

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:
- Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage
  - Definitieve goedkeuring

## Samenvatting

De milieueffectrapportage is een belangrijk instrument voor de bescherming van onze leefomgeving en helpt ons bij de onderbouwing voor duurzame beslissingen. Dit ontwerp van decreet is een belangrijke stap in de modernisering van de milieueffectrapportage zoals vooropgesteld in het Vlaams regeerakkoord. De regelgeving voor milieueffectrapportage wordt aanzienlijk vereenvoudigd. Tegelijk blijven we de kwaliteit van milieueffectrapportage garanderen en we zetten daarbij resoluut in op gedeeld eigenaarschap. We versterken de kennis en ervaring in Vlaanderen vanuit een Vlaams expertisecentrum voor milieueffectrapportage. Het expertisecentrum staat in voor ondersteuning, praktijkgerichte kenniscreatie en adviesverlening. We voeren maximaal een digitale dienstverlening door.

Na het advies van de Raad van State keurt de Vlaamse Regering nu het wijzigingsdecreet definitief goed met oog op indiening bij het Vlaams Parlement.

## 1. SITUERING

### A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

ISE THEMA-OVERSCHRIJDEND INSTRUMENTARIUM OMGEVING

Inhoudelijk structuurelement (ISE 8) Thema-overschrijdend instrumentarium Omgeving

Strategische doelstelling (SD1) Naar een samenhangend omgevingsinstrumentarium

In de beleidsnota 2019-2024 Omgeving<sup>1</sup> zijn enkele belangrijke principes vooropgesteld die een uitgangspunt zijn voor de modernisering van milieueffectrapportage in Vlaanderen.

De modernisering van milieueffectrapportage is onderdeel van de hervormingswerven van het Relanceplan van de Vlaamse Regering, Vlaamse Veerkracht.

## **B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN**

Op 11 februari 2022 werd de conceptnota modernisering mer meegegeed aan de Vlaamse Regering (VR 2022 1102 MED.0046/2BIS).

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan de wetgevingsadviezen nr. 2022/207 van 10 juni 2022 en 23 maart 2023.

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd voor advies aan de Inspectie van Financiën voorgelegd en ontving een voorwaardelijk gunstig advies op 30 maart 2023.

### **1.B.1 Beslissingen**

De Vlaamse Regering heeft op 30 juni 2023 het voorontwerp van decreet een eerste keer principieel goedgekeurd (VR 2023 3006 DOC.0828/2).

De Vlaamse Regering heeft op 22 december 2023 het voorontwerp van decreet een tweede keer principieel goedgekeurd (VR 2023 2212 DOC.1957/2).

De Vlaamse Regering heeft op 22 december 2023 de visienota expertisecentrum MER goedgekeurd (VR 2023 2212 DOC.1983/1BIS).

### **1.B.2. Adviezen**

Op 3 juli 2023 werd het advies van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed (SARO) gevraagd. Op 30 augustus 2023 heeft de SARO een advies uitgebracht.

Op 3 juli 2023 werd het advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) gevraagd.

Op 3 juli 2023 werd het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) gevraagd. Op 26 september heeft de Minaraad bij schrijven ter kennis gebracht dat ze een gezamenlijk advies heeft uitgebracht met de SERV, respectievelijk goedgekeurd op 21 en 25 september 2023, nr. 2023/027.

Op 3 juli 2023 werd het advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) gevraagd. Op 5 oktober 2023 heeft de VVSG een advies uitgebracht.

Op 3 juli 2023 werd het advies van de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) gevraagd. Op 16 oktober 2023 heeft de VVP een advies uitgebracht.

Een overzicht van de adviezen van de strategische adviesraden, VVSG en VVP en de wijze waarop hiermee is omgegaan gaat als bijlage bij deze nota in een samenvattende tabel in bijlage 4 zoals gevoegd bij de nota aan de Vlaamse Regering bij de tweede principiële goedkeuring (VR 2023 2212 DOC.1957/8). Voor de adviezen wordt verwezen naar dossier VR 2023 2212 DOC.1957.

---

<sup>1</sup> Beleidsnota Omgeving: inhoudelijk structurelement (ISE 8) Thema-overschrijdend instrumentarium Omgeving – Strategische doelstelling (SD1) Naar een samenhangend omgevingsinstrumentarium – operationele doelstelling (OD10) Inzetten op een vereenvoudigde en kwalitatieve milieueffectrapportage (pp. 36-37)

Op 9 januari 2024 werd het advies van de Raad van State gevraagd met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Op 6 maart 2024 heeft de Raad van State een advies uitgebracht met nummer 75.312/16. Voor een bespreking van dit advies wordt verwezen naar punt 4.

## 2. INHOUD

### A. ALGEMENE TOELICHTING

Het ontwerp van decreet vat meerdere krachtlijnen zoals ook bevestigd in de conceptnota 'modernisering milieueffectrapportage' zoals op 11 februari 2022 meegedeeld aan de Vlaamse Regering.

Dit in uitvoering van het regeerakkoord: "We evalueren de MER-verplichting en de erkenning en rol van de MER-deskundige, waarbij in overeenstemming met de richtlijn een milieueffectenrapportering wordt beoogd op maat en ter verbetering van het plan of project. We schaffen nu al de richtlijnenboeken af en we focussen de rol van het Team MER enerzijds op die plannen en projecten met een belangrijke Vlaamse dimensie en anderzijds op de opbouw van een MER-kenniscentrum. De erkende MER-deskundigen nemen deze rol op voor de andere plannen en projecten met een MER verplichting. We maken werk van een kader inzake plan-MER plicht waarbij we duidelijkheid verschaffen inzake plan-MER plicht voor beleidsdocumenten, regelgeving, strategische en sectorale plannen. We bekijken of en hoe in uitvoering van de Europese richtlijn de MER en de passende beoordeling kan worden vereenvoudigd."

We zetten in op de **kwaliteit** van de milieueffectenrapportage. We bundelen de kennis en ervaring over milieueffectrapportage en richten een Vlaams expertisecentrum milieueffectrapportage op.

We erkennen het Vlaams expertisecentrum milieueffectrapportage als een multidisciplinair, onafhankelijk en gedegen expertisecentrum. We bundelen de kennis en ervaring in Vlaanderen in een expertisecentrum. Het expertisecentrum is de basis en hefboom voor de kwaliteit en praktijk van milieueffectrapportage in Vlaanderen. Het expertisecentrum staat in voor adviesverlening, informatieverstrekking, praktijkgerichte kennis en (digitale) dienstverlening voor verschillende doelgroepen, in het bijzonder ook voor MER-coördinatoren/-deskundigen en lokale overheden. Het expertisecentrum werkt nauw samen met erkende MER-coördinatoren en MER-deskundigen en andere actoren binnen het netwerk zoals betrokken adviesinstanties, kennisinstellingen, onderzoeks- en opleidingscentra.

Het expertisecentrum bouwt expertise op samen met de actoren binnen het netwerk met ondersteuning van een digitaal platform en speelt wendbaar in op relevante maatschappelijke ontwikkelingen waarbij milieueffectrapportage belangrijk is en kan zijn. De decretale basis en dus het verplichtend karakter van de richtlijnenboeken verdwijnt. Het Vlaams expertisecentrum m.e.r. voorziet meerdere handleidingen en guidances voor het goede verloop van milieueffectrapportage en de inhoud van een MER met inbegrip van methodologische aspecten. Het expertisecentrum biedt de nodige ondersteuning van actuele informatie- en inspiratiebronnen als guidance (handleidingen,...), actuele wetenschappelijke kennis en goede praktijken via een online dynamisch platform. Hierbij wordt ook verder ingezet op de expertise en inzichten van kennisinstellingen, erkende MER-coördinatoren/-deskundigen en relevante administraties. Dit moet de huidige en minder dynamische richtlijnenboeken vervangen. Zodoende zullen de betrokken actoren toegang krijgen tot de relevante informatie en de recentste ontwikkelingen met betrekking tot milieueffectrapportage.

Meerdere actoren vervullen een belangrijke rol en dragen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en doorwerking van milieueffectrapportage: de initiatiefnemer of opdrachtgever, de deskundigen zoals erkende MER-coördinatoren en MER-deskundigen, het expertisecentrum, adviesinstanties en de plannende of vergunningverlenende overheden. Kwaliteitsborging gebeurt vanuit gedeeld eigenaarschap met specifieke rollen en verantwoordelijkheden. De initiatiefnemer is samen met de erkende MER-coördinator verantwoordelijk voor de scoping rekening houdende met de adviezen en eventuele inspraak over de scoping. Het expertisecentrum draagt bij tot de nodige kwaliteit via ondersteuning, adviesverlening of goed- of afkeuring van het MER. De erkenning van MER-coördinatoren en MER-deskundigen is en blijft een belangrijke pijler om kwaliteitsborging te verzekeren.

De Europese SMEB- en MEB-richtlijn bepalen dat lidstaten en regio's moeten garanderen dat de kwaliteit van milieueffectrapportage toereikend is om aan de eisen van de richtlijn te voldoen. De kwaliteitsborging blijft met voorliggend decreet in lijn met de vereisten die verankerd zijn in de Europese richtlijnen betreffende milieueffectrapportage.

We werken **maatgericht**. Maatgericht houdt in dat flexibiliteit geboden wordt om het proces optimaal af te stemmen op het plan, programma of project.

Maatwerk en een procesmatige integratie van milieueffectrapportage in het besluitvormingsproces voor een specifiek type plan, programma of project dragen bij tot efficiëntie en doorwerking van de effectenbeoordeling in besluitvorming. De voorbije jaren werd voor een aantal besluitvormingsprocessen een procedurele integratie van de milieueffectrapportage gerealiseerd in de regelgeving voor opmaak van het plan/project (bijvoorbeeld ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP), complexe projecten en de regionale mobiliteitsplannen). Ook voor de omgevingsvergunning werd de milieueffectrapportage formeel geïntegreerd in de vergunningsprocedure.

Het voorliggend ontwerp van decreet wenst de huidige bepalingen van het decreet (DABM) te wijzigen in die zin dat deze bepalingen een maximale integratie of samenloop op maat van het besluitvormingsproces voor plannen, programma's of projecten mogelijk maken.

De werkingssfeer van de milieubeoordeling is conform met de werkingssfeer zoals bepaald in de Europese MEB- en SMEB-richtlijn. Het toepassingsgebied wordt maximaal afgestemd op de Europeesrechtelijke definities. Plannen die rechtstreeks doorwerken in de besluitvorming van vergunningen zoals bijvoorbeeld sectorale voorwaarden voor windturbines, vallen conform de rechtspraak onder het toepassingsgebied. In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn om ook voor regelgeving een plan-m.e.r. op te maken.

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. Milieueffectrapportages voor plannen blijken namelijk meer effectief te zijn wanneer deze uitgevoerd worden voor meer strategische of beleidsmatige plannen in een vroege planningsfase daar er ook meer ruimte is om milieuoverwegingen op een betere manier te kunnen integreren en door te laten werken in besluitvorming. Het voorliggend decreet maakt dit ook mogelijk.

We **vereenvoudigen** al waar kan.

Vanuit de Europese richtlijnen is het vereist om voor voornemens van plannen, programma's of projecten die mogelijk aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben een milieubeoordeling te voorzien alvorens een plan of programma vast te stellen of te beslissen over een project. De bevoegde overheid moet kunnen oordelen of een voorgenomen actie aan een milieubeoordeling onderworpen moet worden. Dit gebeurt door een onderzoek per geval via de screening voor zover voor specifieke plannen of projecten al niet bepaald is dat van rechtswege een milieueffectrapportage moet gebeuren.

De screening wordt terug naar de essentie gebracht en vereenvoudigd. Er moet sneller duidelijkheid komen of een MER wel of niet opgemaakt moet worden. Van zodra uit een beperkt onderzoek al blijkt

dat er mogelijk aanzienlijke milieueffecten te verwachten kunnen zijn, is namelijk een milieueffectrapportage en de opmaak van een MER aan de orde.

Het gemotiveerd verzoek tot ontheffing voor de verplichting van milieueffectrapportage wordt afgeschaft. De doelstelling en de uitwerking van het gemotiveerd onderzoek tot ontheffing om aan te tonen dat er geen aanzienlijke milieueffecten veroorzaakt zullen worden, wordt ondervangen door een screening of een milieueffectbeoordeling met gerichte scoping. Dit betekent een vereenvoudiging en leidt tot meer duidelijkheid en rechtszekerheid. Er zal slechts één screeningsinstrument worden behouden, namelijk de project-m.e.r.-screening. Met voorliggend decreet wordt de regelgeving voor project-milieueffectrapportage op deze manier vereenvoudigd. De projecten vermeld in bijlage II van het project-m.e.r.-besluit 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. Alle projecten van bijlage II zullen onder de huidige bijlage III terecht komen, zodat er geen goldplating ten aanzien van de thans vigerende MER-richtlijnen ontstaat. Ontheffingsrubrieken die niet uitdrukkelijk voorkomen in de MER-richtlijnen worden logischerwijs wél ondervangen in de screeningsbijlage.

Meerdere actoren staan mee in voor een gerichte scoping, zoals het expertisecentrum, erkende MER-coördinatoren en MER-deskundigen, adviesinstanties en bevoegde overheden. Een gerichte scoping is een gedeelde opgave en verantwoordelijkheid. Overbodige en generieke informatie moeten vermeden worden als weerslag in milieueffectrapporten. Voornamelijk de aanzienlijke milieueffecten moeten besproken worden in het licht van de doelstelling van het plan, programma of het project als voorwerp van het besluitvormingsproces.

De doelstelling, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan- of projectvoornemen en de fase van het besluitvormingsproces, bepalen welke onderzoeksvragen voor besluitvorming redelijkerwijs aan de orde zijn, zo ook voor milieueffectrapportage. Ook de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van het gehele besluitvormingsproces kunnen worden beoordeeld is van belang teneinde overlappende milieubeoordelingen te vermijden.

Het expertisecentrum treedt op als adviesinstantie in de procedure tot opmaak van een plan-MER: het advies over de reikwijdte en detailleringsniveau ('scopingsadvies') of over de kwaliteit van een milieueffectrapport. Tijdens de raadpleging van adviesinstanties bij de planprocedure moet, voor zover voor het plan een MER is vereist, een vraag tot kwaliteitsadvies over het MER aan het expertisecentrum gesteld worden in functie van kwaliteitsborging.

De capaciteit en expertise van het expertisecentrum moet in de praktijk meer 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<sup>2</sup>. Deze plannen en projecten zijn meer gebaat bij een grotere inzet en dienstverlening vanuit het expertisecentrum in aanvulling tot de kwaliteitsborging ingevuld door bevoegde overheden, adviesinstanties en erkende MER-coördinatoren en -deskundigen. Dit leidt tot een betere inzet van capaciteit en middelen en biedt een gerichte meerwaarde gezien in de praktijk een nog betere begeleiding voor kwaliteitsborging wordt voorzien waar dat ook wenselijk is.

In andere gevallen is een bijkomende substantiële inbreng en capaciteit vanuit het expertisecentrum ten opzichte van de rol en verantwoordelijkheid van de erkende MER-coördinatoren en -deskundigen minder tot niet vereist voor kwaliteitsborging. De erkenning van MER-coördinatoren en MER-deskundigen bieden namelijk al garanties naar kwaliteit. Het is cruciaal dat de capaciteit en expertise goed ingezet wordt, zeker voor die dossiers waar dit ook noodzakelijk is voor de bescherming van de leefomgevingskwaliteit. Te allen tijde is er voorzien in een (digitale) dienstverlening en ondersteuning van het expertisecentrum. Voor projecten blijft het op korte termijn nog steeds de bedoeling dat het expertisecentrum een beslissing neemt tot goed- of afkeuring van het project-MER waar zij de

---

<sup>2</sup> Vlaamse regeerakkoord 2019-2024, p. 155.

kwaliteit van het MER onderzoekt. De ambitie is om na een inwerkingsfase waarin de modernisering m.e.r. met inbegrip van de dienstverlening van het expertisecentrum in praktijk gebracht is en de ontwikkeling van digitale tools structureel is voorzien, en mits een evaluatie en het noodzakelijke regelgevend traject hiervoor doorlopen wordt, ook voor project-MER aan het expertisecentrum m.e.r. een vraag tot kwaliteitsadvies over het project-MER te stellen in functie van kwaliteitsborging. Dit is in voorliggend wijzigingsdecreet ook voorzien.

De Vlaamse overheid zet resoluut in op digitalisering. De regelgeving wordt digitaalvriendelijk opgemaakt als belangrijk kenmerk van kwaliteitsvolle regelgeving. Ter ondersteuning van de milieueffectrapportage en het expertisecentrum wordt structureel en gefaseerd ingezet op een digitale dienstverlening als zeer belangrijke hefboom voor de modernisering. Deze dienstverlening krijgt over de volgende jaren structureel vorm door meerdere projecten en acties voor digitalisering. Prioritair wordt ingezet op een online screeningstool en de ontwikkeling van een digitaal platform expertisecentrum. De screeningstool is in voorbereiding en operationeel bij de inwerkingtreding van het wijzigingsdecreet. Wat betreft de scopingstool, online effectvoorspellingen en digitale MER toepassingen zijn de nodige verkenningstrajecten gestart en gefaseerd uitgebouwd de komende jaren.

Met oog op efficiëntie en effectiviteit is het belangrijk dat relevante actuele data beschikbaar en ontsloten kan worden voor milieueffectrapportage. Milieueffectrapportage en de onderzoeken en rapporten die eruit volgen, leveren op hun beurt een grote hoeveelheid actuele data op over onze leefomgevingskwaliteit. Deze waardevolle data moet meer toegankelijk ontsloten en hergebruikt worden alsook beter doorstromen naar betrokken adviesinstanties en overheden. Een nauwe samenwerking met en tussen verschillende instanties is hiervoor cruciaal.

Het expertisecentrum zal via een digitaal platform informatie, goede voorbeelden, actuele wetenschappelijke onderbouwingen, ontwikkelingen en methodologieën beschikbaar stellen. Praktijkkennis en theoretische kennis worden in het expertisecentrum beiden naar waarde geschat. Het digitaal platform draagt bij aan de kwaliteit en expertise van milieueffectrapportage. De digitale dienstverlening en specifieke ondersteunende digitale tools zullen ook bijdragen aan de proportionaliteit van kosten van milieueffectrapportage voor betrokken actoren. Het expertisecentrum stelt zich tot doel het digitaal platform operationeel te stellen vanaf het voorjaar 2024.

Voorliggend decreet 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. Gezien de voormalige titel IV DABM ook betrekking had op de veiligheidsrapportage wordt dit deel afgesplitst in een nieuwe titel IV/1. Deze laatste titel ondervindt echter geen inhoudelijke wijzigingen.

Voorliggend decreet voorziet een gestructureerde opbouw van de tekst volgens de kenmerken en procesonderdelen van milieubeoordeling. Voor zover de SMEB- en MEB-richtlijn en specifieke verschillen dit vereisen, werd in de bepalingen van het decreet onderscheid gemaakt voor milieubeoordeling voor plannen en programma's, respectievelijk projecten. Dit komt de eenduidigheid en leesbaarheid ten goede. De omzetting van de SMEB- en MEB-richtlijn blijft gegarandeerd met voorliggend decreet, in het bijzonder werd rekening gehouden met de opmerkingen van de Europese Commissie geformuleerd in de EU-inbreukzaak 2020/2344 betreffende de niet-conforme omzetting van de MEB-richtlijn.

## **B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN**

Voor de toelichting bij de artikelen wordt verwezen naar de memorie van toelichting.

Het voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting werden aangepast aan het advies van de Raad van State, zie bespreking in punt 4.

Het ontwerp bevat ook een aantal louter tekstuele aanpassingen ten gevolge van materiële vergissingen in de wijzigingsbepalingen.

### **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

#### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

Er is geen weerslag op de begroting.

De werking en dienstverlening van het expertisecentrum worden gedragen door het departement Omgeving.

Het advies van de Inspectie van Financiën is verleend op 30 maart 2023. Het advies is voorwaardelijk gunstig en luidt als volgt:

“De voorwaarde is dat zowel de personeels- als werkingskosten van het expertisecentrum opgevangen worden binnen de bestaande kredieten en in de toekomst geen aanleiding zullen vormen tot bijvraag van kredieten.

Met toepassing van artikel 31 §1 van het BVR VCO is voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, vereist.”

Het begrotingsakkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, is verleend op 24 mei 2023.

#### **B. ESR-TOETS**

De ESR-toets is niet van toepassing.

#### **C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Het voorstel heeft geen impact op het personeelsbestand of de personeelsbudgetten van de Vlaamse overheid.

#### **D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN**

Er is geen werving van extra personeel bij de lokale en provinciale besturen en bijgevolg geen raming van de meerkosten voor werving noodzakelijk.

## 4. ADVIES RAAD VAN STATE

Het advies van de Raad van State nr.75.312/16 van 6 maart 2024 gaat als bijlage 4. Hieronder gaat een samenvatting en bespreking van het advies en hoe hiermee is omgegaan in het decreet. Een samenvatting in tabelvorm gaat als bijlage bij deze nota.

4.1. Samengevat is het advies van de Raad gunstig opgesteld en wordt er positief gereageerd op het feit dat de wijzigingen als doel hebben om nauwer aan te sluiten bij de bewoording van de SMEB- en MEB-richtlijn zodat er meer uniformiteit is en minder bepalingen voor interpretatie vatbaar zijn. In dat opzicht stelt de Raad in een aantal punten dat de nieuwe titel IV richtlijnconform is.

4.2. De Raad stelt in randnummer 13 dat in artikel 141, eerste lid, van het voorontwerp een uiterste datum dient te worden bepaald waarop het decreet in werking treedt indien de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding ervan vast te stellen.

De Raad geeft ook aan dat de louter potentiële wijzigingsbepalingen vermeld in het tweede lid van artikel 141<sup>3</sup>, mogelijk nooit in werking zullen treden wat strijdig is met het beginsel van artikel 20 BWHI. Volgens de Raad kan er niet rechtsgeldig worden vooruitgelopen op de uitkomst van de voorziene algemene evaluatie in artikel 140 voor de inwerkingtreding.

Antwoord: Als antwoord op het advies van de Raad van State voorziet de decreetgever in artikel 141 een uiterste datum waarop het decreet in werking treedt. De decreetgever verduidelijkt dat de betreffende wijzigingsartikelen in werking zullen treden zonder dat dit uitsluitend en louter kan op basis van het resultaat van de algemene evaluatie in artikel 140 van het voorontwerp. De bepalingen zijn niet louter te beschouwen als potentiële wijzigingen die mogelijks nooit in werking zullen treden. De decreetgever voorziet hiervoor een machtiging aan de Vlaamse Regering om deze wijzigingen door te voeren na een inwerkingsfase waarin de modernisering m.e.r. met inbegrip van de dienstverlening van het Vlaams expertisecentrum m.e.r. in praktijk gebracht is en de ontwikkeling van digitale tools structureel is voorzien. In artikel 141 wordt een uiterste datum van inwerkingtreding van deze bepalingen voorzien.

4.3. In het ontworpen decreet worden een aantal beslissingsbevoegdheden die in de huidige regeling door het huidige team MER (administratie) worden uitgeoefend, overgedragen naar de bevoegde plannende of vergunningverlenende overheid. De bevoegde overheden zullen in bepaalde gevallen voorafgaand echter advies aan Vlaams expertisecentrum m.e.r moeten vragen. De Raad stelt in randnummer 7.1 dat op regelgevend niveau dan ook voldaan is aan de richtlijnvereisten die zijn gericht op het bieden van een gelegenheid aan bepaalde instanties om hun mening te geven over een ontwerpplan of -programma en het bijbehorende milieueffectrapport<sup>4</sup> en op de toegang tot voldoende expertise voor de bevoegde instantie om het milieueffectrapport te onderzoeken<sup>5</sup>. Er kan op het vlak van de regelgeving ook niet van een achteruitgang in het beschermingsniveau worden gesproken.

De Raad benadrukt in randnummer 7.2 dat bij de uitvoering van de regelgeving de toegang tot de nodige expertise ook daadwerkelijk aanwezig moet zijn. De Raad geeft aan dat de algemene bepaling van artikel 4.1.2 niet gelezen mag worden dat het de adviesinstanties, en in het bijzonder het Vlaams expertisecentrum m.e.r., in die gevallen waar de bevoegde overheid hun expertise nodig acht, toelaat om geen advies uit te brengen. Minstens moeten de nodige maatregelen voorzien worden dat de bevoegde overheden binnen de vooropgestelde adviestermijn daadwerkelijk kunnen beschikken over het gevraagde advies van het Vlaams expertisecentrum m.e.r. In gevallen waarin een advies van het

<sup>3</sup> De wijzigingsbepalingen (artikel 7, 45, 49 en 97, 115, 117, 126, 129, 133, 136 en 138) strekken er toe ook voor projecten het MER niet meer te laten goed- of afkeuren door het Vlaams expertisecentrum m.e.r., maar te laten beoordelen in het kader van de besluitvorming van de bevoegde overheid over de vergunningverlening na onder andere een kwaliteitsadvies over het MER van het expertisecentrum.

<sup>4</sup> artikel 6, lid 2 van de plan-MER richtlijn (SMEB richtlijn)

<sup>5</sup> artikel 5, lid 3, b), van de project-MER-richtlijn (MEB richtlijn)



expertisecentrum niet voorzien is en de bevoegde overheden de expertise van het expertisecentrum noodzakelijk achten, vraagt de Raad te bepalen dat bevoegde overheden advies aan het Vlaams expertisecentrum m.e.r. kunnen vragen zonder dat dit hun beslissingstermijn in het gedrang brengt. De Raad denkt hierbij bijvoorbeeld aan de project-m.e.r. screening die beoordeeld zal moeten worden door de bevoegde overheden. Hoewel volgens de Raad op regelgevend niveau voldaan is aan voornoemde richtlijnvereisten, zijn deze maatregelen nodig opdat er bij uitvoering van de regelgeving geen vragen rijzen over de correcte omzetting van artikel 5, lid 3, b) en artikel 6, lid 2 van de MEB-richtlijn (randnummer 7.3).

In randnummer 18 adviseert de Raad dan ook de draagwijdte van artikel 4.1.2 aan te passen in het licht van randnummers 7.1 tot 7.3 om ervoor te zorgen dat de werking hiervan in de project-m.e.r. procedure niet tot gevolg kan hebben dat een bevoegde overheid geen toegang zou krijgen tot de expertise die zij nodig heeft of dat er in een plan-m.e.r. procedure geen onafhankelijke adviesinstantie geraadpleegd zou worden.

Antwoord: Een belangrijke opgave in de modernisering m.e.r. is de transformatie van het team MER (administratie) naar een Vlaams expertisecentrum m.e.r. De rollen en taken van het expertisecentrum m.e.r. zijn in de visienota door de Vlaamse Regering bekrachtigd (VR 2023 2212 DOC.1983/1BIS) waarbij de structurele uitbouw van het expertisecentrum net bijdraagt tot een betere dienstverlening en toegang tot expertise over milieueffectrapportage voor onder meer bevoegde overheden, ook voor de kwaliteitsborging van m.e.r. en milieueffectrapporten (MER). Bevoegde overheden kunnen indien nodig het expertisecentrum contacteren voor vragen, advies en ondersteuning. Het expertisecentrum zet in op digitale dienstverlening waarbij toegang tot expertise verleend wordt, bijvoorbeeld door middel van een screeningstool die ondersteuning kan bieden aan de initiatiefnemers voor het uitvoeren van de screening en aan bevoegde overheden voor het beoordelen van de screening. Daarnaast zal het expertisecentrum voldoende ondersteuning bieden bijvoorbeeld door middel van opleidingen en informatiesessies. De decreetgever is van oordeel dat in de praktijk de expertise toegankelijk en aanwezig zal zijn, in het bijzonder voor het expertisecentrum m.e.r. en de bevoegde overheden.

Artikel 4.1.2. voorziet in een algemene bepaling in lijn met de voorliggende wijzigingen van het Omgevingsvergunningendecreet (OVD) wat betreft project-MER, waarbij men niet langer uitgaat van het systeem dat een stilzwijgend advies geacht wordt gunstig te zijn, maar wel dat bij het ontbreken van een tijdig advies, aan de adviesverplichting voorbij gegaan mag worden. De vraag stelt zich namelijk of de procedure verdergezet kan worden zonder een advies van een adviesinstantie, zo ook van het Vlaams expertisecentrum m.e.r. Aangezien de decreetgever wenst te verduidelijken dat bij het uitblijven van een advies de procedure niet stopgezet moet worden, is dit in artikel 4.1.2. uitdrukkelijk geregeld. Dit ontslaat een adviesinstantie, i.c. ook het Vlaams expertisecentrum m.e.r., niet van zijn verantwoordelijkheid. De decreetgever is van oordeel dat decretaal niet gegarandeerd kan worden dat er ook daadwerkelijk advies gegeven zal worden, ook niet in bepaalde gevallen. Voor plan-m.e.r. wordt een verplichte adviesvraag aan het Vlaams expertisecentrum m.e.r. opgelegd, zowel voor de screening als de milieubeoordeling. De bezorgdheid van de Raad dat in deze gevallen het Vlaams expertisecentrum m.e.r. zou kunnen voorbijgaan aan de adviesvraag door geen advies te verlenen binnen de termijn, wordt meegenomen in de uitwerking van het uitvoeringsbesluit. Zo kan worden voorzien in de mogelijkheid dat het Vlaams expertisecentrum m.e.r. en de plannende overheid in onderling overleg besluiten de adviestermijn te verlengen.

4.4. In randnummer 8 stelt de Raad vast dat de opheffing van de ontheffingsprocedure niet in strijd is met het internationaalrechtelijk kader en op regelgevend niveau geen aanzienlijke achteruitgang oplevert van het beschermingsniveau. Opdat dit in de praktijk ook zo zou zijn, dient volgens de Raad enerzijds in de te nemen uitvoeringsbesluiten op een doordachte wijze de nieuwe opdeling tussen MER-plichtige en screeningsplichtige projecten te worden gemaakt, en dienen anderzijds de nodige maatregelen genomen te worden opdat de bevoegde overheden voldoende vertrouwd zullen zijn met deze materie en toegang hebben tot de vereiste expertise.

Antwoord: De opdeling tussen MER-plichtige en screeningsgerechtigde projecten wordt op een doordachte wijze meegenomen bij de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten. De nodige maatregelen worden voorzien opdat de bevoegde overheden in de praktijk voldoende vertrouwd zullen zijn met deze materie en toegang hebben tot de vereiste expertise, in het bijzonder ook wat de screeningsgerechtigde projecten betreft. Door een digitale screeningstool op te zetten en actueel te houden, wordt namelijk de aanwezige expertise van het expertisecentrum m.e.r. inzake screening ook aangeboden aan initiatiefnemers en bevoegde overheden. Het expertisecentrum voorziet in ondersteuning voor het gebruik van de screeningstool.

4.5. In de randnummers 9.1. en 9.2 kaart de Raad aan dat in artikel 4.3.6 §2 van het decreet, wat betreft de beoordeling van een m.e.r. screening van projecten waarvan de bevoegde overheid zelf initiatiefnemer zou zijn, echter ook rekening gehouden moet worden met artikel 9bis, lid 2 van de MEB-richtlijn. Dit artikel bepaalt dat in die gevallen de lidstaten in elk geval binnen de administratieve bevoegdheden een passende scheiding aanbrengen tussen mogelijks conflicterende functies bij het uitvoeren van hun taken. De Raad verwijst daarbij naar het Wasserij-arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 6 oktober 2022 en de daaropvolgende uitspraken. De Raad stelt in haar advies dat de decreetgever in ieder geval er moet voor zorgen dat er in de generieke m.e.r.-regelgeving (ook) een oplossing voor dit probleem wordt geboden.

Voor de plan-m.e.r. procedure stelt de Raad in randnummer 9.3 dat de verschuiving van verantwoordelijkheid naar de plannende overheid door het wegvalen van een formele goedkeuringsbeslissing van het 'team Mer' over de plan-m.e.r.-screening en over het plan-MER zelf niet tot een probleem van richtlijnconformiteit op het vlak van de onafhankelijkheid leidt. Er geldt namelijk steeds een plicht om het advies van het Vlaams expertisecentrum m.e.r. in te winnen. De Raad geeft aan dat hierdoor voldaan wordt aan de verplichtingen van de SMEB richtlijn om een onafhankelijke instantie te raadplegen<sup>6</sup>. De Raad geeft aan dat wel de mogelijkheid dient te worden uitgesloten om in het kader hiervan een beroep te doen op het ontworpen artikel 4.1.2 om aan deze adviesverplichting voorbij te gaan, omdat er anders geen daadwerkelijke raadpleging gebeurd zou zijn.

Antwoord: Tegen het in het advies van de Raad aangehaalde arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 6 oktober 2022 werd een cassatieberoep ingesteld bij de Raad van State. Hierover is nog geen uitspraak gedaan. De decreetgever benadrukt dat de voorliggende wijzigingen van het Omgevingsvergunningendecreet (i.c. wijziging van artikelen 9, 9/1, 10 en 20) decretaal in een passende scheiding voorzien bij het uitvoeren van taken en verplichtingen uit de MEB-richtlijn conform artikel 9bis van de MEB-richtlijn<sup>7</sup>. Om aan het advies van de Raad tegemoet te komen, wordt een generieke bepaling in artikel 4.3.6 §2 van het decreet opgenomen dat indien de bevoegde overheid tevens de initiatiefnemer is, er in elk geval binnen de organisatie van administratieve bevoegdheden een passende scheiding moet zijn tussen conflicterende functies opdat de taak op een objectieve wijze kan verricht worden.

De decreetgever neemt wat plan-m.e.r. betreft akte over de richtlijnconformiteit en verwijst voor de adviesverplichting en de daadwerkelijke raadpleging van het Vlaams expertisecentrum m.e.r. naar voornoemd punt 4.3.

4.6. De randnummers 10.1. t.e.m. 10.3 van het advies gaan in op het vervangen van de verplichte participatie van de kennisgeving bij een plan-MER door een mogelijkheid voor de initiatiefnemer om

<sup>6</sup> Artikel 5, lid 4 en artikel 6, lid 3; van de SMEB-richtlijn.

<sup>7</sup> Wijziging artikel 20 §2 van het Omgevingsvergunningendecreet (OVD): "*Als de bevoegde overheid zelf initiatiefnemer of aanvrager is, haar omgevingsambtenaar de taken [vermeld in het eerste lid,] verricht in alle onafhankelijkheid en neutraliteit. Hij mag geen nadeel ondervinden van de uitoefening daarvan.*"; en wijziging artikelen 9, 9/1 en 10 van OVD: "*Die onafhankelijkheid en neutraliteit worden op elk moment gevrijwaard. De actieve en constructieve wijze waarop de [resp. gemeentelijke, provinciale, gewestelijke] omgevingsambtenaar zich moet inzetten voor de realisatie van de opdracht en de doelstellingen van het gewest, doet daar geen afbreuk aan.*"

vrijwillig een vorm van participatie in de scopingfase te organiseren (art. 4.4.2 §3). De Raad adviseert dat bij de toepassing van de generieke procedure, in het bijzonder wanneer bij de scoping niet wordt gekozen voor een *opt-out-systeem*<sup>8</sup>, er in elk geval over gewaakt moet worden dat een mogelijkheid tot inspraak van het publiek wordt geboden op een ogenblik dat die nog nuttig en effectief is.

Antwoord: Vanuit het internationaal en Europeesrechtelijk kader wordt geen verplichting opgelegd om in de scopingfase al een publieke participatie te organiseren. De mate waarin inspraakmogelijkheden voorzien moeten worden, moeten bovendien evenredig zijn met de grootte van het betrokken plan, programma of de activiteit, en de milieugevolgen daarvan. Een verplichte publieksparticipatie in de scopingfase blijkt vaak slechts een beperkte meerwaarde te hebben voor de procedure, de scoping van het MER en de voorgestelde m.e.r technische aanpak van het onderzoek. Voor plannen (van strategische aard) leidt dit bovendien tot onnodige kosten en vertragingen in de doorlooptijd. De opmerkingen van het publiek kunnen steeds naar voren gebracht worden tijdens het openbaar onderzoek dat georganiseerd wordt over het ontwerpplan of -programma en het bijhorende ontwerp van milieueffectenrapport. Dat openbaar onderzoek biedt steeds een mogelijkheid tot inspraak en is een nuttig en effectief ogenblik voor het opwerpen van opmerkingen door het publiek – ook wat betreft het milieueffectenrapport – aangezien de initiatiefnemer het ontwerp MER naar aanleiding van de resultaten van het openbaar onderzoek nog zal kunnen of moeten aanpassen. Het komt de initiatiefnemer en de erkende MER-coördinator toe om te oordelen of zij naast het verplichte openbaar onderzoek van het ontwerp MER en ontwerpplan, ook in de scopingfase een publieke participatie noodzakelijk achten om tot een gedragen en kwaliteitsvol planproces en besluitvorming te komen. De decreetgever acht het voorzien in een verplichting met een uitzonderingsregeling (*opt-out-systeem*) om aangehaalde redenen dan ook niet wenselijk.

4.7. Het voorliggend decreet wijzigt in artikel 4.1.1 7° de definitie van het begrip milieueffectrapport door de aanpassing van de “te verwachten *aanzienlijke* gevolgen voor mens en milieu”, dit in lijn met de SMEB- en MEB-richtlijn. In randnummer 11 van het advies rijst bij de Raad hierbij de vraag of dit tot enige achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu zou kunnen leiden voor zover hierdoor vele kleine (niet-aanzienlijke) milieueffecten die samen significant zouden zijn, onder de radar zouden blijven. De richtlijnconformiteit van artikel 4.1.1 7° kan volgens de Raad slechts aangenomen worden indien het wordt samengelezen met de in het ontworpen artikel 4.4.4 8° aan een plan-MER, en in de ontworpen bijlage II aan een project-MER gestelde eis van de beschrijving van milieueffecten in een MER.

Antwoord: De decreetgever benadrukt dat het duidelijk is dat het de bedoeling is van zowel de SMEB- als de MEB-richtlijn om enkel te rapporteren over de te verwachten aanzienlijke milieueffecten. De aanpassing in de definitie van het begrip milieueffectrapport is dan ook richtlijnconform. Zoals de Raad terecht opmerkt, valt dit samen te lezen met de verplichte inhoud van het plan-MER of het project-MER bepaald in artikel 4.4.4., 8° DABM en bijlage II bij het DABM, namelijk dat de beschrijving van de waarschijnlijk aanzienlijke effecten betrekking zou moeten hebben op de directe, en in voorkomend geval op de indirecte, secundaire en cumulatieve effecten, permanent en tijdelijk, positieve en negatieve effecten, alsmede effecten op korte, middellange en lange termijn.

4.8. In randnummer 12 van het advies wordt gewezen op het feit dat de definitie van het begrip “project” in het ontworpen artikel 4.1.1, 13° anders luidt dan de huidige definitie van het DABM, met name niet meer uitdrukkelijk verwijst naar de exploitatie van installaties en inrichtingen. De Raad stelt zelf in haar advies dat de definitie in overeenstemming is met de MEB-richtlijn (art. 1, lid 2 a)). De stelling uit de memorie van toelichting dat de nieuwe formulering inhoudelijk niets zou wijzigen aan de draagwijdte van de definitie, ligt voor de Raad echter minder voor de hand. Gecombineerd

---

<sup>8</sup> Een *opt-out-systeem* betekent i.c. een systeem waarbij de publieke participatie in de scopingfase verplicht is tenzij de plannende overheid motiveert waarom het niet zinvol zou zijn het publiek reeds te raadplegen op dat moment.

met de bepalingen van artikel 4.3.3, §2, DABM (uitzondering werkingssfeer project-MER-plicht) doet bij de Raad de vraag rijzen of er te dezen toch geen achteruitgang van het beschermingsniveau zou zijn, waarvoor in de memorie van toelichting een afdoende verantwoording dient te worden gegeven.

Antwoord: De toelichting bij de wijziging van artikel 4.3.3 §2 van de uitzondering op de werkingssfeer van de project-MER plicht moet samen gelezen worden met de uitgebreide toelichting bij artikel 4.1.1., 13° over de wijzigingen aan de definitie van “project” en de koppeling hiervan met de vergunningsprocedure. Er wordt daarbij ook verwezen naar de uitzondering waarbij een hernieuwing niet als loutere hernieuwing kan aanzien worden als de aanvraag betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg hebben. De Raad en de memorie van toelichting verwijzen naar dezelfde rechtspraak van het Hof van Justitie van 7/11/2018 (C-293/17 en C-294/17) handelend over onder meer de definitie van het begrip project en wat onder een fysieke ingreep moet begrepen worden. Het is de voorbije jaren duidelijk gebleken dat het begrip fysieke ingreep voor heel wat discussie vatbaar is. Om die reden is de verwijzing ernaar geschrapt. Het is echter niet de bedoeling om aan de huidige praktijk iets te veranderen zoals ook grondig uiteengezet in de memorie van toelichting bij punt 13° van artikel 4.1.1. (pp.40-42).

4.9. Betreffende de definities van ‘publiek’ (artikel 4.1.1, 14°) en ‘betrokken publiek’ (artikel 4.1.1., 2°) kaart de Raad in randnummer 16 van het advies aan dat waar het bedoeld en relevant is om binnen het ruimere publiek het “betrokken” publiek af te bakenen, dat minder evident is voor de eis van rechtspersoonlijkheid die wordt toegevoegd ten opzichte van de definitie van publiek. Het is de Raad niet duidelijk wat de stellers van het voorontwerp willen bereiken met de opname van de eis van rechtspersoonlijkheid in de definitie van het betrokken publiek terwijl het niet tot doel heeft om feitelijke verenigingen voortaan niet meer te betrekken

Antwoord: De huidige definitie van publiek (artikel 4.1.1. huidig DABM) wordt behouden en is overgenomen van zowel artikel 2 (d) MEB-richtlijn als artikel 2 (d) SMEB-richtlijn. Het is ook niet de bedoeling om iets aan deze definities te veranderen. In de definities van voorliggend decreet wordt wel een definitie van ‘betrokken publiek’ toegevoegd in lijn met de gebruikte definitie in het Omgevingsvergunningsdecreet. Deze wijziging heeft echter niet tot doel om feitelijke verenigingen vanaf heden niet meer te betrekken. De definitie van het begrip ‘betrokken publiek’ is juist danig ruim opdat de inspraak een zo groot mogelijk publiek vat. Tevens is het zo dat in de praktijk de inspraak in de milieubesluitvormingsprocedures het publiek in ruime zin vat, bij wijze van voorbeeld wordt de aanmelding van een project-MER via de website bekendgemaakt.

4.10. Tenslotte werden in het advies een aantal tekstuele aanpassingen voorgesteld door de Raad van State in randnummers 14 t.e.m. 33. Het ontwerp van decreet werd aangepast om tegemoet te komen aan deze opmerkingen.

## **5. VERDER TRAJECT**

Na definitieve goedkeuring wordt voorliggend ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting ingediend in het Vlaams Parlement.

## 6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage, en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over voornoemd ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting en concordantietabellen, in naam van de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR

### Bijlagen

- 1) Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage;
- 2) Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet;
- 3) Verwerking van de adviezen van de strategische adviesraden;
- 4) Concordantietabel A voor de Richtlijn (EU) 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's;
- 5) Concordantietabel A voor de Richtlijn (EU) 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (codificatie);
- 6) Concordantietabel B voor de Richtlijn (EU) 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en voor de Richtlijn (EU) 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (codificatie).
- 7) Samenvatting in tabelvorm advies Raad van State;
- 8) Advies van de Raad van State nr. 75.312/16 van 6 maart 2024;