

Milieuvergunning- verlening in afvalwater- 2 gebonden dossiers

Ann Crabbé, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, UTA

Pieter Leroy, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, UTA en Vakgroep Milieu en Beleid, KUN

1 INLEIDING

Dit hoofdstuk biedt een analyse en beoordeling van enkele belangrijke elementen van het proces van milieuvergunningverlening in Vlaanderen. De aandacht wordt geconcentreerd op het proces van voorbereiding, ambtelijk overleg en adviesverlening dat voorafgaat aan het (al dan niet) verlenen van een milieuvergunning aan bedrijven die bedrijfsafvalwater willen lozen.

In dit hoofdstuk wordt verslag uitgebracht van een procesevaluatie. Dat is een type van beleidswetenschappelijk onderzoek waarin het feitelijke verloop van formele procedures en de werkorganisatie van de overheid worden geanalyseerd en beoordeeld. Het onderzoek is ook een onderzoek naar beleidsimplementatie. Dat wil zeggen dat de wijze waarop overheidsinstanties (in concrete milieuvergunningsdossiers) uitvoering geven aan beleid, onder de loep wordt genomen.

Tijdens het onderzoek werd het feitelijke verloop van een aantal concrete lozingsdossiers gevolgd. Sommige lozingsdossiers werden onderzocht nog vóór de start van de formele procedure (in vooroverleg), andere werden bestudeerd in de fase van advisering door adviesverlenende overheidsinstanties. Vele dossiers waren dossiers in eerste aanleg en werden gevolgd op het niveau van het provinciebestuur, sommige waren dossiers in administratief beroep en speelden zich af op het niveau van het Vlaamse Gewest. In enkele gevallen ging het om dossiers die geïnitieerd werden door de overheid. In andere gevallen ging het om lozingsdossiers waarin een volledige hernieuwing van de milieuvergunning of een wijziging van de lozingsvoorwaarden werd gevraagd door bedrijven.

LOZINGSDOSSIERs worden in dit hoofdstuk gedefinieerd als milieuvergunningsdossiers van inrichtingen klasse 1, waarin de lozing van (bedrijfs)afvalwater (rubriek 3 van VLAREM I) centraal staat.

Ter afbakening van het onderzoeksonderwerp is het belangrijk te specificeren dat niet wordt ingegaan op de inhoud van de verleende milieuvergunningen. Ook de feitelijke doorwerking of de handhaving van die vergunningen blijft buiten beschouwing.

Het voorliggende hoofdstuk bestaat uit zes delen. In het eerstvolgende deel wordt de lezer vertrouwd gemaakt met concepten die later (in de analyse en de beoordeling) regelmatig terugkeren. Verder wordt in het tweede deel uitleg gegeven bij de methoden waarmee het empirisch onderzoek werd gevoerd. In deel drie wordt achtergrondinformatie gegeven over de milieuvergunning en het Vlaamse waterbeleid. Er wordt kort ingegaan op de geschiedenis van de vergunning in lozingsdossiers, op het juridisch-bestuurlijke kader van de milieuvergunningverlening in Vlaanderen en op relevante Europese richtlijnen. In het vierde deel wordt het milieuvergunningsproces in lozingsdossiers geanalyseerd op basis van de bevindingen van het empirisch onderzoek. In het vijfde deel worden de bevindingen getoetst aan bepaalde beoordelingscriteria. In het zesde en laatste deel worden enkele conclusies en beleidsaanbevelingen geformuleerd.

2 CONCEPTEN EN METHODEN

In dit deel wordt het conceptueel kader van het onderzoek toegelicht en wordt stilgestaan bij de gehanteerde onderzoeksmethoden.

2.1 Conceptueel kader

De uitvoering of implementatie van beleid is pas relatief recent een onderwerp geworden in beleidswetenschappelijk onderzoek. In de 'klassieke' opvattingen over beleid, ging men ervan uit dat het politiek en wetenschappelijk interessante deel van beleidsprocessen zich afspeelde tot en met de besluitvorming. Wat daarna gebeurde, was eenvoudig 'uitvoering': een politiek neutraal proces waarin het beleid wordt geïmplementeerd zoals het op papier is voorzien. Dit is een rijkelijk optimistische opvatting: slechts zelden verloopt beleidsuitvoering volledig planconform.

Wanneer men het heeft over problematische beleidsuitvoering spreekt men ook over '*implementatiedeficits*' (Mayntz, 1978). In de literatuur worden meerdere oorzaken gegeven voor implementatiedeficits. Er wordt verwezen naar de complexiteit van beleid: hoe complexer het beleid, hoe moeilijker het te beheersen is en hoe moeilijker het is om het in praktijk te brengen. Daarnaast wordt problematische beleidsuitvoering ook toegeschreven aan problemen van weten, willen en kunnen. Soms *weten* beleidsuitvoerders niet precies wat van hen verlangd wordt omdat de regelgeving (soms bewust!) vaag en onhelder geformuleerd werd. Soms *willen* beleidsuitvoerders beleid niet uitvoeren. In dat geval hypothekeren ze beleidsimplementatie doordat ze hun steun niet verlenen en hun expertise niet wensen in te zetten. Soms *kunnen* beleidsuitvoerders hun taak

niet volbrengen omdat ze niet beschikken over voldoende en afgestemde beleidsmiddelen (personeel, deskundigheid, financiën enz.). We spreken in dat geval over capaciteitsproblemen.

Er zijn twee types implementatieonderzoek: 'goal based'- en 'goal free'-onderzoek. In 'goal based'-onderzoek wordt naar de beleidspraktijk gekeken met de officiële beleidsdoelen als referentiepunt. In 'goal free'-onderzoek wordt de aandacht gericht op het sociaal handelen van de actoren die betrokken zijn bij het implementeren van het beleid. Het onderzoek naar milieuvergunningverlening in lozingsdossiers is zowel een 'goal free'- als een 'goal based'-onderzoek. Er wordt naar de expliciete beleidsdoelstellingen gekeken, maar er wordt ook op andere criteria beoordeeld.

De positie en de rolinvulling van '*street-level bureaucrats*' wordt in implementatieonderzoek vaak als uitgangspunt genomen. Street-level bureaucrats zijn ambtenaren die het meest in contact staan met cliënten van de overheid: burgers, bedrijven en andere organisaties. Street-level bureaucrats evalueren de situatie waarin de cliënten zich bevinden en verbinden er formele regels aan (Lipsky, 1980). Ze selecteren regels die (naar hun interpretatie) van toepassing zijn op de cliënt. Ze stellen daarbij vast dat regelgeving niet altijd pasklare antwoorden biedt. Soms zijn er geen regels waarop ze zich kunnen baseren, soms zijn er wel regels maar blijken ze onhelder of onvolledig. Dit mag niet verbazen: voor de wetgever is het quasi onmogelijk om rekening te houden met alle mogelijke scenario's. De onvermijdelijke onvolkomenheid van regelgeving leidt ertoe dat uitvoerende ambtenaren ruimte hebben om interpretaties te maken van bestaande regels en om informele regels toe te voegen. Ze beschikken over '*beleidsvrijheid*'. Beleidsvrijheid hoeft niet negatief te zijn. Beleidsvrijheid laat de ambtenaren toe het generieke beleid aan te passen en af te stemmen op specifieke situaties waarop de regelgeving niet is voorzien.

Hoewel de relatieve beleidsvrijheid macht geeft aan de beleidsuitvoerder, levert het hem ook onzekerheid op: 'zijn de interpretaties en informele regels verdedigbaar?', 'zijn ze streng, maar ook rechtvaardig?'. In onderzoek is vastgesteld dat beleidsuitvoerders onzekerheid en dubbelzinnigheid trachten op te vangen door het ontwikkelen van eigen standaarden. Deze zijn deels gebaseerd op beleidsdoelen en de juridische vormgeving daarvan, maar zijn ook geïnspireerd door de organisatorische omgeving en de werkcultuur van hun organisatie. Clusters van gestandaardiseerde uitvoeringspraktijken en opvattingen worden *beleidsstijlen* genoemd. Vaak behoren deze praktijken en opvattingen tot de onuitgesproken kennis van de betrokken organisaties ('tacit knowledge'). Onderzoek moet dan uitwijzen wat de beleidsstijlen zijn. Beleidsstijlen kunnen niet alleen beschreven en getypeerd worden, ze kunnen ook leiden tot beoordeling. Immers, de ene beleidsstijl zal beter aangepast zijn aan de implementatie van bepaalde beleidsstrategieën dan de andere.

Street-level bureaucrats zijn ook '*boundary agents*' of grensfunctionarissen. Dat wil zeggen dat ze, nog meer dan andere ambtenaren, fungeren als verbindingsfiguur tussen hun eigen organisatie en de buitenwereld. Ze onderhouden contacten met de cliënten van de overheid, met hun eigen collega's, met collega's van andere overheidsdiensten enz. We kunnen stellen dat de street-level bureaucrats werken in een complexe *multi-actorsetting*. Ze trachten, in en door interactie met anderen, hun opdracht tot een goed einde te brengen. Daarbij houden ze rekening met de doelen en middelen van de andere actoren en met de spelregels die voorzien zijn om onderlinge interactie te stroomlijnen.

Tot slot wordt gesteld dat beleidsuitvoerende ambtenaren werken in een *complexe en veranderlijke omgeving*. De beleidscontext is complex o.a. omdat meer dan één beleidsdoel nagestreefd wordt en het niet altijd duidelijk is welk beleidsdoel prioriteit moet krijgen. Verder wordt het beleid gevoerd in een veranderlijke omgeving. Regelmatig duiken nieuwe beleidsdoelen op onder invloed van maatschappelijke en andere ontwikkelingen, doen nieuwe actoren hun intrede in het beleidsveld, worden nieuwe regels uitgevaardigd en worden nieuwe eisen gesteld aan het werk van de beleidsuitvoerende ambtenaren.

2.2 Gehanteerde methoden

Het onderzoek naar de praktijk van milieuvergunningverlening in lozingsdossiers is een *kwalitatief onderzoek*. Voor kwalitatief onderzoek gelden dezelfde kwaliteitseisen als voor kwantitatief onderzoek: de resultaten moeten geldig en betrouwbaar zijn. Methodische regels moeten dat garanderen.

Om te peilen naar fenomenen in de beleidspraktijk en om deze te analyseren wordt gebruik gemaakt van *discoursanalyse*. Discoursanalyse betekent dat het 'tot uiting gebrachte' ideeëngoed van actoren wordt ontleed. De opvattingen, meningen en voorstellingen van actoren worden opgetekend en geëvalueerd op hun representativiteit. Om de kans op geldige en betrouwbare onderzoeksresultaten te vergroten wordt aan *triangulatie* gedaan. Dat wil zeggen dat een combinatie van onderzoeksmethoden wordt ingezet. In het onderzoek naar de praktijk van milieuvergunningverlening in lozingsdossiers werd van drie methoden gebruik gemaakt: documentenanalyse, het afnemen van interviews en participerende observatie.

Documentenanalyse. Tijdens de onderzoeksperiode werden talrijke documenten doorgenomen die op één of andere manier verband houden met milieuvergunningverlening in lozingsdossiers: dienstnota's, jaarverslagen en adviezen van adviesverlenende instanties, verslagen van vergaderingen, ministeriële onderrichtingen en omzendbrieven, besluiten van de Vlaamse regering, decreten, Europese richtlijnen enz.

Interviews. Er werden gesprekken gevoerd met ambtenaren van het hoofdbestuur en de buitendiensten van AMINAL – afdeling Milieuvergunningen (AMV), met ambtenaren van het hoofdbestuur en de buitendiensten van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), met voorzitters en medewerkers van de provinciale en gewestelijke milieuvergunningscommissies, met leden van de studiediensten van het Vlaams Economisch Verbond en de Bond Beter Leefmilieu, en met medewerkers van het kabinet van de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu.

Participerende observatie. Er werd (als waarnemer) deelgenomen aan overlegvergaderingen tussen adviesverlenende instanties en bedrijven, aan vergaderingen van vier provinciale milieuvergunningscommissies en de gewestelijke milieuvergunningscommissie, en aan een vergadering van de Administratieve Opvolgingscommissie Afvalwater (ADOPA). Er werd ook een werkbezoek gebracht aan een bedrijf, samen met een AMV-inspecteur.

3 SITUERING

Vooraleer in het volgende deel een analyse wordt gemaakt van de beleidspraktijk, geven we in dit deel achtergrondinformatie over milieuvergunningverlening en over waterbeleid. We starten met een bondig historisch overzicht van het Belgische/Vlaamse waterbeleid en het gebruik van vergunningen daarin. Daarna schetsen we het juridisch-bestuurlijke kader van de hedendaagse milieuvergunningverlening. De belangrijkste regelgeving wordt besproken en de milieuvergunningsprocedures worden toegelicht. Tot slot gaan we in op enkele internationale verplichtingen met betrekking tot milieuvergunningverlening en waterbeleid.

3.1 Historische situering

Jaren 50 en 60. Op 11 maart 1950 werd de eerste echte Belgische wet over waterbeleid uitgevaardigd. Het was een kaderwet die aan gemeenten de bevoegdheid gaf lozingsvergunningen te verlenen aan bedrijven. In de uitvoering liep het fout: wat in de ene gemeente werd toegestaan, werd in de andere verboden. Gemeentelijke politici wensten ook niet al te streng op te treden tegen exploitanten van vervuilende bedrijven omwille van de mogelijke sociaal-economische implicaties voor de gemeente en haar inwoners.

Jaren 70. De zogenaamde Wet Oppervlaktewater van 26 maart 1971 is een mijlpaal in het Belgische waterbeleid. De wet bepaalt o.a. dat er drie waterzuiveringsmaatschappijen worden opgericht: één voor het hydrografische bekken van de IJzer en de Kuststreek, één voor het Scheldebekken en één voor het bekken van de Maas. In juni 1975 werd de Waterzuiveringsmaatschappij voor het Kustbekken (wzk) operationeel. De directeur van wzk had de bevoegdheid lozingsvergunningen te verlenen. De Waterzuiveringsmaatschappijen voor Schelde en Maas hebben nooit gefunctio-

neerd. Communautaire spanningen hebben dat verhinderd: samenwerking tussen Wallonië en Vlaanderen was onbestaande of verliep zeer stroef. Lozingsvergunningen voor bedrijven in de bekkens van Schelde en Maas werden verleend door het Bestuur Sanitaire Bouwkunde of de Dienst Zuivering Afvalwater van het (nationale) Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu.

Jaren 80. Met de bijzondere wet van 1980 werd België geregionaliseerd: er werd een Vlaams en een Waals gewest opgericht. De gewesten werden o.a. bevoegd voor leefmilieu, maar niet voor alle aspecten van het waterkwaliteitsbeleid. Tussen 1980 en 1993 bleef de federale overheid o.a. bevoegd voor het bepalen van algemene en sectorale lozingsvoorwaarden. Lozingsvergunningen werden verleend door de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (bevoegd voor het Vlaamse gedeelte van het Schelde- en Maasbekken) en de Waterzuiveringsmaatschappij voor het Kustbekken. Administratieve beroepen werden behandeld door de Dienst Water en Bodem van de (Vlaamse) Administratie Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu (AROL). In 1988 fusioneerden de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij en de Waterzuiveringsmaatschappij voor het Kustbekken tot de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering.

Jaren 90. In 1990 werd de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) opgericht als opvolger van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering. VMM is een openbare instelling die bevoegd is voor het beheer van de lucht- en oppervlaktewaterkwaliteit in Vlaanderen. Bij haar oprichting had VMM de opdracht lozingsvergunningen te verlenen. Deze opdracht verviel op 1 september 1991 met de inwerkingtreding van het Vlaamse Reglement betreffende de Milieuvergunning (VLAREM 1). Milieuvergunningen worden sindsdien (in eerste aanleg) verleend door gemeenten (aan inrichtingen klasse 2) en door provincies (aan inrichtingen klasse 1). In de milieuvergunningsprocedures verleent VMM advies over die elementen van het aanvraagdossier die betrekking hebben op lucht en water. De afdeling Milieuvergunningen van AMINAL (i.e. de milieuadministratie binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) adviseert over diezelfde aspecten, maar dan als onderdeel van een integraal advies waarin alle aspecten van het aanvraagdossier worden behandeld. Meer duiding bij de milieuvergunning, de bijhorende procedures en adviesverlening wordt in de volgende paragraaf gegeven.

3.2 Juridisch-bestuurlijk kader

Het *decreet betreffende de milieuvergunning* werd op 28 juni 1985 door de Vlaamse Raad goedgekeurd. De milieuvergunning integreert meerdere vergunningsstelsels waaronder de exploitatievergunning (de zogenaamde ARAB-vergunning), de lozingsvergunning (geregeld in de Wet Oppervlaktewater van 1971) en de afvalvergunningen. De stedenbouwkundige vergunning werd niet geïntegreerd in de milieuvergunning maar werd er wel aan

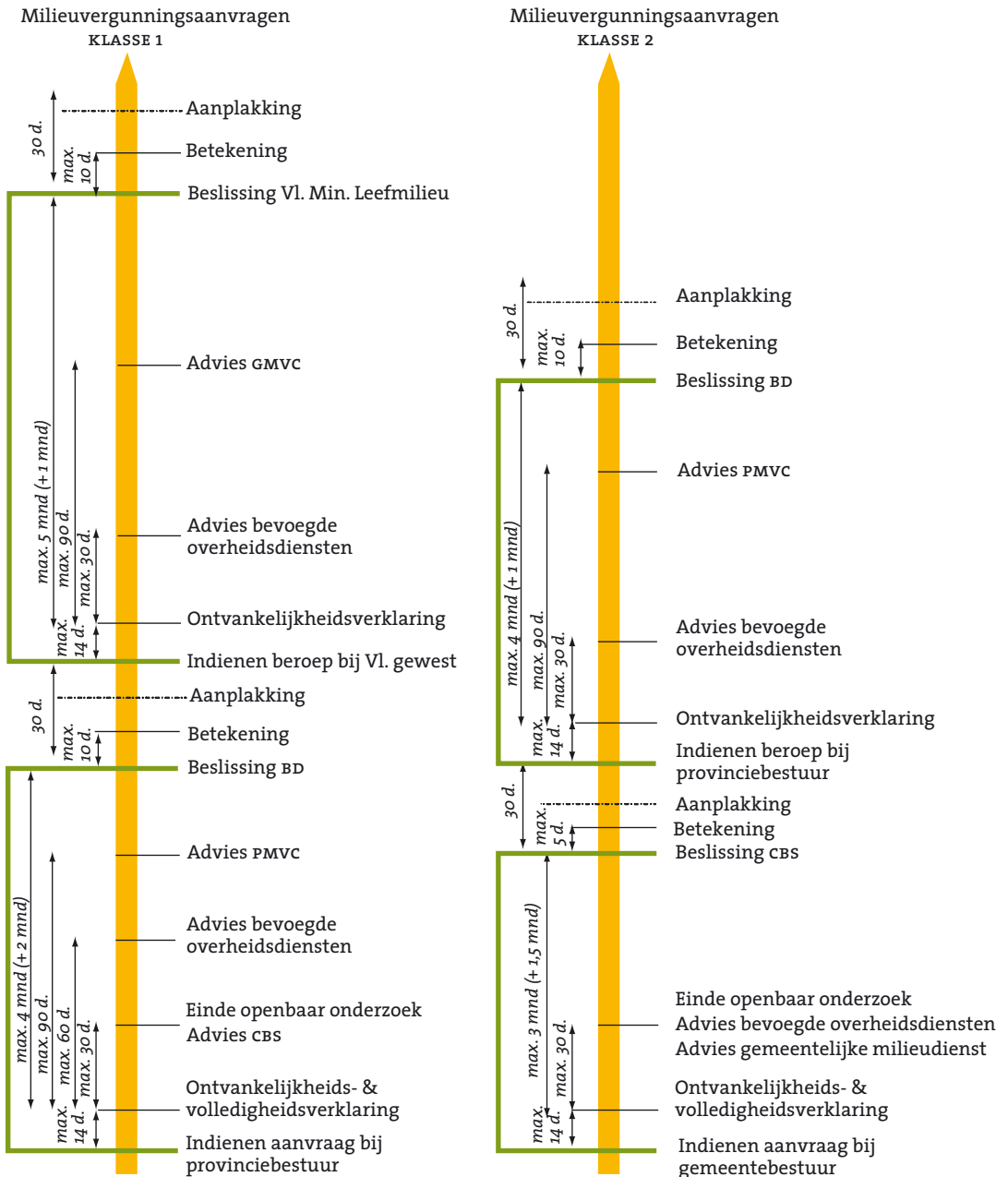
gekoppeld: de ene vergunning wordt geschorst zolang de andere niet is verleend.

De bepalingen van het milieuvergunningsdecreet werden vanaf 1 september 1991 in praktijk gebracht toen het eerste uitvoeringsbesluit VLAREM I in werking trad. VLAREM I of het *Besluit van de Vlaamse regering betreffende de Milieuvergunning* werd goedgekeurd door de Vlaamse regering op 6 februari 1991 en werd sindsdien meermaals gewijzigd. VLAREM I regelt o.a. de milieuvergunningsprocedures en de bevoegdheidsverdeling daarin. In bijlage I van VLAREM I staat de lijst met inrichtingen en activiteiten die als hinderlijk zijn ingedeeld. Een inrichting of activiteit kan worden ingedeeld als klasse 1, 2 of 3. Inrichtingen van klasse 1 zijn de meest milieubelastende, klasse 3 de minst milieubelastende. De exploitatie van een inrichting van klasse 3 moet voorafgaand gemeld worden. Voor de exploitatie van een inrichting van klasse 1 of 2 moet een milieuvergunningsprocedure worden doorlopen. De milieuvergunningsprocedures voor inrichtingen van klasse 1 en 2 verschillen. In een dossier van klasse 1 is het de Bestendige Deputatie (BD) van het provinciebestuur die een beslissing neemt in eerste aanleg. In een dossier van klasse 2 is het College van Burgemeester en Schepenen (CBS) de vergunningverlener in eerste aanleg. Er is voorzien in een administratieve beroepsprocedure. In een klasse 1-dossier neemt de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu beslissingen in administratief beroep, in een klasse 2-dossier is dat de Bestendige Deputatie. Zowel de Bestendige Deputaties als de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu laten zich adviseren door een zogenaamde milieuvergunningscommissie. Bij de inwerkingtreding van VLAREM I werden zes milieuvergunningscommissies opgericht: vijf provinciale milieuvergunningscommissies (PMVC's) en één gewestelijke (GMVC). In figuur 1 wordt het verloop van de milieuvergunningsprocedure voor respectievelijk klasse 1- en klasse 2-dossiers schematisch voorgesteld, aangevuld met de voorgeschreven termijnen.

Op 1 juni 1995 keurde de Vlaamse regering het besluit houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne goed. Dit besluit, ook VLAREM II genoemd, werd sinds 1995 herhaaldelijk gewijzigd. VLAREM II omvat de milieuvoorwaarden onder dewelke een inrichting mag worden geëxploiteerd, waaronder ook lozingsvoorwaarden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen algemene, sectorale en bijzondere voorwaarden. Algemene lozingsvoorwaarden gelden voor alle lozingen. Ze verschillen naargelang de plaats van lozing (in oppervlaktewater of in riool) en naargelang de aard van het afvalwater (huishoudelijk afvalwater, bedrijfsafvalwater of koelwater). De algemene voorwaarden staan in deel vier van VLAREM II voor de ingedeelde inrichtingen en in deel zes voor de niet-ingedeelde inrichtingen. Sectorale lozingsvoorwaarden gelden voor een bepaalde industriële sector of subsector. Ze vullen de algemene lozingsvoorwaarden aan en staan in deel vijf van VLAREM II (bijlage 5.3.2). Bijzondere lozingsvoorwaarden worden per inrichting opgelegd en zijn bedrijfsspecifiek. Ze vullen de algemene en de sectorale voorwaarden aan of verstren-

gen ze. Naast aanvullende en verstrengde lozingsvoorwaarden omvatten bijzondere voorwaarden ook opdrachten tot bijvoorbeeld het uitvoeren van haalbaarheidsstudies of het voorzien van risicobeperkende maatregelen ten aanzien van toevallige lozingen.

Figuur 1: Schematische voorstelling van de administratieve procedures bij de aanvraag van een milieuvergunning voor inrichtingen van klasse 1 en 2



Op 21 november 2001 ondertekende de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu de ministeriële omzendbrief 'met betrekking tot de beoordeling van de verenigbaarheid van de lozing van bedrijfsafvalwater op de openbare riolering met de beleidsaanpak inzake *rwzi*-exploitatie'. De korte titel luidt '*omzendbrief optimalisatie rwzi*'. Deze circulaire bevat o.a. criteria die toelaten te beoordelen of bedrijven die bedrijfsafvalwater lozen al dan niet aangesloten mogen blijven op de openbare riolering (die leidt naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie of *rwzi*). De belangrijkste criteria/vragen zijn: 'overschrijdt de geloosde vuilvracht forfaitaire drempels?' en 'heeft het bedrijfsafvalwater een nadelige invloed op de werking van de *rwzi*'?. Voldoet een bedrijf aan alle gestelde criteria, dan zal het bedrijf worden aangespoord 'af te koppelen'. Afkoppeling impliceert dat het bedrijf zelf instaat voor de zuivering van zijn bedrijfsafvalwater en dat het gezuiverde bedrijfsafvalwater rechtstreeks in oppervlaktewater wordt geloosd. Wenst het bedrijf, zoals voorheen, te lozen in de openbare riolering dan kan dit mits het bedrijf het ecologische transport van het bedrijfsafvalwater (zonder overstorten) kan garanderen en mits het zuiveringsstation de verwerking ervan aankan (zowel op vlak van capaciteit als op vlak van biologische verwerkbaarheid). In dat verband kan het bedrijf contracten afsluiten met de nv Aquafin (hierna: Aquafin), na toestemming van de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu. De coördinatie van de uitvoering van de omzendbrief ligt bij de Administratieve Opvolgingscommissie Afvalwater (ADOFA), die een actieprogramma begeleidt voor de herziening van milieuvergunningen van zogenaamde P_{riool} -bedrijven. P-bedrijven zijn bedrijven die de overheid als 'prioritair' beschouwt: de beleidsacties die de overheid voert met behulp van de milieuvergunning worden op deze bedrijven toegespitst.

3.3 Europese richtlijnen milieuvergunningen en waterbeleid

Op 4 mei 1976 werd een *richtlijn uitgevaardigd betreffende verontreiniging veroorzaakt door lozing van gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu* (76/464/EG). Deze richtlijn beoogt de bescherming van beken, rivieren en zeeën tegen stoffen die slecht afbreekbaar, giftig en bio-accumuleerbaar zijn. De Europese Commissie somde de gevaarlijke stoffen op in twee lijsten: een zwarte en grijze lijst. Voor stoffen van de zwarte lijst geldt dat de verontreiniging veroorzaakt door deze stoffen moet worden stopgezet. Voor stoffen van de grijze lijst geldt dat de verontreiniging teruggedrongen moet worden. De verplichtingen voor de EU-lidstaten met betrekking tot de 'zwarte lijst'-stoffen vervielen met de inwerkingtreding van de Kader-richtlijn Water (zie hierna). De verplichtingen met betrekking tot de 'grijze lijst'-stoffen vervallen pas in 2013. In uitvoering van de Richtlijn 76/464/EG bezorgde Vlaanderen aan de Europese Commissie in 2000 een reductieprogramma, dat is een actieplan waarin een overzicht wordt gegeven van de maatregelen die het Vlaamse Gewest zal nemen om de verontreiniging

door lozing van gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu te reduceren. Eén van de maatregelen is 'beschrijven en gebruik van de milieuvergunningen'. De bedrijven die mogelijk relevante vrachten gevaarlijke stoffen (gs) lozen, worden geïnventariseerd en er wordt voorzien in een herzieningsprogramma voor de milieuvergunningen van zogenaamde P_{GS}-bedrijven.

Op 21 mei 1991 werd de Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater bekrachtigd. Deze richtlijn legt op dat de EU-lidstaten een systeem van algemene regelgeving moeten ontwikkelen of moeten voorzien in vergunningen voor alle lozingen in oppervlaktewater door de agro-voedingsindustrie, voor alle lozingen van RWZI's en voor alle lozingen in riool door de industrie. Met VLAREM I werd deze Europese verplichting geïmplementeerd.

Op 24 september 1996 werd *Richtlijn 96/61/EG uitgevaardigd met betrekking tot de Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging* (GPBV). GPBV heeft betrekking op industriële activiteiten die potentieel zwaar milieuverontreinigend zijn. Om te komen tot een hoog niveau van milieubescherming legt Europa aan de EU-lidstaten verplichtingen op die moeten leiden tot voorkoming (of ten minste beperking) van industriële emissies in lucht, water en bodem. De richtlijn stuurt ook aan op het voorkomen en verwerken van afvalstoffen. De lidstaten kunnen aan de verplichtingen van de richtlijn voldoen door exploitatie-/milieuvergunningen te verlenen volgens de procedures die vastgelegd zijn in de richtlijn en door in de vergunningen bepaalde minimumeisen op te leggen. De fundamentele verplichtingen die worden opgelegd aan de exploitant zijn: toepassing van Beste Beschikbare Technieken (BBT), voorkomen van belangrijke verontreiniging, afvalvoorkoming en afvalbeheer, doelmatig energiegebruik, ongevallenpreventie en goed gedrag bij stopzetting van de exploitatie. De lidstaten krijgen een overgangstermijn (van 30 oktober 1999 tot 30 oktober 2007) waarin de vergunningen van de bedoelde inrichtingen in overeenstemming moeten worden gebracht met de verplichtingen van de richtlijn. Het Vlaamse Gewest voorziet in een herzieningsprogramma voor de milieuvergunningen van zogenaamde P_{GPBV}-bedrijven.

De *Kaderrichtlijn Water (KRLW)* luidt een nieuwe periode van het waterbeleid in. De KRLW gaat verder dan de Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater (91/271/EG). De KRLW omvat regelgeving voor alle types en bestemmingen van water en stuurt aan op integraal waterbeheer. De richtlijn beoogt uiterlijk tegen 2015 te komen tot een goede toestand van de oppervlakte- en grondwaterkwaliteit. Tegen eind 2003 moeten EU-lidstaten de KRLW hebben omgezet in nationale (i.c. gewestelijke) regelgeving. De Vlaamse regering werkt in dat kader aan een decreet integraal waterbeleid, waarvan een ontwerpversie begin mei 2003 werd ingediend bij het Vlaams Parlement.

4 ANALYSE

In dit deel worden de hoofdlijnen beschreven van empirisch onderzoek naar de praktijk van milieuvergunningverlening in lozingsdossiers. De analyse wordt opgesplitst in drie paragrafen. In de eerste paragraaf wordt stilgestaan bij de beleidsstijl van de voornaamste adviesverlenende instanties in lozingsdossiers. In de tweede paragraaf wordt de werking van de zes milieuvergunningscommissies toegelicht. In de derde paragraaf wordt de praktijk van milieuvergunningverlening bekeken in een ruimer beleidskader. De analyse biedt een opstap voor nadere beschouwingen en beoordeling in het vijfde deel van dit hoofdstuk.

4.1 Stijlverschillen tussen adviesverlenende instanties

In de milieuvergunningsprocedure verlenen vele instanties advies. De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en de afdeling Milieuvergunningen van AMINAL (AMV) zijn de voornaamste adviesverlenende instanties in lozingsdossiers. De *formele opdracht* van beide organisaties in de milieuvergunningsprocedure is vastgelegd in VLAREM I. VMM adviseert wanneer een inrichting in de indelingslijst van bijlage I van VLAREM I is aangeduid met de letter M. Volgens art. 21, §6 van VLAREM I moet VMM in haar advies o.a. een gemotiveerde beoordeling geven van de verenigbaarheid van de aangevraagde lozing met het algemeen waterzuiveringsprogramma (AWP), met de kwaliteit van het oppervlaktewater en met de geplande investeringen voor waterzuivering. Indien de aangevraagde lozing ‘verenigbaar’ wordt geacht, moet VMM een gemotiveerd voorstel formuleren met betrekking tot de maximaal toelaatbare vuilvracht. AMV adviseert in alle dossiers van klasse 1 en in alle beroepsdossiers van klasse 2. AMV brengt advies uit over alle milieuaspecten, zowel over lozingen in water en lucht, als over geluid, geur, afval, impact op natuur enz. Art. 21, §1 van VLAREM I bepaalt dat AMV in haar advies o.a. een gemotiveerde beoordeling moet maken van de verenigbaarheid van de inrichting met de bescherming van het oppervlaktewater. Indien de inrichting ‘verenigbaar’ wordt geacht, zal AMV een gemotiveerd voorstel van vergunningsvoorwaarden formuleren met betrekking tot de bescherming van het oppervlaktewater. In de praktijk van de milieuvergunningverlening overlappen de adviezen van AMV en VMM elkaar gedeeltelijk.

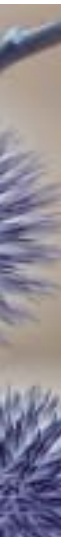
Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat VMM en AMV elk hun eigen beleidsstijl hebben ontwikkeld. Vooraleer we daar op ingaan, wordt eerst stilgestaan bij het concept beleidsstijl.



Een **BELEIDSSTIJL** is een min of meer constante wijze van besluitvorming over maatschappelijke problemen door de overheid (Huitema, 1997). Het gaat om gestandaardiseerde werkprocedures waarmee

politieke problemen worden vertaald in beleid en op grond waarvan het beleid vervolgens feitelijk operationeel wordt uitgevoerd.

In de literatuur worden twee archetypische beleidsstijlen onderscheiden. Aan de ene kant onderscheidt men de consensuele beleidsstijl, ook wel de coöperatieve, extraverte of open stijl genoemd. Aan de andere kant is er de hiërarchische beleidsstijl, ook de conflicterende, introverte of gesloten stijl genoemd. Smits beschreef de eigenschappen van beide beleidsstijlen (Smits, 1995).



Een **CONSENSUELE BELEIDSSTIJL** wordt gekenmerkt door een bottom-upbenadering waarbij de probleemoplossing in overleg met de betrokkene(n) tot stand komt. Het uitgangspunt is dat eenzijdige doelbereiking niet mogelijk is vanwege de complexe omstandigheden waaronder dit moet gebeuren. Deze sturingsstijl wordt minder bepaald door de (formele) beleidsdoelen dan door de perceptie van wat maximaal haalbaar is voor alle partijen. Andere dan beleidsoverwegingen worden nadrukkelijk meegenomen in de afwegingen. Een consensuele beleidsstijl heeft voor de doelgroep veeleer het karakter van een onderhandeling.

Een **HIERARCHISCHE BELEIDSSTIJL** daarentegen wordt gekenmerkt door een top-downbenadering van de beleidsuitvoering. Er wordt gehandeld volgens beleidsdoelen en volgens normen, bepalingen en procedures die in de regelgeving zijn vastgelegd. Een hiërarchische stijl wordt gekenmerkt door een strikt optreden waarbij andere dan de beleidsgebonden overwegingen weinig of geen rol spelen. Een hiërarchische sturingsstijl heeft voor de doelgroep veeleer een confronterend karakter. (Smits, 1995)

De twee types beleidsstijlen zijn uitersten op een continuüm. Geen enkele organisatie is volkomen consensueel in haar aanpak, geen enkele organisatie werkt alleen met een hiërarchische stijl. Toch kunnen we vmm een veeleer hiërarchische beleidsstijl toeschrijven en hanteert amv een eerder consensuele beleidsstijl.

vmm hanteert een veeleer hiërarchische beleidsstijl. vmm-ambtenaren staan open voor overlegvergaderingen met de exploitant. Deze bieden hen de gelegenheid duidelijk te maken welke eisen vmm stelt aan de exploitatie. De exploitant krijgt de kans te pleiten voor of tegen het opleggen van bepaalde voorwaarden in de milieuvergunning, maar de argumenten hebben slechts een beperkte impact op de inhoud van het vmm-advies. Dossierspecifieke afwegingen (van economische, praktische of andere aard) blijven ondergeschikt aan het beleidsdoel dat vmm centraal stelt:

op relatief korte termijn de kwaliteit van het oppervlaktewater verbeteren. Alle vmm-initiatieven worden afgestemd op dit centrale doel. Dit impliceert o.a. het hanteren van een aanpak die gericht is op de optimalisatie van de waterkwaliteit per hydrografisch bekken. Er is sprake van een doorgedreven horizontale coördinatie binnen de Vlaamse Milieumaatschappij. Zo leveren collega's van andere vmm-afdelingen gegevens die de adviseurs helpen om het vmm-advies te onderbouwen (bv. meetgegevens in het kader van de afvalwaterheffing). Er wordt ook voorzien in een sterke verticale coördinatie. Op de naleving van de centrale beleidslijn wordt nauwlettend toegezien door hiërarchische oversten.

AMV heeft een veeleer consensuele beleidsstijl ontwikkeld in milieuvergunningsdossiers. AMV heeft de ambitie billijke milieuvorwaarden op te leggen. Dat zijn voorwaarden in de milieuvergunning die aanvaardbaar zijn voor het milieu, maar die ook (technisch) haalbaar zijn voor de exploitant. De aanpak van AMV wordt ingegeven door de overtuiging dat het het milieu niet ten goede komt wanneer milieuvorwaarden worden opgelegd die door de betrokken bedrijven niet geaccepteerd zullen (kunnen) worden. De essentie van het werk van AMV-inspecteurs in milieuvergunningsdossiers is dat zij integrale adviezen schrijven. Zij vervullen een ambtelijk onderzoek waarin alle aspecten van de impact van het bedrijf op de omgeving worden onderzocht (zowel op vlak van lucht, bodem, oppervlaktewater en grondwater als op vlak van natuur, volksgezondheid enz.). Het ambtelijk onderzoek van AMV bestaat uit drie cruciale elementen: (1) toetsing van de aanvraag aan de doelen van het milieukwaliteitsbeleid, (2) toetsing van de aanvraag aan de studies rond Beste Beschikbare Technieken, (3) toetsing van de aanvraag aan de vaststellingen van de AMV-inspecteur tijdens het onderzoek ter plaatse. Bij het vervullen van hun opdracht hechten AMV-inspecteurs bijzonder belang aan de inperking van geluids-, stof- en geurhinder, veroorzaakt door de exploitatie.

Het verschil in beleidsstijl tussen AMV en vmm kan, behalve door hun uiteenlopende historische achtergronden, deels verklaard worden door hun positie binnen de Vlaamse overheid. vmm aan de ene kant is een parastatale instelling. Ze is vooral gericht op het trachten te bereiken van milieukwaliteitsdoelen met betrekking tot water en lucht. AMV aan de andere kant is een onderdeel van het ministerie, meer bepaald van de gewestelijke administratie voor milieu- en natuurbeleid. AMV concentreert zich op het verlenen van integrale adviezen in milieuvergunningsdossiers en op de technische bijsturing van de milieureglementering.

Verschillen in historische achtergrond, organisatievorm en -opdracht zijn niet de enige oorzaken van het stijlverschil tussen AMV en vmm. Uit discourses van beide actoren blijkt dat ze verschillende basisveronderstellingen hebben over de doelstelling van de milieuvergunning. vmm beschouwt de milieuvergunning in de eerste plaats als een *instrument* in het milieukwaliteitsbeleid. Met behulp van milieuvergunningsvoorwaar-

den tracht men te voorkomen dat de exploitatie schade toebrengt aan het milieu, maar tracht men ook te bewerkstelligen dat bedrijven een steentje bijdragen aan het verbeteren van de milieukwaliteit. In de opvatting van VMM is de milieuvergunning een pakket met opdrachten, dat de overheid aan de exploitant bezorgt, in een actieve poging de milieukwaliteit te optimaliseren. AMV ziet de milieuvergunning in de eerste plaats als een overheidsbeslissing waarmee getracht wordt bedrijfsvoering (economie) en milieubescherming (ecologie) te verzoenen. Op basis van integrale afwegingen over de implicaties van de bedrijfsvoering op het milieu beoogt men billijke vergunningsvoorwaarden te adviseren. De milieuvergunning is in de opvatting van AMV een *machtiging*, een toestemming om onder bepaalde, strikte voorwaarden activiteiten te ondernemen die potentieel of de facto schadelijk zijn voor het milieu.

Het verschil in beleidsstijl tussen AMV en VMM leidt bij momenten tot eigenaardige situaties. Terwijl ze over dezelfde aspecten advies uitbrengen, blijkt dat AMV en VMM regelmatig verschillende standpunten innemen. Emissievoorwaarden die worden geadviseerd door VMM zijn niet zelden strenger dan die van AMV en de twee organisaties zijn het ook niet altijd eens bij de uitvoering van de omzendbrief 'optimalisatie RWZI'. Men kan zich terecht afvragen of regelgeving in dergelijke gevallen geen uitsluitend geeft. Het antwoord is: niet altijd. Regelgeving laat ruimte voor interpretatie en beleidsvrijheid.

(1) VLAREM II bevat sectorale lozingsnormen die sinds medio jaren 80 niet meer aangepast zijn aan de stand van de techniek. Vito publiceert voor een toenemend aantal bedrijfssectoren BBT-studies: dat zijn onderzoeken naar de Beste Beschikbare Technieken voor een bepaalde industriële (sub)sector. BBT-studies laten marges waartussen emissievoorwaarden kunnen gekozen worden, rekening houdend met regionale en bedrijfsspecifieke omstandigheden. De marges in de BBT-studies laten adviseurs enige vrijheid om een norm te bepalen. Hoe hoog AMV- en VMM-adviseurs de lat voor de bedrijven leggen, wordt beïnvloed door hun beleidsstijl. VMM kiest veeleer strengere normen (soms zelfs normen die uitstijgen boven de maximumgrenzen die BBT-studies aangeven). AMV adviseert regelmatig minder strenge normen. AMV houdt in vergelijking meer rekening met bedrijfsspecifieke overwegingen, zoals technische en praktische haalbaarheid van de voorgestelde normen. Meningsverschillen over lozingsnormen tussen AMV en VMM kunnen meestal uitgepraat worden in het kader van de milieuvergunningscommissies (zie hierna).

(2) Ook de omzendbrief 'optimalisatie RWZI' sluit meningsverschillen niet uit. In de circulaire worden criteria opgesomd die gebruikt moeten worden bij het beoordelen of bedrijven al dan niet moeten afkoppelen van de openbare riolering. De circulaire bevat een uitgebreide beslissingsboom die ambtenaren moet helpen om uit te komen bij de (beleidsmatig) gewenste oplossing. Meningsverschillen kunnen voorkomen of uitgeklaard worden

in de commissie die de uitvoering van de omzendbrief begeleidt (ADOPA). Toch komt het voor dat leden van ADOPA moeizaam tot een akkoord komen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de forfaitaire drempels in de omzendbrief te strikt gehanteerd worden (als 'grenswaarde' in plaats van als 'richtwaarde') of wanneer een concrete invulling moet worden gegeven aan het concept 'redelijke overgangstermijn'. Wanneer ADOPA formeel aangeeft dat de leden niet tot overeenstemming komen, wordt de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu gevraagd een standpunt in te nemen.

4.2 Coördinatie in de milieuvergunningscommissies

Milieuvergunningscommissies (MVC's) bespreken de resultaten van het openbaar onderzoek en de adviezen van bevoegde adviesverlenende instanties in concrete milieuvergunningsdossiers. Per provincie is er een provinciale milieuvergunningscommissie (PMVC) en er is één gewestelijke milieuvergunningscommissie (GMVC). Per dossier formuleert de MVC één (niet-bindend) advies aan de vergunningverlener, respectievelijk de Bestendige Deputatie van het provinciebestuur en de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu. VLAREM I (art. 24 en 28) bepaalt dat de milieuvergunningscommissies minstens éénmaal per maand vergaderen.

De samenstelling van de provinciale en gewestelijke milieuvergunningscommissies is analoog. De MVC's zijn samengesteld uit o.a. een stemgerechtigde voorzitter en een niet-stemgerechtigde secretaris. Voor PMVC's worden deze aangesteld door de Bestendige Deputatie uit de provinciale overheidsdiensten. Voor de GMVC worden zij aangesteld door de Vlaamse leefmilieuminister uit (het hoofdbestuur van) de afdeling Milieuvergunningen van AMINAL. Elke MVC heeft twee stemgerechtigde deskundigen en stemgerechtigde permanente vertegenwoordigers van AMV en AROHM (Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen). In dossiers waarin zij adviesbevoegd zijn, hebben vertegenwoordigers van de afdeling Water van AMINAL, de afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie van de Administratie Economie, afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg van de Administratie Gezondheidszorg, de Openbare Afvalstoffenmaatschappij, VMM en de Vlaamse Landmaatschappij stemrecht. Het College van Burgemeester en Schepenen van het betrokken gemeentebestuur heeft een raadgevende stem in de PMVC-bespreking van dossiers waarin het College bevoegd is te adviseren.

Hierna wordt het verloop van een dossierbespreking in een MVC beschreven. De dossierbespreking begint met een korte inleiding van de voorzitter. Hij vermeldt de naam van het bedrijf, de locatie van het bedrijfsterrein en geeft bondig de kenmerken van het dossier (eerste aanleg of beroep, vernieuwing van de milieuvergunning of wijziging voorwaarden). Daarna geeft de voorzitter bondig aan welke adviesverlenende instanties bevoegd waren om advies uit te brengen in het dossier en welke de conclusies

waren van de verleende adviezen (gunstig, ongunstig, gunstig met voorwaarden). Daarna worden de hoofdlijnen aangehaald van het openbaar onderzoek (in een dossier in eerste aanleg) of van de ingediende bezwaarschriften (in beroep). Na de inleiding worden de knelpunten in het dossier besproken. Dit betekent o.a. dat vertegenwoordigers van bevoegde adviesverlenende instanties die (mogelijk tegenstrijdige) adviezen hebben ingebracht, gevraagd worden hun standpunt toe te lichten. De betrokkenen hebben er belang bij dit zo goed mogelijk te doen: hoe beter de verdediging, hoe groter de kans dat de commissie hun stelling overneemt. De commissie verleent steun aan stellingen die met behulp van juridisch en technisch 'harde feiten' beargumenteerd kunnen worden. Na de zogenaamde 'voorbespreking' worden vertegenwoordigers van het bedrijf uitgenodigd in de vergaderzaal. Exploitanten maken steeds meer gebruik van het recht om gehoord te worden. Ze laten zich meestal bijstaan door advocaten en/of adviesbureaus. De exploitant stelt aan de commissie vragen en vice versa. De exploitant heeft (behalve bij één PMVC) de kans gehad de verleende deeladviezen vooraf in te kijken. In sommige MVC's wordt ingegaan op de vraag van derden om gehoord te worden. De MVC's zijn volgens VLAREM I niet verplicht in te gaan op deze vraag. Nadat het bedrijf (en eventueel derden) werd gehoord en het de vergadering weer heeft verlaten, houdt de commissie een slotbespreking waarin men tot een conclusie komt over de inhoud van het advies van de milieuvergunningscommissie.

Tussen de milieuvergunningscommissies bestaan verschillen die zowel de technische aspecten van de MVC-adviezen betreffen als de organisatie van de commissievergaderingen. De verschillen op inhoudelijk-technisch vlak zijn relatief marginaal. VLAREM I en II, het reglementaire kader voor de milieuvergunningverlening in Vlaanderen, biedt een uitgebreide verzameling voorschriften waaraan men zich te houden heeft. Onderzoeksrespondenten meldden slechts enkele technische verschillen. Voorbeelden zijn: het al dan niet opleggen van lozingsvoorwaarden aan concessiehouders die afvalwater lozen in interne riolering, de indeling van surpressoren onder compressoren en de indeling van textielbedrukking. Het Technisch Overleg Milieureglementering (TOM) werd opgericht om adviesverlenende instanties de gelegenheid te geven technische verschillen te signaleren en adviezen daarover te formuleren aan de bevoegde minister (zie 4.3). Verder werd vastgesteld dat vele MVC's eigen beleidsklemtonen leggen. Met betrekking tot water zijn er MVC's die de klemtoon leggen op afkoppeling en hergebruik van hemelwater, op hergebruik van (gezuiverd) afvalwater en op het stoppen van de bemaling van watervoerende grondlagen. Enkele MVC's maken er een punt van te waken over de samenstelling van de lijst met bijzondere voorwaarden. Er wordt op toegezien dat geen 'verkapte' sectorale voorwaarden worden geadviseerd, dat zijn bijzondere voorwaarden die systematisch worden voorgesteld zonder dat zij formeel de status hebben van een sectorale norm.

Naast technische verschillen, bestaan er ook verschillen in de manier waarop milieuvergunningcommissies tot hun adviezen komen. Het gaat over *vormelijke, organisatorische discrepanties*.

(1) In sommige PMVC's nemen ambtenaren van de provinciale milieuvergunningdienst deel als deskundige. In de GMVC en in andere PMVC's werden externen aangetrokken om de rol van technisch deskundige op te nemen.

(2) Bij vijf op zes MVC's wordt, tijdens de milieuvergunningsprocedure, aan exploitanten toegelaten de verleende (deel)adviezen te bestuderen. De voorstanders argumenteren dat 'het horen' van bedrijfsverantwoordelijken sneller en vlotter verloopt wanneer deze de kans hebben gehad de verleende (deel)adviezen te bekijken: de exploitanten spelen meer gericht in op knelpunten die adviesverlenende instanties signaleren. Bij één PMVC betwijfelt men of er een juridische noodzaak bestaat om de verleende (deel)adviezen op dat moment van de procedure openbaar te maken.

(3) Sommige milieuvergunningcommissies gaan in op de vraag van derden om gehoord te worden, andere niet. De tegenstanders stellen dat de agenda van de MVC-vergaderingen dit niet toelaat. De voorstanders willen derden vooral horen in de administratieve beroepsprocedure omdat deze procedure de laatste is vóór het aanspannen van een juridisch geding bij de Raad van State. Sommigen onderlijnen de sociale bemiddelingsrol van de commissie. In één bepaalde provincie worden exploitant en derden op hetzelfde moment door de commissie gehoord en worden ze geconfronteerd met elkaars standpunten. In andere provincies waar men derden toelaat tot de commissie, worden ze achtereenvolgens gehoord.

(4) Milieuvergunningcommissies formuleren per dossier een integraal advies aan de vergunningverlener. In één bepaalde commissie staat men erop dat de leden de inhoud van het advies unaniem goedkeuren. Minderheidsstandpunten worden er niet toegelaten met het argument dat zij de kracht van het advies afzwakken. In andere MVC's wordt er zo nodig gestemd.

(5) Over het algemeen proberen de commissies verlengingen van de adviestermijn te vermijden, tenzij dat in het voordeel is van de exploitant (opdat hij extra gegevens zou kunnen aanleveren). In het geval van één PMVC wordt standaard, bij de start van elk dossier, een termijnverlenging voorzien. Dit betekent niet dat men de voorziene adviestermijn altijd overschrijdt. De standaardtermijnverlenging werd als veiligheid ingebouwd: een kleine overschrijding van de voorziene termijn wordt preventief ondervangen.

(6) In sommige PMVC's voegt de provinciale milieuvergunningdienst een coördinerend advies toe aan de andere (deel)adviezen. Dat coördinerende advies wordt gebruikt als uitgangspunt tijdens de PMVC-vergadering. Andere MVC's maken geen ontwerpadvies, maar stellen wel een ontwerp-

besluit op dat verspreid wordt onder de commissieleden. In nog andere mvc's wordt vooraf niets verspreid.

Er zijn meerdere mogelijke verklaringen voor de verschillen tussen milieuvergunningscommissies. Ten eerste ontwikkelen mvc's, net als de samenstellende adviesverlenende instanties, een eigen beleidsstijl. Elke mvc ontwikkelt een eigen visie op de wijze waarop de commissie haar taak het best vervult. De mvc's zetten ook eigen standaarden op basis van eerdere ervaringen (in vergelijkbare dossiers). mvc's houden graag vast aan hun opvattingen en werkwijzen omdat deze, naar hun gevoel, het meest functioneel zijn om de opdracht van de mvc correct en efficiënt te vervullen. Ten tweede spelen gebiedsspecifieke factoren een rol. Gezien de watervoerende grondwaterlagen vooral bernalen zijn in West- en Oost-Vlaanderen zullen de mvc's van deze provincies (meer dan deze van andere provincies) adviseren voorwaarden terzake op te nemen in de milieuvergunning. Eigen standaarden met betrekking tot veehouderijen komen meer voor in PMVC's van provincies waar veel veehouderijen gelegen zijn, zoals West-Vlaanderen, Antwerpen en Limburg. Ten derde zijn de verschillen tussen PMVC's terug te voeren op de wijze waarop het provinciebestuur zijn eigen rol ziet. Aan de ene kant zien we provinciebesturen die hun rol beperken tot het bewaken van het correcte procedureverloop. Aan de andere kant zien we provinciebesturen met de ambitie zich beleidsmatig te positioneren.

Het is denkbaar dat mvc's stijlen ontwikkelen die niet stroken met wat maatschappelijk of (door de hogere overheid) beleidsmatig gewenst wordt. Bestaan er mechanismen die dergelijke situaties helpen voorkomen? Ja en nee. In het geval dat het 'deviant' PMVC-advies wordt overgenomen door de vergunningverlener en het dossier in een administratieve beroepsprocedure terechtkomt, wordt de adviesvorming overgedaan in de GMVC. Dit is een vorm van kwaliteitscontrole waarvoor sommige PMVC's gevoelig zijn. Sommige PMVC's maken er een erezaak van om niet 'teruggefloten' te worden door de hogere overheid. Een ander mechanisme dat stijlverschillen tussen mvc's helpt op te vangen is het viermaandelijks overleg tussen voorzitters en medewerkers van de zes milieuvergunningscommissies. Onder leiding van een wisselende voorzitter worden onderwerpen besproken die actueel zijn of als problematisch worden ervaren. Het is evenwel niet zo dat de stijl van de betrokken mvc's altijd wordt aangepast onder invloed van de overlegvergaderingen. Men blijft vaak trouw aan de eigen standaarden. Iedereen is wel te spreken over de mogelijkheid die de overlegvergaderingen bieden om standpunten en ervaringen uit te wisselen.

4.3 Milieuvergunning als locomotief van vele beleidsacties

Het werk van adviesverlenende ambtenaren in lozingsdossiers omvat over het algemeen meer dan alleen het schrijven en verdedigen van adviezen.

Vele ambtenaren combineren deze centrale taak met andere opdrachten. Wanneer we de centrale en aanleunende opdrachten van naderbij bekijken, dan zien we dat de adviesverlenende ambtenaren in lozingsdossiers meehelpen aan de concretisering van meerdere acties van het definitief ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 van de Vlaamse overheid.

In het definitief ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 worden de vele plannen voor het Vlaamse milieubeleid gebundeld in vijf delen:

- Het eerste deel betreft 'thematisch milieubeleid'. De beleidsacties zijn rechtstreeks gericht op het verbeteren van de milieukwaliteit. Eén van de thema's is 'verontreiniging van oppervlaktewater';
- Een tweede deel betreft actorenbeleid. Er worden beleidsacties voorzien die gericht zijn op burgers, middenveldorganisaties en andere doelgroepen die betrokken zijn in het milieubeleid en die, door hun handelen, invloed hebben op het al dan niet succesvol zijn van het beleid;
- Verder acht men het essentieel gebiedsgerichte acties te ondernemen. De milieuproblemen van de ene regio zijn niet dezelfde als die van een andere regio. Afstemming van het Vlaamse milieubeleid op de lokale omstandigheden wordt nagestreefd;
- De Vlaamse overheid wil erop toezien dat het beleidsinstrumentarium wordt geoptimaliseerd. Het gaat om initiatieven die de kwaliteit van bv. de milieuvergunning moeten bewaken en verbeteren;
- De overheid is zelf een complex samenstel van allerlei organisaties en diensten. Horizontale en verticale coördinatie tussen overheidsdiensten wordt nagestreefd.

We stellen vast dat de milieuvergunning, als beleidsinstrument, een belangrijke locomotief is bij het trekken van het (gebiedsgericht) waterkwaliteitsbeleid, dat ze het voorwerp is van voortdurend bijschaven, dat ze mogelijkheden aanreikt voor doelgroepenbeleid en dat ze, door de organisatie van de milieuvergunningverlening, smeedijzer is tussen overheidsdiensten.

Milieuvergunning als locomotief in (gebiedsgericht) waterkwaliteitsbeleid

In november 2001 ondertekende de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu de zogenaamde *omzendbrief 'optimalisatie RWZI'* (zie 3.2). De administratieve commissie ADOPA werd opgericht om de uitvoering van de omzendbrief op te volgen. In de commissie hebben vertegenwoordigers van AMV, VMM, Aquafin, provinciebesturen en vvsz zitting. ADOPA evalueert per zuiveringsgebied de impact van het influent bedrijfsafvalwater op de werking van het zuiveringsstation. Als de werking van de RWZI verstoord blijkt en (op basis van bepaalde criteria) wordt geoordeeld dat een bedrijf daarvoor (mede)verantwoordelijk is, adviseert ADOPA dat het betrokken bedrijf niet langer (zonder meer) bedrijfsafvalwater mag afvoeren naar de RWZI. Een advies tot afkoppeling wordt gevolgd door een over-

legvergadering met het bedrijf, belegd door VMM en AMV. Het bedrijf krijgt vervolgens tijd om te bepalen hoe zijn lozings situatie aan te passen aan het ADOPA-standpunt. Dit standpunt wordt nadien eventueel geformaliseerd door aanpassing van de milieuvergunning van het bedrijf. Het herzieningsprogramma van ADOPA is ambitieus: tegen begin 2004 zouden alle Vlaamse zuiveringsgebieden moeten besproken zijn in de opvolgingscommissie. De voorbereiding en uitvoering van ADOPA-beslissingen zorgt voor een toename van de werkdruk, vooral bij VMM-adviseurs.

De Vlaamse overheid heeft een '*sturend vergunningenbeleid voor de industrie*' ontwikkeld. Dat gaat uit van de rechtsregels in VLAREM, maar vult deze aan met beleidsinitiatieven. In het definitief ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 (p. 166-167) staat dat bij het tussentijds evalueren van milieuvergunningen aandacht moet worden besteed aan volgende beleidspunten:

- de lozingsvoorwaarden moeten zijn gebaseerd op de draagkracht van de waterloop;
- de vergunde vuilvracht moet maximaal overeenstemmen met de werkelijk geloosde vracht en de vracht waarvoor betaald werd in het kader van de afvalwaterheffing;
- de milieuvergunning en de sectorale lozingsnormen moeten worden aangepast aan de Beste Beschikbare Technieken;
- en aan Europese verplichtingen;
- in de milieuvergunning moet rekening zijn gehouden met resultaten en scenario's van waterkwaliteitsmodellen en waterkwaliteitsplannen;
- er moet worden aangestuurd op afkoppeling en nuttig gebruik van hemelwater en op hergebruik van behandeld afvalwater;
- de milieuvergunning moet aansturen op degelijk crisisbeheer.

In de praktijk blijkt dat de uitvoering van sommige beleidspunten wordt gehypothecerd door het ontbreken van een stabiele, breed geaccepteerde juridische basis voor sturend vergunningenbeleid (zie 5.1).

In het kader van de *Europese Richtlijn 76/464/EG* werd door VMM een actieprogramma opgesteld waarmee beoogd wordt de lozing van gevaarlijke stoffen in het aquatische milieu te reduceren. Eén van de acties van het programma voorziet een (tussentijdse) evaluatie van milieuvergunningen van zogenaamde P_{GS}-bedrijven. Een ministeriële onderrichting maakt AMV en VMM samen verantwoordelijk voor de uitvoering van deze herzieningsoperatie. Op dit ogenblik worden dossiers herzien op gevaarlijke stoffen wanneer een spontane aanvraag ingediend wordt door het bedrijf en wanneer de lozings situatie van het bedrijf besproken wordt door ADOPA. In beperkte mate worden aanvullend milieuvergunningsdossiers van andere bedrijven geagendeerd. Capaciteitsproblemen verhinderen dat de herziening van meer milieuvergunningen van P_{GS}-bedrijven wordt voorbereid.

Milieuvergunning als beleidsinstrument dat wordt bijgeschaafd

In de beschrijving van project 38 van het definitief ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 wordt duidelijk dat de Vlaamse beleidsverantwoordelijken plannen hebben met het instrument milieuvergunning. Deze plannen zijn:

- het verkennen van de mogelijkheden om bestaande vergunningsstelsels te integreren of te harmoniseren;
- een evaluatie van verschillende types milieuvoorwaarden in VLAREM II, met afweging van de voor- en nadelen van doel- en middelenvoorschriften en van vergunningen op hoofdlijnen;
- de voorbereiding van de invoering van pakketten met integrale voorwaarden;
- het juridisch onderbouwen van sturend vergunningenbeleid (zie hiervoor);
- het toetsen van nieuwe regelgeving met de milieuvergunning aan principes als klantvriendelijkheid, transparantie en maximale inspraak van burgers;
- het uitvoeren van de Europese richtlijn met betrekking tot Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging.

De Europese richtlijn met betrekking tot Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging (GPBV) beoogt o.a. maximale bescherming van water, lucht en bodem tegen verontreiniging door de industrie. De milieuvergunningsvoorwaarden van zogenaamde P_{GPBV}-bedrijven moeten ter uitvoering van de GPBV-richtlijn regelmatig getoetst en bijgesteld worden. Vóór 30 oktober 2007 moet een eerste herzieningsoperatie voltooid zijn. Dossiers die 'spontaan' op de agenda verschijnen, worden op dit ogenblik geëvalueerd aan de hand van een vragenlijst. De overheid neemt voorlopig geen initiatieven om dossiers van P_{GPBV}-bedrijven zelf te agenderen. Dit werd wel voorzien in een ministeriële onderrichting. In de context van de GPBV-richtlijn worden op dit ogenblik Europese BBT-studies geëvalueerd op toepasbaarheid in de Vlaamse context. Dit leidde voorlopig nog niet tot de aanpassing van milieuvergunningsvoorwaarden van concrete bedrijven.

In afwachting van eventuele grondige wijzigingen van de bestaande reglementering betreffende de milieuvergunning, wordt verder gewerkt aan het optimaliseren van het bestaande reglementaire kader. In een zogenaamde *kleine en grote trein* worden aanpassingen van VLAREM I en II gebundeld. Door bundeling in 'treinen' probeert men (met matig succes) de frequentie van VLAREM-aanpassingen te reduceren. Verder werd een *Technisch Overleg Milieureglementering* opgericht (TOM). De samenstelling van deze ambtelijke vergadering is vergelijkbaar met de samenstelling van de mvc's. Alleen zijn het meestal hiërarchische oversten die er zitting houden, is de voorzitter lid van de algemene juridische dienst en werd uitdrukkelijk voorzien in een vertegenwoordiging van provincies en gemeenten.

TOM inventariseert knelpunten, stelt prioriteiten in het behandelen van deze knelpunten en werkt aan een advies dat gericht wordt aan het kabinet van de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu. In theorie zouden de adviezen van TOM moeten leiden tot een interpretatieve ministeriële omzendbrief of tot aanpassing van de regelgeving. In de praktijk wordt dit juridische sluitstuk niet altijd voorzien. Dit leidt ertoe dat onopgeloste meningsverschillen tussen de adviesverlenende instanties de goede werking van de mvc's blijven hinderen: oude discussies worden steeds opnieuw gevoerd. De bevoegde minister maakte onlangs wel bekend dat er de intentie is om 'achterstallige' TOM-adviezen te voorzien van een juridisch sluitstuk.

Milieuvergunning als gangmaker voor doelgroepenbeleid

Adviesverleners in milieuvergunningsdossiers (in casu: lozingsdossiers) slaan de brug tussen de overheid en individuele bedrijven. Tijdens informele overlegvergaderingen vóór of tijdens de procedure maken adviesverleners duidelijk welke verwachtingen de overheid stelt ten aanzien van het bedrijf. De exploitant kan de overheid inlichten over de omstandigheden waarin het bedrijf wordt geëxploiteerd en over de haalbaarheid van potentiële milieuvergunningsvoorwaarden. Overlegvergaderingen verhogen de kans op een vlot verloop van het milieuvergunningsproces.

Het overleg tussen overheid en bedrijfsleven op het strategische niveau staat nog in de kinderschoenen. Sinds kort is er wel de intentie om het bedrijfsleven in toenemende mate te betrekken in strategisch belangrijke discussies. De Vlaamse minister voor leefmilieu heeft bijvoorbeeld een pilootproject doelgroepenbeleid opgestart, met twee testprogramma's voor de voedings- en de staalsector. Daarin wordt strategisch overleg voorzien over de aanpassingen van VLAREM in de zogenaamde grote en kleine trein. In het kader van de uitbreiding van het doelgroepenbeleid werden ook een werkgroep industrie en een werkgroep landbouw opgericht. Dit zijn overheidsinterne werkgroepen die een doelgroepenbeleid voor industrie en landbouw voorbereiden. Het instrument milieuvergunning zal er in besproken worden.

Milieuvergunning als smeedijzer tussen overheidsdiensten

In provinciale milieuvergunningscommissies worden o.a. gewestelijke, provinciale en gemeentelijke overheidsdiensten samengebracht rond concrete dossiers. Gewestelijke diensten, die van standpunt durven verschillen (zie 4.1), worden aangespoord tot consensus te komen en stimuleren elkaar om hun standpunten beter te onderbouwen. Provinciale overheden vervullen een coördinerende taak en in bepaalde PMVC's laat men zich graag informeren door de gewestelijke collega's over nieuwe ontwikkelingen op vlak van de milieureglementering. Verder wordt de inbreng van terreinkennis door gemeentelijke ambtenaren geapprecieerd. Het blijkt

echter dat gemeenten weinig van de gelegenheid gebruik maken om aanwezig te zijn.

5 BEOORDELING

In dit deel wordt een beoordeling gegeven van de praktijk van milieuvergunningverlening in lozingsdossiers. De bevindingen van het empirisch onderzoek, beschreven in het vorige deel, worden getoetst aan bepaalde beoordelingscriteria. De beoordeling wordt opgesplitst in vier paragrafen. De paragrafen verwijzen naar fasen in de beleidscyclus:

- het bepalen van de doelstellingen van het beleid;
- het bepalen van de middelen die ingezet worden voor de beleidsvoering;
- het uitvoeren van het beleid door de inzet van de voorziene middelen;
- het evalueren van de beleidsresultaten en de beleidsvoering.

5.1 Doelstellingen

De doelstelling van de milieuvergunning is niet eenduidig. Uit de beleidspraktijk blijkt dat adviesverlenende overheidsinstanties verschillende opvattingen hebben over de milieuvergunning. *AMV* ziet de milieuvergunning als een machtiging van de overheid aan de exploitant om, binnen de grenzen van de opgelegde voorwaarden, een inrichting te exploiteren. Met de milieuvergunning streeft men de verzoening na tussen bedrijfsvoering (economie) en milieubescherming (ecologie). *VMM* ziet de milieuvergunning in de eerste plaats als een beleidsinstrument waarmee de overheid moet proberen de milieukwaliteit te verbeteren. Met de milieuvergunning wil men de exploitant aanzetten tot het leveren van een zo groot mogelijke bijdrage aan het bevorderen van de milieukwaliteit.

De doelen die de overheid met de milieuvergunning nastreeft, zijn niet eenvoudig te verenigen. Intrinsieke verschillen tussen de twee heersende opvattingen beletten dat. Wanneer een verzoening tussen ecologie en economie wordt nagestreefd, wordt een regeling getroffen: overheid en exploitanten komen tot een zekere vorm van overeenstemming. Om tot overeenstemming te komen wordt inschikkelijkheid verwacht van zowel de exploitant als de overheid. Wanneer de overheid de milieuvergunning hanteert om van de exploitant een zo groot mogelijke bijdrage te vragen ten voordele van de milieukwaliteit, dan stelt de overheid zich streng op: zo nodig worden maatregelen top-down opgelegd. In de ene opvatting wordt van de overheid een consensuele sturingsstijl verwacht, in de andere opvatting een hiërarchische.

De dualiteit in de doelstelling van de milieuvergunning leidt in de beleidspraktijk tot acceptatieproblemen. Zowel binnen de overheid als bij exploitanten ontstaat soms wrevel wanneer men met de milieuvergunning strenge milieuvoorwaarden wil opleggen met het oog op de milieukwali-

teit. Deze wrevel wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van een solide juridische basis voor het voeren van milieukwaliteitsbeleid met behulp van de milieuvergunning. Beleidsacties van het zogenaamde ‘sturend vergunningenbeleid’ worden vermeld in milieubeleidsplannen en sectorale uitvoeringsplannen, maar deze vermeldingen blijken juridisch geen afdoende argument te zijn om de beleidsacties toe te passen in concrete milieuvergunningsdossiers. De concrete beleidsacties worden ook niet ingeschreven in het decretale en reglementaire kader voor de milieuvergunningverlening, waardoor de uitvoering van de beleidsacties in belangrijke mate afhangt van de uitvoeringsbereidheid binnen overheidsdiensten. Als er binnen de overheid overeenstemming bestaat over de wenselijkheid en de modaliteiten van de beleidsuitvoering, is er geen probleem. Als overheidsinterne steun ontbreekt, is de situatie problematisch. Om interne meningsverschillen over een beleidsactie te beslechten werd al gebruik gemaakt van de formule van een ministeriële omzendbrief. De omzendbrief ‘optimalisatie rwzi’ richt zich tot de bevoegde overheidsdiensten en biedt richtlijnen voor de uitvoering van zogenaamde afkoppelingsmaatregelen die de werking van rwzi’s moeten helpen optimaliseren. De omzendbrief is eigenlijk een pseudo-juridische bypass om het voeren van een beleidsactie met behulp van de milieuvergunning te legitimeren.

Samenvattend kunnen we stellen dat er een probleem bestaat op vlak van verenigbaarheid, (juridische en beleidsmatige) helderheid en aanvaarding van de doelstellingen die nagestreefd worden met behulp van de milieuvergunning.

5.2 Operationalisering

Opdat de overheid milieuvergunningen kan verlenen, worden mensen en middelen ingezet. Hieronder worden twee elementen van de werkorrganisatie van de milieuvergunningverlening besproken:

- het concept van de milieuvergunningscommissie;
- de set van referentiedocumenten waarvan adviesverlenende instanties gebruik maken om hun adviezen (in lozingsdossiers) te formuleren.

Het gehanteerde beoordelingscriterium is adequaatheid. Het concept van de milieuvergunningscommissie is deugdelijk om minstens twee redenen.

(1) De eerste reden is dat mvc’s per vergunningsdossier een integraal advies verlenen aan de vergunningverlener. Dit biedt een managementvoordeel. De vergunningverlener, de Bestendige Deputatie en de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu, hoeft zelf niet te starten met het afstemmen en integreren van de adviezen die verleend zijn door de bevoegde instanties. De adviesverleners hebben de opdracht hun adviezen zelf onderling af te stemmen. Dat neemt overigens niet weg dat de coördinerende instantie van de pmvc’s (de provinciale administraties) en de gmvc (het amv-hoofdbestuur) belangrijk voorbereidend werk verrichten. Een ander voordeel

van het mvc-advies heeft te maken met legitimiteit. In milieuvergunningssdossiers neemt de vergunningverlener besluiten die betrekking hebben op individuen (exploitanten) en hun organisaties (bedrijven). In zulke situaties rijst snel het vermoeden dat de vergunningverlener zich laat leiden door cliëntelisme, door politieke klantenbinding. De legitimiteit van een besluit in een milieuvergunningssdossier neemt toe wanneer het besluit wordt gemotiveerd door een (consensus)advies van de mvc. Door de inzet van mvc's wordt de groep betrokkenen groter en worden 'technisch harde' argumenten ingebracht, wat de zweem van cliëntelisme verdrijft.

(2) Het tweede voordeel van het concept milieuvergunningsscommissie is dat het advies aan de vergunningverlener tot stand komt door overleg en afstemming tussen de commissieleden. Elk vanuit hun rol en deskundigheid leveren de commissieleden informatie aan die de inhoud van het mvc-advies verrijkt. In de commissies wordt aan kennisaccumulatie gedaan. De leden zullen elkaar ook moeten overtuigen van de correctheid van een ingenomen standpunt. Hoe beter een standpunt verdedigd wordt met krachtige en goed geformuleerde argumenten, hoe groter de kans dat de commissie als adviesorgaan het standpunt zal overnemen. De commissieleden worden door de werkwijze van de commissie aangezet hun adviezen zo goed mogelijk te onderbouwen en te motiveren. De commissiewerking zet aan tot het bewaken van de interne consistentie van het ingenomen standpunt en van de praktische uitvoerbaarheid ervan.

Een belangrijk nadeel van het concept milieuvergunningsscommissie is dat de werking ervan veel middelen vergt. Er zijn veel organisaties bij betrokken en deze organisaties moeten personeel aanduiden voor de voorbereiding van en de deelname aan de vergadering. Het nadeel van de middelenbesteding lijkt echter niet op te wegen tegen de hiervoor genoemde voordelen.

Een ander element van de werkorganisatie van de milieuvergunningverlening (in lozingsdossiers) is de set van documenten die door de bevoegde adviesverlenende instanties wordt gehanteerd bij het schrijven van hun adviezen. De belangrijkste 'referentiedocumenten' zijn VLAREM I en VLAREM II. VLAREM I (1991) is het eerste uitvoeringsbesluit bij het milieuvergunningssdecreet (1985) en bevat in bijlage de indelingslijst. Uit deze lijst kan worden afgeleid welke inrichtingen of activiteiten vergunningssplichtig of meldingsplichtig zijn. VLAREM II (1995) omvat de algemene en sectorale voorwaarden die van toepassing zijn op de als hinderlijk ingedeelde inrichtingen. Exploitanten, adviesbureaus en overheidsdiensten lijken hun weg te hebben gevonden in het uitgebreide reglementaire kader dat VLAREM I en II bieden. De twee reglementen worden aangevuld met andere referentiedocumenten zoals BBT-studies en reductieprogramma's. Deze worden meestal gebruikt om de bepalingen van VLAREM I en II aan te scherpen. De sectorale lozingsnormen van VLAREM II werden niet meer geactualiseerd sinds medio jaren 80. Het is voorzien dat ze worden getoetst

aan de grenswaarden die zijn opgenomen in de BBT-studies van Vito. Deze grenswaarden in de BBT-studies indiceren de marge waarbinnen inrichtingen (in normale omstandigheden en bij de huidige stand van de techniek) zouden moeten kunnen functioneren. Het is aan de overheid om, binnen deze marge, een (lozings)norm voor het bedrijf te bepalen, rekening houdend met bedrijfsspecifieke omstandigheden. Binnen de overheid bestaat niet altijd eensgezindheid over de (lozings)normen die best worden opgelegd. De ene adviesverlenende instantie zal de andere (in de mvc) moeten overtuigen van haar standpunt.

5.3 Uitvoering

In deze paragraaf worden nadere beschouwingen gemaakt bij:

- het verschil in beleidsstijl tussen de voornaamste adviesverlenende instanties in lozingsdossiers;
- de bemiddelende rol van milieuvergunningscommissies in de beleidspraktijk;
- de coördinatiemechanismen bij de uitvoering van de talrijke beleidsacties.

Beschouwingen bij de vastgestelde verschillen in beleidsstijl

In paragraaf 4.1 werd beschreven dat twee voornamste adviesverlenende instanties in de milieuvergunningsprocedure van lozingsdossiers er een verschillende beleidsstijl op nahouden. Van vmm-adviseurs is gezegd dat ze een veeleer hiërarchische beleidsstijl hanteren. Bij AMV-inspecteurs is een veeleer consensuele beleidsstijl vastgesteld. Hieronder wordt ingegaan op de implicaties van hun beleidsstijlen op vlak van de interne en externe afstemming van hun handelen en op vlak van de effectiviteit en legitimiteit van het beleid.

De beleidsstijl van vmm sluit aan bij haar opdracht als beheerder van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Men vormt intern front om de oppervlaktewaterkwaliteit te optimaliseren. Dit betekent o.a. dat veel belang wordt gehecht aan het intern coördineren van het werk. De interne horizontale coördinatie bestaat o.a. uit het periodiek vergaderen van vmm-medewerkers van verschillende afdelingen op het niveau van de buitendiensten. Tijdens deze vergaderingen wordt informatie uitgewisseld die van belang is bij het onderbouwen van vmm-adviezen in milieuvergunningsdossiers. De interne verticale coördinatie houdt o.a. in dat hiërarchische oversten via interne databases het werk van de adviesverleners van nabij volgen. Deze mechanismen van sociale controle moeten voorkomen dat een collega van de centrale beleidslijn afwijkt. Bij vmm wordt uitdrukkelijk belang gehecht aan interne afstemming.

Het advieswerk in milieuvergunningsdossiers vereist naast interne ook externe afstemming met anderen, bv. met collega-ambtenaren en exploitanten. Het overleg en de afstemming met collega-ambtenaren gebeurt voornamelijk in het kader van de milieuvergunningscommissies. Op vlak van overleg en afstemming met exploitanten heeft vmm een beperkte traditie. De frequentie van het overleg met bedrijfsverantwoordelijken is wel toegenomen sinds de uitvoering van de omzendbrief 'optimalisatie rwzi'. Tijdens de vergaderingen is het voor vmm niet de bedoeling standpunten af te stemmen met de exploitant. Er wordt veeleer een mededeling gedaan over het overheidsstandpunt. Wanneer er verzet rijst bij de exploitant, wordt gemakkelijk overgeschakeld op een eerder formele, afstandelijke houding. Dit is weinig bevorderlijk voor een vlot en efficiënt verloop van het proces van milieuvergunningverlening.

De frontvorming binnen vmm en de strenge opstelling van vmm-adviseurs in milieuvergunningsdossiers staan in het teken van het bevorderen van de milieukwaliteit. Op het eerste gezicht zou dit doen vermoeden dat, wanneer de vergunningverlener het vmm-standpunt overneemt, de kans op het bereiken van de milieukwaliteitsdoelen toeneemt. Daar staat tegenover dat beleidseffectiviteit ook afhankelijk is van de legitimiteit van het gevoerde beleid. De strenge voorwaarden die vmm wenst op te leggen in milieuvergunningsbesluiten kunnen niet altijd rekenen op de steun van exploitanten. Soms bestaat er bij exploitanten een gebrek aan bereidheid om mee te werken aan de realisatie van milieukwaliteitsdoelen. Soms zijn exploitanten om technische, praktische of andere redenen gewoon niet in staat de gestelde milieuvoorwaarden te respecteren. In dat laatste geval leiden te strenge milieuvergunningsvoorwaarden tot handhavingsproblemen en vergroot het risico op onbeteugelde milieuverontreiniging.

De afdeling Milieuvergunningen van AMINAL (AMV) formuleert integrale adviezen in de milieuvergunningsprocedure en heeft door de tijd een veel-
eer consensuele beleidsstijl ontwikkeld. In dossiers waarin het AMV-advies wordt gevraagd, onderneemt de AMV-inspecteur een ambtelijk onderzoek naar de omstandigheden waarin het bedrijf wordt geëxploiteerd en naar de impact van de bedrijfsvoering op de omgeving. Bij zijn ambtelijk onderzoek toetst de AMV-inspecteur het aanvraagdossier aan de inhoud van de BBT-studies, aan de milieukwaliteitsdoelen en aan de vaststellingen tijdens het onderzoek ter plaatse. Vergaderingen met exploitanten waarin wederzijds informatie wordt uitgewisseld, komen frequent voor. AMV hecht bijzonder belang aan het voorstellen van maatregelen die hinder (zoals geluids-, stof- en geurhinder) voor omwonenden kunnen inperken. AMV investeert dus in externe afstemming met exploitanten en omwonenden.

Bij AMV zijn mechanismen voorzien voor interne coördinatie. Deze mechanismen zijn niet structureel en ook niet uniform. Op de ene AMV-locatie houdt men periodiek inspecteursvergaderingen waarin knelpunten in dossiers worden gemeld, op de andere niet. Bij de ene AMV-dienst zijn er coör-

dinatoren aangesteld die inspecteurs kunnen helpen bij het oplossen van problemen in het adviseringswerk, bij de andere niet. Er is ruimte voor verbetering van de interne afstemming binnen AMV.

Veel exploitanten gebruiken het werkoverleg met AMV om aan de overheid duidelijk te maken welke mogelijkheden en beperkingen zij hebben om aan potentiële milieuvorwaarden te voldoen. AMV houdt, in de mate van het mogelijke en het wenselijke, rekening met valide tegenargumenten van de exploitant. Deze aanpak wordt geapprecieerd door exploitanten en verhoogt de acceptatie en de legitimiteit van het milieuvergunningenbeleid. We stellen verder vast dat de milieuvergunningsvoorwaarden die AMV adviseert, regelmatig net iets minder streng zijn. Op het eerste gezicht doet dit doen vermoeden dat de consensuele aanpak minder garanties biedt voor het bereiken van milieukwaliteitsdoelen. Of dat werkelijk zo is, kunnen we niet met zekerheid stellen. De beleidseffectiviteit is immers afhankelijk van vele factoren, waaronder de technische en praktische uitvoerbaarheid van de opgelegde milieuvorwaarden. Ook buitenlandse wetenschappelijke publicaties bieden ons geen onweerlegbare bewijzen die aantonen dat de milieukwaliteit beter af is met een consensuele, respectievelijk een hiërarchische beleidsstijl.

AMV en VMM zijn niet de enige adviesverlenende instanties die een eigen beleidsstijl hebben ontwikkeld bij de uitvoering van hun opdracht. Ook provinciebesturen, die een coördinerende opdracht hebben in het kader van de provinciale milieuvergunningscommissies, hebben eigen werkmethoden ontwikkeld die geleidelijk gestandaardiseerd zijn. De provinciale beleidsstijlen situeren zich tussen twee uitersten. Aan ene kant gaat het om provinciebesturen die zich hoofdzakelijk inzetten voor het administratief 'beheren' van de milieuvergunningverlening op provinciaal niveau. Zij beperken zich tot het bewaken van een correcte regeltoepassing en tot het voorzien van mogelijkheden voor een efficiënt procedureverloop. Aan de andere kant zien we provinciebesturen die van de gelegenheid gebruik maken om een eigen stempel te drukken op de milieuvergunningverlening. Ze stellen zich actief op (bv. door deelname aan overlegvergaderingen met het bedrijf) en positioneren zich op beleidsmatig vlak.

Milieuvergunningscommissies als bemiddelaar

In paragraaf 5.2 stelden we dat het concept milieuvergunningscommissie om diverse redenen deugdelijk is. Hier beschouwen we de bemiddelende rol die milieuvergunningscommissies in de beleidspraktijk blijken te spelen.

De milieuvergunningscommissie bemiddelt tussen overheidsdiensten. Zoals gezegd, (deel)adviezen van betrokken adviesverlenende instanties in lozingsdossiers durven van elkaar te verschillen. Die afwijkingen zijn mogelijk omdat de regelgeving ruimte laat voor interpretatie en aanvulling. Het is aan de commissieleden om, na onderling overleg en afstem-

ming, gemeenschappelijke adviezen te formuleren in milieuvergunningsdossiers.

Om als milieuvergunningscommissie tot gemeenschappelijke adviezen te komen, zijn een aantal factoren van belang:

- De rolinvulling van de voorzitter is belangrijk. Een goede voorzitter ziet erop toe dat elk commissielid een eerlijke kans krijgt om zijn stelling te verdedigen. Hoe neutraler de voorzitter, hoe groter de legitimiteit van de uitkomsten voor de commissieleden;
- Een goed functionerende milieuvergunningscommissie gaat uit van de gelijkwaardigheid van de verleende (deel)adviezen. Wanneer het advies van één van de 'partijen' als uitgangspunt wordt genomen, is het voor de vertegenwoordigers van andere adviesverlenende instanties moeilijker hun standpunt door te drukken;
- De vertegenwoordigers van de adviesverlenende instanties moeten met één stem spreken. Het leidt tot spanningen wanneer tijdens de commissievergadering een ander standpunt wordt verdedigd dan het standpunt dat vooraf, tijdens overleg met de exploitant en/of andere adviesverlenende instanties, werd ingenomen;
- Er moet minimaal enige bereidheid zijn om een compromis te vormen. De voorzitters van de milieuvergunningscommissies moeten de standpunten van de commissieleden proberen te verzoenen. Deze opdracht wordt bemoeilijkt wanneer bij bepaalde commissieleden geen of weinig bereidheid bestaat om af te wijken van hun advies, ook niet wanneer sterke argumenten worden aangehaald om dat wel te doen. Voorzitters dringen aan op pragmatisme bij de commissieleden en op bereidheid om water in de wijn te doen;
- De kwaliteit van het werk van de commissie gaat erop vooruit wanneer de leden 'gezonder' kritisch zijn ingesteld ten opzichte van elkaars standpunten. Een kritische instelling zal aanzetten tot het op de korrel nemen van ingenomen standpunten, wat voor de betrokkenen een aanleiding is om de standpunten beter te onderbouwen en te motiveren.

In de praktijk blijken bovenstaande voorwaarden voor een goed functionerende mvc niet altijd vervuld te zijn.

De milieuvergunningscommissie bemiddelt tussen overheid en exploitant. Exploitanten hebben het recht gehoord te worden door de commissie. De commissie kan de vraag daartoe niet weigeren. Sommige commissies zetten de exploitanten al wat meer aan om zich te laten horen dan andere. De meerwaarde van het korte overleg tijdens de commissievergadering is dat de exploitant op dat moment nog de gelegenheid krijgt extra toelichting te geven bij het dossier en ter zitting nog extra stukken kan inbrengen. Dat bevordert het efficiënte verloop van het vergunningsproces. De exploitant weet meestal voor de commissievergadering of en waar er knelpunten zijn. Dat komt omdat alle commissies (met uitzondering van één) exploitanten de kans geven de verleende (deel)adviezen vóór de mvc-vergadering te

bestuderen. Ook dat bevordert het efficiënte verloop van het vergunningsproces. Sommige diensten maken met de exploitant duidelijke afspraken over het moment waarop het dossier klaar zal liggen voor inzage, andere diensten bezorgen de deeladviezen per post of laten ze, zelfs luttele minuten voor dat de exploitant wordt gehoord, inkijken.

De milieuvergunningscommissie bemiddelt soms tussen exploitant en derden. Derden kunnen aan de commissie de vraag stellen gehoord te worden in een bepaald dossier. De commissie heeft het recht deze vraag te weigeren. Sommige commissies weigeren in alle gevallen. Andere commissies aanvaarden derden enkel in beroepsdossiers. Nog andere commissies maken geen onderscheid tussen dossiers in eerste aanleg en beroep en geven derden (bijna) altijd de kans zich te laten horen. Soms blijkt tijdens het horen dat er sprake is van een banale burenruzie; soms blijkt de inbreng van de derde een meerwaarde te hebben voor de adviesvorming. In één bepaalde commissie worden exploitanten en derden samen gehoord. De mvc vervult in dat geval een sociale bemiddelingsrol. Standpunten worden geconfronteerd en er wordt gestreefd naar een pragmatische, voor iedereen min of meer aanvaardbare oplossing.

Coördinatie bij het uitvoeren van beleidsacties

Het welslagen van de talrijke beleidsacties die verbonden zijn aan de milieuvergunning (zie 4.3) hangt in belangrijke mate af van deugdelijke coördinatie op operationeel en strategisch vlak. Met operationele coördinatie wordt bedoeld: de afstemming tussen actoren die op dossierniveau betrokken zijn in de milieuvergunningverlening. Met strategische coördinatie wordt verwezen naar afstemming tussen actoren op beleidsmatig vlak. Hieronder gaan we in op mechanismen van operationele en strategische coördinatie die voorzien zijn voor de milieuvergunningverlening (in lozingsdossiers).

We stellen vast dat voor *operationeel overleg en afstemming* in lozingsdossiers drie relatief goed functionerende mechanismen voorhanden zijn: de mvc's, het informele overleg met exploitanten en ADOPA.

(1) mvc's vervullen een bemiddelende rol. Ze coördineren tussen adviesverlenende instanties, tussen de overheid en exploitanten, en soms tussen exploitanten en derden. Naast mogelijkheden tot dossierspecifiek overleg bieden de mvc's de gelegenheid tot sociaal leren: in sommige commissies brengen commissieleden elkaar tijdens de vergadering op de hoogte van nieuwe (juridische, beleidsmatige of technische) ontwikkelingen.

(2) Het werkoverleg tussen adviesverlenende instanties en exploitanten is informeel geregeld. De ene adviesverlenende instantie (AMV) heeft een grotere traditie op vlak van werkoverleg met exploitanten dan de andere (VMM). Voorafgaand overleg vergroot de kans op een vlot verloop van de milieuvergunningsprocedure. Dat geldt voor dossiers waarin verplichtin-

gen bestaan op vlak van milieueffect- en veiligheidsrapportage, maar ook voor andere dossiers.

(3) ADOPA is een administratieve commissie die de uitvoering van de omzendbrief 'optimalisatie RWZI' begeleidt. ADOPA brengt o.a. AMV, VMM en Aquafin samen om tot overeenstemming te komen over de wenselijkheid bepaalde bedrijven af te koppelen van de riool. Consensus in ADOPA maakt hen samen verantwoordelijk en voorkomt discussies in MVC's. Er werden ook commissies voorzien voor de begeleiding van herzieningsoperaties in het kader van de GPBV- en GS-richtlijn (zie 3.2 en 4.3). Op dit ogenblik blijkt van deze commissies echter weinig of geen sturing uit te gaan.

Bij analyse van de beleidspraktijk in lozingsdossiers werd vastgesteld dat *beleidsmatige, strategische sturing* van de milieuvergunningverlening op bepaalde punten voor verbetering vatbaar is.

(1) Het Technische Overleg Milieureglementering (TOM) is een orgaan waarin overheidsinstanties die betrokken zijn in de milieuvergunningverlening adviezen formuleren ter optimalisatie van de milieureglementering. Uit discoursanalyse blijkt dat velen tevreden zijn met de mogelijkheid om, gezamenlijk en van onderuit, knelpunten in de regelgeving weg te werken. Betrokkenen laten horen dat hun motivatie om mee te werken afneemt doordat een juridisch sluitstuk voor de TOM-adviezen (een ministeriële omzendbrief of een aanpassing van de regelgeving) soms lang op zich laat wachten. De zwakke juridische basis van de TOM-adviezen leidt ertoe dat reeds besproken knelpunten voor problemen blijven zorgen in de praktijk van milieuvergunningverlening. ADOPA heeft de rol van TOM overgenomen voor die knelpunten in de milieureglementering die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op afkoppelingsmaatregelen. Dit gebeurt met instemming van TOM.

(2) Om de vier maanden wordt er informeel overleg georganiseerd tussen voorzitters en medewerkers van de zes Vlaamse milieuvergunningscommissies. Het overleg wordt geapprecieerd door de betrokkenen omdat informatie kan worden uitgewisseld over bestaande beleidspraktijken en over nieuwe uitdagingen in het werk van de commissies. Van daadwerkelijke strategische afstemming tussen de MVC's blijkt evenwel niet altijd sprake te zijn. MVC's zijn vaak niet bereid hun beleidsstijl aan te passen naar aanleiding van het overleg. Daardoor blijven inhoudelijk-technische en vormelijk-organisatorische verschillen tussen MVC's bestaan. Dat is niet bevorderlijk voor de consistentie in de advisering door MVC's en bedreigt in zekere zin de rechtsgelijkheid tussen exploitanten.

(3) De Vlaamse milieuoverheid heeft een pilootproject doelgroepenbeleid opgestart. Periodiek wordt overleg georganiseerd tussen vertegenwoordigers van de overheid en de twee geselecteerde bedrijfssectoren (i.e. de voedings- en de staalsector). De mogelijkheid wordt voorzien om op strategisch niveau te overleggen over o.m. aanpassingen van de VLAREM-milieu-

reglementering. Totnogtoe heeft het strategische doelgroepenoverleg weinig implicaties voor de praktijk van milieuvergunningverlening. Strategische afspraken tussen doelgroep en overheid kunnen bevorderlijk zijn voor de vergunningspraktijk. Bedrijfsfederaties zouden de informele voorlichtende taak van adviesverlenende instanties deels kunnen overnemen en de verwachting bestaat dat beleidsacties (die in onderling overleg tot stand zijn gekomen) meer gedragen zullen worden door de betrokken bedrijfssectoren.

5.4 Evaluatie

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij enkele mechanismen waarmee de kwaliteit van beleidsvoering in milieuvergunningsdossiers kan worden gecontroleerd.

Gewestelijke en provinciale *milieuvergunningendatabases* zijn in principe een kans om de prestaties van de milieuvergunning (als instrument in het milieukwaliteitsbeleid) te indiceren. In praktijk maakt de overheid relatief weinig van deze opportuniteit gebruik. Dat heeft drie redenen. Ten eerste zijn vele databases om technische redenen onderling niet compatibel. Ten tweede omvatten de databases niet allemaal dezelfde 'velden'. Ten derde verschilt per bestuur de mate waarin gegevens worden ingevoerd. Sinds kort werkt de Vlaamse overheid aan de opbouw van een soort 'kruispunt-database' waarin verschillende milieuoverheden per bedrijf milieu- en andere gegevens verzamelen. Dit biedt toekomstmogelijkheden voor e-governance en voor beleidsggericht en efficiënt verzamelen van bedrijfsspecifieke milieugegevens.

In *jaarverslagen* van gewestelijke en provinciale overheidsdiensten die betrokken zijn in de milieuvergunningverlening worden outputgegevens verzameld. Er wordt o.a. verslag gegeven over het aantal dossiers waarin advies werd uitgebracht en over het aantal betrokken personeelsleden. Informatie over het aantal aangevraagde verlengingen van de adviestermijn en de redenen daarvoor wordt meestal niet opgenomen. In de toekomst zal dit, nog meer dan nu, wenselijk zijn. Onder invloed van Europa worden de mogelijkheden afgeschaft om in beroep stilzwijgend milieuvergunningen te verlenen. Met het afvoeren van dit systeem zal ook de bestaande druk op betrokken overheidsdiensten afnemen om tijdig te handelen in milieuvergunningsprocedures. Systematische rapportage over vertragingen aan externen zou dit kunnen compenseren.

In *milieuvergunningscommissies* wordt aan kwaliteitscontrole gedaan. Doordat individuele milieuvergunningsdossiers plenair besproken worden, staan commissieleden onder sociale druk om daadwerkelijk advies te verlenen. Door advies te verlenen brengen ze expertise in waarvan mag vermoed worden dat ze de kwaliteit van het commissieadvies vergroot. Verder worden tijdens de commissievergaderingen verschilpunten tussen de uitgebrachte (deel)adviezen aangekaart en worden ze (zo mogelijk) in

een consensusadvies weggewerkt. De commissieleden geven meestal blijk van een kritische instelling ten aanzien van elkaars adviezen.

6 CONCLUSIES EN TOEKOMSTSCENARIO'S

In dit laatste deel wordt bondig aangegeven wat de voornaamste conclusies zijn van de analyse en beoordeling van de praktijk van milieuvergunningverlening in lozingsdossiers. Aanvullend worden enkele beleidsaanbevelingen geformuleerd.

Uit het onderzoek is gebleken dat de doelstelling van de milieuvergunning niet geheel eenduidig is. Enerzijds is de milieuvergunning een machtiging waarmee getracht wordt economie en ecologie te verzoenen. Anderzijds is de milieuvergunning een instrument waarmee de overheid een top-down-milieukwaliteitsbeleid wil voeren. Op dit ogenblik is de regelgeving vooral afgestemd op het realiseren van de eerst vermelde doelstelling. Voor het voeren van een 'sturend milieuvergunningenbeleid' ontbreekt een solide juridische basis. Dat leidt tot een gebrek aan steun (binnen de overheid en onder exploitanten) om met de milieuvergunning (ingrijpende) beleidsacties te ondernemen. Er is behoefte aan juridische en beleidsmatige duidelijkheid over de wenselijkheid/noodzaak van een 'sturend vergunningenbeleid'.

Adviesverlenende instanties in de milieuvergunningverlening in lozingsdossiers hebben een eigen beleidsstijl ontwikkeld. Met gestandaardiseerde werkpatronen en opvattingen vullen ze de beleidsruimte die de regelgeving laat. AMV hanteert veeleer een consensuele beleidsstijl, terwijl VMM vooral werkt met een hiërarchische aanpak. Beide beleidsstijlen hebben voor- en nadelen. Aan de ene kant bevordert een consensuele beleidsstijl de legitimiteit van het milieuvergunningenbeleid: er worden milieuvergunningsvoorwaarden voorgesteld die de meeste exploitanten als evenwichtig en realistisch beschouwen. Aan de andere kant leidt de consensuele aanpak er regelmatig toe dat in concrete dossiers net iets minder strenge lozingsvoorwaarden worden geadviseerd, wat op het eerste gezicht tegenstrijdig lijkt met de intentie van de overheid om de milieukwaliteit te optimaliseren. Bij een hiërarchische aanpak wordt de lat voor bedrijven iets hoger gelegd: met milieukwaliteitsdoelen als argument adviseert men milieuvergunningsvoorwaarden die in vergelijking strenger zijn. Daaraan moet worden toegevoegd dat de hiërarchische aanpak minder ruimte laat voor pragmatische, bedrijfsspecifieke overwegingen die onrechtstreeks van belang zijn voor de effectiviteit van het milieukwaliteitsbeleid. Een rigide, hiërarchische opstelling kan doorgaans rekenen op weinig steun van exploitanten, wat nadelig is voor de legitimiteit van het milieuvergunningenbeleid. Welke beleidsstijl uiteindelijk de beste is voor het milieu, is niet eenduidig te zeggen. Ook buitenlandse wetenschappelijke literatuur biedt terzake geen onweerlegbare bewijzen.

Milieuvergunningscommissies spelen een belangrijke bemiddelende rol in de milieuvergunningverlening. Ze slaan bruggen tussen verschillende adviesverlenende instanties, tussen de overheid en de exploitant, en soms tussen de exploitant en derden. Per milieuvergunningsdossier formuleren mvc's een integraal en gezamenlijk advies aan de vergunningverlener. Dat advies betreft het hele voorwerp van de vergunningsaanvraag en wordt door alle betrokken gedragen (tenzij minderheidsstandpunten worden ingenomen). Het organisatorische concept milieuvergunningscommissie is om meerdere redenen deugdelijk en wordt door velen geapprecieerd. Tussen de mvc's bestaan verschillen op inhoudelijk-technisch en vormelijk-organisatorisch vlak. Deze verschillen zijn niet bevorderlijk voor de consistentie in de advisering door mvc's en bedreigen in zekere zin de rechtsgelijkheid tussen exploitanten.

Aan de milieuvergunning worden meerdere beleidsacties gekoppeld. De milieuvergunning is een locomotief voor het trekken van (gebiedsgericht) milieukwaliteitsbeleid, ze reikt mogelijkheden aan voor doelgroepenbeleid, ze is het voorwerp van voortdurend bijschaven en ze is (door de organisatie van de milieuvergunningverlening) smeedijzer tussen overheidsdiensten. Er zijn mechanismen voorzien voor operationele en strategische coördinatie van deze beleidsacties. Op bepaalde punten schieten deze tekort of verdienen ze aanvulling.

We concluderen dat de milieuvergunning een krachtig instrument is voor het milieubeleid in Vlaanderen. Hoewel ze een zeer traditioneel 'command and control'-beleidsinstrument is, kan de milieuvergunning, mits een goede strategische sturing, vele diensten leveren aan het milieubeleid. We formuleren een aantal aanbevelingen voor verbetering van de strategische sturing.

- (1) In milieubeleidsplannen staat dat de overheid een sturend vergunningenbeleid wenst te voeren. Als men de uitvoering van deze intentie wil stroomlijnen, is het aangewezen te voorzien in een solide juridische basis die het gebruik van de milieuvergunning als instrument in het milieukwaliteitsbeleid ondersteunt.
- (2) De overheid moet blijven investeren in de goede werking van milieuvergunningscommissies. De mvc's zorgen voor essentiële 'checks and balances' in de milieuvergunningverlening. Het is wel belangrijk dat relevante verschillen in de werking van de commissies worden weggewerkt. Dat gebeurt bij voorkeur door in overleg te bepalen welke werkwijze politiek-beleidsmatig de meest wenselijke is.
- (3) Stijlverschillen tussen adviesverlenende instanties in lozingsdossiers hebben voor- en nadelen. Een voordeel is dat AMV en VMM, elk met hun eigen beleidsstijl, adviezen verlenen die een meerwaarde bieden aan het proces van advies- en besluitvorming in lozingsdossiers. Een nadeel is dat de overheid regelmatig verdeeld overkomt bij de buitenwereld.

Vanuit management-oogpunt lijkt het essentieel dat bevoegdheidsconflicten tussen AMV en VMM worden weggewerkt door invoering van een striktere taakverdeling. In die context is het echter belangrijk te vermelden dat overlappende bevoegdheden in de beleidspraktijk leiden tot creatieve concurrentie en onderlinge kwaliteitscontrole, wat de kwaliteit van het milieuvergunningenbeleid ten goede komt. Het lijkt ons verder utopisch te veronderstellen dat een striktere taakverdeling zal kunnen voorkomen dat in de toekomst meningsverschillen tussen AMV en VMM opduiken. Het is minstens even belangrijk te blijven investeren in de opbouw van capaciteit om (in dialoog) tot modivendi te komen die aantonen dat de overheid eensgezind streeft naar een streng maar tevens realistisch milieukwaliteitsbeleid.

**HET ONDERZOEKSRAPPORT VAN
DIT HOOFDSTUK KUNT U VINDEN
OP DE WEBSITE:**

www.milieurapport.be

(4) De kwaliteit van de regelgeving moet ook in de toekomst voortdurend bewaakt worden. Het Technisch Overleg Milieureglementering is een goed instrument, op voorwaarde dat romadviezen ook een juridisch sluitstuk krijgen.

(5) Wanneer met de milieuvergunning beleidsacties worden gevoerd met het oog op het verbeteren van de milieukwaliteit of wanneer de milieureglementering wordt aangepast, is het belangrijk te voorzien in dialoog met alle betrokken partijen. Voorafgaandelijk overleg en afstemming binnen de overheid is belangrijk, net als strategische coördinatie met vertegenwoordigers van de beoogde doelgroep.

Dit hoofdstuk bracht verslag uit van een **CASE STUDY** die deel uitmaakt van een ruimer opgezet onderzoeksproject in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen. Het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen is een onderzoeksprogramma dat in de periode 2001-2006 wordt uitgevoerd door sociaal-wetenschappelijke onderzoekers van de Universiteit Antwerpen, de Universiteit Gent en de Katholieke Universiteit Leuven. Het steunpunt wordt gefinancierd door de Vlaamse (milieu)overheid. In het genoemde steunpuntproject wordt conceptueel-methodologisch onderzoek verricht

naar 'procesevaluaties'. Dat zijn onderzoeken waarin processen van beleids(uit)voering worden geanalyseerd en beoordeeld. In het steunpuntproject worden achtereenvolgens een aantal gevalstudies onderzocht waarin onderdelen van het Vlaamse waterbeleid worden geëvalueerd. Het onderzoek naar (aspecten van) het proces van milieuvergunningverlening in lozingsdossiers was het voorwerp van het eerste deelonderzoek. Het deelonderzoek werd tussen medio 2002 en medio 2003 gevoerd aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen (campus UIA).



REFERENTIES

- Huitema D. & van Snellenberg, A.H.L.M.** (1997) *Beleid in stijl*, Beleidswetenschap, 1, 55-72.
- Lipsky M.** (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Mayntz R. et al.** (1978) *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässergeschützes*, Kohlhammer, Stuttgart.
- Smits J.** (1995) *Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant*, Thesis Publishers, Amsterdam.

LECTOREN

- Marc Bailli**, COBELPA
- Guy Borighem**, SIREV
- Martine Borremans**, Provinciebestuur Vlaams-Brabant
- Raf Bouckaert**, BAYER Antwerpen nv
- Valère Cornelis**, Provinciebestuur Limburg
- Bart De Schutter**, Directoraat-generaal, AMINAL
- Greet De Schutter**, Provinciaal Instituut voor Hygiëne Antwerpen
- Paul De Smedt**, Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening
- Isabel Dobbelaere**, wes Onderzoek & Advies
- Bruno Eggermont**, Febeltex
- Claude Klein**, SIREV
- Annick Lamote**, VMM
- Isabelle Larmuseau**, Larmuseau, De Smedt & Roelandts, advocatenassociatie
- Els Paredis**, BASF Antwerpen nv
- Bob Peeters**, VMM
- Veerle Stroobant**, Aquafin nv
- Bart Thibau**, OVAM
- Caroline Thys**, Directoraat-generaal, AMINAL
- Ann Top**, SHANKS Milieuadvies nv
- Dirk Uyttendaele**, MiNa-Raad
- An Van de Vel**, Agoria Vlaanderen
- Freddy Van den Bossche**, VMM
- Michelinne Van Den Langenbergh**, VMM
- Peter Van Humbeeck**, Kenniscel Wetsmatiging
- Martine Verhelst**, Provinciebestuur Antwerpen