



ADVIES
VAN 30 AUGUSTUS 2023
INZAKE HET ONTWERPDECREET
MODERNISERING MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	1
III.	OPERATIONALISERING DECREET	3
IV.	KWALITEITSBORGING VANUIT GEDEELD EIGENAARSCHAP	4
V.	PROCEDURELE AANPASSINGEN	6
VI.	KWALITEIT MER	8

I. SITUERING

1. SARO ontving op 3 juli 2023 een adviesvraag van minister Zuhal Demir inzake het ontwerpdecreet over de modernisering van de milieueffectrapportage (hierna: ontwerpdecreet).¹ De adviestermijn bedraagt 30 dagen. Met voorliggend advies - goedgekeurd door de raad op 30 augustus 2023 - komt SARO zo snel als mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.
2. Het ontwerpdecreet beoogt de modernisering van de regelgeving voor milieueffectrapportage. Deze regelgeving wordt aanzienlijk vereenvoudigd. Zo wordt de screening teruggebracht naar de essentie en vereenvoudigd; het gemotiveerd verzoek tot ontheffing voor de verplichting van milieueffectrapportage wordt afgeschaft. De kwaliteit van milieueffectrapportage blijft geborgd; er wordt daarbij resoluut ingezet op gedeeld eigenaarschap. De kennis en ervaring in Vlaanderen wordt gebundeld in een Vlaams expertisecentrum voor milieueffectrapportage, dat instaat voor ondersteuning, praktijkgerichte kenniscreatie en selectieve adviesverlening. Tot slot wordt maximaal een digitale dienstverlening doorgevoerd.²
3. Een modernisering van de milieueffectrapportage in Vlaanderen wordt aangekondigd in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024. In de beleidsnota 2019-2024 Omgeving zijn enkele belangrijke principes vooropgesteld die een uitgangspunt zijn voor de modernisering van de milieueffectrapportage in Vlaanderen. De modernisering van de milieueffectrapportage is ook onderdeel van de hervormingswerven van het Relanceplan van de Vlaamse Regering. Op 11 februari 2022 werd de conceptnota modernisering milieueffectrapportage aangenomen door de Vlaamse Regering. Deze conceptnota vormt de concrete basis voor de inhoud van het ontwerpdecreet.³⁴
4. Het ontwerpdecreet heft de huidige titel IV van het DABM op met het oog op de invoering van een nieuwe titel IV die enkel betrekking heeft op de milieueffectrapportage. Het deel over de veiligheidsrapportage wordt afgesplitst in een nieuwe titel IV/1. Het decreet voert ook wijzigingen door aan diverse andere decreten, waaronder de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten.

II. ALGEMENE BEOORDELING

5. SARO erkent het belang van de milieueffectrapportage als een belangrijk instrument voor de bescherming van onze leefomgeving. De raad verwijst naar de krachtlijnen van de conceptnota

¹ <https://beslissingenvlaamse regering.vlaanderen.be/document-view/649D58D62D77B42474D4EA5E>

² Nota aan de Vlaamse Regering, pag. 1

³ Memorie van toelichting, pag. 1

⁴ <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-03/Conceptnota%20modernisering%20MER%202022.pdf>

modernisering milieueffectrapportage die de uitgangspunten vormen van het ontwerpdecreet, namelijk inzetten op de kwaliteit van milieueffectrapportage, maatgericht werken, vereenvoudigen waar het kan en maximaal een digitale dienstverlening doorvoeren.⁵ De raad kan een modernisering van de milieueffectrapportage vanuit deze krachtlijnen ondersteunen.

6. SARO formuleert volgende strategische bemerkingen bij het ontwerpdecreet over de modernisering van de milieueffectrapportage:

- De raad merkt allereerst op dat nog heel wat elementen van het ontwerpdecreet verder invulling behoeven. Het ontwerpdecreet formuleert voor tientallen bepalingen een delegatiebevoegdheid naar de Vlaamse Regering. Voorgaande impliceert dat het momenteel niet mogelijk is om zicht te krijgen op de totaliteit van de beoogde nieuwe regelgeving. Ook de effectieve impact van het ontwerpdecreet (o.a. de mate waarin een oplossing wordt gecreëerd voor de diverse knelpunten) is onduidelijk. De latere uitvoeringsbesluiten zullen meer duidelijkheid moeten brengen. De raad vindt dit geen goede zaak. Een minimale vereiste is alvast dat de toekomstige uitvoeringsbesluiten voor advies worden voorgelegd aan de strategische adviesraden. (zie deel III: par. 7)
- De raad wijst er bovendien op dat het ontwerpdecreet pas in werking kan treden indien ook de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten zijn uitgewerkt en goedgekeurd. Gelet op de talrijke uitvoeringsbesluiten die nog moeten genomen worden door de Vlaamse Regering om het ontwerpdecreet operationeel te maken, is de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving nog zeer onduidelijk. Dit geldt te meer gezien het nakende einde van de huidige legislatuur, waardoor het wellicht niet mogelijk zal zijn om de vereiste uitvoeringsbesluiten nog voor de regionale verkiezingen van juni 2024 definitief vast te stellen. (zie deel III: par. 8)
- De raad kan de voorgestelde heroriëntatie van het team MER naar een formele adviesinstantie in de MER-procedure en ondersteuningsplatform naar plannende en vergunningverlenende overheden en de keuze om het beslissingsniveau van de plan-MER-procedure te verplaatsen naar het niveau van de bevoegde overheid principieel ondersteunen. De raad geeft als randvoorwaarde mee dat het Vlaams expertisecentrum m.e.r. daadwerkelijk haar ondersteunende rol naar de andere besturen (opleiding, modellen, schema's, advies over individuele dossiers...) en haar adviserende rol met verve kan opnemen en dit van bij het begin van de bevoegdheidsverschuiving. De raad benadrukt dat er met het oog op de kwaliteitsborging van de MER's voldoende deskundig personeel en middelen moeten worden voorzien voor de werking van en ondersteuning door het Vlaams expertisecentrum m.e.r.. Daarnaast is het noodzakelijk dat de bevoegde overheden afdoende ondersteund worden bij de uitvoering van hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden. (zie deel IV)
- Het ontwerpdecreet voert talrijke wijzigingen door aan de huidige plan-MER- en project-MER-procedure met het oog op vereenvoudiging, verhoogde flexibiliteit, mogelijkheid tot maatwerk, en een betere doorwerking in de besluitvorming. De raad formuleert een aantal strategische bemerkingen bij de voorgestelde wijzigingen. (zie deel V)
- De raad vindt het positief dat het ontwerpdecreet de erkenning van MER-coördinatoren en MER-deskundigen behoudt als een belangrijke pijler om kwaliteitsborging te verzekeren. De MER-coördinatoren en -deskundigen werken in opdracht van de initiatiefnemer. Dit kan aanleiding geven tot belangenconflicten. De raad meent dat de bepalingen inzake de onafhankelijkheid van de MER-coördinator die wordt belast met de opmaak van het MER beter moeten uitgewerkt worden. (zie deel VI: par. 17)

⁵ Conceptnota modernisering milieueffectrapportage, pag. 2

- De raad ondersteunt de aanpassingen die het ontwerpdecreet met het oog op een gerichte scoping doorvoert. (zie deel VI: par. 18)

III. OPERATIONALISERING DECREET

7. Decreet in samenhang met uitvoeringsbesluiten. De raad merkt allereerst op dat nog heel wat elementen van het ontwerpdecreet verder invulling behoeven. Het ontwerpdecreet formuleert voor tientallen bepalingen een delegatiebevoegdheid naar de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering zal hieromtrent nog uitvoeringsbesluiten moeten opmaken.

De nog uit te werken bepalingen zijn zeer talrijk. Bovendien gaat het vaak om cruciale bepalingen die nog verder uitvoering behoeven. Zo stelt artikel 31 van het ontwerpdecreet dat de Vlaamse Regering nog nadere regels zal vaststellen inzake de vorm en de inhoud van de plan-m.e.r.-screening alsook over de wijze van de bekendmaking van de plan-m.e.r.-screening en van de motivatie. Artikels 37 en 38 bevatten een aantal delegatiebepalingen ten aanzien van de Vlaamse Regering met betrekking tot o.a. de aanmelding van respectievelijk een plan-MER en project-MER, de termijnen waarbinnen het Vlaams expertisecentrum m.e.r. de aanmelding bekend moet maken, de wijze van de bekendmaking, de informatie die in de aanmelding minstens moet worden opgenomen, de wijze waarop de aanmelding moet gebeuren. Ook de indeling van de project-MER-plichtige en project-m.e.r.-screeningsplichtige projecten zal bijvoorbeeld nog moeten gebeuren via een uitvoeringsbesluit.

Voorgaande impliceert dat het momenteel niet mogelijk is om zicht te krijgen op de totaliteit van de beoogde nieuwe regelgeving. Ook de effectieve impact van voorliggend ontwerpdecreet (o.a. de mate waarin een oplossing wordt gecreëerd voor de diverse knelpunten) is onduidelijk. De latere uitvoeringsbesluiten zullen meer duidelijkheid moeten brengen. De raad vindt dit geen goede zaak. Een minimale vereiste is alvast dat de toekomstige uitvoeringsbesluiten voor advies worden voorgelegd aan de strategische adviesraden.

8. Inwerkingtreding decreet. Het ontwerpdecreet (artikel 140) bepaalt dat het decreet in werking zal treden op een nog te bepalen datum. Voor een aantal artikelen (artikel 7, 45, 49, 96, punt 3°, 114, 116, 125, 128, 132, 135 en 137) wordt de datum van inwerkingtreding gedelegeerd naar de Vlaamse Regering en bepaalt het ontwerpdecreet dat dit zal gebeuren op basis van de in het ontwerpdecreet (artikel 139) voorziene evaluatie (die zal doorgaan drie jaar na de inwerkingtreding van het voorliggend ontwerpdecreet).⁶

De raad benadrukt dat het ontwerpdecreet pas in werking kan treden indien ook de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten zijn uitgewerkt en goedgekeurd. Gelet op de talrijke uitvoeringsbesluiten die nog moeten genomen worden door de Vlaamse Regering om het ontwerpdecreet operationeel te maken, is de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving nog zeer onduidelijk. Dit geldt te meer gezien het nakende einde van de huidige legislatuur, waardoor het wellicht niet mogelijk zal zijn om de vereiste uitvoeringsbesluiten nog voor de regionale verkiezingen van juni 2024 definitief vast te stellen.

9. Afstemming met wijzigingsdecreet OMV en omgevingsbesluit. De raad wijst op het ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit, dat op

⁶ Memorie van toelichting (pag. 43): 'Dit wijzigingsdecreet beoogt in eerste instantie het behoud van de goed- of afkeuringsbeslissing van het project-MER door het Vlaams expertisecentrum. Na een evaluatie van de werking van titel IV van het DABM voorziet dit decreet echter ook de mogelijkheid om op een nader te bepalen datum over te schakelen naar een kwaliteitsadvies door het Vlaams expertisecentrum m.e.r. (zie artikel 139 en 140).'

14 juli 2023 principieel goedgekeurd werd door de Vlaamse Regering en waarover SARO om advies is gevraagd.⁷ Het is onduidelijk hoe het ontwerpdecreet en dit wijzigingsdecreet zich inhoudelijk en qua timing tot elkaar verhouden. De raad wijst bijvoorbeeld op de problematiek op vlak van de project-m.e.r.-screening, met name een ontbrekende of ontoereikende project-m.e.r.-screening die naderhand niet meer toegevoegd of geremedieerd kan worden, en de rechtspraak die daarover bestaat.⁸ De raad acht een gedegen afstemming tussen beide decreten noodzakelijk. Zowel op legislatief vlak maar ook op het niveau van de doelstellingen achter beide ontwerpdecreten. Zeker de meer flexibele en maatgerichte vergunningsprocedures moeten ook rekening houden met het MER-aspect. Zo niet, worden discrepanties bij MER-plichtige- of m.e.r.-screeningsplichtige dossiers gecreëerd. Indien het de bedoeling is om de inwerkingtreding van de nieuwe regeling inzake de modernisering van de milieueffectrapportage te koppelen aan de inwerkingtreding van het wijzigingsdecreet betreffende de omgevingsvergunning en het omgevingsbesluit dan wordt dit best vermeld in het ontwerpdecreet of minstens in de Memorie van toelichting. De raad vraagt hierover verdere verduidelijking.

IV. KWALITEITSBORGING VANUIT GEDEELD EIGENAARSCHAP

10. Heroriëntatie naar Vlaams expertisecentrum m.e.r.. Het ontwerpdecreet verandert de naam van het huidige 'Team MER' naar het 'Vlaams expertisecentrum m.e.r.' en heroriënteert zijn takenpakket. De Memorie van toelichting (pag. 43) verduidelijkt dat het expertisecentrum ondersteunende instrumenten moet aanbieden om de kwaliteit en uniformiteit van de milieueffectbeoordeling in Vlaanderen te ondersteunen. In de processen verschuift de rol van het expertisecentrum van meer controlerende taken naar een faciliterende rol en advisering in besluitvormingsprocessen van plannen, programma's en projecten.

De raad stelt vast dat het ontwerpdecreet diverse beslissingen van het team MER in de huidige plan- en project-MER-procedure schrapt en vervangt door (desgevallend facultatieve) adviezen door het Vlaams expertisecentrum m.e.r.⁹ Dit gaat gepaard met toenemende verantwoordelijkheden van de bevoegde overheid. Deze wordt samen met de MER-coördinator verantwoordelijk voor de scope van het onderzoek en de verwerking van de inspraak en adviezen uit de mogelijke participatie. Het is aan de bevoegde overheid om - op basis van de screening en de adviezen - een gemotiveerde beslissing te nemen over elke plan-m.e.r.-screening. De eindverantwoordelijkheid over de goedkeuring van het plan-MER (en op termijn mogelijk ook van de project-MER, afhankelijk van de evaluatie) komt bij de bevoegde overheid te liggen.

De raad kan de heroriëntatie van het team MER naar een formele adviesinstantie in de MER-procedure en ondersteuningsplatform naar plannende en vergunningverlenende overheden en de keuze om het beslissingsniveau van de plan-MER-procedure te verplaatsen naar het niveau

⁷ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/64AC28EA0592342F299DB2F7>

⁸ Memorie van toelichting bij het wijzigingsdecreet OVD en Omgevingsbesluit, pag. 8-9

⁹ Zo zal het Vlaams expertisecentrum m.e.r. in de plan-MER-procedure het plan-MER niet langer goed- of afkeuren. Het Vlaams expertisecentrum m.e.r. zal enkel een kwaliteitsadvies verlenen over het plan-MER tijdens het openbaar onderzoek. Daarbij zal het geen rekening moeten houden met de resultaten van het openbaar onderzoek. Ook wordt het wat betreft de scoping niet meer opportuun geacht dat het team MER een afzonderlijke beslissing neemt en wordt er afgestapt van de huidige regeling waarbij het team MER over elk plan-m.e.r.-screening een beslissing moet nemen. Het team-MER zal de kennisgeving ook niet ontvankelijk verklaren. De beslissing tot goed- of afkeuring van het project-MER door het Vlaams expertisecentrum m.e.r. wordt voorlopig behouden. De inhoud van de beslissing tot goed- of afkeuring door het expertisecentrum m.e.r. wordt wel licht aangepast ten opzichte van de bestaande bepaling 4.3.8, §2 DABM. Zo is er voortaan geen beslissing meer over de aanmelding noch over het team van deskundigen die het project-MER opmaken. Het Vlaams expertisecentrum dient hier dan ook geen rekening meer mee te houden. Ook wat betreft de aanmelding en scoping wordt het niet meer opportuun geacht dat het team MER een afzonderlijke beslissing neemt. De mogelijkheid tot een voorlopige goed- of afkeuring en het gemotiveerd verzoek tot ontheffing wordt geschrapt.

van de bevoegde overheid principieel ondersteunen. De raad meent dat hiermee een grotere garantie kan worden ingebouwd op de effectieve doorwerking van een plan-MER in de besluitvorming aangezien de uitgewerkte regeling betere kansen biedt om de resultaten van het MER te verwerken in het plan. Het is positief dat het ontwerpdecreet (artikel 47) voorziet dat de bevoegde overheid haar beslissing uitdrukkelijk moet motiveren. De raad geeft als randvoorwaarde mee dat het Vlaams expertisecentrum m.e.r. daadwerkelijk haar ondersteunende rol naar de andere besturen (opleiding, modellen, schema's, advies over individuele dossiers...) en haar adviserende rol met verve kan opnemen en dit van bij het begin van de bevoegdheidsverschuiving. De raad benadrukt dat er met het oog op de kwaliteitsborging van de MER's voldoende deskundig personeel en middelen moeten worden voorzien voor de werking van en ondersteuning door het Vlaams expertisecentrum m.e.r.. Ook een afdoende ondersteuning van de bevoegde overheden bij de uitvoering van hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden is cruciaal (zie volgende paragraaf 11.).

11. Ondersteuning bevoegde overheden. De raad erkent dat er door de verschuiving van de bevoegdheden van het team MER naar de bevoegde overheden een grotere nood zal zijn aan expertise op het niveau van de lokale en provinciale besturen.¹⁰ Om een degelijke inhoudelijke beoordeling van een MER te kunnen verrichten is kennis vereist over de beoordelingsmethodiek, de technische modellen die gebruikt worden en de wetenschappelijke onderbouwing ervan. Deze kennis is niet bij alle lokale besturen aanwezig. De Memorie van toelichting (pag. 50) vermeldt terecht dat er voldoende middelen moeten voorzien worden bij de bevoegde overheden om de toegang tot deze expertise te garanderen. Volgens de impactanalyse is er evenwel geen werving van extra personeel bij de lokale en provinciale besturen en bijgevolg geen raming van de meerkosten van de werving noodzakelijk.¹¹ De raad betwijfelt dit.

De raad vindt het positief dat de Memorie van toelichting (pag. 32-33) duidelijk stelt dat de lokale en provinciale besturen voor vragen en informeel advies terecht kunnen bij het Vlaams expertisecentrum m.e.r.: *'Lokale en provinciale besturen zijn een belangrijke doelgroep van het expertisecentrum en krijgen ook de nodige bijstand en ondersteuning.'* De raad merkt evenwel op dat de Memorie van toelichting (pag. 31) vermeldt dat de capaciteit en expertise van het Vlaams expertisecentrum m.e.r. in de praktijk meer moet ingezet kunnen worden bij de begeleiding en kwaliteitsbeoordeling van plannen en projecten met een Vlaamse dimensie of die een belangrijke impact kennen op de leefomgevingskwaliteit. De raad acht het noodzakelijk dat lokale en provinciale overheden kunnen rekenen op een gedegen ondersteuning door het Vlaams expertisecentrum m.e.r..¹²

De Memorie van toelichting (pag. 33) vermeldt dat het ontwerpdecreet voorziet in de ontwikkeling van beslissingsondersteunende tools die moeten bijdragen tot meer efficiëntie en effectiviteit van de milieueffectrapportage en ook de lokale en provinciale besturen ten goede komen. Zo zou er op korte termijn een screeningstool operationeel worden gesteld, die een vermindering van de werkingsuitgaven voor lokale besturen zou betekenen. Op langere termijn zouden een scopingstool en digitale MER-toepassing ook moeten bijdragen tot een vermindering van werkingsuitgaven.¹³ De raad benadrukt dat de (digitale) tools tijdig en daadwerkelijk ter beschikking moeten zijn voor gebruik.

¹⁰ Ontwerpdecreet, artikel 17 bepaalt: *'Het Vlaams expertisecentrum m.e.r. en de bevoegde overheid beschikken over of hebben toegang tot voldoende expertise om het milieueffectrapport te onderzoeken en de kwaliteit ervan te beoordelen.'*

¹¹ Memorie van toelichting, pag. 32

¹² Memorie van toelichting, pag. 86

¹³ Memorie van toelichting, pag. 33

V. PROCEDURELE AANPASSINGEN

12. Afschaffen ontheffingsmogelijkheid. Het ontwerpdecreet schrapt de ontheffingsmogelijkheid in de huidige plan- en project-MER-procedure (DABM artikel 4.2.3,§3bis en 4.3.3,§3) en behoudt enkel de milieubeoordeling en screening. De Memorie van toelichting (pag. 13) verduidelijkt dat het bestaan van drie procedures (milieubeoordeling, ontheffing en screening) zowel voor plan-MER als project-MER in de praktijk als te complex wordt ervaren en bovendien leidt tot rechtsonzekerheid. Bovendien wordt de ontheffingsprocedure voor plannen en programma's in de praktijk vrijwel niet gebruikt waardoor deze geen meerwaarde biedt ten aanzien van de gebruikelijke procedures (milieubeoordeling en screening).

De raad kan de overstap van het huidige drieledige systeem (ontheffing, milieubeoordeling en screening) naar een tweeledig systeem (milieubeoordeling en screening) principieel ondersteunen. Dit zou moeten leiden tot een vereenvoudiging en inperking van de administratieve last. Zoals opgemerkt onder deel III wijst de raad er op dat er nog heel veel modaliteiten verder uitgewerkt moeten worden in een uitvoeringsbesluit. Zo biedt het ontwerpdecreet nog geen duidelijkheid over de concrete invulling/gevolgen van de overstap naar een tweeledig systeem. De indeling van de project-MER-plichtige en project-m.e.r.-screeningsplichtige projecten zal immers gebeuren aan de hand van een uitvoeringsbesluit en in het licht van bijlage I bij het ontwerpdecreet.¹⁴

De raad merkt op dat voor de projecten van de huidige bijlage II die overgeheveld zullen worden naar de huidige bijlage III er niet langer door het team MER, maar door de bevoegde overheid beslist zal worden over de noodzaak tot opmaak van een project-MER. Deze beslissing zal bovendien - gezien de geïntegreerde screening in de omgevingsvergunningsprocedure - niet meer in het voortraject, maar pas na aanvang van de omgevingsvergunningsprocedure gebeuren. De raad acht het wenselijk dat het Vlaams expertisecentrum m.e.r. ook in het voortraject een ondersteunende rol heeft op het niveau van de project-m.e.r.-screening.

13. Schrapping verzoek tot voorlopige beslissing. Het ontwerpdecreet schrapt het verzoek tot voorlopige beslissing (DABM artikel 4.3.4,§7). Deze biedt de mogelijkheid aan initiatiefnemers om voorafgaand aan het indienen van een vergunningsaanvraag te vragen aan het team MER om het project-MER inhoudelijk op zijn kwaliteit te toetsen. Het resultaat van deze toetsing leidt tot de voorlopige goed- of afkeuring van het project-MER door het team MER.

De raad vindt het belangrijk dat het ontwerpdecreet (artikel 38) de mogelijkheid voor initiatiefnemers behoudt om in het voortraject een - desgewenst geïntegreerd - scopingadvies van het Vlaams expertisecentrum m.e.r. te bekomen. De raad merkt op dat het Omgevingsvergunningendecreet (artikel 8) en het bijhorende uitvoeringsbesluit (artikel 8) voorzien in de mogelijkheid van een projectvergadering, waarop de 'afdeling, bevoegd voor veiligheids- en milieueffectrapportage' in bepaalde gevallen verplicht of facultatief op wordt uitgenodigd.¹⁵

14. Inspraakmogelijkheden. Het ontwerpdecreet stapt af van de verplichte dubbele

¹⁴ De Memorie van toelichting (pag. 27) vermeldt: 'De projecten vermeld in bijlage II zullen bij besluit worden overgeheveld naar de andere bijlagen. Van een aantal categorieën projecten van de huidige bijlage II van het project-m.e.r.-besluit wordt verwacht dat zij steeds aanzienlijke effecten op mens en milieu kunnen hebben. Deze projecten zullen daarom opgenomen moeten worden op bijlage I. De meeste projecten van bijlage II zullen onder de huidige bijlage III terecht komen.'

¹⁵ Het Omgevingsvergunningenbesluit (artikel 8) verwijst uitdrukkelijk naar de aanwezigheid van de afdeling, bevoegd voor veiligheids- en milieueffectrapportage in de projectvergadering bij projecten 'als vermeld in bijlage I of II van het BVR van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan de milieueffectrapportage'. Gezien het ontwerpdecreet voorziet om de huidige bijlage II MER-besluit te schrappen, is een aanpassing van deze bepalingen noodzakelijk.

inspraakmogelijkheid van de huidige plan-MER-procedure. Daarbij wordt de huidige verplichte terinzagelegging over de kennisgeving van een plan-MER vervangen door een facultatieve participatie tijdens de scopingfase, zoals dat vandaag al het geval is in het voortraject voor de opmaak van een project-MER. Het ontwerpdecreet (artikel 43 en 44) behoudt het verplicht openbaar onderzoek over het ontwerp-MER.

De raad merkt op dat het verplicht openbaar onderzoek te laat komt in de MER-procedure om nog redelijke alternatieven voor te stellen. Met de facultatieve participatie tijdens de scopingfase voorziet het ontwerpdecreet enkel in de mogelijkheid voor de initiatiefnemer om op vrijwillige basis een vormvrij participatiemoment te organiseren. De raad acht het noodzakelijk dat er voorafgaand aan de opmaak van het MER – in de aanmeldingsfase – de mogelijkheid wordt geboden aan het publiek om redelijke alternatieven voor te stellen. Dit hoeft evenwel niet te gebeuren via een verplicht openbaar onderzoek. De raad verwijst naar de geïntegreerde RUP-procedure waar de mogelijkheid voor het publiek vandaag al bestaat om in de fase van de startnota alternatieven voor het plan-MER door te geven.

De raad merkt op dat met de integratie van de milieubeoordeling in de RUP-procedure werd ingezet op een verhoogde participatie vanaf het begin van het planningsproces.¹⁶ De raad vraagt te verduidelijken wat de gevolgen zijn van het schrappen van de verplichte participatie over de kennisgeving van een plan-MER van het ontwerpdecreet op de procedure van het geïntegreerd planningsproces.

15. Vrijwillige procedure. Het ontwerpdecreet (artikel 27 en 28) voorziet in de mogelijkheid tot een vrijwillige milieueffectrapportage. De Memorie van toelichting (pag. 26) vermeldt daarover: *‘Voor plannen, programma’s, projecten of beleidsvoornemens die niet onder de werkingssfeer vallen of niet van rechtswege onder de MER-plicht vallen, kan steeds (vrijwillig) een MER opgemaakt worden overeenkomstig de generieke bepalingen van voorliggend decreet.’*

De raad vindt het positief dat er voorzien wordt in een vrijwillige procedure voor de milieubeoordeling. De raad merkt op dat deze vrijwillige procedure de mogelijkheid biedt om in een vroege planningsfase een plan-MER op te maken voor meer strategische of beleidsmatige plannen die niet onder de werkingssfeer van het ontwerpdecreet vallen. De raad erkent ook dat het voor bepaalde grote en complexe ontwikkelingen interessant kan zijn om over een ‘kader’-project-MER voor het globale initiatief te beschikken zonder dat dit initiatief op zich onder het toepassingsgebied van de project-MER-plicht valt of op zich rechtstreeks aan een vergunningsprocedure is onderworpen.¹⁷ De beschikbare relevante informatie uit een dergelijk ‘kader’-project-MER waarin in globo het grootschalig project werd beoordeeld, kan dan later hergebruikt worden in de verschillende deelprojecten binnen het globaal concept. De raad vraagt in de Memorie van toelichting te duiden wat de impact en juridische status zijn van een ‘vrijwillig’ milieueffectenrapport.

16. Afkeuring project-MER vs. vergunningsprocedure. De Memorie van toelichting (pagina 83) vermeldt: *‘Om het proces van de milieubeoordeling zo flexibel als mogelijk te houden zou de afkeuring van het project-MER in beginsel niet meer leiden tot de automatische stopzetting van*

¹⁶ Verslag van 7 juni 2016 (2015-2016) namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn over het ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten, pag. 6: *‘Een tweede belangrijk pijler is doorgedreven participatie bij de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan en de effectbeoordelingen door alle betrokken stakeholders en het publiek. Er werd gekozen om het publiek en de adviesinstanties vanaf het begin van het proces te laten participeren, om op die manier draagvlak te verzekeren.’*

¹⁷ Memorie van toelichting, pag. 13

de vergunningsprocedure.’ Artikel 115 van het ontwerpdecreet past het Omgevingsvergunningendecreet (artikel 28) in die zin aan.

De raad kan deze aanpassing met het oog op flexibiliteit principieel ondersteunen. De raad wijst evenwel op zijn eerdere bemerkingen met betrekking tot de noodzakelijke afstemming tussen het ontwerpdecreet en het wijzigingsdecreet OMV en omgevingsbesluit.

De raad stelt vast dat enkel de Memorie van toelichting (pag. 17, 54, 83-84, 96) expliciet vermeldt dat de afkeuringsbeslissing niet de stopzetting van de vergunningsprocedure betekent en dat de uitvoeringsbesluiten van het DABM of het Omgevingsvergunningendecreet dan verder kunnen voorzien in procedurele bepalingen hoe een aanpassing van het afgekeurd MER zal worden ingediend bij de bevoegde overheid en welke termijnverlengingen met openbaar onderzoek daaraan zullen worden verbonden. De raad acht het noodzakelijk om deze bepalingen ook decretaal te verankeren. De raad merkt tot slot op dat de beslissingstermijnen in het Omgevingsvergunningendecreet (artikel 32) ‘vervaltermijnen’ zijn en leiden tot een weigering van de omgevingsvergunning bij gebrek aan beslissing binnen de bepaalde termijnen. Aangezien het ontwerpdecreet het Omgevingsvergunningendecreet op dat vlak niet aanpast acht de raad het weinig plausibel om in het geval van een afgekeurd project-MER binnen de huidige vervaltermijnen tot een vergunning te komen.

VI. KWALITEIT MER

17. MER-deskundigen en MER-coördinatoren. De Memorie van toelichting (pag. 89) vermeldt: *‘Om de kwaliteit van het MER te waarborgen, moet de initiatiefnemer zich laten bijstaan door een onafhankelijke en erkende MER-coördinator, die een team van deskundigen samenstelt.’* De raad erkent dat erkende MER-coördinatoren en MER-deskundigen een belangrijke verantwoordelijkheid dragen inzake proces, inhoud en kwaliteit van milieueffectrapportage.¹⁸ De raad vindt het dan ook positief dat het ontwerpdecreet (artikel 52) de erkenning van MER-coördinatoren en MER-deskundigen behoudt als een belangrijke pijler om kwaliteitsborging te verzekeren. De MER-coördinatoren en -deskundigen werken in opdracht van de initiatiefnemer. Dit kan aanleiding geven tot belangenconflicten. De raad meent dat de bepalingen inzake de onafhankelijkheid van de MER-coördinator die wordt belast met de opmaak van het MER beter moeten uitgewerkt worden. De raad wijst op de voorwaarde van een functionele scheiding tussen de bevoegdheden van de ambtenaren die belast zijn met de opmaak van een plan of programma en de ambtenaren binnen dezelfde administratie die zouden kunnen optreden als MER-coördinator voor het betreffende plan of programma. De raad vraagt hierover verduidelijking in het licht van het ‘wasserijsite-arrest’ van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.¹⁹
18. Naar een gerichte scoping. De Memorie van toelichting (pag. 29) vermeldt: *‘Een doorslaggevende factor voor de meerwaarde van milieueffectrapportage, in het bijzonder voor de efficiëntie, effectiviteit en doorwerking ervan bij besluitvorming, is de focus op inhoudsbepaling (scoping). (...) Hierbij is het van belang dat de scoping zo gericht mogelijk kan gebeuren, waarbij de betrokken actoren de krijtlijnen van het onderzoek op voorhand afbakenen. Er moet worden vermeden dat in de loop van de procedure niet-essentiële bijstellingen zouden plaatsvinden of bijkomend niet-essentiële stukken worden gevraagd.’*

De raad stelt vast dat het ontwerpdecreet met het oog op een gerichte scoping aanpassingen doorvoert. Zo bevat het ontwerpdecreet (artikel 18 tem 25) uitgebreidere bepalingen op het vlak

¹⁸ Memorie van toelichting, pag. 31

¹⁹ Arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 6 oktober 2022 - RvVb-A-2223-0108.

van de relaties tussen rapportages. Daarbij worden ook voorzien om de verschillende situaties te ondervangen waarbij kan gedacht worden aan het hergebruik van informatie uit eerdere gedane beoordelingen alsook het hergebruik van eerder opgestelde MER-rapporten.²⁰ Ook wat betreft de vereiste minimale inhoud van een MER voert het ontwerpdecreet met het oog op een gerichte scoping aanpassingen door. Zo bepaalt het ontwerpdecreet (artikels 40 en 41) dat een MER de informatie moet bevatten die redelijkerwijze mag worden vereist om tot een milieuverklaring voor respectievelijk het voorgenomen plan en project te komen. De Memorie van toelichting (pag. 78) vermeldt daarover: *'Er wordt een tweede lid toegevoegd bij dit artikel over de inhoud van het MER om de vereiste scoping beter te verankeren.'*²¹ De raad kan deze aanpassingen met het oog op vereenvoudiging en meer duidelijkheid en rechtszekerheid ondersteunen.

²⁰ De raad wijst op het belang van de correctheid en actualiteit van de mogelijks te hergebruiken informatie. De raad stelt in die zin vast dat het ontwerpdecreet (artikel 47 en 48) voorziet dat de bevoegde overheid haar beslissing over respectievelijk het voorgenomen plan of programma en project dient te motiveren *'in voorkomend geval, met betrekking tot de actualiteit van het MER'*. Daarnaast vermeldt de Memorie van toelichting (pag. 54) dat de actualiteitstoets in eerste instantie dient te gebeuren door de initiatiefnemer. De raad acht het noodzakelijk deze bepaling ook in het decreet zelf op te nemen en uit te werken om eventuele discussies over de actualiteitstoets te vermijden.