunningen regelen, in aanvulling op de algemene en sectorale voorwaarden van Vlarem II, de milieu-impact van hinderlijk ingedeelde inrichtingen van klasse 1 en klasse 2 (cf. bijlage 1 bij Vlarem I). In vele gevallen wordt er door milieuvergunningen dus slechts een deel van de bronnen van verontreiniging gevat. Overschrijdingen van milieukwaliteitsnormen worden bijgevolg dikwijls niet alleen veroorzaakt door puntbronnen, maar ook door diffuse of andere niet-vergunningplichtige bronnen van verontreiniging. Daarom is een automatisme tussen een overschrijding van een milieukwaliteitsnorm en het weigeren of verstrengen van een milieuvergunning niet aangewezen, hoewel in specifieke gevallen het wel nodig kan zijn om een of meerdere vergunningen te verstrengen. Vooraf moeten de oorzaken van de overschrijding bekend zijn en moet een efficiënte en billijke verdeling van de reductie-inspanningen over de verantwoordelijke bronnen worden gerealiseerd. Pas dan kunnen eventueel (zie verder) vergunningen worden geweigerd of verstrengd.
- Ten tweede is een vergunning slechts één van de manieren waarop de milieu-impact van een als hinderlijk ingedeelde inrichting kan worden beheerst en slechts één van de instrumenten waardoor milieukwaliteitsnormen kunnen worden gerealiseerd. De noodzakelijke inspanningen kunnen ook via andere manieren worden gestimuleerd of afgedwongen (cf. de gekende instrumenten van fysieke regulering: emissienormen, installatievoorschriften, constructie-eisen, ...; van economische regulering: regulerende milieuheffingen, verhandelbare emissierechten, subsidies, ...; en van sociale- en zelfregulering: bijvoorbeeld milieubeleidsovereenkomsten). De ervaring leert dat er geen algemene uitspraken mogelijk zijn, maar dat geval per geval, afhankelijk van het concrete probleem en de omstandigheden, moet worden gezocht naar de meeste aangewezen (combinatie van) instrumenten. Weigering/verstrenging van een vergunning is dus ook voor puntbronnen niet in alle gevallen de meest aangewezen weg.

⁶⁹ Zie MIRA-S 2000, p. 288.

Figuur 6: Aandeel van de verschillende doelgroepen in de emissie van primaire stofdeeltjes (Vlaanderen, 1998)



Bron: MIRA-S, 2000

- Ten derde ligt, zelfs wanneer weigering/verstrenging van de vergunningen de meest aangewezen manier is, een rechtlijnige benadering niet voor de hand indien men rekening wil houden met kosteneffectiviteitsaspecten. Onderzoek in opdracht van de Commissie voor de Evaluatie van de Milieu-uitvoeringsreglementering (CEM)⁷⁰, nadien verwerkt in MIRA S-2000⁷¹, heeft uitgewezen dat ook in de praktijk blijkt dat de marginale kosten om de emissies van een bepaalde vervuilende stof te verminderen sterk uiteen kunnen lopen tussen lozingsbronnen, zodat het belangrijk kan zijn te zoeken naar de meest kosteneffectieve verdeling van de reductie-inspanningen⁷². Uiteindelijk zullen bij de bronnencontrole ook andere overwegingen een rol spelen naast de kosteneffectiviteit. Maar in geval van het bovenvermeld automatisme is er geen ruimte voor kosteneffectiviteitsoverwegingen.

⁷⁰ Bogaert, G. e.a. (2000). Economische analyse van emissiegrenswaarden voor het lozen van afvalwater en voor luchtverontreiniging. Antwerpen/Brussel, ECOLAS/AMINAL.

⁷¹ MIRA-S 2000. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: scenario's. Leuven/Mechelen, Garant/VMM. Zie hoofdstuk gevolgen voor de economie.

⁷² De meest *kosteneffectieve* verdeling is die verdeling waarbij de totale maatschappelijke kosten om een bepaald vooropgesteld milieuresultaat te behalen minimaal zijn.

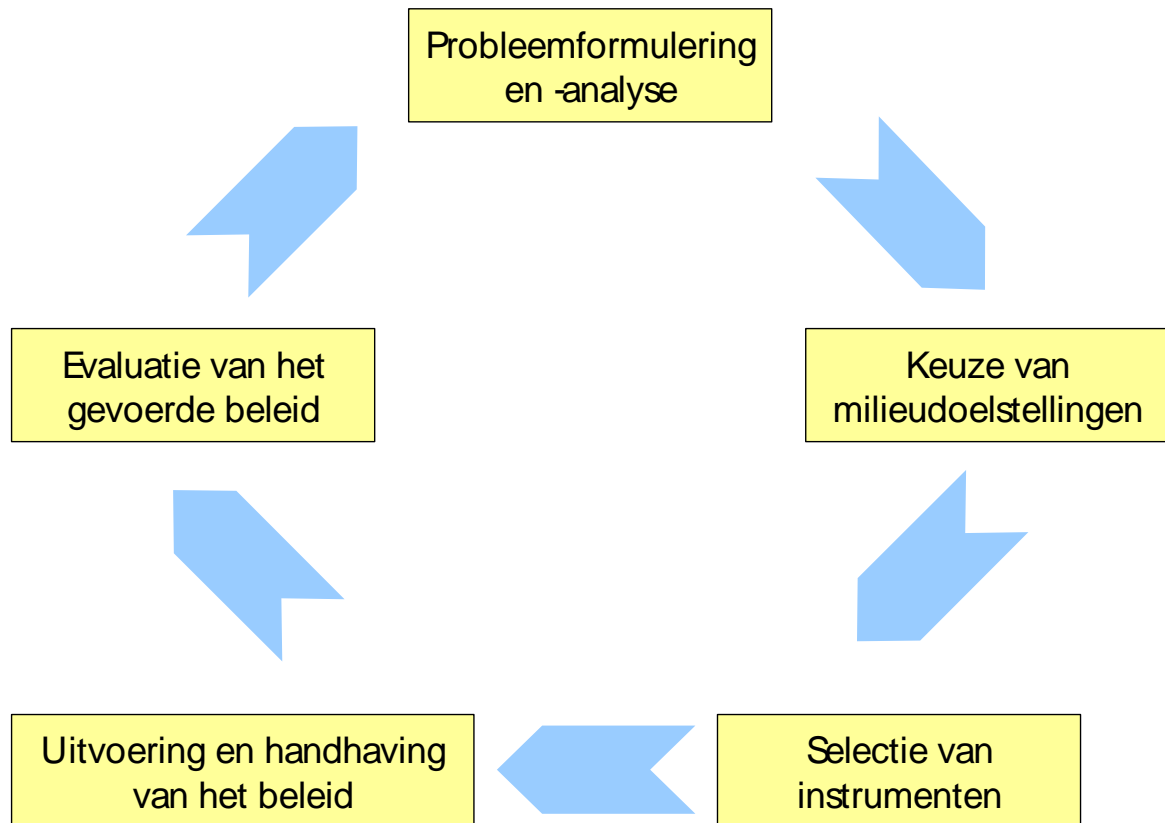
- Tot slot is het ook wetenschappelijk-methodologisch zeer moeilijk om een direct verband te leggen tussen milieukwaliteitsnormen enerzijds en bijzondere voorwaarden in de vergunning anderzijds. In een aantal relatief eenvoudige gevallen kan dit enigszins worden opgevangen door het milieueffectrapport, maar voor complexere gevallen blijft dit zeer moeilijk. Bovendien is een milieueffectrapport (terecht) niet voor elke inrichting of wijziging verplicht.

Ten gronde komt het hierop neer, dat milieukwaliteitsnormen niet mogen worden losgekoppeld van de afwegingen die moeten gebeuren in het kader van de milieubeleidsketen en het normale milieubeleidsproces (zie Figuur 7).

Milieukwaliteitsnormen, en overschrijdingen daarvan, moeten in eerste instantie op een hoger niveau worden behandeld dan in de vergunningverlening of uitvoering en handhaving van het beleid: namelijk via periodieke evaluatie (door bijvoorbeeld MIRA), vervolgens via acties en initiatieven (bijvoorbeeld in milieubeleidsplannen, milieujaarprogramma's en uitvoeringsplannen), via een afweging van beleidsinstrumenten, dus eventueel via algemene en sectorale voorwaarden, en pas dan eventueel via de vergunning.

Dergelijke werkwijze is te verkiezen, maar vergt enige tijd vooraleer bij belangrijke of dreigende overschrijdingen concrete maatregelen kunnen worden getroffen om een overschrijding ongedaan te maken of te vermijden. In een aantal gevallen is het echter niet mogelijk of wenselijk hierop te wachten en zijn dringende maatregelen nodig (bv. grenswaarden). Welke maatregelen in dat geval best worden genomen, kan op het moment van de vastlegging van de grenswaarden zelf worden onderzocht, en worden vastgelegd in de regelgeving. In andere gevallen kan worden gewerkt met een herstel- of saneringsprogramma, dat op veel kortere termijn de te nemen maatregelen vaststelt, maar niettemin dezelfde noodzakelijke stappen uit de milieubeleidsketen doorloopt.

Figuur 7: De milieubeleidsketen



Het **decreet** houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid deelt deze visie⁷³. Hierin is immers voorzien dat de besluiten die grenswaarden vaststellen, tegelijk ook de maatregelen moeten beschrijven die door de daartoe aangewezen overheden moeten worden getroffen bij overschrijding of dreigende overschrijding ervan, teneinde de erdoor beschermde belangen te beveiligen⁷⁴.

Verder stelt het decreet dat “als (...) blijkt dat de toepasselijke grens- of richtwaarden niet worden nageleefd, de Vlaamse regering onderzoek laat verrichten naar de oorzaken

⁷³ Deze visie is ook terug te vinden in de teksten van de ICHM die aan de basis hebben gelegen voor het deel betreffende milieukwaliteitsnormen uit het DABM. Op dit punt lijkt er dus een zekere tegenspraak aanwezig te zijn tussen de teksten van de ICHM over milieukwaliteitsnormen en deze over vergunningen en meldingsattesten.

⁷⁴ Art. 2.2.4 DABM.

daarvan⁷⁵. Van een directe koppeling met vergunningsvoorwaarden is hier dus geen sprake.

In het decreet is het vermelde “onderzoek naar de oorzaken” bovendien gekoppeld aan de uitwerking van een herstelprogramma voor zover het gaat om een overschrijding die niet het gevolg is van toevallige of voorbijgaande omstandigheden of indien een blijvende aantasting van het milieu werd veroorzaakt⁷⁶. Het herstelprogramma omvat:

- 1° Een inventaris van alle aanwijsbare bronnen van verontreiniging of verstoring met aanduiding van hun aandeel in de verontreiniging of verstoring van het betrokken gebied;
- 2° De emissiereductie die bij deze bronnen moet plaatsvinden of andere maatregelen die moeten worden getroffen om te voldoen aan de geldende milieukwaliteitsnormen;
- 3° De beleidsinstrumenten die moeten worden aangewend om dit doel te bereiken met aanduiding van de overheden die daartoe bevoegd zijn;
- 4° De termijn waarbinnen dit herstel moet plaatsvinden⁷⁷.

Hier is dus duidelijk de idee vertaald dat enerzijds de verdeling van de inspanningen tussen bronnen van verontreiniging belangrijk is (punten 1° en 2°) en dat anderzijds exploitatievoorwaarden niet altijd het meest geschikt instrument zijn om (dreigende) overschrijdingen van milieukwaliteitsnormen op te vangen (punt 3°).

Over dit laatste is de memorie van toelichting bij het decreet nog explicieter: “In 3° wordt bepaald dat het herstelprogramma tevens de beleidsinstrumenten dient aan te geven die moeten worden aangewend om het gestelde doel te bereiken. Afhankelijk van het probleem kan dit gaan om de herziening van vergunningen, het optrekken van de investeringsinspanningen door de overheid, het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten, het uitvoeren van saneringswerken, ... Tevens dient (in het herstelprogramma) aangegeven te worden welke overheden daartoe bevoegd zijn⁷⁸”.

Wat **Vlarem** betreft, moet worden opgemerkt dat de bovenvermelde interpretatie van Vlarem II niet geheel zuiver is. In Vlarem is immers enkel bepaald dat de vergunningverlenende overheid bijzondere vergunningsvoorwaarden *kan* opleggen, inzonderheid met het oog op (...) de handhaving of het bereiken van de (...) milieukwaliteitsnormen”.

⁷⁵ Art. 2.2.6. § 3 DABM.

⁷⁶ Art. 2.2.7. § 1 DABM.

⁷⁷ Art. 2.2.7. § 2 DABM.

⁷⁸ VI.P. Stuk 718 (1994-1995) – Nr. 1, p. 67.

Bovendien moet de zinsnede “inzonderheid met het oog op (...) de handhaving of het bereiken van de (...) milieukwaliteitsnormen” worden gezien als een beperking van de vrijheid van de vergunningverlenende overheid bij het formuleren van bijzondere voorwaarden. Zij heeft de bedoeling te bepalen dat uit de motivering, die wordt opgesteld om het opleggen van een bijzondere voorwaarde te verantwoorden, moet blijken voor welk milieucompartment de bijzondere voorwaarde kan bijdragen of nodig is om de milieukwaliteitsnormen te handhaven of te bereiken. Bijzondere voorwaarden die niet in dat kader inpasbaar zijn of een ander doel beogen horen bijgevolg niet thuis in de milieuvergunning.

Tot slot kan erop worden gewezen dat in de **IPPC-richtlijn** is bepaald dat "indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan diegene die door de toepassing van Best Beschikbare technieken haalbaar zijn, in de vergunning extra voorschriften moeten worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen". Deze laatste zinsnede (“onverminderd ...”) verwijst duidelijk naar mogelijke andere instrumenten die kunnen worden ingezet en eventuele maatregelen die bij andere bronnen kunnen worden genomen⁷⁹.

5.3 Conclusie en voorstellen van de SERV

Over de *gevolgen*, of de manier milieukwaliteitsnormen hun doorwerking vinden in het verdere milieubeleid en de bronnencontrole, bestaat onduidelijkheid. Het betreft onder meer de vraag of er in de wetgeving een automatisme aanwezig is of moet worden ingeschreven tussen een (dreigende) overschrijding van milieukwaliteitsnormen enerzijds en weigering/verstrenging van een milieuvergunning anderzijds.

Terzake formuleert de SERV volgend voorstel:

- Milieukwaliteitsnormen zijn niet vrijblijvend voor de overheid. Zij kunnen en moeten integendeel, en zeker wanneer het gaat om grenswaarden, belangrijke praktische consequenties hebben voor het beleid, de vergunningverlening, e.d. Milieukwaliteitsnormen dienen inderdaad als *kader voor het ganse milieubeleid*, en dus ook voor de vergunningverlening.

⁷⁹ Zie terzake tevens de bijlage bij de beschikking van de Commissie van 31 mei 1999 betreffende de vragenlijst met betrekking tot Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) (PB L 148 van 15/06/99).

- Overschrijdingen van milieukwaliteitsnormen worden dikwijls niet alleen veroorzaakt door puntbronnen, maar ook door diffuse of andere niet-vergunningsplichtige bronnen van verontreiniging. In dat geval wordt door de milieuvergunningen slechts een deel van de bronnen van verontreiniging gevat. Een vergunning is bovendien slechts één van de manieren waarop de hinder van een inrichting kan worden beheerd of de milieukwaliteitsnormen kunnen worden gerealiseerd. Bovendien moet ook rekening worden gehouden met kosteneffectiviteitsaspecten. Daarom mag er *geen automatisme* bestaan tussen overschrijding van milieukwaliteitsnormen en weigering/verstrenging van de milieuvergunning. De SERV gaat dus niet akkoord met een systeem waarbij in voorkomend geval altijd alleen de milieuvergunning van hinderlijke inrichtingen zou worden aangepakt en andere bronnen van verontreiniging ongemoeid worden gelaten of andere mogelijke instrumenten niet worden bekeken. De milieukwaliteitsnormen en het vergunningenbeleid mogen niet worden losgekoppeld van de afwegingen die moeten gebeuren in het kader van de milieubeleidsketen en het normale milieubeleidsproces (met o.m. de verdeling van de inspanningen over doelgroepen en de instrumentenkeuze). Dit sluit overigens niet uit dat na afweging toch milieuvergunningen worden verstrengd.
- Wanneer er sprake is van belangrijke (potentiële) overschrijdingen van een *grenswaarde* waardoor er *dringende maatregelen* noodzakelijk zijn, kan de aard van de te nemen maatregelen tegelijk met de bepaling van de grenswaarden zelf worden vastgelegd in de regelgeving, of kan worden gewerkt met een herstel- of saneringsprogramma dat de meest aangewezen maatregelen en instrumenten onderzoekt en vastlegt.