

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

25 januari 2007

ONTWERP VAN DECREET

**houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995
houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid
en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997
betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu**

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	41
Advies van de Minaraad en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.....	55
Advies van de Raad van State	79
Ontwerp van decreet	87
Reguleringsimpactanalyse.....	99

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. SITUERING VAN HET ONTWERP VAN DECREET**1. De Europese context van de regelgeving inzake milieueffectbeoordeling**

Dit ontwerp van decreet vloeit voort uit de Europese verplichtingen aangaande milieueffectbeoordeling van plannen en programma's, zoals vervat in Richtlijn 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' (hierna 'Richtlijn 2001/42/EG'). Krachtens deze Richtlijn zijn overheden verplicht om een milieubeoordeling uit te voeren voor plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De werking van de Richtlijn is beperkt tot die plannen en programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven, en die, enerzijds, het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, of waarvoor, anderzijds, tevens een passende beoordeling is vereist uit hoofde van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand en Richtlijn 92/43/EG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna).

Richtlijn 2001/42/EG brengt dus een koppeling tot stand tussen de milieubeoordeling voor projecten (cf. Richtlijn 85/337/EEG) en de daarop betrekking hebbende plannen en programma's. Richtlijn 2001/42/EG staat ernaast en is complementair aan Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

Richtlijn 2001/42/EG moest voor 21 juni 2004 worden omgezet in Vlaamse regelgeving. Deze omzetting geschiedde bij decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel (IV) betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage (hierna afgekort: 'D.A.B.M.'), verschenen in het Belgisch Staatsblad van 13 februari 2003. Daarbij werden diverse delegaties aan de Vlaamse Regering

gedaan, onder meer om het toepassingsgebied van de milieueffectenrapportage over plannen en programma's te bepalen.

Op 13 december 2004 werd het Vlaamse Gewest echter formeel in gebreke gesteld door de Europese Commissie aangaande de omzetting van Richtlijn 2001/42/EG. Het met redenen omklede advies van 5 juli 2005 stelt dat het Vlaamse Gewest nog steeds niet alle maatregelen heeft genomen met betrekking tot Richtlijn 2001/42/EG die uiterlijk op 21 juli 2004 in werking had moeten treden.

Ingevolge deze ingebrekestelling van de Europese Commissie, wordt hierbij dan ook het nodige gedaan om Richtlijn 2001/42/EG verder om te zetten.

2. De verschilpunten tussen Richtlijn 2001/42/EG en het D.A.B.M.

In het kader van de analyse voor de verdere tenuitvoerlegging van Richtlijn 2001/42/EG is gebleken dat er verschilpunten zijn tussen Richtlijn 2001/42/EG enerzijds en titel IV van het D.A.B.M. anderzijds.

In de eerste plaats bevat het D.A.B.M. een veel ruimer decretaal toepassingsgebied dan Richtlijn 2001/42/EG oplegt omdat het toepassingsgebied nog verder verfijnd diende te worden via een uitvoeringsbesluit. Het toepassingsgebied wordt ondermeer gedekt door de definitie van 'plan of programma'.

Luidens artikel 4.1.1, §1, 4°, van het D.A.B.M. is een 'plan of programma':

"een document waarin beleidsvoornemens, beleidsontwikkelingen of grootschalige overheids-, particuliere of gemengde activiteiten worden aangekondigd en dat wordt opgemaakt en vastgesteld, gewijzigd of herzien op initiatief of onder toezicht van het Vlaamse Gewest, de provincies, de intercommunales en/of de gemeenten, en/of van de federale overheid of waarvoor medefinanciering voorzien is door de Europese Gemeenschap of door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking, voorzover het voorgenomen plan of programma aanzienlijke milieu- of veiligheidseffecten kan hebben op het grondgebied van het Vlaamse Gewest."

Artikel 2 van Richtlijn 2001/42/EG definieert 'plan of programma' daarentegen als volgt:

“plannen en programma’s, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, als ook de wijzigingen ervan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en
- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven”.

De definitie van plan of programma, zoals voorzien in artikel 4. 1. 1, §1, 4°, van het D.A.B.M., gaat veel verder dan deze van Richtlijn 2001/42/EG. De decreetale definitie bevat geen vereiste dat wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen moeten voorschrijven dat een plan of programma moet worden opgesteld en/of vastgesteld, terwijl Richtlijn 2001/42/EG dit wel uitdrukkelijk als een vereiste vooropstelt. Daarnaast neemt het D.A.B.M. onder de definitie van plan of programma tevens plannen en programma’s op die niet alleen worden opgemaakt en vastgesteld door een overheidsinstantie, maar die ook onderworpen zijn aan het toezicht van een overheidsinstantie. Ook beleidsvoornemens worden door het D.A.B.M. geïnviseerd.

In essentie stelt het D.A.B.M. dat elk actiedocument dat aanzienlijke milieu- of veiligheidseffecten voor het grondgebied van het Vlaamse Gewest kan hebben als een plan of programma moet worden aange merkt. Zowat alle mogelijke plannen kunnen dan ook onder deze definitie worden gebracht. Dit is nochtans niet het opzet van Richtlijn 2001/42/EG.

Daarnaast verleent het D.A.B.M. aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid om, aan de hand van de criteria opgesomd in bijlage I, de plannen en programma’s aan te duiden die onder het toepassingsgebied vallen (artikel 4. 2. 2, §1, van het D.A.B.M.). Deze afbakening is ruimer dan het in Richtlijn 2001/42/EG voorziene toepassingsgebied. Richtlijn 2001/42/EG bakt in artikel 3, leden 2, 3 en 4, de plannen en programma’s af die onder de plan-MER-plicht vallen. De plannen en programma’s vermeld in de leden 3 en 4 van Richtlijn 2001/42/EG zijn pas onderworpen aan de plan-MER-plicht voor zover deze plannen of programma’s aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Deze screening van aanzienlijke milieueffecten gebeurt aan de hand van de in bijlage II van Richtlijn 2001/42/EG opgenomen criteria. De criteria vermeld in bijlage II van Richtlijn 2001/42/EG zijn dus enkel

gekoppeld aan de plannen en programma’s vermeld in artikel 3, leden 3 en 4, van Richtlijn 2001/42/EG.

De bedoeling van het D.A.B.M. bestaat erin om een lijst op te stellen van plannen en programma’s die onder de plan-MER-plicht zouden vallen. Naast deze mogelijkheid beschikt de Vlaamse Regering ook nog eens over de mogelijkheid om geval per geval en aan de hand van de criteria opgesomd in bijlage I, de plannen en programma’s te onderwerpen aan de plan-MER-plicht omdat deze plannen of programma’s aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (artikel 4. 2. 2, §2, van het D.A.B.M.).

Op een ander punt schiet het D.A.B.M. dan weer tekort ten aanzien van Richtlijn 2001/42/EG. Artikel 6, lid 2, van Richtlijn 2001/42/EG legt de verplichting op dat het ontwerp van plan of programma samen met het opgestelde plan-MER in openbaar onderzoek moet worden gelegd. Deze verplichting is niet expliciet voorzien in het D.A.B.M. De bedoeling van de decreetgever was om de verplichting tot openbaar onderzoek, zoals opgelegd in Richtlijn 2001/42/EG, te integreren in de bestaande regelgeving via het zgn. ‘integratiespoor’¹. Behoudens een aantal regelgevingen, zoals het decreet van 4 april 2003 betreffende oppervlaktedelfstoffen (zie artikel 4) en het decreet van 18 juli 2003 betreffende integraal waterbeleid (zie artikel 8), is dit tot op heden niet gebeurd.

3. Opzet van het ontwerp van decreet

De bedoeling van dit ontwerp van decreet bestaat erin om de verschillen die thans bestaan tussen het D.A.B.M. en Richtlijn 2001/42/EG weg te werken. In de tabel zoals opgenomen in bijlage 1 bij deze memorie van toelichting, wordt een overzicht gegeven van de bepalingen van richtlijn 2001/42 zoals die omgezet zijn in het ontwerp van decreet. Het ontwerp van decreet voorziet een tekst die aansluit bij de tekst van Richtlijn 2001/42/EG. Deze tekst moet er dan ook toe leiden dat aan de opmerkingen die de Europese Commissie heeft geformuleerd, met name dat Richtlijn 2001/42/EG niet volledig is omgezet, dat nog steeds niet alle maatregelen zijn genomen die met betrekking tot

¹ Het integratiespoor houdt het integreren van de verplichtingen inzake plan-MER (waaronder het ter beschikking stellen met oog op raadpleging) in de bestaande reglementering in.

Richtlijn 2001/42/EG in werking hadden moeten treden, wordt tegemoet gekomen.

Deze manier van werken strookt met de doelstellingen die zijn vooropgesteld in het Vlaams Regeerakkoord 2004, mijn Beleidsnota 2004-2009 'Leefmilieu en Natuur' en in mijn Beleidsbrief Leefmilieu. De doelstellingen betreffen o.a. wetsmatiging, betere regulering en het vermijden van gold plating. Er moet aldus een effectieve MER-VR-regelgeving tot stand worden gebracht, conform de Europese Richtlijnen ter zake, die de milieu- en veiligheidsproblemen correct in beeld brengen. Conform het Regeerakkoord wordt strengere omzetting (gold plating) in principe vermeden. Enkel wanneer er een brede maatschappelijke consensus is of een duidelijk toegevoegde waarde op het vlak van voedselveiligheid, verkeersveiligheid of volksgezondheid of voor het opbouwen van een technologische voorsprong die leidt tot een hogere eco-efficiëntie, kan bij de omzetting van de Europese Richtlijnen verder en/of vlugger gegaan worden dan voorzien is als verplichting.

In dit geval voorziet Richtlijn 2001/42/EG reeds in zware en veelvuldige raadplegings- en openbaarmakingsprocedures. Gold plating zou dan ook enkel tot gevolg hebben dat de procedures nog tijdrovender, ingewikkelder en economisch inefficiënter zouden zijn, hetgeen moet worden vermeden.

Daarnaast wordt in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering (2004-2009) 'Vertrouwen geven en verantwoordelijkheid nemen' de nadruk gelegd op administratieve vereenvoudiging. Bij de hier voorliggende omzetting van Richtlijn 2001/42/EG werd het D.A.B.M. ook onder de loep genomen vanuit dit perspectief en werd nagegaan waar vereenvoudiging mogelijk is. Administratieve vereenvoudiging blijft immers een absolute noodzaak. Eenvoudige procedures binnen de overheid en tussen de overheid enerzijds en de burgers en ondernemingen anderzijds zorgen voor een effectiever en efficiënter bestuur.

Kortom, de bedoeling van het ontwerp van decreet is om een decretale regeling tot stand te brengen die een verdere omzetting inhoudt van Richtlijn 2001/42/EG. Het is tevens de bedoeling het ontwerp van decreet tegelijk met de noodzakelijke uitvoeringsbepalingen (daar waar de Vlaamse Regering in het ontwerp van decreet de bevoegdheid heeft gekregen om nadere regels uit te vaardigen), in werking te laten treden. Dit houdt in dat de inwerkingtreding van dit ontwerp van decreet wordt bepaald door de Vlaamse Rege-

ring. Het ontwerp van uitvoeringsbesluit zal worden ingediend van zodra het ontwerp van decreet is goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

Om de leesbaarheid van de tekst van het ontwerp van decreet te verhogen, wordt er voor geopteerd om de volledige tekst van het betrokken hoofdstuk weer te geven, ook al zijn sommige bepalingen een herhaling van het D.A.B.M. (dit laatste wordt aangegeven in de tekst).

4. Overzicht van de inhoud van het ontwerp van decreet

Zoals hoger reeds aangehaald, werkt het ontwerp van decreet de verschilpunten weg die thans bestaan tussen Richtlijn 2001/42/EG enerzijds en het D.A.B.M. anderzijds. Samengevat kunnen de verschilpunten tussen de huidige decretale regeling (D.A.B.M.) en het ontwerp van decreet als volgt worden weergegeven:

Versilpunten met betrekking tot de afbakening van het toepassingsgebied:

- geen lijsten van plannen en programma's

Het grootste verschil tussen het D.A.B.M. en het ontwerp van decreet betreft de afbakening van het decretaal vastgelegde toepassingsgebied. Het toepassingsgebied in het D.A.B.M. diende nog verder te worden uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten.

Het D.A.B.M. verleent aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid om aan de hand van de criteria opgesomd in bijlage I, de plannen en programma's aan te duiden die onder het toepassingsgebied vallen

De bedoeling was dan ook om een lijst op te stellen van plannen en programma's die onder de plan-MER-plicht zouden vallen. Naast deze mogelijkheid beschikt de Vlaamse Regering ook nog eens over de mogelijkheid om geval per geval en aan de hand van de criteria opgesomd in bijlage I, de plannen en programma's te onderwerpen aan de plan-MER-plicht omdat deze plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (artikel 4. 2. 2, §2, van het D.A.B.M.).

Het ontwerp van decreet bakent het toepassingsgebied af in overeenstemming met Richtlijn 2001/42/EG en stapt af van de mogelijkheid om een lijst van plannen

en programma's op te stellen. Het voordeel daarbij is dan men veel flexibeler te werk kan gaan en enkel die plannen en programma's moet viseren die daadwerkelijk aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Zo kan bijvoorbeeld over een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan dat een bedrijvenpark oplegt, en aldus niet afwijkt van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (dat kmo-zone voorziet), gesteld worden dat het geen aanzienlijke milieueffecten veroorzaakt. In een ander geval, waarbij een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (dat industriegebied voorziet) afwijkt van een gewestplan (dat landbouwgebied voorziet), kan dan weer gesteld worden dat er wel sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten. Het opstellen van een lijst zou 'provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen' per definitie onderwerpen aan de plan-MER-plicht, terwijl uit ons voorbeeld is gebleken dat het ene wel en het andere niet onderworpen zou zijn. Een ander voordeel betreft de veranderlijkheid. De wetgeving evolueert snel, zodat nieuwe plannen en programma's in de regelgeving opduiken. De opmaak van een lijst kan hiermee geen rekening houden, zodat een achterhaalde lijst aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid. Het werken met een open systeem vangt deze veranderlijkheid en rechtsonzekerheid op.

Het ontwerp van decreet voorziet weliswaar in een 'open systeem', maar in overeenstemming met Richtlijn 2001/42/EG zal het toepassingsgebied trapsgewijs (deductief – zie infra) strikt worden afgebakend, zodat heel wat minder plannen en programma's gevisieerd worden dan onder het D.A.B.M.

De Vlaamse minister kan echter middels een omzendbrief een indicatieve lijst geven m.b.t. plannen en programma's die in toepassing van onderhavig decreet aan de plan-MER onderworpen zijn

– deductief systeem

Het D.A.B.M. voorziet in een ruim decretaal toepassingsgebied, waardoor een groot aantal plannen en programma's en beleidsvoornemens aan de plan-MER-plicht kunnen worden onderworpen, maar die samen met de nadere uitvoering ervan moet bekeken worden. Nadien is het aan de initiatiefnemer om de ontheffing van de plan-MER-plicht te verkrijgen.

Het ontwerp van decreet draait het systeem om en gaat op een deductieve wijze te werk. Zo wordt het toepassingsgebied in drie fasen afgebakend:

– fase 1: in de eerste plaats moet worden nagegaan of het voorgenomen plan of programma

valt onder de definitie van plan of programma zoals geformuleerd door het ontwerp van decreet. Deze definitie is veel enger dan de definitie zoals voorzien in het D.A.B.M. Aansluitend bij Richtlijn 2001/42/EG bevat de definitie 'plan of programma' in het ontwerp van decreet drie voorwaarden, die cumulatief moeten worden vervuld:

1. het moet gaan om een plan of programma dat door een administratieve overheid op regionaal, provinciaal of lokaal niveau is opgesteld;
2. het plan of programma moet via een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering worden vastgesteld of door een instantie worden opgesteld en/of vastgesteld;
3. decretale of bestuursrechtelijke bepalingen moeten voorschrijven dat een plan of programma moet worden opgesteld en/of vastgesteld.

Dit betekent dat masterplannen, strategische plannen, maatregelenprogramma's, enz., in beginsel niet onderworpen zijn aan de plan-MER-plicht, omdat deze plannen of programma's niet voldoen aan de cumulatieve voorwaarden van de definitie van plan of programma.

– fase 2: eens het voorgenomen plan of programma onder de definitie van plan of programma valt, moet worden nagegaan of het betrokken plan of programma onder het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet valt. Merk op dat het toepassingsgebied niet gelijk staat met de plan-MER-plicht, die pas in fase 3 wordt behandeld. Dit betekent dat niet voor alle plannen en programma's waarop dit ontwerp van decreet van toepassing is, een plan-MER-plicht geldt. De bedoeling van fase 2 is om, via het afbakenen van het toepassingsgebied, efficiënter te kunnen nagaan welke plannen en programma's uiteindelijk onderworpen zijn aan de plan-MER-plicht. Vandaar dat stapsgewijs te werk wordt gegaan.

Het toepassingsgebied wordt in twee onderdelen opgesplitst:

1° overeenkomstig artikel 3 van Richtlijn 2001/42/EG worden plannen en programma's gevisieerd die 'een kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project'. Dit is het gemeenschappelijk criterium dat wordt teruggevonden in de plannen en programma's

die volgens Richtlijn 2001/42/EG onderworpen zijn aan de plan-MER-plicht. Er zal aldus in concreto moeten worden nagegaan of het voorgenomen plan of programma een kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project. Daarbij worden beleidsvoorname en beleidsplannen niet geïsoleerd, aangezien deze plannen gericht zijn tot de overheid en geen kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project. Het zal aldus veelal gaan om, bijvoorbeeld, een ruimtelijk uitvoeringsplan dat specifiek de basis vormt voor, bijvoorbeeld, de aanleg van een weg of de inkleuring van een industriegebied.

- 2° plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een passende beoordeling is vereist uit hoofde van artikel 36ter, §3, lid 1, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (deze bepaling houdt de omzetting in van de artikelen 6 en 7 van de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna). Dus voor plannen en programma's, waarvoor een passende beoordeling moet worden opgemaakt omdat die betekenisvolle gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone, zoals aangeduid op grond van artikel 36bis van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, moet tevens een plan-MER worden opgemaakt.

Het ontwerp van decreet specificceert duidelijk, in overeenstemming met Richtlijn 2001/42/EG, welke plannen en programma's buiten het toepassingsgebied vallen: (i) plannen of programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie; (ii) financiële of begrotingsplannen en -programma's; (iii) plannen en programma's die worden medegefinancierd in het kader van de huidige programmeringsperiode 2000-2006 betreffende de EG-Verordening nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen en de programmeringsperiode 2000-2006 en 2000-2007 van de EG-Verordening nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL).

Eens het toepassingsgebied is afgebakend, moet concreet worden nagegaan of het voorgenomen plan of programma onderworpen is aan de plan-

MER-plicht. Nogmaals moet benadrukt worden dat niet alle plannen en programma's die onder het toepassingsgebied vallen, plan-MER-plichtig zullen zijn. Fase 2, afbakening van het toepassingsgebied, is een hulp-platform (een soort flessenhals) om op deductieve wijze te kunnen besluiten welke plannen en programma's uiteindelijk onder de plan-MER-plicht vallen.

- fase 3: in deze fase wordt bepaald welke plannen en programma's, waarop het ontwerp van decreet van toepassing is, onder de plan-MER-plicht vallen. Dit belet niet dat een Vlaams minister binnen zijn bevoegdheid kan beslissen vrijwillig over te gaan tot de opmaak van een plan-MER. Bij de afbakening van de plan-MER-plicht wordt rekening gehouden met de algemene doelstelling van Richtlijn 2001/42/EG. Met name enkel die plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben overeenkomstig Richtlijn 2001/42/EG, worden aan de plan-MER-plicht onderworpen (zie artikel 1 van Richtlijn 2001/42/EG). Binnen het hogervermeld toepassingsgebied worden dus volgende subonderscheidingen gemaakt:

1. Binnen de eerste groep van plannen en programma's die een kader vormen voor de toekenning van een vergunning van een project, wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- a) een plan of programma, of de wijziging ervan, dat niet het gebruik regelt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt:

Er zal telkenmale in concreto moeten worden nagegaan of het betrokken plan of programma het gebruik regelt van een klein gebied op lokaal niveau of het betrokken plan of programma een kleine wijziging inhoudt.

Binnen deze groep van plannen en programma's is de plan-MER-plicht van tweeërlei aard:

Enerzijds, zijn er plannen en programma's die van rechtswege (dus zonder verdere beoordeling) onderworpen zijn aan de plan-MER-plicht. Dit zijn plannen of programma's die betrekking hebben op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke

ordering of grondgebruik, en een kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in de bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (dit is ter omzetting van de Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten). Door het woordgebruik “en” moeten deze plannen en programma’s dus aan twee voorwaarden voldoen alvorens er sprake is van een plan-MER-plicht.

Anderzijds, is er de restgroep, dit zijn alle andere plannen en programma’s die niet vallen onder de plan-MER-plicht ‘van rechtswege’. Met andere woorden, het gaat om plannen en programma’s die het kader vormen voor de toekenning van een toekomstige vergunning, maar die buiten de hogervermelde sectoren (landbouw, bosbouw, visserij enzovoort) vallen of die geen betrekking hebben op een project in de zin van de Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985. Deze plannen en programma’s zijn niet van rechtswege onderworpen aan de plan-MER-plicht, maar hiervoor moet een screening worden doorgevoerd. De screening houdt een beoordeling in aan de hand van de in bijlage I opgesomde criteria van dit ontwerp van decreet. De screening heeft als doel na te gaan of het desbetreffende plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken. Aldus zijn deze plannen en programma’s pas onderworpen aan de plan-MER-plicht nadat uit de screening is gebleken dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden. Bij de screening moet er echter rekening worden gehouden dat het doel van de screening erin bestaat om rekening te houden met bestaande milieuproblemen. Er moet dus beoordeeld worden hoe de bestaande milieuproblemen het plan of programma zullen beïnvloeden, of dat het plan of programma de bestaande milieuproblemen zal verergeren, verminderen of er anderszins een bepaald aanzienlijk effect op zal hebben. Ook op het eerste zicht onbeduidende effecten van een plan of programma kunnen relevant zijn als

deze effecten in combinatie met bestaande milieuproblemen tot aanzienlijke effecten zullen leiden. Dat geldt zelfs voor onderwerpen die in een het plan of programma behandeld worden en die helemaal geen milieueffecten hebben. Deze screening zal gebeuren door de initiatiefnemer van het plan of het programma, zonder dat voorafgaandelijk de MER-cel moet worden geraadpleegd.

- b) een plan of programma, of de wijziging ervan, dat het gebruik regelt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt:

Voor deze plannen en programma’s moet geen plan-MER worden opgemaakt, voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit ontwerp van decreet gevoegde bijlage I, aantoonde dat het plan of programma, of de wijziging ervan, geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Aldus zijn ook deze plannen en programma’s pas onderworpen aan de plan-MER-plicht nadat uit de screening is gebleken dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden.

2. Bij de tweede groep van plannen en programma’s waarop het ontwerp van decreet van toepassing is, valt het toepassingsgebied samen met de plan-MER-plicht. Hoger werd aangehaald dat voor plannen en programma’s die betekenisvolle gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone in de zin van artikel 36ter, §3, lid 1, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna afgekort: ‘decreet Natuurbehoud’) (deze bepaling houdt de omzetting in van de artikelen 6 en 7 van de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna afgekort: ‘Habitatrichtlijn’)), een passende beoordeling moet worden opgemaakt, en dat zij bijgevolg automatisch² vallen onder het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet. De plan-MER-plicht van deze plan-

² Zie punt 3.32 van de Richtsnoeren.

nen en programma's zal via het integratiespoor worden geregeld in artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna afgekort: 'decreet Natuurbehoud'). Dit betekent dat in het kader van het decreet Natuurbehoud geval per geval moet worden nagegaan of voor het plan of programma een passende beoordeling is vereist. Een passende beoordeling wordt overeenkomstig artikel 36ter, §3, lid 1, van het decreet Natuurbehoud en artikel 6, lid 3, van de Habitatrictlijn opgemaakt voor een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone in de zin van artikel 36bis van het decreet Natuurbehoud kan veroorzaken. Er zal dus geval per geval moeten worden nagegaan of het plan of programma bedoelde betekenisvolle gevolgen kan hebben. Indien dit het geval is, dan bepaalt artikel 36ter van het decreet Natuurbehoud dat tevens een plan-MER moet worden opgemaakt. Het plan-MER zal worden opgemaakt overeenkomstig titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Artikel 36ter van het Decreet Natuurbehoud bevat dus geen aparte regels of procedures voor de opmaak van een plan-MER. Hiervoor wordt er verwezen naar de procedure uitgewerkt in het ontwerp van decreet. Bij de opmaak van het plan-MER zal de passende beoordeling worden geïntegreerd in het plan-MER. De passende beoordeling kan niet leiden tot een gehele vrijstelling van het plan-MER; met andere woorden, de passende beoordeling kan niet in de plaats komen of gelijkgesteld worden met een plan-MER. Een plan-MER is veel uitgebreider³ en moet voldoen aan de essentiële kenmerken zoals bepaald in artikel 4.1.4., §2, van het D.A.B.M. De passende beoordeling kan wel een onderdeel vormen van het plan-MER.

De gefaseerde werkingssfeer van het decreet wordt schematisch voorgesteld in de beslissingsboom, zoals opgenomen in bijlage 2 bij deze memorie van toelichting.

Verschilpunten met betrekking tot de procedure:

– Integratiespoor

De bedoeling van het D.A.B.M. bestaat erin om de plan-MER-verplichtingen te integreren in de bestaande regelgeving, m.n. via het integratiespoor. Echter bevat het D.A.B.M. niet de nodige richtlijnen, met als gevolg dat het integratiespoor maar slechts in welbepaalde regelgeving werd uitgewerkt.

Om toe te zien dat de integratie voldoet aan Richtlijn 2001/42/EG, maar ook om de integratie in de bestaande regelgeving aan te moedigen, voorziet het ontwerp van decreet om voor plannen en programma's, die overeenkomstig dit ontwerp van decreet plan-MER-plichtig zijn, bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering een integratiespoor op maat te maken. De bevoegdheid wordt aan de Vlaamse Regering verleend, doch het staat aan de decreetgever vrij om het betrokken decreet aan te passen en de integratie op decretaal niveau te voorzien. Bij het uitwerken van het integratiespoor dienen de verplichtingen, zoals opgelegd in Richtlijn 2001/42/EG, te worden nageleefd. Het gaat om de volgende verplichtingen waarvan geen afwijking is toegestaan:

- 1° ter uitvoering van de artikelen 1, 2, 3, 4 en 5 van Richtlijn 2001/42/EG: de plan-MER-plicht wordt vastgesteld en het plan-MER wordt opgemaakt overeenkomstig de vereisten betreffende de werkingssfeer en de inhoudsafbakening van hoofdstuk II van titel IV van dit decreet;
- 2° ter uitvoering van artikel 6, leden 1 en 2, van Richtlijn 2001/42/EG: het plan-MER wordt samen met het ontwerpplan of -programma met het oog op de raadpleging ervan beschikbaar gesteld van het publiek en de te raadplegen instanties;
- 3° ter uitvoering van artikel 7, lid 2, van Richtlijn 2001/42/EG: ingeval het plan of programma grens- of gewestoverschrijdende aanzienlijke effecten kan veroorzaken, dient er bijkomend advies te worden opgevraagd;
- 4° ter uitvoering van artikel 8 van Richtlijn 2001/42/EG: bij de vaststelling van het ontwerp van plan

³ Zie punt 9.21 van de Richtsnoeren.

of programma wordt met de resultaten van het plan-MER rekening gehouden;

5° ter uitvoering van artikel 9, lid 1, van Richtlijn 2001/42/EG: bij de bekendmaking van het plan of programma wordt welbepaalde informatie ter beschikking gesteld van het publiek en de geraadpleegde instanties.

Indien er geen integratiespoor wordt uitgewerkt, dan gelden de bepaling van dit ontwerp van decreet. Op deze wijze wordt er op toegezien dat de verplichtingen van Richtlijn 2001/42/EG in ieder geval worden nageleefd. Ter illustratie, wordt in bijlage 3 een schematisch overzicht weergegeven van hoe de integratie van het plan-MER zou kunnen verlopen in het kader van de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

- Onderzoek tot milieueffectrapportage: afslanking van de ontheffingsprocedure, versoepeling en vereenvoudiging

De procedure tot onderzoek van de plicht tot opmaak van een plan-MER volgens het D.A.B.M. loopt als volgt. In beginsel zijn bijna alle plannen en programma's onderworpen aan de plan-MER-plicht. De initiatiefnemer kan echter een ontheffing van rapporteringsplicht verkrijgen voor zover hij hiertoe een aanvraag indient bij de administratie. Dit betekent dat voor vele plannen en programma's de procedure moet worden doorlopen, terwijl dit niet nodig is. In geval van grensoverschrijdende effecten worden de bevoegde autoriteiten, lidstaten en/of gewesten hierover geconsulteerd. Vervolgens neemt de Vlaamse Regering of de administratie een beslissing over de al dan niet ontheffing. Een afschrift van de ontheffing wordt overgemaakt aan de initiatiefnemer en aan de Commissie van de Europese Gemeenschap en aan de geconsulteerde autoriteiten.

In plaats van de nadruk te leggen op de ontheffingsprocedure, legt het ontwerp van decreet de nadruk op het toepassingsgebied. Dit maakt de procedure minder omslachtig. Voor plannen en programma's waarop het ontwerp van decreet niet van toepassing is, moet geen onderzoek tot milieueffectrapportage worden uitgevoerd. Enkel voor plannen en programma's die in fase 3 (zie hoger) plan-MER-plichtig zijn, moet een onderzoek tot milieueffectrapportage (zie afdeling II van het ontwerp van decreet) worden uitgevoerd. Hierop is er een uitzondering voorzien voor

de plannen en programma's die van rechtswege plan-MER-plichtig zijn (zie hoger).

Tijdens het onderzoek tot milieueffectrapportage maakt de initiatiefnemer aan de administratie de documenten over waarin hij aangeeft of er volgens hem al dan niet een plan-MER moet worden opge maakt. De initiatiefnemer kan aan de hand van bepaalde redenen, die zijn opgesomd in het ontwerp van decreet, aantonen dat voor het plan of programma, dat volgens het ontwerp van decreet onder de plan-MER-plicht valt, er geen opmaak van milieueffectrapport is vereist. Het is de administratie die dan een beslissing neemt over de al of niet opmaak van een plan-MER.

Dit betekent dat overeenkomstig het ontwerp van decreet niet voor alle plannen en programma's een onderzoek tot milieueffectrapportage moet worden uitgevoerd en vervolgens een ontheffingsprocedure moet worden doorgevoerd.

- Kennisgeving en inhoudsafbakening van het plan-MER: integratie van de concrete inhoudsafbakening in de kennisgeving – tegemoetkoming aan Richtlijn 2001/42/EG en het Aarhus-Verdrag

Het verschil tussen het D.A.B.M. en het ontwerp van decreet op het niveau van de kennisgeving en de inhoudsafbakening ligt in het feit dat het ontwerp van decreet de inhoud van het plan-MER integreert in de kennisgeving. Door expliciet de inhoud van het plan-MER te integreren in de kennisgeving, krijgen de instanties en het publiek de mogelijkheid om zich uit te spreken over de concrete reikwijdte, het detailleringsniveau en inhoudelijke aanpak van het plan-MER.

Dit komt tegemoet aan artikel 5, lid 4, van Richtlijn 2001/42/EG en de artikelen 6 en 7 van het Aarhus-Verdrag, die de raadpleging van de instanties en het publiek opleggen aangaande de reikwijdte en het detailleringsniveau van het plan-MER.

Het D.A.B.M. is op dit vlak minder duidelijk maar beoogt hetzelfde doel. Zo bevat artikel 4.2.4., §2, van het D.A.B.M. een opsomming van de documenten en informatie die de kennisgeving ten minste moet bevatten. Deze kennisgeving geeft geen omschrijving van de inhoud van het plan-MER weer. De inhoud van het plan-MER wordt in het D.A.B.M. in artikel 4.2.7. van het D.A.B.M. opgenomen. Hierdoor

kan er dan ook onduidelijkheid ontstaan omtrent de omzetting van Richtlijn 2001/42/EG en het Aarhus-Verdrag.

Bijgevolg omschrijft artikel 4.2.8, §1, van het ontwerp van decreet dat de kennisgeving, naast de inhoud van de kennisgeving zoals voorzien in artikel 4.2.4, §2, van het D.A.B.M., tevens een concreet voorstel van de reikwijdte en het detailleringsniveau van het plan-MER moet bevatten. De inhoud die het plan-MER ten minste moet bevatten, is een weergave van bijlage I van Richtlijn 2001/42/EG, met uitzondering van punt f) dat aansluit bij het D.A.B.M. (zie artikel 4.7.2, §1, 2°, b), van het D.A.B.M.).

Daarnaast voorziet het ontwerp van decreet in een flexibeler mechanisme van raadpleging. Zo wordt de raadpleging anders georganiseerd. De administratie stelt de kennisgeving (met name het voorstel van reikwijdte, detailleringsniveau en aanpak van het plan-MER) ter beschikking van het publiek via drie kanalen ((i) via het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur; (ii) bij de initiatiefnemer en (iii) via de internetsite van de administratie). Daarnaast worden de instanties geraadpleegd. Zowel het publiek als de administratie kunnen aan de administratie hun opmerkingen laten geworden. Vervolgens neemt de administratie, zoals ook in het D.A.B.M. is voorzien, onder meer een beslissing over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER.

- Het onderzoek en het gebruik van het plan-MER: voorzien van actieve raadpleging van het publiek en de instanties overeenkomstig Richtlijn 2001/42/EG

Hoger werd reeds aangehaald dat het D.A.B.M. ondermeer de actieve raadpleging van het publiek en de instanties op het niveau van het ontwerp van plan of programma via het integratiespoor wenst te regelen. In de praktijk is daaraan nog geen verdere uitvoering gegeven.

Om de initiatiefnemer te wijzen op deze Europese verplichting van actieve raadpleging, werd deze bepaling expliciet opgenomen in het ontwerp van decreet.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 2

In artikel 2 worden een aantal definities, vermeld in artikel 4.1.1, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna afgekort: ‘D.A.B.M.’), aangepast, teneinde deze definities in overeenstemming te brengen met Richtlijn 2001/42/EG.

Paragraaf 1: Definitie van plan of programma

In de eerste plaats betreft het de definitie van plan of programma, zoals vermeld in artikel 4.1.1, §1, 4°, van het D.A.B.M. Deze definitie wordt aangepast en afgestemd op de definitie van plan of programma zoals opgenomen in artikel 2, a), van Richtlijn 2001/42/EG.

Artikel 2, (a), van Richtlijn 2001/42/EG definieert plan of programma als volgt:

“plannen en programma’s, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, als ook de wijzigingen ervan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en
- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven”.

De twee voorwaarden in bovenstaande definitie zijn cumulatief. Plannen of programma’s moeten dus zowel ‘door een bevoegde instantie worden opgesteld en/of vastgesteld’ als ‘door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven’.

In essentie stelt aldus de definitie van plan of programma volgens het D.A.B.M. dat ieder actiedocument dat aanzienlijke milieu- of veiligheidseffecten voor het grondgebied van het Vlaamse Gewest kan hebben, als een plan of programma moet worden aangemerkt. Zowat alle mogelijke plannen kunnen dan ook onder deze definitie worden gebracht, hetgeen niet de bedoeling is van Richtlijn 2001/42/EG.

In het ontwerp van decreet luidt de definitie van plan of programma dan ook, overeenkomstig Richtlijn 2001/42/EG, als volgt:

“plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat

- a) door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Regering te worden vastgesteld, en;
- b) op grond van decretale of bestuursrechtelijke bepalingen moeten worden opgemaakt.”.

Opdat een plan of programma aldus onder de plan-MER-plicht zou kunnen vallen, zullen drie voorwaarden cumulatief moeten worden voldaan:

1. door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau opgesteld:

voor de invulling van het begrip ‘instantie’ verwijzen de Richtsnoeren⁴ naar de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, dat het begrip ‘instantie’ definieert als ieder lichaam, ongeacht de juridische vorm en de geografische reikwijdte (nationaal, regionaal of lokaal) van de bevoegdheden van dat lichaam, dat krachtens een overheidsmaatregel belast is met de uitvoering van een dienst van openbaar belang, onder toezicht van de overheid⁵. In het arrest Foster definieerde het Hof ‘instantie’ als een lichaam, ongeacht de juridische vorm, dat krachtens een overheidsmaatregel is belast met de

uitvoering van een dienst van openbaar belang, onder toezicht van de overheid en dat hiertoe over bijzondere, verder gaande bevoegdheden beschikt dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden.

Aangezien deze jurisprudentiële criteria voor het bepalen van een ‘instantie’ kunnen wijzigen, werd er niet voor geopteerd om de huidige criteria vast te leggen bij decreet. Wel wordt rekening gehouden met de bedoeling van deze rechtspraak.

Zo kan hieruit worden afgeleid dat in de eerste plaats overheidsinstanties worden bedoeld. Daarnaast worden, gelet op de bewoordingen “ongeacht haar juridische vorm”⁶, tevens privaatrechtelijke rechtspersonen bedoeld die optreden als een administratieve overheid. Een administratieve overheid zal moeten worden geïnterpreteerd overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State en het Hof van Cassatie ter zake. Luidens de Belgische rechtspraak kunnen rechtspersonen met een private rechtsvorm enkel een administratieve overheid zijn, indien zij beschikken over een eenzijdig bindende beslissingsbevoegdheid⁷. Noch het feit dat zij belast zijn met taken van algemeen belang, noch het feit dat zij door de overheid worden gecontroleerd, of dat de overheid erin deelneemt, kunnen personen met private rechtsvorm verheffen tot een administratieve overheid, indien zij niet beschikken over de bevoegdheid om gezagshandelingen te stellen. In zijn arrest Meulenijzer heeft het Hof van Cassatie overigens verduidelijkt dat het ontbreken van een organieke band met de overheid de kwalificatie als administratieve overheid niet per se uitsluit. Volgens het Hof van Cassatie kan het ontbreken van een organieke band immers gecompenseerd worden door een erkenning die de overheid toestaat de werking van de erkende personen te bepalen en te controleren⁸. Zuiver private rechtspersonen worden niet gevisieerd.

Toegepast op de Vlaamse interne rechtsorde, kan het woord ‘instantie’ bijvoorbeeld duiden op de volgende instellingen:

⁴ Zie punt 3.12 van de Richtsnoeren.

⁵ H.v.J., 12 juli 1990, nr. C-188/89, Foster en anderen v. British Gas, *Jur.* 1990, I-03313; zie ook H. v. J., 4 december 1997, gevoegde zaken C-253/96 tot en met C-258/96, *Jur.* 1997, I, 6907, H.v.J. 22 juni 1989, zaak 103/88, Fratelli Costanzo, *Jur.* 1989, blz. 1839, r.o. 31.

⁶ Zie H.v.J., 12 juli 1990, nr. C-188/89, Foster en anderen v. British Gas, *Jur.* 1990, I-03313.

⁷ Zie Cass., Gimvindus, 14 februari 1997, *R. W.*, 1996-1997, 1433, concl. adv-gen. Dubrulle; Cass., BATC, 10 september 1999, *A.J.T.*, 1999-2000, 504-506, noot.

⁸ Cass., Meulenijzer, 6 september 2002, *R. W.*, 2002-2003, 819.

- 1° het Vlaams Parlement en de eraan verbonden instellingen;
- 2° de diensten, intern of extern verzelfstandigde agentschappen, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest;
- 3° de provincies;
- 4° de gemeenten en districten;
- 5° de andere gemeentelijke en provinciale instellingen, met inbegrip van de verenigingen zonder winstoogmerk waarin één of meer gemeenten of provincies minstens de helft van de stemmen in één van de beheersorganen heeft of de helft van de financiering voor haar rekening neemt, en autonome provincie- en gemeentebedrijven;
- 6° de vereniging van provincies en gemeenten en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals bedoeld in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, een intergemeentelijk samenwerkingsverband;
- 7° de polders bedoeld in de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders, en de wateringen, bedoeld in de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen;
- 8° de instellingen bedoeld in het decreet van 18 juli 2003 betreffende intergaal waterbeleid;
- 9° alle andere publiekrechtelijke rechtspersonen of privaatrechtelijke rechtspersonen, die optreden als een administratieve overheid.

De federale overheid wordt met het begrip ‘instantie’ niet geïnviseerd. Federale plannen kunnen een kader vormen voor een Vlaams project, dat onderworpen is aan de MER-plicht. Echter, de beslissing om een plan-MER op te maken, moet worden genomen op plan-niveau (en niet op project-niveau). Bijgevolg zullen federale plannen, ook al vormen zij een kader voor regionale projecten, moeten worden beoordeeld op het vlak van milieueffectrapportage door de federale overheid, zijnde de initiatiefnemer van het federaal plan of programma.

2. door een instantie vastgesteld of middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering vastgesteld;

nadat het plan of programma werd opgesteld door de instantie, zoals hiervoor gedefinieerd, moet het plan of programma worden goedgekeurd hetzij door dezelfde instantie of de toezichhoudende instantie, hetzij door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering middels een formele wetgevingsprocedure.

Deze procedure kan voorgeschreven zijn op gewestelijk, provinciaal of lokaal niveau. Ruimtelijke uitvoeringsplannen of een oppervlakedelfstoffenplan worden bijvoorbeeld door een wetgevingsprocedure tot stand gebracht.

3. die op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen voorgeschreven:

decretale of bestuursrechtelijke bepalingen moeten voorschrijven dat een plan of programma moet worden opgesteld en/of vastgesteld, opdat het betreffende plan of programma onder het toepassingsgebied valt. Het moet gaan om bepalingen die een wettelijke plicht opleggen dat een plan of programma zou worden opgesteld. Dit betekent bijvoorbeeld dat plannen die vrijwillig worden opgesteld omdat de wetgeving in vrijblijvende bewoordingen is omschreven (“kan”), of omdat het opstellen niet bij regelgeving is geregeld, buiten het toepassingsgebied vallen. Zo zullen beleidsinitiatieven zoals sommige masterplannen, ondersteuningsplannen, strategische plannen, enzovoort niet onder de definitie van plan of programma vallen, omdat deze plannen zonder uitdrukkelijke juridische grondslag worden opgesteld.

Onder “op grond van decretale bepalingen” moet worden begrepen zowel de bepalingen van een decreet als de bepalingen ter uitvoering van een decreet.

Deze lezing sluit aan bij Richtlijn 2001/42/EG en de Richtsnoeren van de Europese Commissie ter uitvoering van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s (punt 3.16) (hierna afgekort: “Richtsnoeren”). De Richtsnoeren zijn niet-bindend en verschaffen toelichting ter verduidelijking van Richtlijn 2001/42/EG (zie punt 1.5. van de Richtsnoeren).

Echter staat het de overheid van wie het initiatief uitgaat tot opmaak van een beleidsvisie, strategie of andere plannen en programma’s die niet vallen onder de definitie van ‘plan of programma’ vrij om op vrijwillige basis een plan-MER op te stellen. In dat geval

is de initiatiefnemer niet gebonden door deze regeling.

Tot slot, vallen niet alleen nieuwe plannen of programma's, maar ook gehele of gedeeltelijke wijzigingen (of herzieningen zoals in het decreet van 18 mei 1999 houdende de ruimtelijke ordening) onder de definitie.

Paragraaf 2: Definitie van initiatiefnemer

Om in overeenstemming te zijn met de gewijzigde definitie van plan of programma, wordt de definitie van initiatiefnemer, vermeld in artikel 4.1.1., §1, 13°, b), van het D.A.B.M. aangepast. De initiatiefnemer van de opmaak van het plan-MER zal de instantie zijn die het initiatief neemt om een plan of programma op te stellen of te wijzigen. In bepaalde gevallen zal de instantie die het initiatief neemt en de instantie die als eindverantwoordelijke het plan of programma goedkeurt, dezelfde zijn. In andere gevallen zal dit verschillen. Het is in ieder geval de bedoeling om deze instantie te viseren die het initiatief neemt om een plan of programma op te maken of te wijzigen. Deze zienswijze sluit ook aan bij Richtlijn 2001/42/EG ("die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld"). De initiatiefnemer zal veelal in de decreetgeving of bestuursrechtelijke bepalingen zijn aangeduid. Indien dit niet het geval is, dan is de initiatiefnemer diegene die hiertoe vrijwillig overgaat.

Paragraaf 3: Definitie van Verdrag

Om de leesbaarheid van het ontwerp te verhogen, wordt een definitie van 'Verdrag' opgenomen. Met 'Verdrag' wordt bedoeld: het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband ondertekend in Espoo op 25 februari 1991. Dit verdrag legt, ingeval van grensoverschrijdende milieueffecten, de noodzaak op tot raadpleging van grensoverschrijdende autoriteiten en lidstaten.

Paragraaf 4 bevat een decreettechnische wijziging.

Artikel 3

Artikel 3 past de artikelnummering aan, die wordt gewijzigd door dit decreet, meer bepaald betreffende de kennisgeving en de inhoudsafbakening van de plan-MER.

Artikel 4

Artikel 4 vervangt integraal 'Hoofdstuk II – Milieueffectrapportage over plannen en programma's' van titel IV van het D.A.B.M. Daarbij worden de verschilpunten weggewerkt die thans bestaan tussen Richtlijn 2001/42/EG enerzijds en het D.A.B.M. anderzijds. Daarnaast voorziet het ontwerp van decreet in een flexibeler en eenvoudiger mechanisme, dat rekening houdt met de verplichtingen opgelegd in Richtlijn 2001/42/EG.

Het nieuwe hoofdstuk II bestaat uit vijf afdelingen:

Afdeling I – Werkingssfeer

Afdeling II – Onderzoek tot milieueffectrapportage

Afdeling III – Kennisgeving en inhoudsafbakening van het voorgenomen plan-MER

Afdeling IV – Het opstellen van het plan-MER

Afdeling V – Het onderzoek en het gebruik van het plan-MER

Deze afdelingen worden hierna besproken.

Enkele bepalingen van de huidige regeling (D.A.B.M.) worden weerhouden (zoals bv. afdeling IV – opstellen van het plan-MER). Om de leesbaarheid te verhogen, werd er geopteerd om een volledige tekst op te nemen. Indien een bepaling een weergave is van het D.A.B.M., dan wordt dit uitdrukkelijk vermeld. Het is gepast hier reeds te vermelden dat de afdelingen II, III, IV en V onder hoofdstuk I onverkort blijven gelden.

Met betrekking tot afdeling IV – Relaties tussen rapportages, in het bijzonder artikel 4.1.5. van het D.A.B.M., moet worden gewezen op de relatie tussen plan-MER en project-MER. Overeenkomstig artikel 11, 1, van Richtlijn 2001/42/EG laat een krachtens Richtlijn 2001/42/EG uitgevoerde milieubeoordeling de voorschriften van Richtlijn 85/337/EEG en alle andere regels van het Gemeenschapsrecht onverlet. Men gaat er in eerste instantie van uit dat de beide Richtlijnen elkaar niet overlappen, omdat plannen en/of programma's duidelijk onderscheiden zijn van projecten, tenzij die plannen en programma's gerealiseerd moeten worden door verscheidene projecten waarop Richtlijn 85/337/EEG van toepassing is, bv. mobiliteitsplannen. In geval van overlapping dienen beide richtlijnen cumulatief te worden toegepast. Deze cumulatieve toepassing van Richtlijn 2001/42/EG en Richtlijn 85/337/EEG heeft tot gevolg dat binnen beide rapporteringen zal worden nagegaan of er aanzienlijke milieueffecten zijn en welke alternatieven kunnen

worden voorgesteld. Dit brengt ook met zich mee dat het ene (plan-MER/project-MER) ten opzichte van het andere (project-MER/plan-MER), niet is gebonden door de alternatieven die zijn voorgesteld of onderzocht. Een project-MER kan dus met andere woorden andere alternatieven onderzoeken dan deze die zijn onderzocht in de plan-MER. Een plan-MER voor bijvoorbeeld een RUP bevat immers het onderzoek naar alternatieven die op het planniveau van belang zijn en die bijgevolg een ruimtelijke weerslag hebben op dat niveau. Een project-MER voor het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor het realiseren van een RUP bevat het onderzoek van alternatieven die op het projectniveau van belang zijn en die verder de beslissingen van het plan detailleren of verfijnen. Indien naar aanleiding van het openbaar onderzoek over een project-MER gevraagd wordt om alternatieven van het planniveau te onderzoeken dan wordt dit bezwaar weerlegd door te verwijzen naar het onderzoek dat op planniveau gebeurde. De goedkeuring van een plan-MER kan niet terug in vraag gesteld worden bij het opstarten van een project-MER.

Daarnaast moet worden onderstreept dat artikel 4.1.5. van het D.A.B.M. niet de bedoeling heeft om de adviezen of opmerkingen die men bijvoorbeeld kan maken tijdens de opmaak van een plan-MER, over een plan-MER, te laten geschieden tijdens de opmaak van een project-MER. Zowel de Richtlijnen als de decreetgever hebben in voldoende mate inspraak voorzien tijdens de opmaak van beide rapporten, zijnde het plan- en de project-MER. Indien er opmerkingen over het plan-MER worden gemaakt naar aanleiding van de raadpleging over de project-MER, dan kan met deze opmerkingen in beginsel geen rekening worden gehouden. De decreetgever wenst zowel de overheid als de burger te wijzen op hun verplichtingen. De overheid om in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur rekening te houden met de gemaakte opmerkingen die relevant zijn voor het plan-MER of de project-MER. De burger om in het kader van het beginsel van behoorlijk burgerschap⁹, zijn rechten op het gepaste ogenblik te doen gelden en niet te wachten om pas tijdens de opmaak van de project-MER zich te beklagen over het plan-MER, en dit terwijl hij reeds in het kader van de plan-MER-procedure deze inspraakmogelijkheid heeft gekregen (in dat geval is er sprake van rechtsverwerking). De wisselwerking voorzien in artikel 4.1.5. van het D.A.B.M. mag aldus geen nodeloze vertragingen met zich meebrengen, maar dient aanvullend en nuttig te zijn ten aanzien van het rapport in kwestie.

⁹ Zie o.m. DE STAERCKE, J., *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap*, Brugge, Van den Broele, 2002, 140p.; DE STAERCKE, J., "Algemene beginselen van behoorlijk burgerschap. Naar een wederkerig bestuursrecht?" *Jura Falconis*, 2001-2002, 505-535; VAN GERVEN, W., *Beginnelsen van behoorlijk handelen*, Brussel, Story-Scientia, 1983, 21 p.

lijkheid heeft gekregen (in dat geval is er sprake van rechtsverwerking). De wisselwerking voorzien in artikel 4.1.5. van het D.A.B.M. mag aldus geen nodeloze vertragingen met zich meebrengen, maar dient aanvullend en nuttig te zijn ten aanzien van het rapport in kwestie.

AFDELING I

Werkingsfeer

Deze afdeling regelt de werkingssfeer van de milieueffectrapportage over plannen en programma's. De werkingssfeer wordt opgedeeld in drie onderafdelingen: (i) het toepassingsgebied, (ii) de plicht tot opmaak van een plan-MER, (iii) het integratiespoor.

Om de werkingssfeer te bepalen, wordt op gefaseerde wijze te werk gegaan.

De eerste fase wordt bepaald door de afbakening van de definitie 'plan of programma'. Er moet worden nagegaan of het voorgenomen plan of programma valt onder de definitie van plan of programma, alvorens het plan of programma onder het toepassingsgebied van dit ontwerp van decreet kan vallen (zie hoger).

Eens het voorgenomen plan of programma onder de definitie van plan of programma valt, moet worden nagegaan of het betrokken plan of programma onder het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet valt (fase twee). Merk op dat het toepassingsgebied niet gelijk staat met de plan-MER-plicht, dat pas in fase drie wordt behandeld. Dit betekent dat niet voor alle plannen en programma's waarop dit ontwerp van decreet van toepassing is, er een plan-MER-plicht geldt. De bedoeling van fase twee is om via het afbakenen van het toepassingsgebied sneller en efficiënter te kunnen nagaan welke plannen en programma's uiteindelijk onderworpen zijn aan de plan-MER-plicht. Vandaar dat stapsgewijs te werk wordt gegaan.

ONDERAFDELING I

Het toepassingsgebied

Artikel 4.2.1.

– Algemene bepaling

Artikel 4.2.1. van het D.A.B.M. verleent de mogelijkheid aan de Vlaamse Regering om aan de hand van de criteria opgesomd in bijlage I de plannen en pro-

gramma's aan te duiden die onder het toepassingsgebied vallen. Zo beschikt de Vlaamse Regering over de ruime bevoegdheid om plannen en programma's te onderwerpen aan de plan-MER-plicht, rekening houdende met (i) verscheidene kenmerken van plannen en programma's en (ii) de kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed. Naast deze mogelijkheid beschikt de Vlaamse Regering ook nog eens over de mogelijkheid om geval per geval en aan de hand van de criteria opgesomd in bijlage I, plannen en programma's te onderwerpen aan de MER-plicht, omdat deze plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (artikel 4.2.2., §2, van het D.A.B.M.). Voor de verschillpunten tussen Richtlijn 2001/42/EG en het D.A.B.M. wordt verwezen naar blz. 4 van deze memorie (verschillpunten met betrekking tot de afbakening van het toepassingsgebied).

Het D.A.B.M. wordt via dit ontwerp van decreet dan ook afgestemd op de vereisten van Richtlijn 2001/42/EG. Om deze correct te kunnen naleven, wordt een onderscheid gemaakt tussen het toepassingsgebied en de plicht tot opmaak van een plan-MER (of rapporteringsplicht). Niet voor alle plannen en programma's waarop dit decreet van toepassing is, geldt er immers een rapporteringsplicht. Wel zal via het afbakenen van het toepassingsgebied, sneller en efficiënter kunnen worden nagegaan welke plannen en programma's onder de plicht tot opmaak van een plan-MER vallen.

Het toepassingsgebied zoals voorzien in het ontwerp van decreet wordt in twee onderdelen opgesplitst:

1°, overeenkomstig artikel 3 van Richtlijn 2001/42/EG worden plannen en programma's geïseerd die "een kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project" (artikel 4.2.1., eerste lid, van het ontwerp van decreet);

2°, plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een passende beoordeling is vereist uit hoofde van artikel 36ter, §3, lid 1, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna afgekort: 'decreet Natuurbehoud')¹⁰ (artikel 4.2.1., tweede lid, van het ontwerp van decreet).

1° Plannen en programma's die 'een kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project'.

Met betrekking tot de door Richtlijn 2001/42/EG geïseerde plannen en programma's, zoals weergegeven in artikel 3 van Richtlijn 2001/42/EG, werd gezocht naar een gemeenschappelijk aanknopingspunt.

Met uitzondering van de plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling is vereist uit hoofde van artikel 36ter van het decreet Natuurbehoud (zie artikel 3, lid 2, b), van Richtlijn 2001/42/EG), moeten alle geïseerde plannen en programma's volgens Richtlijn 2001/42/EG een "kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project".

Dit blijkt uit artikel 3, lid 2, sub a), van Richtlijn 2001/42/EG:

"Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten".

Alsook uit artikel 3, lid 3, van Richtlijn 2001/42/EG:

"3. Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben."

En uit artikel 3, lid 4, van Richtlijn 2001/42/EG:

"4. Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben."

Lid 4 van Richtlijn 2001/42/EG moet immers worden gelezen als andere plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van een toekomstige vergunning voor projecten, dan die plannen en programma's vermeld in lid 2. Dit blijkt duidelijk

¹⁰ Ter omzetting van de artikelen 6 en 7 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna).

uit de Engelstalige en Duitstalige versie van Richtlijn 2001/42/EG, alsook uit de Europese Richtsnoeren (3.37). Met andere woorden, andere plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van een toekomstige vergunning, maar die buiten de sectoren vallen, zoals opgesomd in artikel 3, lid 2, a), van Richtlijn 2001/42/EG, of die betrekking hebben op projecten die niet in de bijlagen bij Richtlijn 85/337/EEG worden genoemd, worden hier geïmplementeerd.

Dit betekent dat het gemeenschappelijk criterium dat in de hierboven geciteerde plannen en programma's terug te vinden is, het criterium is van "een kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project".

Het begrip 'project' moet overeenkomstig Richtlijn 2001/42/EG en de Richtsnoeren¹¹ worden gelezen in de zin van artikel 1, punt 2, lid 1, van Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna afgekort: 'Richtlijn 85/337/EEG'). "Project" wordt in artikel 1, 2, van Richtlijn 85/337/EEG gedefinieerd als:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken;
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten."

Deze projecten kunnen al dan niet onderworpen zijn aan de plicht tot opmaak van een MER overeenkomstig Richtlijn 85/337/EEG. Daarbij kan het gaan om projecten van privaatrechtelijke of publiekrechtelijke aard. Wat van belang is, is dat het begrip 'project' overeenstemt met de definitie van Richtlijn 85/337/EEG. Het is dus in deze fase van afbakening van het toepassingsgebied niet nodig om na te gaan of de projecten vallen onder hetzij de categorieën die in bijlage I hetzij die welke in bijlage II van Richtlijn 85/337/EEG worden opgesomd. De interpretatie van 'project' dient in overeenstemming te zijn met de wijze waarop dit woord in Richtlijn 2001/42/EG wordt gebruikt. Gezien de conceptuele en linguïstische overeenkomsten tussen het tweede en het vierde lid van artikel 3 van Richtlijn 2001/42/EG (zie hoger), geldt hetzelfde voor het gebruik van het woord

'project' in het vierde lid. Artikel 3, lid 4, van Richtlijn 2001/42/EG viseert onder meer plannen en programma's die betrekking hebben op projecten die niet in de bijlagen bij Richtlijn 85/337/EEG worden genoemd. De definitie van 'project' die in Richtlijn 2001/42/EG wordt gegeven, is dus zowel in lid 4 als in lid 2 van toepassing (zie 3.37 van de Richtsnoeren).

In deze fase van afbakening van het toepassingsgebied, wordt met 'project' zowel de gevallen bedoeld in artikel 3, lid 2 als artikel 3, lid 4, van Richtlijn 2001/42/EG geïmplementeerd.

Wat juist wordt bedoeld met "kader vormen voor ..." wordt in Richtlijn 2001/42/EG niet toegelicht.

In het ontwerp van decreet wordt met het begrip 'kader' een zekere vorm van binding voor een later vergunningsbesluit over een project bedoeld. Het plan of programma vormt hierbij in principe de grondslag voor een toekomstige vergunning voor een project. Deze grondslag kunnen criteria of voorwaarden zijn op basis waarvan de vergunningverlenende instantie over een vergunningsaanvraag beslist. "Het kader vormen voor" moet dus geïnterpreteerd worden dat het plan of programma een kader bepaalt waarin de uitvoering van projecten kan worden toegestaan middels het verkrijgen van een vergunning. Er zal dus in de eerste plaats worden nagegaan welke vergunningen nodig zijn om projecten te vergunnen. In de praktijk gaat het veelal om de stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning en melding¹², de verkavelingsvergunning, de ontginningsmachtiging en de natuurvergunning. Vervolgens moet worden nagegaan welke plannen en programma's een kader vormen voor deze vergunningen, meer in het bijzonder welke plannen en programma's de basis vormen voor de toekenning van een dergelijke vergunning.

Zo vormt bijvoorbeeld een ruimtelijk structuurplan een kader voor een ruimtelijk uitvoeringsplan. Een ruimtelijk uitvoeringsplan daarentegen vormt een

¹¹ Zie punt 3. 22, 3.29 en 3.37 van de Richtsnoeren.

¹² Een melding is geen vergunning, maar een melding houdt tevens een toelating in om bepaalde activiteiten uit te voeren. Een melding (tot hogere klasse of van verandering in de zin van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning) van een reeds vergunde inrichting (dat niet is vermeld in de bijlagen van Richtlijn 85/337/EEG) kan bijvoorbeeld een dergelijke inrichting verheffen tot een project dat vernoemd is in de bijlagen van Richtlijn 85/337/EEG of er voor zorgen dat de inrichting aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken.

kader voor een vergunning. Een afvalbeleidsplan overeenkomstig het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen of een mobiliteitsplan dat door de Vlaamse Regering wordt goedgekeurd, kan het kader vormen voor een ruimtelijk uitvoeringsplan, dat op haar beurt een kader vormt voor de vergunning van het desbetreffende project. In de beide voorbeelden valt het ruimtelijk uitvoeringsplan onder het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet, omdat dit het kader vormt voor de toekenning van een vergunning. Vervolgens moet worden nagegaan of het ruimtelijk uitvoeringsplan onderworpen is aan de plan-MER-plicht (zie infra).

“Het kader vormen voor ...” is niet gelimiteerd tot het toekennen van een nieuwe vergunning, maar slaat ook op het vaststellen van nieuwe voorwaarden van een reeds bestaande vergunning. Met andere woorden, indien een plan of programma rechtstreeks de basis vormt voor het opleggen van nieuwe vergunningsvoorwaarden voor een project, dan vallen ook deze plannen of programma's onder het toepassingsgebied. Een wijziging wordt aldus op dezelfde wijze behandeld als een plan of programma zelf en moet dan ook aan een milieubeoordeling worden onderworpen indien de wijziging onderworpen is aan de in artikel 3 van Richtlijn 2001/42/EG gestelde voorwaarden.¹³

De Richtsnoeren maken het onderscheid tussen enerzijds wijzigingen aan een plan of programma en anderzijds wijzigingen aan individuele projecten die in het plan of programma zijn voorzien.¹⁴ In het tweede geval (waarbij na vaststelling van het plan of programma individuele projecten worden gewijzigd) is volgens de Richtsnoeren Richtlijn 2001/42/EG niet van toepassing, maar wel Richtlijn 85/337/EG.

Aldus zal er vooreerst moeten worden nagegaan of het voorgenomen plan of programma, of de wijziging ervan, voldoet aan de voorwaarden opgesomd in de definitie van ‘plan of programma’.

Vervolgens moet worden nagegaan of het plan of programma, of de wijziging ervan, een concreet kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.

Voor de toepassing en de interpretatie van het begrip ‘het kader vormen voor’, moet verwezen worden naar de Richtsnoeren bij de Richtlijn, en meer bepaald in de bepalingen 3.23, 3.24 en 3.25.

2° Plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een passende beoordeling is vereist uit hoofde van artikel 36ter van het decreet Natuurbehoud¹⁵

Lid 2 van artikel 4.2.1. van het ontwerp van decreet behandelt de plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een passende beoordeling is vereist uit hoofde van artikel 36ter van het decreet Natuurbehoud (zie artikel 3, lid 2, b), van Richtlijn 2001/42/EG). Het gaat hier over plannen en programma's in het algemeen, met andere woorden die al dan niet een kader vormen voor de toekenning van een vergunning van een project. Deze categorie van plannen en programma's vormt aldus ene uitzondering op de hogervermelde plannen en programma's onder §1.

Het gaat om een door Richtlijn 2001/42/EG vastgestelde verplichte categorie van plannen en programma's waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van de artikelen 6 of 7 van de Habitatrichtlijn. Deze bepaling werd omgezet in artikel 36ter, §3, lid 1, van het decreet Natuurbehoud. Een passende beoordeling op grond van de Habitatrichtlijn moet, ingevolge artikel 6, derde lid, worden opgemaakt voor een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone in de zin van artikel 36bis van het decreet Natuurbehoud kan veroorzaken. In beginsel strekt deze bepaling zich uit tot elke denkbare activiteit die deze gevolgen kan hebben. Aldus zal in het kader van artikel

¹³ In de zaken Grosskrotzenburg (C-431/92) en Kraaijeveld (C-72/95) ging het Hof van Justitie in op wijzigingen of uitbreidingen van projecten en oordeelde dat wijzigingen of uitbreidingen van bestaande projecten aan een m.e.r. moesten worden onderworpen als ze door hun omvang of schaal of andere factoren onder de m.e.r.-plicht voor een nieuw project van dat type zouden vallen.

¹⁴ Par. 3.9 Richtsnoeren.

¹⁵ Ter omzetting van de artikelen 6 en 7 van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

36ter, §3, lid 1, van het decreet Natuurbehoud geval per geval moeten worden beoordeeld of het plan of programma de bedoelde betekenisvolle gevolgen kan hebben. Hieronder kunnen verscheidene plannen en programma's vallen. Dit kunnen plannen en programma's zijn die zeer milieubelastende activiteiten voorzien, of die activiteiten voorzien die op zichzelf niet als milieubelastend zijn aan te merken, maar die vanwege de locatie waar ze worden gerealiseerd betekenisvolle gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone, zoals aangeduid op grond van artikel 36bis van het decreet Natuurbehoud.

De vraag rijst of het enkel juridisch afgebakende speciale beschermingszoneen betreft, of ook feitelijk gekwalificeerde speciale beschermingszone en (dit zijn gebieden die feitelijk aan de criteria van beschermde speciale beschermingszone en voldoen, maar die door de betrokken overheid niet als dusdanig zijn voorgesteld, noch zijn opgenomen in de lijst van de beschermde speciale beschermingszones). Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de feitelijk gekwalificeerde speciale beschermingszoneen niet onderworpen zijn aan de passende beoordeling uit de Habitatrichtlijn¹⁶. Hieruit zou men kunnen afleiden dat indien een plan of programma betekenisvolle gevolgen heeft voor een feitelijk gekwalificeerd speciale beschermingszone, er geen passende beoordeling vereist is en aldus ook geen plan-MER-plicht geldt.

Daarnaast heeft het Hof van Justitie in het arrest van 13 januari 2005¹⁷ ook gesteld dat gebieden van communautair belang in de zin van bijlage III, fase 2, punt 1, bij de Habitatrichtlijn evenmin onderworpen zijn aan de passende beoordeling overeenkomstig artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de Habitatrichtlijn. Gebieden van communautair belang zijn gebieden die door de lidstaten op grond van artikel 4, lid 1, van de Habitatrichtlijn zijn aangeduid als gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats of prioritaire soorten, maar die overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de Habitatrichtlijn nog niet zijn opgenomen in de door de Commissie vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang. Het Hof heeft in dat arrest zeer duidelijk gesteld dat: "artikel 4, lid 5, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de bescher-

mingsmaatregelen van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de richtlijn enkel moeten worden vastgesteld voor de gebieden die overeenkomstig artikel 4, lid 2, derde alinea, van de richtlijn opgenomen zijn in de door de Commissie volgens de procedure van artikel 21 van deze richtlijn vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang".

Deze rechtspraak vindt men ook terug in artikel 36bis, §15, van het decreet Natuurbehoud dat bepaalt dat van zodra een gebied, dat in aanmerking komt als speciale beschermingszone, definitief is vastgesteld in de zin van §6 of §12, wordt het voor de toepassing van ondermeer artikel 36ter van het decreet Natuurbehoud beschouwd als een speciale beschermingszone.

Het gaat overigens niet alleen om speciale beschermingszoneen, maar tevens om vogelrichtlijngebieden in de zin van de Vogelrichtlijn. Artikel 7 van de Habitatrichtlijn verwijst immers naar artikel 4 van de Vogelrichtlijn.

De habitat- en vogelrichtlijngebieden werden reeds aangeduid door respectievelijk het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones, en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand betreffende de speciale beschermingszone '3.2. Poldercomplex', zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2000. Er moet aldus worden nagegaan of een plan of programma betekenisvolle gevolgen kan hebben voor een door de Vlaamse Regering op grond van artikel 36bis van het decreet Natuurbehoud aangeduid habitat- of vogelrichtlijngebied.

Plannen zoals bijvoorbeeld ruimtelijke uitvoeringsplannen, mobiliteitsplannen, bekkenbeheersplannen kunnen betekenisvolle gevolgen hebben op deze gebieden, doch dit moet steeds in concreto worden getoetst.

De mogelijkheid bestaat om de passende beoordeling als een onderdeel van het plan-MER te integreren in

¹⁶ H.v.J., C-374/98, 7 december 2000, *Commissie t. Franse Republiek*, Jur. 2000, I-10799 (overw. 57).

¹⁷ H.v.J., C-117/03, 13 januari 2005.

het plan-MER Dit zal gebeuren in artikel 36ter, §3, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Artikel 4.2.2.

Artikel 4.2.2. van ontwerp van decreet bepaalt welke plannen of programma's niet onder het toepassingsgebied vallen. Het gaat om de volgende plannen of programma's:

- a) plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie;
- b) financiële of begrotingsplannen en -programma's;
- c) plannen of programma's die worden medegefinancierd in het kader van de huidige programmeringsperiode 2000-2006 betreffende de EG-Verordening nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen en de programmeringsperiode 2000-2006 en 2000-2007 van de EG-Verordening nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL).

Met uitzondering van plannen of programma's die uitsluitend bestemd zijn voor noodsituaties, is deze bepaling een weergave van Richtlijn 2001/42/EG. Richtlijn 2001/42/EG somt in artikel 3, punt 8, niet alleen de plannen en programma's, vermeld in het ontwerp van decreet onder a), b) en c), op, maar ook plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor noodsituaties. Deze laatstvernoemde plannen en programma's worden in het ontwerp van decreet niet uitgesloten van het toepassingsgebied, maar wel van de plan-MER-plicht. Het ontwerp van decreet maakt immers een onderscheid tussen het toepassingsgebied en de rapporteringsplicht. Plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor noodsituaties vallen echter wel binnen het toepassingsgebied, doch buiten de plan-MER-plicht. Luidens het toepassingsgebied kunnen immers plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor noodsituaties, plannen en programma's zijn die een kader vormen voor de toekenning van een vergunning van een project. Aldus moeten deze plannen niet van het toepassingsgebied worden uitgesloten. Wel zullen zij worden uitgesloten van de rapporteringsplicht (zie toelichting bij artikel 4.2.3., §4, van het D.A.B.M.).

Deze redenering gaat in beginsel ook op voor plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie. Immers kan een plan of programma het kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor bijvoorbeeld het bouwen van opslagplaatsen voor munitie in het kader van nationale defensie. Echter betreffen de plannen en programma's die uitsluitend betrekking hebben op nationale defensie een federale aangelegenheid, zodat deze plannen en programma's hier niet worden gevisieerd en buiten het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet vallen. Het ontwerp van decreet regelt immers overeenkomstig artikel 1 enkel een gewestaangelegenheid.

ONDERAFDELING II

De plicht tot opmaak van een plan-MER

Artikel 4.2.3, §1

Artikel 4.2.3, §1, van het ontwerp van decreet bevat een algemene bepaling tot duiding van de onderafdeling. Deze onderafdeling duidt aan dat de voorgenomen plannen en programma's, die overeenkomstig artikel 4.2.1. onder het toepassingsgebied van dit decreet vallen, en die alvorens ze kunnen worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage moeten worden onderworpen. Met andere woorden, voor alle plannen en programma's, die onder het toepassingsgebied vallen, moet worden nagegaan of deze plannen of programma's krachtens de bepalingen van dit hoofdstuk onder de rapporteringsplicht vallen of niet.

Dit belet niet dat een Vlaams minister binnen zijn bevoegdheid kan beslissen vrijwillig over te gaan tot de opmaak van een plan-MER.

Ter verduidelijking herhaalt deze bepaling dat ook wijzigingen van een plan of programma worden gevisieerd. In de volgende bepalingen, onderdeel van artikel 4.2.3., wordt dit niet meer uitdrukkelijk herhaald, aangezien een wijziging reeds is gevisieerd in de definitie van plan of programma.

Artikelen 4.2.3, §2

Binnen de eerste groep van plannen en programma's, die een kader vormen voor de toekenning van

een vergunning voor een project, wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- 1° enerzijds een plan of programma, of de wijziging ervan, dat overeenkomstig artikel 4.2.1. onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik regelt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt (artikel 4.2.3., §2, van dit ontwerp);
- 2° anderzijds een plan of programma, of de wijziging ervan, dat overeenkomstig artikel 4.2.1. onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik regelt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt (artikel 4.2.3., §3, van dit ontwerp).

Voor plannen en programma's, die vermeld zijn onder 1° is de rapporteringsplicht van tweeërlei aard.

- Punt 1) voorziet in een verplichte categorie van plannen en programma's die, zoals Richtlijn 2001/42/EG het voorschrijft, van rechtswege onder de rapporteringsplicht vallen. Met andere woorden, in dat geval wordt er van uit gegaan dat deze plannen en programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, zonder dat er daadwerkelijk een onderzoek is vereist. Deze eerste categorie van verplichte plannen en programma's zijn de plannen en programma's die worden voorbereid met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor projecten opgesomd in de bijlagen I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage. Wil een plan of programma aldus onder de rapporteringsplicht vallen, dan moeten alle twee de daarin vermelde voorwaarden cumulatief zijn vervuld: het plan of programma moet zijn voorbereid voor één of meer van de limitatief opgesomde sectoren (landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik) en het moet het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 genoemde projecten.

Wat de voorwaarde “het plan of programma het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 genoemde projecten” betreft, is deze formulering overgenomen van Richtlijn 2001/42/EG. Met het begrip ‘kader’ wordt een zekere vorm van bindend kader voor een later besluit over een in de bijlagen van de Richtlijn 85/337/EEG (in interne recht omgezet bij D.A.B.M. en besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004) genoemd project. Het plan of programma vormt aldus de rechtsgrond voor een toekomstige vergunning van een dergelijk project. Er zal dus in de eerste plaats worden nagegaan welke vergunningen nodig zijn om de in de bijlagen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 genoemde projecten te vergunnen. Vervolgens moet worden nagegaan welke plannen en programma's een kader vormen voor deze vergunningen; meer in het bijzonder welke plannen en programma's de grondslag vormen voor de toekenning van een dergelijke vergunning. Deze grondslag kunnen criteria of voorwaarden zijn op basis waarvan de vergunningverlenende instantie over de vergunningsaanvraag beslist. “Het kader vormen voor” moet dus geïnterpreteerd worden dat het plan of programma een kader bepaalt waarin de uitvoering van projecten kan worden toegestaan middels het verkrijgen van een vergunning. Dit betekent dat beleidsdocumenten, beleidsplannen, strategische plannen, in beginsel structuurplannen enzovoort, niet worden gevisieerd.

De aanvraag van een planologisch attest, zoals voorzien in artikel 145ter van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, is niet onderworpen aan de planMER-plicht.

“Het kader vormen voor ...” is niet gelimiteerd tot het toekennen van een nieuwe vergunning, maar slaat ook op het vaststellen van nieuwe voorwaarden van een reeds bestaande vergunning. Met andere woorden, indien een plan of programma rechtstreeks de basis vormt voor het opleggen van nieuwe vergunningsvoorwaarden voor een project, dan vallen ook deze plannen of programma's onder het toepassingsgebied. Een wijziging wordt op dezelfde wijze behandeld als een plan of programma zelf en moet dan ook aan een milieubeoordeling worden

onderworpen indien de wijziging onderworpen is aan de in artikel 3 van Richtlijn 2001/42/EG gestelde voorwaarden.¹⁸

De Richtsnoeren maken het onderscheid tussen enerzijds wijzigingen aan een plan of programma en anderzijds wijzigingen aan individuele projecten die in het plan of programma zijn voorzien.¹⁹ In het tweede geval (waarbij na vaststelling van het plan of programma individuele projecten worden gewijzigd) is niet Richtlijn 2001/42/EG van toepassing, maar wel de Richtlijn 85/337/EG.

- Punt 2) heeft betrekking op alle andere plannen en programma's dan die vermeld onder a) en die onder het toepassingsdecreet van dit decreet vallen. In het bijzonder betreft het de plannen en programma's die vermeld zijn in artikel 3, lid 4, van Richtlijn 2001/42/EG.

Zoals hoger reeds werd aangehaald, moet deze bepaling immers worden gelezen in overeenstemming met de Engelstalige en Duitstalige versie van Richtlijn 2001/42/EG, alsook met de Richtsnoeren, als zijnde plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten andere dan die plannen en programma's vermeld onder a). Met andere woorden, andere plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van een toekomstige vergunning, maar die buiten de sectoren vallen, zoals opgesomd in a) of die betrekking hebben op projecten die niet in de bijlagen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 worden genoemd²⁰. Hier kan onder meer gedacht worden aan natuurinrichtingsplannen, ontginningsplannen, stadsontwikkelingsplannen voor zover dit niet in de bijlagen van de project-MER-plichtige projecten is opgenomen. Zoals hoger aangehaald, dient het begrip 'project' wel te worden gelezen overeenkomstig de definitie zoals opgenomen in artikel 1, 2, van Richtlijn 85/337/EEG.

Deze plannen en programma's zijn pas rapporteringsplichtig nadat uit de screening is gebleken dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden. Deze toetsing moet geschieden aan de hand van de in bijlage I opgesomde criteria. Deze criteria stemmen overeen met de criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke effecten opgesomd in bijlage II van Richtlijn 2001/42/EG.

In het geval het gaat om een wijziging van een plan of programma, moet worden nagegaan of de wijziging op zich aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Een in herzieningstelling van een plan of programma moet worden aanzien als een wijziging, voor zover de in herzieningstelling een wijziging inhoudt ten aanzien van het initieel plan of programma.

Conform artikel 4.2.3., §2, laatste lid, kan de Vlaamse Regering bij uitvoeringsbesluit nadere richtlijnen aannemen m.b.t. de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

Plannen en programma's, die vermeld zijn onder hogervermeld punt 2), worden behandeld in artikel 4.2.3, §3, (zie toelichting bij artikel 4.2.3, §3, van dit ontwerp).

De tweede groep van plannen en programma's, die overeenkomstig artikel 4.2.1. van dit ontwerp onder het toepassingsgebied vallen, zijn de plannen en programma's die betekenisvolle gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone in de zin van artikel 36ter, §3, lid 1, van het decreet Natuurbehoud. Deze plannen en programma's zijn in artikel 4.2.3., §§2 en 3, niet uitdrukkelijk opgenomen, aangezien bij deze plannen en programma's het toepassingsgebied samenvalt met de plan-MER-plicht (zie artikel 4.2.1, §2, van dit ontwerp). Dit betekent dat eens een passende beoordeling moet worden opgemaakt, deze plannen en programma's automatisch²¹ of van rechtswege vallen onder het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet. Voor deze plannen en programma's geldt echter overeenkomstig artikel 4.2.3., §1, ook de verplichting om voor het plan of programma een plan-MER op te maken, alvorens het plan of programma kan worden goedgekeurd. De plan-MER-plicht van deze plannen en programma's wordt geregeld in artikel 36ter van het decreet Natuurbehoud (zie toelichting bij artikel 8 van dit ontwerp).

¹⁸ In de zaken Grosskrotzenburg (C-431/92) en Kraaijeveld (C-72/95) ging het Hof van Justitie in op wijzigingen of uitbreidingen van projecten en oordeelde dat wijzigingen of uitbreidingen van bestaande projecten aan een m.e.r. moesten worden onderworpen als ze door hun omvang of schaal of andere factoren onder de m.e.r.-plicht voor een nieuw project van dat type zouden vallen.

¹⁹ Par. 3.9 Richtsnoeren.

²⁰ Zie punt 3.37 van de Richtsnoeren.

²¹ Zie punt 3.32 van de Richtsnoeren.

Stel dat een plan of programma niet alleen een passende beoordeling vereist, maar ook bijvoorbeeld het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau regelt, dan dient de screening in het kader van “regelt het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau” (zie infra) niet te worden uitgevoerd, vermits het plan of programma reeds door de passende beoordeling automatisch onder de plan-MER-plicht valt.

Artikel 4.2.3, §3

Artikel 4.2.3, §3, van het ontwerp van decreet heeft betrekking op een plan of programma, alsook de wijziging ervan, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit decreet valt, en dat het gebruik regelt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt. Wanneer een plan of programma hieronder valt, dan geldt er geen plicht tot opmaak van een plan-MER voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, aantoonst dat het voorgenomen plan of programma, of de wijziging ervan, geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Ook hier moet een inherzieningstelling worden aanzien als een wijziging, voor zover de in herzieningstelling van het plan of programma een wijziging inhoudt ten aanzien van het initieel plan of programma.

Of er sprake is van een klein gebied op lokaal niveau, moet steeds in concreto worden getoetst. Zo kan bijvoorbeeld een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat de bestemming van bepaalde percelen in een gemeente regelt, aanzien worden als een klein gebied op lokaal niveau. Hetzelfde geldt voor een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat binnen haar gemeente een kleinschalig gebied inkleurt.

In de Richtsnoeren ter uitvoering van Richtlijn 2001/42/EG werd aangaande de begrippen ‘kleine gebieden op lokaal niveau’ het volgende opgemerkt (Par. 3.33 en 3.34 Richtsnoeren):

bij de interpretatie van het woord ‘klein’ in de zinsnede “kleine gebieden op lokaal niveau” moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen lidstaten, en waarschijnlijk zal dit woord per geval anders moeten worden gedefinieerd. Bij de interpretatie dient men consciëntieus te werk te gaan. Het soort plan of programma dat wordt voorzien, kan een bouwplan zijn, dat voor een bepaald, geografisch beperkt gebied gedetailleerde gegevens bevat over de wijze van constructie van gebouwen, waarbij bijvoorbeeld de hoogte, breedte en het ontwerp worden aangegeven.

Bij de interpretatie van het woord ‘lokaal’ doet zich een vergelijkbaar probleem voor. Hoewel de richtlijn geen duidelijk verband legt met lokale instanties, is wel duidelijk dat het woord ‘niveau’ een contrast impliceert met bijvoorbeeld nationaal of regionaal niveau. Wanneer we kijken naar de volledige zinsnede (“kleine gebieden op lokaal niveau”) is duidelijk dat het niet mogelijk is om het gehele grondgebied van een lokale instantie uit te sluiten (tenzij het desbetreffende gebied erg klein is). In sommige lidstaten kan het gebied waarover een lokale instantie het bestuur uitoefent zeer groot zijn en een vrijstelling voor dat gehele gebied zou dan een behoorlijke maas opleveren in de richtlijn.

Rekening houdend met deze Richtsnoeren, zullen gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen wanneer het gebruik van het volledig gebied regelen, niet kunnen aanzien worden als een ‘klein gebied op lokaal niveau’. Het is immers niet mogelijk om het gehele grondgebied van een lokale instantie uit te sluiten. In de praktijk hebben gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen betrekking op een deel van het gemeentelijk grondgebied. In dat geval geldt er geen plan-MER-plicht voor zover de initiatiefnemer aantoonst dat het voorgenomen plan of programma, of de wijziging ervan, geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Aldus zullen niet alle gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen plan-MER-plichtig zijn. Een screeningstoets zal het uitwijzen.

Het bestreken gebied moet aldus worden vergeleken met de oppervlakte van het gebied waarover de gemeentelijke, stedelijke, dan wel intergemeentelijke instanties jurisdictie hebben. Ook de polders vallen hieronder.

Ook de definitie van ‘kleine wijziging’ zal in concreto moeten worden getoetst. Een kleine wijziging is veelal een wijziging die van dien aard is dat het geen substantiële of essentiële impact heeft op de tekst van een plan of programma.

Conform artikel 4.2.3., §3, laatste lid, kan de Vlaamse Regering bij uitvoeringsbesluit nadere richtlijnen aannemen m.b.t. de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

Artikel 4.2.3 .§4

Artikel 4.2.3, §4, regelt de uitzondering. Met name de rapporteringplicht geldt niet voor plannen en programma’s die uitsluitend bestemd zijn voor noodsituaties. Zoals reeds hoger uitgelegd, vallen

deze plannen in beginsel wel onder het toepassingsgebied, doch niet onder de rapporteringsplicht. ‘Noodsituaties’ kunnen zowel voorvallen betreffen die door de natuur als door de mens zijn veroorzaakt (bv. aardbevingen en terroristische aanslagen)²².

Deze uitzondering moet eng worden geïnterpreteerd. Dus een plan dat aangeeft welke maatregelen moeten worden genomen ingeval van een noodsituatie, is vrijgesteld van de rapporteringsplicht, terwijl een plan dat aangeeft welke maatregelen moeten worden genomen om noodsituaties te voorkomen (bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur) niet is vrijgesteld, omdat het plan niet bestemd is voor noodsituaties maar bedoeld is om deze te voorkomen. De ratio legis van deze uitzondering is gelegen in het feit dat er geen tijd voorhanden is om plannen en programma's die worden opgemaakt ten tijde van een noodsituatie met als doel de noodsituatie te verhelpen, te onderwerpen aan milieueffectrapportage.

ONDERAFDELING III

Integratiespoor

Artikel 4.2.4.

Het D.A.B.M. heeft de bedoeling de verplichtingen inzake het plan-MER via het integratiespoor te regelen in de bestaande regelgeving. Echter is in de praktijk gebleken dat hieraan weinig uitvoering werd verleend. Om het integratiespoor alsnog te stimuleren, wordt er geopteerd om een uitdrukkelijke bepaling aangaande het integratiespoor op te nemen.

Artikel 4.2.4, §1, van dit ontwerp voorziet dat voor plannen en programma's, die na de toetsing van het afbakeningsgebied onder de plan-MER-plicht vallen, bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering de wijze van integratie van het plan-MER bij de opmaak van een plan of programma kan bepaald worden. Het spreekt echter voor zich dat de Vlaamse decreetgever zelf de integratie kan regelen.

Ingevolge §1 kan de Vlaamse Regering in uitvoering van dit ontwerp de integratie voor een bepaald beleidsdomein (bv. ruimtelijke ordening, landbouw,

water, afval, landbouw enzovoort) op meer gedetailleerde wijze regelen. Hierbij dient de Vlaamse Regering de verplichtingen, zoals opgelegd in Richtlijn 2001/42/EG, na te leven. Het gaat om de volgende verplichtingen waarvan geen afwijking is toegestaan:

- 1° ter uitvoering van de artikelen 1, 2, 3, 4 en 5 van Richtlijn 2001/42/EG: de plan-MER-plicht wordt vastgesteld en het plan-MER wordt opge maakt overeenkomstig de vereisten van hoofdstuk II van titel IV van dit decreet. Met vereisten wordt bedoeld dat men rekening moet houden met de verplichtingen vooropgesteld aangaande de afbakening van het toepassingsgebied en de inhoudsafbakening van het plan-MER. Dit laat de mogelijkheid van integratie, bv. het inpassen van de passende beoordeling in het plan-MER, onverkort.
- 2° ter uitvoering van artikel 6, leden 1 en 2, van Richtlijn 2001/42/EG: het plan-MER wordt samen met het ontwerpplan of -programma met het oog op de raadpleging ervan beschikbaar gesteld van het publiek en de te raadplegen instanties;
- 3° ter uitvoering van artikel 7, lid 2, van Richtlijn 2001/42/EG: ingeval het plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij Verdrag, en/of in andere gewesten, of als bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, wordt het plan-MER samen met het ontwerpplan of ontwerpprogramma voor raadpleging ter beschikking gesteld van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten;
- 4° ter uitvoering van artikel 8 van Richtlijn 2001/42/EG: bij de vaststelling van het ontwerp van plan of programma wordt met de resultaten van het plan-MER rekening gehouden;
- 5° ter uitvoering van artikel 9, lid 1, van Richtlijn 2001/42/EG: bij de bekendmaking van het plan of programma wordt de volgende informatie ter beschikking gesteld van het publiek en de geraadpleegde instanties:
 - a) het plan of programma zoals het is vastgesteld;
 - b) een verklaring die samenvat:

²² Zie punt 3.62 van de Richtsnoeren.

- hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;
- hoe rekening werd gehouden met het goedgekeurde plan-MER en de gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;
- de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;

c) de monitoringmaatregelen waartoe wordt besloten overeenkomstig artikel 4.6.3 van dit decreet.

Ter illustratie, wordt in bijlage 3 een schematisch overzicht weergegeven van hoe de integratie van het plan-MER zou kunnen verlopen in het kader van de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

Paragraaf 2 bepaalt dat indien bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering voor deze plannen of programma's geen integratie van de plan-MER-verplichtingen is voorzien, dan gelden de bepalingen zoals opgenomen in dit ontwerp van decreet. Het is wel de bedoeling dat de Vlaamse regering en de decreetgever (van een ander beleidsdomein) de afbakening van het toepassingsgebied, zoals uitgewerkt in afdeling I van dit ontwerp, en de inhoudsafbakening, zoals uitgewerkt in afdeling III van dit ontwerp, respecteert. Op die wijze worden in alle beleidsdomeinen dezelfde plannen of programma's geïmplementeerd die het ontwerp van decreet in overeenstemming met Richtlijn 2001/42/EG voor ogen heeft.

Het ontwerp voorziet dus een terugvalbasis indien het integratiespoor niet wordt uitgewerkt. De bedoeling is dus om het integratiespoor te stimuleren. Echter, mocht in de praktijk alsnog blijken dat hieraan geen uitvoering wordt verleend, dan dienen de verplichtingen zoals opgenomen in dit ontwerp te worden nageleefd. Dit laatste is niet voorzien in het D.A.B.M., hetgeen in het verleden tot misverstanden kon leiden.

AFDELING II

Onderzoek tot milieueffectrapportage

Artikel 4.2.5.

Overeenkomstig artikel 3, lid 6, van Richtlijn 2001/42/EG worden instanties, die door de Vlaamse Regering worden aangeduid, geraadpleegd bij het onderzoek of de plannen en programma's die onder het toepassingsgebied van dit decreet vallen, ook onder de plicht tot opmaak van een plan-MER vallen.

Er zijn een aantal plannen en programma's waarvoor er geen onderzoek tot milieueffectrapportage moet geschieden:

- de plannen en programma's die buiten het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet vallen (d.i. met inbegrip van plannen en programma's die niet voldoen aan de definitie van plan of programma);
- de plannen en programma's die van rechtswege plan-MER-plichtig zijn: dit zijn de plannen en programma's die worden voorbereid met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor projecten opgesomd in de bijlagen I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage; als ook de plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een passende beoordeling is vereist uit hoofde van artikel 36ter, §3, lid 1, van het decreet Natuurbehoud.

Voor de overige plannen en programma's, die onder het toepassingsgebied vallen, zal een onderzoek tot milieueffectrapportage moeten worden uitgevoerd. Dit zijn:

- de andere plannen of programma's dan die vermeld onder de verplichte categorie ('van rechtswege' – zie hoger), voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben;
- de plannen of programma's, die overeenkomstig artikel 4.2.1, §1, onder het toepassingsgebied vallen, en die het gebruik regelen van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhouden, voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, niet aantoont dat het plan of programma, of de wijziging ervan, geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Het initiatief om de instanties te raadplegen ligt bij de initiatiefnemer zelf. Op die manier heeft de initiatiefnemer, die zelf een overheidsinstantie zal zijn, de procedure meer in de hand en kan hij bij zijn onderzoek de aangeduide administraties, overheidsinstellingen en organisaties op een snelle en efficiënte wijze benaderen en raadplegen.

De administraties, overheidsinstellingen en organisaties die door de Vlaamse Regering worden aangeduid, brengen hun advies uit op de wijze en binnen de termijn die door de Vlaamse Regering wordt bepaald. Het betreft een niet-bindend advies. Dit betekent echter niet dat de initiatiefnemer het advies zomaar naast zich neer kan leggen. De initiatiefnemer mag dus niet doen alsof de ingewonnen adviezen niet bestaan, maar hij moet hiermee rekening houden bij het onderzoek tot vaststelling van milieueffectrapportage. Aangezien de initiatiefnemer, optredend als overheidsinstantie, onderworpen is aan de Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, kan de initiatiefnemer desgevallend afwijken van dit niet-bindend advies, mits bijzondere motivering. Echter, volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State mag de motivering niet beperkt blijven tot het louter tegenspreken van het advies, maar moet het duidelijk maken waarom de initiatiefnemer meent dat de argumenten waarop het advies steunt, niet gevolgd kunnen worden.

Artikel 4.2.6.

Eens de initiatiefnemer alle adviezen heeft ingewonnen en deze mee heeft betrokken bij de vaststelling tot eventuele rapporteringsplicht, brengt zij de admi-

nistratie hiervan op de hoogte. Zij doet dit door het ganse dossier aan de administratie over te maken door betekening of tegen ontvangstbewijs. Het betreft de volgende documenten:

- een beschrijving en verduidelijking van het voorgenomen plan of programma, in voorkomend geval met inbegrip van een afbakening van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft;
- in voorkomend geval, de gegevens die de administratie nodig heeft voor het aanvangen van de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling;
- het verzoek van de initiatiefnemer tot raadpleging van de instanties;
- de uitgebrachte adviezen;
- de in de artikelen 4.2.3; §2, b), en 4.2.3., §3, door de initiatiefnemer gedane analyse, met inbegrip van de redenen waarom geen plan-MER overeenkomstig dit hoofdstuk is vereist.

Dit laatste kan onder meer het geval zijn wanneer:

- 1° een plan of programma een uitwerking, wijziging, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of
- 2 in het kader van andere rapportages of beoordelingen reeds een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu, die voldoen aan de essentiële kenmerken van een plan-MER, zoals bedoeld in artikel 4.1.4, §2, van een plan of programma werden opgesteld.

Beide gevallen betreffen dus een ontheffing van de plicht tot opmaak van een plan-MER. Deze gevallen zijn echter niet exhaustief. Het begrip 'ontheffen' wordt, in tegenstelling tot het D.A.B.M., in de tekst van het ontwerp van decreet niet gebruikt, maar het ontwerp van decreet laat wel toe dat bepaalde redenen worden aangehaald waardoor er geen noodzaak bestaat tot de opmaak van een plan-MER. Deze gevallen vormen een grond tot ontheffing.

De eerste mogelijkheid was reeds voorzien in het D.A.B.M., met name wanneer een voorgenomen plan of programma een uitwerking, wijziging, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten.

Enkel deze mogelijkheid wordt uit het D.A.B.M. weerhouden, aangezien de andere mogelijkheden zoals voorzien in artikel 4.2.3, §1, 1° en 3°, van het D.A.B.M. de facto geen ontheffingen zijn. Het gaat om (artikel 4.2.3, §1, 1°) een plan of programma dat het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau bepaalt of een kleine wijziging betreft en na de toetsing geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, en (artikel 4.2.3, §1, 3°) andere plannen en programma's zoals bedoeld in artikel 3, §2, van Richtlijn 2001/42/EG die geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. In die gevallen is er geen sprake van een rapporteringsplicht, zodat er bijgevolg geen sprake kan zijn van een ontheffing of vrijstelling van de rapporteringsplicht.

Ontheffing is enkel mogelijk wanneer plannen en programma's in beginsel wel onder de rapporteringsplicht vallen. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn voor een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat het kader vormt voor de bouw van een MER-plichtig project. Ontheffing kan worden verkregen wanneer blijkt dat reeds voor het betrokken gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een plan-MER werd opgesteld en dat de opstelling van een nieuw plan-MER geen nieuwe of bijkomende gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten. Om de ontheffing aldus te beoordelen zullen concrete elementen moeten worden nagegaan, zoals wat is de termijn tussen de goedkeuring van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en de goedkeuring van het gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplan. Indien reeds een lange periode tussen beide plannen is verstreken, dan kan een bijkomende plan-MER wel nuttig zijn en is een ontheffing niet aangewezen. Uiteraard dient er geen plan-MER te worden opgesteld, indien uit de overeenkomstig de artikelen 4.2.3, §2, b), en 4.2.3, §3, van dit ontwerp gedane analyse blijkt dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Een tweede mogelijkheid van ontheffing betreft andere rapportages die reeds een systematische en wetenschappelijke verantwoorde analyse en evaluatie bevatten van de te verwachten gevolgen voor mens

en milieu, en die voldoen aan de essentiële kenmerken van milieueffectrapportage, zoals bedoeld in artikel 4.1.4, §2, van een voorgenomen plan of programma, of wijziging of herziening van een plan of programma.

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de passende beoordeling die moet gemaakt worden in het kader van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, of de passende beoordeling in het kader van het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid. Hiervoor kan een gedeeltelijke ontheffing worden verleend, aangezien de beoordeling in het kader van een passende beoordeling niet volledig overeenstemt met een milieueffectrapport, maar er slechts een onderdeel van uitmaakt. Dit laatste wordt uitdrukkelijk bevestigd in 9.21 van de Richtsnoeren: "De beoordeling overeenkomstig de richtlijn strategische milieubeoordeling heeft een grotere reikwijdte. Zij heeft niet alleen betrekking op gevolgen voor beschermde gebieden en geselecteerde soorten, maar ook op gevolgen voor de biodiversiteit in het algemeen en andere elementen, zoals lucht- of waterkwaliteit of het cultureel en architectonisch erfgoed".

Ook kan er gedacht worden aan andere – al dan niet op vrijwillige basis opgemaakte – studies waarvan de inhoud overeenstemt met de essentiële kenmerken van een milieueffectrapport. Overeenkomstig artikel 4.1.4, §2, D.A.B.M. heeft een plan-MER de volgende essentiële kenmerken:

- de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen, mogelijke gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;
- de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie;
- de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie.

In het geval de inhoud van de studie overeenstemt met deze kenmerken kan de administratie een gehele ontheffing verlenen.

Vooraleer een beslissing te nemen over de opmaak van een plan-MER, zal de administratie moeten nagaan of er sprake is van grens-of gewestoverschrijdende aanzienlijke effecten, waardoor de administratie andere lidstaten van de Europese Unie en/of verdragspartijen bij het Verdrag inzake milieueffect-rapportage in grensoverschrijdend verband onderkend in Espoo op 25 februari 1991 en/of andere gewesten of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten het verzoeken, moet raadplegen. Indien dit het geval is, dan beschikt de administratie over een termijn van negentig dagen om een beslissing te nemen. De wijze en voorwaarden waarop dit verzoek tot raadpleging door de administratie moet worden uitgebracht, zal door de Vlaamse Regering worden uitgewerkt.

Indien er geen sprake is van grens- of gewestoverschrijdende aanzienlijke effecten, dan beschikt de administratie over een termijn van dertig dagen vanaf de ontvangst van de documenten van de initiatiefnemer om een beslissing te nemen over de noodzaak tot opmaak van een plan-MER. De beslissingstermijn betreft een termijn van orde.

Van zodra de administratie een beslissing heeft genomen omtrent de opmaak van een milieueffectrapport, brengt zij onverwijld en door betekening of tegen ontvangstbewijs deze beslissing ter kennis van zowel de geraadpleegde instanties als de initiatiefnemer. Deze beslissing betreft een administratieve rechtshandeling, waarop de Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en het Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur van toepassing is. Tegen deze beslissing staat een beroep open bij de Raad van State. Deze beroepsmogelijkheid moet dan ook in de beslissing worden vermeld.

Artikel 4.2.7.

Zowel Richtlijn 2001/42/EG (artikel 3, lid 7), als het Verdrag van Aarhus leggen op dat de in artikel 4.2.6, §§1 tot 4, bedoelde documenten en beslissing ter beschikking worden gesteld van het publiek. Dit wordt mogelijk gemaakt via het Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Met deze openbaarheid wordt de actieve openbaarheid bedoeld in hoofdstuk III van het Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, met name dat de administratie de informatie ter beschikking gaat stellen van het publiek zonder dat deze een vraag ter zake moet formuleren. Echter sluit

de toepassing van artikel 4.2.7. de passieve openbaarheid zoals bedoeld in hoofdstuk II van het Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur niet uit, waarbij het publiek op eigen initiatief de in artikel 4.2.6., §§1 tot 4, bedoelde documenten en beslissing kan opvragen.

AFDELING III

Kennisgeving en inhoudsafbakening van het plan-MER

De kennisgeving en de inhoudsafbakening van het voorgenomen plan-Mer onder hoofdstuk II – Milieueffectenrapportage over plannen en programma's van het D.A.B.M. wordt vervangen door een vereenvoudigd hoofdstuk.

Bij de kennisgeving en de inhoudsafbakening moet rekening worden gehouden met de verplichtingen opgelegd in Richtlijn 2001/42/EG en de artikelen 7 en 8 van het Aarhus-Verdrag. Artikel 5, lid 4, van Richtlijn 2001/42/EG stelt dat de instanties worden geraadpleegd als een besluit wordt genomen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het milieurapport moet worden opgenomen. De artikelen 7 en 8 van het Aarhus-Verdrag voorzien in de betrokkenheid van het publiek bij de voorbereiding van plannen en programma's.

Om duidelijkheid te scheppen omtrent de omzetting van Richtlijn 2001/42/EG en het Aarhus-Verdrag, omschrijft artikel 4.2.8, §1, van het ontwerp van decreet dat de kennisgeving, naast de inhoud van de kennisgeving zoals voorzien in artikel 4.2.4, §2, van het D.A.B.M., tevens een concreet voorstel van de reikwijdte en het detailleringsniveau van het plan-MER moet bevatten. De inhoud die het plan-MER ten minste moet bevatten, is een weergave van bijlage I van Richtlijn 2001/42/EG, met uitzondering van punt f) dat aansluit bij het D.A.B.M. (zie artikel 4.7.2, §1, 2°, b), van het D.A.B.M.).

Door expliciet de inhoud van het plan-MER te integreren in de kennisgeving, krijgen de instanties en het publiek de mogelijkheid om zich uit te spreken over de concrete reikwijdte, het detailleringsniveau en inhoudelijke aanpak van het plan-MER. Het staat overigens aan de Vlaamse Regering toe om de lijst aan te vullen.

Het D.A.B.M. is op dit vlak minder duidelijk maar beoogt hetzelfde doel. Zo bevatte artikel 4.2.4., §2,

van het D.A.B.M. een opsomming van de documenten en informatie die de kennisgeving ten minste moet bevatten. Deze kennisgeving geeft geen omschrijving van de inhoud van het plan-MER weer. De inhoud van plan-MER wordt in het D.A.B.M. in artikel 4.2.7. van het D.A.B.M. opgenomen.

Het kennisgevingsdossier van de initiatiefnemer dient uiteraard een plan-MER te bevatten die voldoet aan de definitie van plan-MER (op basis van de richtlijn) zoals opgenomen in het DABM (hoofdstuk Definities). De initiatiefnemer dient een overzicht te bezorgen van de onderzochte alternatieven. Dit dienen overeenkomstig de richtlijn alle redelijke alternatieven te zijn waarbij het berip redelijk overeenkomstig de richtlijn getoetst wordt aan ‘rekening houdend met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of het programma’.

Gelet op de geheimhouding van bepaalde gegevens, kan de initiatiefnemer bij het overmaken van de kennisgeving de administratie verzoeken om bepaalde gegevens niet bekend te maken. Er is voor gekozen om, in tegenstelling tot het D.A.B.M., geen specifieke bepaling terzake in het ontwerp van decreet meer op te nemen, aangezien de gehele of gedeeltelijke ontrekking van gegevens aan de bekendmaking en terinzagelegging reeds bij decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur is geregeld.

Eens de documenten zijn overgemaakt, zal de administratie nagaan of de kennisgeving volledig is. Er wordt in geen sanctie voorzien indien de kennisgeving onvolledig is. Ingeval van onvolledigheid brengt de administratie de initiatiefnemer hiervan op de hoogte. De initiatiefnemer kan dan rekening houden met de opmerkingen en vervolgens opnieuw de kennisgeving indienen. Op dat ogenblik herstart de procedure tot kennisgeving en moet de administratie opnieuw een beslissing nemen (artikel 4.2.8, §2, van het ontwerp van decreet).

Vervolgens voorziet het ontwerp van decreet in een flexibeler mechanisme van raadpleging. Zo wordt er geen formeel openbaar onderzoek georganiseerd, maar stelt de administratie de kennisgeving (met name het voorstel van reikwijdte, detailleringsniveau en aanpak van het plan-MER) via drie kanalen ter beschikking van het publiek:

- (i) via het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;
- (ii) bij de initiatiefnemer, en
- (iii) via de internetsite van de administratie.

Deze drie kanalen moeten gelijktijdig worden gebruikt. Hierdoor wordt er rekening gehouden met de rechtspraak van het Arbitragehof aangaande het enkel ter beschikking stellen van het Belgisch Staatsblad via het internet. Het Hof meent dat in dat geval er sprake is van een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet nu niet iedereen beschikt over internet²³.

Daarnaast worden de instanties geraadpleegd. De administratie kan naar eigen oordeel een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving overmaken aan de provincie en/of gemeente waarvoor het plan of programma relevant is. Het initiatief kan uitgaan van de administratie zelf of op verzoek van een provincie of gemeente. Mocht de initiatiefnemer een gemeente of provincie zijn, dan hoeft de administratie het plan of programma uiteraard niet meer over te maken aan de initiatiefnemer. Deze raadpleging is overgenomen van het D.A.B.M. en werd destijds ingevoegd op voorstel van de MINA-Raad en de SERV²⁴.

Ook kan de administratie een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving bezorgen aan de instanties waarvan de administratie het advies nuttig acht. Aangezien de Vlaamse Regering zal aanduiden welke instanties steeds met het oog op advies een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving zullen ontvangen, kan de administratie naast deze lijst aldus nog andere instanties betrekken. Ook hier laat het ontwerp van decreet het initiatief open en kan het initiatief dus uitgaan van de administratie zelf of op verzoek van een instantie. Ingeval er sprake is van grens- of gewestoverschrijdende milieueffecten worden, overeenkomstig het Verdrag Espoo van 25 februari 1991, de lidstaten of verdragspartijen en/of andere gewesten geraadpleegd.

Zowel het publiek als de aangeschreven instanties zullen de mogelijkheid krijgen om hun opmerkingen over de inhoudsafbakening van het plan-MER kenbaar te maken aan de administratie. Dit wordt hen meegedeeld op het ogenblik van de inzage of bij het verzoek tot raadpleging. Er zal dus geen formeel openbaar onderzoek worden georganiseerd. De termijn van inzage betreft dertig dagen vanaf de datum van beslissing over de volledigverklaring van de kennisgeving. Na deze termijn beschikt de administratie, net zoals in het D.A.B.M., over twintig dagen om een beslissing te nemen over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijk aanpak van het plan-MER, de bijzondere en aanvullende bijzondere

²³ Arbitragehof, nr. 106/2004, 16 juni 2004.

²⁴ *Parl. St.*, Stuk 1312, 2001-2002, nr. 1, 89.

richtlijnen voor het opstellen van het plan-MER en de aanstelling van de opstellers van het plan-MER.

De uiteindelijke beslissing aangaande de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van de plan-MER zal ter inzage worden gelegd van het publiek. Dit wordt niet door Richtlijn 2001/42/EG opgelegd, maar is wel een verplichting die voortvloeit uit het Verdrag van Aarhus. Er werd niet geopteerd om in een afzonderlijke procedure te voorzien, maar er wordt wel voorzien in een wisselwerking met het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Ook hier betreft het de actieve openbaarmaking. Deze beslissing wordt ook ter kennis gebracht aan de initiatiefnemer en de geraadpleegde instanties.

AFDELING IV

Het opstellen van het plan-MER

Wat het opstellen van het plan-MER betreft, werd er geopteerd om het artikel 4.2.6. van het D.A.B.M. te behouden. Om decreetstechnische redenen werden enkel de verwijzingen naar de betrokken artikelen in de bepaling aangepast aan de nummering van het ontwerp van decreet.

Voorts verleent paragraaf 2 de uitvoeringsmogelijkheid aan de Vlaamse Regering teneinde de nadere voorwaarden met betrekking tot de taak van de erkende MER-coördinator te regelen.

In paragraaf 3 wordt het huidig artikel 4.2.7. dat de inhoud van de plan-MER regelt, opgeheven, gelet op de overlapping met artikel 4.2.8., §1, van dit ontwerp van decreet (zie hoger – toelichting bij afdeling III – Kennisgeving en inhoudsafbakening van het plan-MER).

AFDELING V

Het onderzoek en het gebruik van het plan-MER

Met betrekking tot afdeling V – Het onderzoek en het gebruik van het plan-MER, verschilt het ontwerp van decreet van het D.A.B.M. op het vlak van de invoering van een actieve raadpleging van het ontwerp van plan of programma. Voor het overige sluit de procedure aan bij het D.A.B.M.

Zoals al in het D.A.B.M. voorzien, neemt de initiatiefnemer het initiatief om het voltooid plan-MER over te maken aan de administratie. De administratie toetst het plan-MER inhoudelijk aan haar beslissing over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak, zoals vermeld in artikel 4.2.8., §6. Indien de administratie opmerkingen heeft of het plan-MER afkeurt, geeft zij dit in haar beslissing aan. Overeenkomstig het D.A.B.M. beschikt de initiatiefnemer over de mogelijkheid om tegen de beslissing van de administratie een gemotiveerd verzoek tot heroverweging in te dienen. Deze mogelijkheid staat enkel open voor de initiatiefnemer en niet voor derden, noch voor adviesinstanties.

Na goedkeuring van het plan-MER, maakt de initiatiefnemer het ontwerp van plan of programma, samen met het plan-MER, zoals het is goedgekeurd, en de beslissingen omtrent het plan-MER, over aan de gemeenten waarvoor het plan of programma relevant is, en dit met het oog op het organiseren van een openbaar onderzoek. Indien de initiatiefnemer zelf een gemeente is en het gaat om een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan waarbij geen lokale grensoverschrijdende milieueffecten zijn vast te stellen, dan volstaat het dat het openbaar onderzoek bij de initiatiefnemer wordt georganiseerd. Het ontwerp van decreet bepaalt ‘voor zover als nodig’ in artikel 4.2.11., §1. Dit betekent dat indien de initiatiefnemer de gemeente zelf is, dan stuurt de initiatiefnemer uiteraard de documenten niet naar zich zelf, maar organiseert de initiatiefnemer het openbaar onderzoek. Indien het plan of programma ook relevant is voor andere omringende gemeenten, dan worden zij betrokken bij de organisatie van het openbaar onderzoek. Indien het bijvoorbeeld gaat om een gemeentegrensoverschrijdend plan, dan zullen alle gemeenten die betrokken zijn bij dit plan moeten worden aangeschreven of worden gecontacteerd, en dit met het oog op het organiseren van een openbaar onderzoek in elk van die gemeenten. Het D.A.B.M. bevat reeds een gelijkaardige bepaling, doch op het niveau van de kennisgeving (zie artikel 4.2.4, §4, lid 2, van het D.A.B.M.). De betrokkenheid van de gemeenten voor wie het plan relevant is, sluit aan bij de rechtspraak van de Raad van State aangaande de toegankelijkheid van het publiek in het kader van openbare onderzoeken van gewestplannen.

Het D.A.B.M. voorziet niet uitdrukkelijk in een actieve raadpleging van het publiek en de instanties op het niveau van het ontwerpplan of programma.

De niet-opname van deze vereiste in het D.A.B.M. was een keuze en een gevolg van de mogelijkheid om via het integratiespoor deze raadpleging te voorzien in de sectorale regelgeving. In de praktijk is dit nog niet uitgevoerd en dringt verdere amendering van bestaande regelgeving of invoering van nieuwe regelgeving zich op indien men het integratiespoor verder zou willen gebruiken. Om in overeenstemming te zijn met Richtlijn 2001/42/EG is een aanvulling van het D.A.B.M. via dit ontwerp van decreet echter noodzakelijk.

Aangezien de verplichting tot raadpleging uitdrukkelijk is voorzien in artikel 6, lid 2, van Richtlijn 2001/42/EG, werd er in het ontwerp van decreet voor geopteerd om deze bepaling uitdrukkelijk op te nemen in het ontwerp van decreet, zodat de initiatiefnemer wordt gewezen op zijn verplichtingen dienaangaande. Vandaar dat een procedure tot raadpleging van het publiek en de vereiste instanties wordt voorzien. De verantwoordelijkheid om dit alles te organiseren ligt bij de initiatiefnemer. Het is ook hij die bij de goedkeuring van het plan of programma rekening zal moeten houden met de verzamelde opmerkingen, zoals gemaakt naar aanleiding van de raadplegingen. Paragraaf 3 legt dan ook een materiële motiveringsplicht op.

Om overbelasting te vermijden, wordt er naar gestreefd om de raadpleging te laten gelijk lopen met het openbaar onderzoek ingevolge de vigerende wetgeving. In sommige gevallen zal dit echter niet mogelijk zijn, omdat de termijnen wettelijk zijn geregeld en de procedure van plan-MER niet simultaan verloopt met de procedure tot opmaak van een plan of programma. In dat geval moet worden opgelet dat de verplichtingen, opgelegd in Richtlijn 2001/42/EG en in dit ontwerp van decreet, nauwgezet worden nageleefd. Het integratiespoor vormt wel een middel om de procedures en termijnen op elkaar te laten afstemmen (zie hoger). Indien dit laatste niet is geregeld, dan gelden echter de bepalingen voorzien in het ontwerp van decreet.

Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van Richtlijn 2001/42/EG en het D.A.B.M. wordt het vastgestelde plan of programma, een samenvattende verklaring omtrent het MER en de raadplegingen, alsook de maatregelen ten behoeve van monitoring, ter kennis gebracht van de geraadpleegde instanties en het publiek. De

Vlaamse Regering zal nadere regels terzake uitwerken.

Artikel 5

Deze bepaling bevat decreettechnische aanpassingen met betrekking tot artikel 4.6.4., §1, 1°, van het D.A.B.M. Deze bepaling regelt de tussenkomst van de adviescommissie in het kader van de procedure tot heroverweging. Aangezien het ontwerp van decreet slechts op één niveau een procedure tot heroverweging voorziet in hoofde van de initiatiefnemer (met name op het ogenblik van de beslissing tot goed- of afkeuring van het voltooide plan-MER), en dit in tegenstelling tot het D.A.B.M., dat tweemaal de procedure tot heroverweging voorziet, moet het artikel worden aangepast. Om die reden wordt de mogelijkheid tot heroverweging voor de administraties, overheidsinstellingen of bepaalde organisaties geschrapt (zie artikel 4.6.4., §1, laatste alinea, van het D.A.B.M.).

Artikel 6

Deze bepaling schaft de voorziene strafbepalingen af voor de plicht tot opmaak van een plan-MER en de plicht tot opmaak van een ruimtelijke veiligheidsrapport. Voor de plicht tot opmaak van een project-MER en de plicht tot opmaak van een omgevingsveiligheidsrapport gelden deze sancties onverkort. Deze sancties voorzien een maximum boete van 30.000 € (x 5,5 opdecimen) ingeval van verzuim tot opmaak van een MER. Aangezien de initiatiefnemer in het kader van de plan-MER-plicht een instantie zal zijn die veelal afhangt van het Vlaamse Gewest, zal uiteindelijk het Vlaamse Gewest nog kunnen opdraaien ingeval van verzuim door één van haar administraties. Dit kan niet de bedoeling zijn.

Het feit dat er geen uitdrukkelijke sanctie wordt opgelegd in het geval het plan of programma wordt vastgesteld zonder naleving van hoofdstuk II – Milieueffectrapportage over plannen en programma's en hoofdstuk IV Veiligheidsrapportage over ruimtelijke uitvoeringsplannen houdt niet in dat de initiatiefnemer deze regelgeving niet dient te respecteren. Artikel 159 van de Grondwet bepaalt immers dat hoven en rechtbanken de algemene, provinciale

en plaatselijke besluiten alleen toepassen in zoverre zij met de wetten en decreten overeenstemmen. Deze bepaling bevat de volstrekte rechterlijke controle op de wettigheid van het optreden van bestuurlijke overheden²⁵. Vermits deze bepaling van openbare orde is, kan de rechter de wettigheid van een besluit houdende de vaststelling van een plan of programma's in het licht van de plicht tot opmaak van een plan-MER of ruimtelijk veiligheidsrapport ambtshalve onderzoeken. Een onwettigheid van openbare orde kan niet door verjaring ongedaan worden gemaakt. Voor individuele, rechtscheppende besluiten beperkt de Raad van State omwille van de rechtszekerheid²⁶ de mogelijkheid om deze exceptie in te roepen tot zestig dagen. Dit is de termijn waarbinnen een beroep tot nietigverklaring bij de Raad kan worden ingediend.

Artikel 7

Deze bepaling bevat decreettechnische aanpassingen met betrekking tot de verwijzingen naar de betrokken artikelen in bijlage I bij het D.A.B.M.

Artikel 8

Met de wijziging artikel 36ter, §3, lid 4, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna afgekort: 'Decreet Natuurbehoud') wordt de koppeling met de plan-MER-regeling gemaakt.

Zoals Richtlijn 2001/42/EG het oplegt, zal voor een plan of programma, alsook de wijziging ervan, waarvoor, gelet op het mogelijk effect op de speciale beschermingszones, een passende beoordeling is vereist, een plan-MER moeten worden opgemaakt. Hoger werd aangehaald dat voor plannen en programma's die betekenisvolle gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone in de zin van artikel 36ter, §3, lid 1, van het decreet Natuurbehoud, een passende beoordeling moet worden opgemaakt, en dat zij bijgevolg vallen onder het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet.

Aldus zal in de eerste plaats moeten worden nagegaan of het betrokken plan of programma onder het toepassingsgebied van de plan-MER-plicht valt.

Om dit te weten, moet overeenkomstig artikel 36ter, §3, lid 1, van het decreet Natuurbehoud geval per geval worden nagegaan of het plan of programma een passende beoordeling vereist. Een passende beoordeling wordt overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de Habitatrictlijn opgemaakt voor een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone in de zin van artikel 36bis van het decreet Natuurbehoud kan veroorzaken. Er zal dus geval per geval moeten worden nagegaan of het plan of programma bedoelde betekenisvolle gevolgen kan hebben. Indien dit het geval is, dan bepaalt artikel 4.2.1, §2, van het ontwerp van dit decreet dat een plan-MER moet worden opgemaakt. Voor een meer gedetailleerde toelichting over de afbakening van het toepassingsgebied wordt er verwezen naar de toelichting onder artikel 4.2.1. van dit ontwerp van decreet.

De plicht tot opmaak van een plan-MER van deze plannen en programma's wordt voorzien in artikel 36ter, §3, nieuwe leden 4 en 6, van het decreet Natuurbehoud. Het nieuw lid 5 heeft betrekking op de plicht tot opmaak van een project-MER. Het plan-MER of de project-MER moet worden opgemaakt overeenkomstig titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Artikel 36ter, §3, van het decreet Natuurbehoud bevat dus geen aparte regels of procedures voor de opmaak van een plan-of project-MER. Hiervoor wordt er verwezen naar de procedure uitgewerkt in het ontwerp van decreet.

Bij de opmaak van het plan-MER of de project-MER zal de passende beoordeling worden geïntegreerd in het plan-MER of de project-MER. De passende beoordeling kan niet leiden tot een gehele vrijstelling van het plan-MER of de project-MER; met andere woorden, de passende beoordeling kan niet in de plaats komen of worden gelijkgesteld met een plan-of project-MER. Een plan- of project-MER is veel uitgebreider en moet voldoen aan de essentiële kenmerken zoals bepaald in artikel 4.1.4., §2, van het D.A.B.M. De passende beoordeling kan wel een onderdeel vormen van het plan-MER of de project-MER²⁷. De Vlaamse Regering

²⁵ Zie o.m. RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Intersentia, Antwerpen, 2005, 356.

²⁶ R.v.St., nr. 584, 23 november 1950; R.v.St., nr. 18.880, 11 april 1978; R.v.St., nr. 35.867, 23 november 1990.

²⁷ Zie ook punt 9.21 van de Richtsnoeren.

beschikt over de mogelijkheid om nadere regels te bepalen omtrent de integratie en herkenbaarheid van de passende beoordeling in het plan-MER of de project-MER. Deze mogelijkheid is overigens ook voorzien in artikel 4.1.6, §2, van het D.A.B.M., dat ongewijzigd is behouden.

Artikel 9

De Vlaamse Regering regelt de inwerkingtreding van dit decreet. De bedoeling is om het decreet gelijktijdig in werking te laten treden met het uitvoeringsbesluit.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie,
Leefmilieu en Natuur,*

Kris PEETERS

BIJLAGE 1: Overzicht van de omzetting van de bepalingen van de richtlijn 2001/42 in het ontwerp van wijzigingsdecreet DABM

FASE	RICHTLIJN 2001/42/EG	RICHTLIJN (ESPOO-VERDRAG)	AARHUS-VERDRAG / RICHTLIJN 2003/4/EG	ONTWERP VAN WIJZIGINGSDECREET DABM
	Raadplegingsvereisten in binnenlandse situaties	Aanvullende vereisten in grensoverschrijdende situaties		
Bepalen of voor P&P strategische milieubeoordeling vereist	- Raadpleging van betrokken instanties (art. 3, lid 6) - Informatie beschikbaar stellen aan publiek (art. 3, lid 7)		- Informatie beschikbaar stellen aan publiek	- art. 4.2.5 - art. 4.2.7.
Besluit over reikwijdte en detailleringniveau van beoordeling	- Raadpleging van betrokken instanties (art. 5, lid 4)		- Raadpleging van publiek (art.7 Aarhus-Verdrag) - Informatie beschikbaar stellen aan publiek (art. 7 Aarhus-Verdrag)	- art. 4.2.8. §4 (raadpleging in grensoverschrijdend verband:art. art. 4.2.8. §5 lid 2) - art. 4.2.8. §3 - art. 4.2.8. §6
Milieurapport opstellen en ontwerpplan/-programma	- Informatie beschikbaar stellen aan publiek (art. 6, lid 1) - Raadpleging van betrokken instanties (art. 6, lid 2)	- Raadpleging van betrokken instanties in de lidstaten die mogelijk aanzienlijke gevolgen zullen ondervinden (art. 7, lid 2)	- Informatie beschikbaar stellen aan publiek	- art. 4.2.11. §1 - art. 4.2.11. §2 (binnenland en grensoverschrijdend)

	- Raadpleging van het belanghebbende publiek (art. 6, lid 2)	- Raadpleging van het belanghebbende publiek in de lidstaten die mogelijk aanzienlijke gevolgen zullen ondervinden (art. 7, lid 2)	- Raadpleging van het belanghebbende publiek	- art. 4.2.11. §1
Tijdens voorbereiding van P&P	- Rekening houden met milieuraapport en meningen die kenbaar zijn gemaakt overeenkomstig art. 6 (art. 8)	- Rekening houden met de resultaten van grensoverschrijdende raadpleging (art. 8)		- art. 4.2.11. §3
Vaststellen van plan/programma; verklaring overeenkomstig art. 9, lid 1, onder b); Maatregelen ten behoeve van monitoring	- Informatie beschikbaar stellen aan betrokken instanties (art. 9, lid 1) - Informatie beschikbaar stellen aan het publiek (art. 9, lid 1)	- Informatie beschikbaar stellen aan geraadpleegde lidstaat (art. 9, lid 1)	- Informatie beschikbaar stellen aan het publiek	- art. 4.2.11. §4 - art. 4.2.11. §4

BIJLAGE 2: Beslissingsboom

F
A
S
E
1

Is het P&P onderworpen aan de opstelling en/of vaststelling door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau OF voorbereid door een instantie ter vaststelling door het parlement of de regering middels een wetgevingsprocedure? (art. 4.1.1, §1, 4°)

JA

Is het P&P voorgeschreven door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen? (art. 4.1.1, §1, 4°)

JA

Neen op elk criteria

Neen

F
A
S
E
2

Vormt het P&P, of de wijziging ervan, een kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen van projecten? (art. 4.2.1, lid 1)

Neen

Zal het P&P, of de wijziging ervan, met het oog op de gevolgen ervan voor het gebied, een beoordeling vereisen onder artikel 6 of 7 van de Habitatrictlijn? (art. 4.2.1. lid 2)

Neen

JA

JA

Is het P&P uitsluitend bestemd voor nationale defensie, of is het een financieel of begrotingsP&P, of wordt het medegefinancierd door het Europese structuurfonds of door het EOGF voor 2006/7? (art. 42.2.)

JA

Neen

F
A
S
E
3

Regelt het P&P, of de wijziging ervan, het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau, of houdt het een kleine wijziging in? (art. 4.2.3, §§2 -3)

Ja

Neen

Heeft het P&P een aanzienlijk effect op het milieu? (art. 4.2.3, §3)

JA

JA

Heeft het P&P betrekking op landbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik **EN** vormt het een kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen van projecten uit Bijlage I en II van Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004? (art. 4.2.3, §2, a))

Neen

Neen

JA

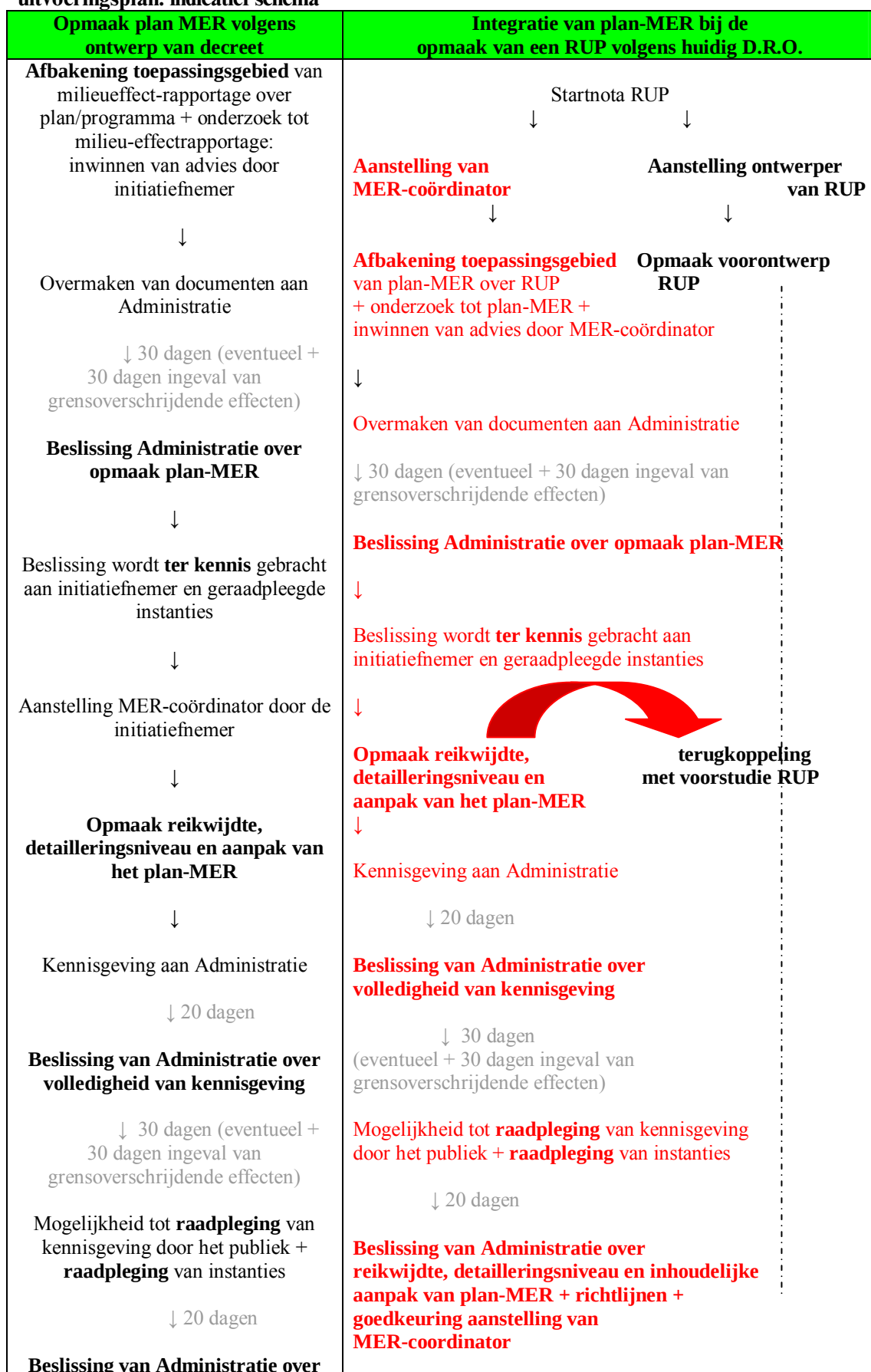
Heeft het P&P betrekking op andere sectoren of andere projecten? (art. 4.2.3, §2, b))

Neen

PLAN-MER-PLICHT

GEEN PLAN-MER-PLICHT

BIJLAGE 3: Integratiespoor toegepast op de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan: indicatief schema





Na de vaststelling van plan of programma: kennisgeving/terbeschikkingstelling aan geraadpleegde instanties en publiek van plan of programma + samenvattende verklaring plan-MER + monitoringsmaatregelen	van openbaar onderzoek Gemotiveerd advies van Vlaamse Regering, provincieraden en gemeenteraden Advies van SERV en/of MINA-Raad Advies van geraadpleegde instanties Advies van grens- of gewestoverschrijdende instanties ↓ Bundeling van adviezen en opmerkingen tijdens openbaar onderzoek door VLACORO/PROCORO/GECORO ↓ 90 dagen (+ eventueel 30 dagen) Advies van VLACORO/PROCORO/GECORO ↓ 30 dagen Advies Afdeling Wetgeving Raad van State ↓ 180dagen vanaf einde openbaar onderzoek (+ eventueel 60 dagen; 30 dagen schorsing ingeval van advies Rvst) Definitieve vaststelling RUP Rekening met plan-MER + rekening met opmerkingen dienaangaande ↓ ↓	
	Ingeval van Gew RUP ↓ 60 dagen	Ingeval van PRUP/Gem RUP voorlegging ter goedkeuring ↓ 60dagen (eventueel + 30 dagen) Beslissing ↓ Beroep door gewestelijke planologische ambtenaar (30 dagen) ingeval van Gem RUP ↓
	Publicatie Belgisch Staatsblad + Kennisgeving van RUP + samenvattende verklaring plan-MER + monitoringsmaatregelen aan geraadpleegde instanties en ter beschikking van publiek	

	↓ 14 dagen Inwerkingtreding
--	---

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

houdende wijziging van Titel IV van het decreet van 5 april 1995
houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36ter
van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

§1. In artikel 4.1.1, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoegd bij decreet van 18 december 2002, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° punt 4° wordt vervangen door wat volgt:

“4° plan of programma: plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:

a) door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld, en;

b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven.”;

2° in punt 13° wordt punt b) wordt vervangen door wat volgt:

“b) voor wat de verplichtingen inzake de overige plannen en programma's betreft: de instantie die het initiatief neemt om een plan of programma op te stellen of te wijzigen.”;

3° er wordt een punt 19° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“19° Verdrag: het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband ondertekend in Espoo op 25 februari 1991.”.

Artikel 3

In artikel 4.1.6, §1, tweede lid van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 18 december 2002, wordt het woord “4.2.5, §1” vervangen door het woord “4.2.8, §6”.

Artikel 4

In titel IV van hetzelfde decreet, ingevoegd bij decreet 18 december 2002, wordt hoofdstuk II dat bestaat uit artikel 4.2.1. tot en met 4.2.9. vervangen door wat volgt:

“HOOFDSTUK II

Milieueffectrapportage over plannen en programma's

AFDELING I

Werkingssfeer

ONDERAFDELING I

Toepassingsgebied

Artikel 4.2.1.

Dit hoofdstuk is van toepassing op ieder plan of programma, of de wijziging ervan, dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.

Dit hoofdstuk is eveneens van toepassing op ieder plan of programma, of de wijziging ervan, waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, §3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

De Vlaamse minister kan middels een omzendbrief een indicatieve lijst geven met betrekking tot plannen of programma's die in toepassing van onderhavig decreet aan de plan-MER onderworpen zijn.

Artikel 4.2.2.

Volgend plan of programma valt niet onder het toepassingsgebied van dit decreet:

- 1° plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor nationale defensie;
- 2° financieel of begrotingsplan en -programma;
- 3° plan of programma dat wordt medegefinancierd in het kader van de huidige programmeringsperiode 2000-2006 betreffende EG-Verordening nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen en de programmeringsperiode 2000-2006 en 2000-2007 van EG-Verordening nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL).

ONDERAFDELING II

De plicht tot opmaak van een plan-MER

Artikel 4.2.3.

§1. Het plan of programma alsook de wijziging ervan dat overeenkomstig artikel 4.2.1., onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1., eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer:

- 1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage;
- 2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoonst dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen.

§3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1., eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoonst dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen.

§4. Voor een plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor noodsituaties moet geen plan-MER worden opgemaakt.

§ 5. De toepassing van §2 en §3 mag er echter niet toe leiden dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten niet onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen.

ONDERAFDELING III

Integratiespoor

Artikel 4.2.4.

§1. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig dit hoofdstuk aan de opmaak van een plan-MER is onderworpen, kan bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering worden bepaald op welke wijze de integratie van het plan-MER bij de opmaak van een plan of programma moet gebeuren. Hierbij moet rekening worden gehouden met de volgende verplichtingen:

- 1° de plan-MER-plicht wordt vastgesteld en het plan-MER wordt opgemaakt overeenkomstig de vereisten betreffende het toepassingsgebied en de inhoudsafbakening van hoofdstuk II van titel IV van dit decreet;
- 2° het plan-MER wordt samen met het ontwerpplan of -programma met het oog op de raadpleging ervan beschikbaar gesteld van het publiek en de te raadplegen instanties;
- 3° ingeval het plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij Verdrag, en/of in andere gewesten, of als bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, wordt het plan-MER samen met het plan of programma voor raadpleging ter beschikking gesteld van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten;
- 4° bij de vaststelling van het ontwerp van plan of programma wordt met de resultaten van het plan-MER rekening gehouden;
- 5° bij de bekendmaking van het plan of programma wordt de volgende informatie ter beschikking gesteld van het publiek en de geraadpleegde instanties:
 - a) het plan of programma zoals het is vastgesteld;
 - b) een verklaring die samenvat:
 - 1) hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;
 - 2) hoe rekening werd gehouden met het goedgekeurde plan-MER en de gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;
 - 3) de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;
 - c) de monitoringmaatregelen waartoe wordt besloten overeenkomstig artikel 4.6.3. van dit decreet.

§2. Indien bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering geen wijze van integratie is bepaald, dan gelden voor een plan of programma, als vermeld in §1, de bepalingen zoals voorzien in dit hoofdstuk.

AFDELING II

Onderzoek tot milieueffectrapportage

Artikel 4.2.5.

Bij het onderzoek tot milieueffectrapportage, vermeld in artikel 4.2.3., §2, 2°, en artikel 4.2.3, §3, raadpleegt de initiatiefnemer tijdig de instanties die door de Vlaamse Regering worden aangeduid, en dit op de wijze bepaald door de Vlaamse Regering.

Deze instanties brengen hun advies uit op de wijze en binnen de termijn bepaald door de Vlaamse Regering.

Artikel 4.2.6.

§1. De initiatiefnemer bezorgt de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs een afschrift van de volgende documenten:

- 1° een beschrijving en verduidelijking van het plan of programma, in voorkomend geval met inbegrip van een afbakening van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft;
- 2° in voorkomend geval de gegevens, met de nodige vertaling, die de administratie nodig heeft voor het aanvangen van de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling;
- 3° het verzoek van de initiatiefnemer tot raadpleging van de instanties, vermeld in artikel 4.2.5., eerste lid;
- 4° de uitgebrachte adviezen, vermeld in artikel 4.2.5, tweede lid;
- 5° de overeenkomstig artikel 4.2.3., §2, 2°, en artikel 4.2.3., §3 door de initiatiefnemer gedane analyse, met inbegrip van de redenen waarom geen plan-MER overeenkomstig dit hoofdstuk moet worden opgemaakt. Dit laatste kan ondermeer het geval zijn als:
 - a) een plan of programma een uitwerking, wijziging, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten;of
 - b) in het kader van andere rapportages of beoordelingen reeds een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu werden opgemaakt, die voldoen aan de essentiële kenmerken van een plan-MER zoals vermeld in artikel 4.1.4, §2.

§2. De administratie neemt binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de documenten, vermeld in §1, een beslissing inzake de opmaak van een plan-MER.

§3. Als het plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij het Verdrag, en/of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, dan wordt de termijn vermeld in §2 met zestig dagen verlengd.

De administratie bezorgt een afschrift van de documenten, vermeld in §1, aan de lidstaten, verdragspartijen, gewesten of autoriteiten, vermeld in het eerste lid. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden waaronder en de wijze waarop dit gebeurt.

§4. De administratie brengt de beslissing onverwijld door betekening of tegen ontvangstbewijs ter kennis van de initiatiefnemer en de geraadpleegde instanties, lidstaten, verdragspartijen, gewesten en/of autoriteiten.

Artikel 4.2.7.

De documenten en beslissing, vermeld in artikel 4.2.6. worden door de administratie overeenkomstig hoofdstuk III van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur ter beschikking gesteld van het publiek.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen.

AFDELING III

Kennisgeving en inhoudsafbakening van het plan-MER

Artikel 4.2.8.

§1. De initiatiefnemer stelt de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs in kennis van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het plan-MER.

De kennisgeving bevat ten minste:

- 1° een beschrijving en verduidelijking van de intenties inzake het voorgenomen plan of programma en een afbakening van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft;
- 2° in voorkomend geval een afschrift van het ontwerpplan of -programma en een verwijzing naar de besluitvormingsprocedure die ervoor van toepassing is;
- 3° in voorkomend geval de gegevens die de administratie nodig heeft voor het aanvangen van de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling;
- 4° in voorkomend geval de relevante gegevens uit vorige rapportages en uit de goedgekeurde rapporten die daaruit zijn voortgekomen;
- 5° een voorstel van reikwijdte en detailleringsniveau van het plan-MER; het plan-MER moet ten minste de volgende gegevens bevatten:
 - a) een schets van de inhoud, een omschrijving van de voornaamste doelstellingen van het plan of van het programma en het verband met andere relevante plannen en programma's;
 - b) de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling ervan als het plan of het programma niet wordt uitgevoerd;
 - c) de milieukenmerken van de gebieden, waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;
 - d) alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, met inbegrip van met name milieuproblemen in gebieden die vanuit milieuoogpunt van bijzonder belang zijn, zoals gebieden die overeenkomstig Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG zijn aangewezen;
 - e) de relevante doelstellingen inzake milieubescherming en de wijze waarop rekening wordt gehouden met die doelstellingen en de milieuoverwegingen bij de voorbereiding van het plan of programma;
 - f) een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte alternatieven op of inzake, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstofvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de mobiliteit, en de samenhang tussen de genoemde factoren; deze beschrijving van de milieueffecten omvat de directe, en in voorkomend geval de indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische effecten, permanent en tijdelijk, positief en negatief, op korte, middellange en lange termijn van het plan of programma; de beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten gebeurt onder meer in het licht van de overeenkomstig hoofdstuk II van titel II van dit decreet vastgestelde milieukwaliteitsnormen;
 - g) de maatregelen om aanzienlijke negatieve milieueffecten op het milieu als gevolg van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;
 - h) een schets met opgave van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de evaluatie is doorgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden ondervonden bij het verzamelen van de vereiste gegevens, zoals technische tekortkomingen of gebrek aan kennis;
 - i) een omschrijving van de monitoringmaatregelen;

- j) een niet-technische samenvatting van gegevens, vermeld in punt a) tot en met punt i);
 - k) de nuttige informatie over de milieueffecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of krachtens andere wetgevingen ingewonnen wordt, kan worden gebruikt om de gegevens, vermeld in punt a) tot en met i), te verstrekken;
- 6° een document waarin de inhoudelijke aanpak, met inbegrip van de methodologie, van het plan-MER wordt voorgesteld, waarbij wordt gesteund op de gegevens vermeld in punt 5° en het MER-richtlijnenboek;
- 7° een beknopte beschrijving van de alternatieven voor het ontwerpplan of -programma of voor onderdelen ervan, die de initiatiefnemer heeft overwogen en, bondig weergegeven, zijn bedenkingen over de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven;
- 8° de relevante gegevens over de voorgestelde erkende MER-coördinator en het voorgestelde team van MER-deskundigen, vermeld in artikel 4.2.9., en de taakverdeling tussen de deskundigen;
- 9° in voorkomend geval de gronden voor de vraag tot onttrekking aan bekendmaking en ter inzagelegging van de kennisgeving of aangeduide delen ervan.

De Vlaamse Regering kan bijkomende voorwaarden en modaliteiten bepalen waaraan de kennisgeving moet voldoen.

§2. De administratie neemt een beslissing over de volledigheid van de kennisgeving en betekent, uiterlijk binnen een termijn van twintig dagen na datum van ontvangst van de kennisgeving, deze beslissing aan de initiatiefnemer.

Indien de kennisgeving onvolledig is, kan de initiatiefnemer de kennisgeving aanvullen overeenkomstig de beslissing die de punten van onvolledigheid van de kennisgeving opsomt en deze terug aan de administratie overmaken op de wijze vermeld in artikel 4.2.8., §1.

§3. De administratie legt de volledig verklaarde kennisgeving onverwijld en op de volgende wijzen ter beschikking van het publiek:

- 1° overeenkomstig het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;
- 2° bij de initiatiefnemer;
- 3° via de internetsite van de administratie.

De Vlaamse Regering kan nadere regels inzake de ter inzagelegging vaststellen.

§4. In voorkomend geval bezorgt de administratie, met het oog op advies, een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving aan:

- 1° de provincie en/of gemeente, waarvoor het plan of programma relevant is;
- 2° de instanties waarvan de administratie het advies nuttig acht.

De Vlaamse Regering duidt de instanties aan die vanwege de administratie, met het oog op advies, een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving ontvangen.

§5. Bij de bekendmaking of bij het overmaken van het afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving wordt duidelijk aangegeven dat het publiek en de instanties eventuele opmerkingen over het plan-MER binnen een

termijn van dertig dagen vanaf de datum van de beslissing vermeld in §2, aan de administratie kunnen bezorgen, behoudens verlenging van deze termijn, zoals vermeld in het tweede lid.

Als het plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij het Verdrag, en/of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, maakt de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs het afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving over aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten. Bij het overmaken van het afschrift wordt duidelijk aangegeven dat zij eventuele opmerkingen over het plan-MER binnen een termijn van zestig dagen vanaf de ontvangst van het afschrift aan de administratie kunnen bezorgen.

§6. Na beëindiging van de termijnen, vermeld in §5, beschikt de administratie over twintig dagen om een beslissing te nemen over:

- 1° de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER, met inbegrip van de methodologie, rekening houdend met de huidige stand van kennis en evaluatiemethoden, de inhoud en de precisiegraad van het plan of programma, de vordering van het besluitvormingsproces en het feit dat sommige aspecten misschien beter in andere fasen van dat proces worden geëvalueerd om herhaling van de evaluatie te voorkomen;
- 2° de bijzondere en aanvullende bijzondere richtlijnen voor het opstellen van het plan-MER, die de administratie naast de algemene richtlijnen vervat in de richtlijnenboeken, zoals bedoeld in artikel 4.6.2., kan opleggen;
- 3° de goedkeuring van de voorgestelde opstellers van het plan-MER, vermeld in artikel 4.2.9.

De Vlaamse Regering kan nadere regels aangaande de beslissing bepalen.

§7. De administratie deelt onverwijld haar beslissing mee aan de initiatiefnemer en de geraadpleegde administraties, instanties, autoriteiten van lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten.

De beslissing wordt overeenkomstig hoofdstuk III van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur ter beschikking gesteld van het publiek.

AFDELING IV

Het opstellen van het plan-MER

Artikel 4.2.9.

§1. Het plan-MER wordt opgesteld onder de verantwoordelijkheid en op kosten van de initiatiefnemer.

De initiatiefnemer moet hiervoor een beroep doen op een erkende MER-coördinator. Hij stelt aan de MER-coördinator alle relevante informatie ter beschikking. Hij verleent alle medewerking opdat de MER-coördinator zijn taak naar behoren kan vervullen.

§2. De erkende MER-coördinator mag geen belang hebben bij het voorgenomen plan of programma of de alternatieven, noch betrokken worden bij de latere uitvoering van het plan of programma. Hij voert zijn opdracht volledig onafhankelijk uit en geeft in voorkomend geval leiding aan een team van medewerkers dat geheel of gedeeltelijk door de initiatiefnemer ter beschikking wordt gesteld.

De erkende MER-coördinator waakt erover dat de samenstelling van het team van medewerkers het mogelijk maakt om het plan-MER op te stellen in overeenstemming met het MER-richtlijnenboek en met inhoudsafbakening en bijzondere richtlijnen, vermeld in artikel 4.2.8, § 6.

§3. Tijdens het opstellen van het plan-MER is de erkende MER-coördinator gehouden tot overleg met de administratie. De MER-coördinator moet in voorkomend geval de aanvullende bijzondere schriftelijke richtlijnen van de administratie, als aanvulling op de afgebakende inhoud en de bijzondere richtlijnen, vermeld in artikel 4.2.8, §6, in acht nemen.

De Vlaamse Regering kan de nadere voorwaarden met betrekking tot de uitoefening van de taak van de erkende MER-coördinator bepalen.

AFDELING V

Het onderzoek en het gebruik van het plan-MER

Artikel 4.2.10.

§1. De initiatiefnemer bezorgt het voltooide plan-MER door betekening of tegen ontvangstbewijs aan de administratie.

§2. De administratie toetst het plan-MER inhoudelijk aan de beslissing, vermeld in artikel 4.2.8, §6.

De administratie beslist uiterlijk binnen een termijn van vijftig dagen na ontvangst van het plan-MER over de goed- of afkeuring ervan. Zij maakt deze beslissing onverwijld door betekening of tegen ontvangstbewijs over aan de initiatiefnemer en de geraadpleegde administraties, instanties, autoriteiten van lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten. In geval van afkeuring geeft zij aan waar het plan-MER tekortschiet.

§3. De beslissing vermeldt dat de initiatiefnemer tegen de beslissing een gemotiveerd verzoek tot heroverweging kan betekenen of afgeven tegen ontvangstbewijs binnen een termijn van twintig dagen vanaf de ontvangst van de beslissing.

Bij heroverweging beslist de administratie na advies van de adviescommissie, zoals vermeld in artikel 4.6.4.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen betreffende de procedure tot heroverweging.

Artikel 4.2.11.

§1. De initiatiefnemer maakt, voor zover als nodig, het ontwerp van plan of programma samen met het plan-MER, de beslissing vermeld in artikel 4.2.8, §6, en de beslissing vermeld in artikel 4.2.10, §2, over aan het college van burgemeester en schepenen van elke gemeente waarvoor het ontwerp van plan of programma relevant is, en dit met oog op de raadpleging ervan dat minstens zestig dagen duurt. Indien reeds op basis van andere toepasselijke wetgeving een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd, dan wordt de organisatie van deze raadpleging hierop afgestemd.

Het openbaar onderzoek vindt in elk geval plaats vóór dat het plan of programma wordt vastgesteld of aan de wetgevingsprocedure onderworpen.

Opmerkingen worden schriftelijk bij het college van burgemeester en schepenen ingediend vóór het einde van de termijn van het openbaar onderzoek. Ze worden gevoegd bij het proces-verbaal tot sluiting van het open-

baar onderzoek, dat binnen veertien dagen na de sluiting ervan door het college van burgemeester en schepenen wordt opgesteld. Het college van burgemeester en schepenen stuurt de opmerkingen en het proces-verbaal tot sluiting van het openbaar onderzoek binnen dertig dagen na de sluiting naar de initiatiefnemer.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels met betrekking tot het openbaar onderzoek.

§2. Op het ogenblik dat de initiatiefnemer de documenten, vermeld in §1, in openbaar onderzoek laat brengen, maakt zij deze documenten tevens voor advies over aan de SERV en/of MINA-Raad en aan de reeds geraadpleegde instanties.

Als het voorgenomen plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij het Verdrag, en/of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, bezorgt de initiatiefnemer de documenten, vermeld in §1, voor advies aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten.

De adviezen moeten binnen vijfenveertig dagen na de adviesaanvraag worden overgemaakt aan de initiatiefnemer. Ingeval er sprake is van grens- of gewestoverschrijdende milieueffecten, zoals vermeld in het tweede lid, wordt de termijn met zestig dagen verlengd.

De Vlaamse Regering kan nadere regelen vaststellen betreffende de wijze waarop de bevoegde autoriteiten en de burgers van de lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten hun mening over het plan-MER en het ontwerp van plan of -programma kunnen meedelen, alsook betreffende de wijze waarop hierover overleg wordt gepleegd.

§3. Bij de voorbereiding, en vóór de vaststelling of onderwerping van het plan of programma aan de wetgevingsprocedure, wordt rekening gehouden met:

- 1° het overeenkomstig artikel 4.2.10 goedgekeurde plan-MER;
- 2° de opmerkingen, adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging, vermeld in artikel 4.2.11, §1 en §2.

§4. Wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, moet de initiatiefnemer de instanties, vermeld in artikel 4.2.11, §2, het publiek en elke uit hoofde van artikel 4.2.11, §2, tweede lid geraadpleegde instantie, gewest of lidstaat van de Europese Unie in kennis stellen van de volgende documenten:

- 1° het plan of programma zoals het is vastgesteld;
- 2° een verklaring die samenvat:
 - a) hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;
 - b) hoe rekening werd gehouden met het overeenkomstig artikel 4.2.10., goedgekeurde plan-MER en de overeenkomstig artikel 4.2.11., §1 en §2, gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;
 - c) de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;
- 3° de monitoringmaatregelen waartoe wordt besloten overeenkomstig artikel 4.6.3..

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels betreffende deze informatie en de wijze van kennisgeving.

Artikel 5

In artikel 4.6.4, §1, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 18 december 2002, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in punt b) worden de woorden “het plan-MER” en “respectievelijk artikel 4.2.5, §1, en” geschrapt;
- 2° in punt b) worden de woorden “artikel 4.2.8, §2” vervangen door de woorden “artikel 4.2.10, §3”;
- 3° het laatste lid wordt opgeheven.

Artikel 6

Aan artikel 4.7.2. van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 18 december 2002, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Deze bepaling is niet van toepassing op de opmaak van een plan-MER overeenkomstig titel IV, hoofdstuk II en de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport overeenkomstig titel IV, hoofdstuk IV.”.

Artikel 7

In bijlage I van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 18 december 2002, worden de woorden “artikel 4.2.2., §1 en §2, en artikel 4.2.3., §2” vervangen door de woorden “artikel 4.2.3., §2, b) en artikel 4.2.3., §3”.

Artikel 8

In artikel 36ter, §3, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, ingevoegd bij het decreet van 19 juli 2002, wordt het vierde lid vervangen door wat volgt:

“Voor een plan of programma zoals gedefinieerd in artikel 4.1.1., §1, 4°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, alsook de wijziging ervan, waarvoor, gelet op het betekenisvolle effect op een speciale beschermingszone, een passende beoordeling is vereist, wordt overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid een plan-MER opgesteld.

Indien een vergunningsplichtige activiteit overeenkomstig artikel 4.3.2. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid onderworpen is aan de verplichting tot opmaak van een project-MER, wordt overeenkomstig hoofdstuk 3 van Titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid een project-MER opgesteld.

Bij de opmaak van het plan-MER of de project-MER zal de passende beoordeling worden geïntegreerd in respectievelijk het plan-MER of de project-MER, dat respectievelijk wordt opgesteld overeenkomstig hoofdstuk 2 of hoofdstuk 3 van Titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. De Vlaamse Regering kan nadere regels van integratie en herkenbaarheid van de passende beoordeling in het milieueffectrapport bepalen.”.

Artikel 9

De Vlaamse Regering bepaalt de datum waarop dit decreet in werking treedt.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur

Kris PEETERS

ADVIES VAN DE MINARAAD
EN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Sterk door overleg



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Brussel, 8 juni 2006
14 juni 2006

Gezamenlijk advies Minaraad en SERV

Advies

voorontwerp van decreet Plan-m.e.r.

MiNa-Raad, 8 juni 2006

SERV, 14 juni 2006

Beleidssamenvatting

Bij decreet van 18 december 2002 werd een decretale regeling goedgekeurd die uitvoering gaf aan de plan-m.e.r.-Richtlijn, maar nog een uitvoeringsbesluit behoeft. De Vlaamse Regering heeft nu een voorontwerp van decreet uitgewerkt dat de bestaande regeling volledig vervangt en geen uitvoeringsbesluit meer behoeft.

Gelet op de omvang van de voorgestelde aanpassingen, is het volgens Minaraad en SERV nodig om de inhoudelijke vragen die rijzen bij de omzetting van de plan-m.e.r.-Richtlijn opnieuw te stellen. De belangrijkste van die vragen zijn:

- 1) Op welk niveau wordt de Richtlijn omgezet? De Richtlijn laat omzetting toe via een regeling die geldt voor alle plannen en programma's of voor een restcategorie daarvan (opvangspoor). Omzetting kan ook via een wijziging van de specifieke regelgeving die de besluitvormingsprocedure regelt van één of meer plannen en programma's van een specifiek beleidsdomein (integratiespoor).
- 2) Voor welke plannen en programma's moet een milieueffectrapport (MER) worden opgemaakt ('screening' of afbakening van het toepassingsgebied)? Volgens welke werkwijze en / of procedure moet het plan-MER worden opgemaakt? Hoe wordt de kwaliteit van de afbakeningsbeslissingen bewaakt?
- 3) Welke alternatieven en milieueffecten worden onderzocht in een plan-MER ('scoping')? Hoe wordt de kwaliteit van MER's bewaakt?
- 4) Op welke manier worden leereffecten gemaximaliseerd?

In dit advies beoordelen SERV en Minaraad het voorontwerp van decreet aan de hand van die vragen. Ze formuleren krachtlijnen en meer concrete voorstellen voor aanpassing.

1) Omzetting via het opvangspoor of het integratiespoor?

SERV en Minaraad menen dat de voordelen van plan- m.e.r. best kunnen worden gerealiseerd door het instrument, telkens waar mogelijk, in te bouwen in de beleidsdomeinspecifieke procedures (integratiespoor). Zolang de plan-m.e.r.-verplichtingen nog niet geïntegreerd zijn in alle relevante besluitvormingsprocedures, is ook een opvangregeling noodzakelijk. Het voorliggende voorontwerp bevat een algemene opvangregeling en regelt daarnaast het integratiespoor. Minaraad en SERV menen dat er inhoudelijke en juridische problemen zijn met die laatste regeling. Ze vragen dat de voor- en nadelen ervan heroverwogen worden, met het oog op het vergemakkelijken van het integratiespoor.

Integratie moet zeker worden overwogen voor het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening. Het is ook aan de orde voor wat betreft de passende beoordeling overeenkomstig het decreet Natuurbehoud. Het voorontwerp verzwaart de procedure voor de opmaak van een passende beoordeling. Dat kan voordelen hebben voor de kwaliteit ervan. Volgens SERV en Minaraad rijst echter de vraag of de gewenste kwaliteitsverhoging niet kan worden gerealiseerd met een minimum aan bijkomende toepassingslast door de regeling m.b.t. de passende beoordeling in het decreet Natuurbehoud inhoudelijk aan te passen aan de verplichtingen van de Richtlijn.

2) Toepassingsgebied en onderzoek tot milieueffectrapportage

Minaraad en SERV menen dat ex ante beleidsevaluatie bijna altijd zinvol is, op voorwaarde dat realistische alternatieven worden onderzocht en beoordeeld op hun relevante effecten. Als alle betrokkenen het eens zijn over zinvolle onderzoeksvragen, is de vraag of al dan niet een MER wordt opgesteld eigenlijk ook beantwoord. Vanuit die optiek biedt het voordelen om de screenings- en de scopingvraag samen te behandelen.

Met behulp een afwegingskader kunnen op twee verschillende tijdstippen beslissingen worden genomen over de afbakening van het toepassingsgebied van m.e.r. voor plannen en programma's. Dit kan ten eerste op het tijdstip van het opmaken van de regelgeving, via het opmaken van een 'positieve lijst' die opsomt voor welke soorten plannen en programma's een plan-MER moet worden opgemaakt. Het kan ten tweede in de periode waarin wordt beslist om een bepaald plan of programma op te stellen en waarin dit plan of programma wordt uitgewerkt ('geval per geval'-benadering). Ook een combinatie van de twee afbakeningsmethodes is mogelijk. De twee methodes kunnen verder worden ingezet, zowel in het kader van een opvangspoor als in het integratiespoor. Aldus ontstaan vier mogelijkheden. Het voorontwerp voorziet één van die vier mogelijkheden: een algemeen toe te passen 'geval per geval'-benadering (onderzoek tot milieueffectrapportage). SERV en Minaraad pleiten ervoor om de vier mogelijkheden open te houden in de regelgeving. Concreet stellen ze voor om in een beginperiode ervaring op te doen via de 'geval per geval'-benadering. Naarmate meer ervaring wordt opgedaan, kunnen - onder meer via evaluatiestudies - lessen worden getrokken die worden vastgelegd in een algemene positieve lijst of in een positieve lijst per beleidsdomein.

De regeling 'onderzoek tot milieueffectrapportage' van het voorontwerp geeft geen instructies over het tijdstip waarop de keuze moet worden gemaakt of al dan niet een plan-MER moet worden opgemaakt. Volgens SERV en Minaraad moet een initiatiefnemer al van bij de start van een planopmaak weten of hij al dan niet een plan-MER zal opstellen. Er kunnen dan van in het vroegste stadium van de planopmaak alternatieven worden geïdentificeerd en gegevens worden verzameld die betrekking hebben op de milieueffecten van die verschillende alternatieven. Daarom moet de beslissing over de m.e.r.-plicht wordt getroffen, snel na de beslissing om een plan of programma op te maken. De Raden vragen dat dit in de regelgeving wordt verankerd.

De Raden wijzen er verder op dat de plan-m.e.r.-Richtlijn een reeks bepalingen bevat die potentieel bruikbaar zijn in een afwegingskader voor de afbakening van het toepassingsgebied. Ze zijn nu verspreid opgenomen in het voorliggende voorontwerp. SERV en Minaraad vragen dat alle relevante criteria worden verzameld in een toetsingskader dat wordt opgenomen in een bijlage bij het decreet of in een uitvoeringsbesluit. Omdat de afzonderlijke criteria op zich niet doorslaggevend zijn om te bepalen of een MER al dan niet zin heeft, moet het decreet voorzien dat ze met een zekere soepelheid worden gebruikt. Dit moet toelaten om de beslissing over de MER-plicht te nemen op basis van het totaalbeeld dan men krijgt na toetsing aan het volledige afwegingskader. Het afwegingskader moet op geregelde tijdstippen worden geëvalueerd en waar nodig worden bijgestuurd.

3) Welke alternatieven en milieueffecten worden onderzocht?

De zorg voor het formuleren van zinvolle alternatieven die worden onderzocht in de MER is belangrijk in het streven naar kwalitatieve MER's die een meerwaarde bieden voor de besluitvorming. Het voorontwerp moet hieraan meer aandacht schenken. Het moet eveneens ten volle voorzien in mogelijkheden voor scoping, bv. door te bepalen dat de administratie in haar beslissing bepalingen kan opnemen over het beknopt of niet behandelen van minder of niet relevante milieueffecten.

4) Benutten van leereffecten

Ex ante effectbeoordeling is moeilijk. Milieueffectrapportage kan alleen een waardevolle bijdrage leveren bij de ontwikkeling van degelijk beleid als de rapportage plaatsvindt binnen een goed regelgevend kader dat erop is gericht om de leereffecten te maximaliseren. Die leereffecten betreffen zowel het rapportagesysteem zelf als het leren over beleid en beleidsontwikkeling. Ook opname van een evaluatiebepaling in het decreet is nuttig in dit verband.

Inhoud

Beleidssamenvatting.....	58
Inhoud.....	60
Situering	62
Advies	63
1. Algemene bedenkingen.	63
1.1 Plan-m.e.r. is intrinsiek een waardevol instrument voor een beter beleid.....	63
1.2 De plan-m.e.r.-Richtlijn roept inhoudelijke vragen op die moeten worden beantwoord bij het ontwerpen van een omzettingsregeling.....	63
1.3 Het voorontwerp wijzigt van koers op essentiële punten, maar maakt niet duidelijk wat de inhoudelijke meerwaarde is van die koerswijzigingen	64
1.4 De voordelen van plan- m.e.r. kunnen het best worden gerealiseerd door het instrument, telkens waar mogelijk, in te bouwen in de beleidsdomeinspecifieke procedures	65
1.5 Creëer in een zo vroeg mogelijke fase duidelijkheid over MER-plicht, voorwerp en inhoud.....	65
1.6 Creëer een regelgevend kader dat aanspoort om maximaal lessen te trekken uit leerervaringen	66
2. Procedurele integratie en doorwerking kunnen niet goed worden geregeld in een algemene regeling.....	66
2.1 Situering en analyse.....	66
2.2 Bedenkingen en aanbevelingen	67
3. Toepassingsgebied (werkingssfeer) en ‘onderzoek tot milieueffectrapportage’	69
3.1 Situering en analyse.....	69
3.2 Bedenkingen en aanbevelingen over het niveau, het tijdstip en de wijze van beslissing over de werkingssfeer	71

3.3	Bedenkingen en aanbevelingen over het afwegingskader voor afbakening van het toepassingsgebied en de juridische vorm daarvan	72
4.	De procedure voor opmaak van een plan-MER onder het algemene (opvang-)spoor	74
5.	Overige opmerkingen.....	75
5.1	De definitie van plannen en programma's	75
5.2	Programmadocument Plattelandsontwikkeling.....	75
5.3	Wijziging van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud.....	76
5.4	Harmonisatie van procedures	76
5.5	Wijziging van de strafbepaling	77
	Referentielijst	78

Situering

Tijdens de vorige legislatuur werd het MER VR-decreet goedgekeurd. Het voegt een nieuwe titel toe aan het DABM. Voluit gaat het over het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage. Dit decreet regelt de omzetting van drie verwante Europese Richtlijnen, de plan-m.e.r.-Richtlijn, de project-m.e.r.-Richtlijn en de Seveso II-Richtlijn.

De plan-m.e.r.-Richtlijn moest omgezet zijn in de interne regelgeving tegen 21 juli 2004.

Het plan-m.e.r.-luik van het MER VR-decreet regelt voornamelijk de procedure voor het opstellen van een plan-MER. Bovenop dit decreet is voor de uitvoering van de plan-m.e.r.-Richtlijn nog een uitvoeringsbesluit nodig dat oplijst welke plannen en programma's nu daadwerkelijk op hun milieueffecten moeten worden beoordeeld. Een ontwerpbesluit dat onder meer de bedoelde lijst omvatte¹, werd tweemaal principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering. SERV, Minaraad en Raad van State brachten er advies over uit. Maar het ontwerpbesluit werd nooit definitief goedgekeurd.

Het voorliggende voorontwerp vervangt het volledige plan-m.e.r.-hoofdstuk van de titel MER VR van het DABM (Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid). Het voorontwerp is zo opgesteld dat het niet meer nodig is om een uitvoeringsbesluit uit te vaardigen dat het toepassingsgebied van de plan-m.e.r. -plicht afbakt.

¹ Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake milieueffect- en veiligheidsrapportage.

Advies

1. Algemene bedenkingen

1.1 Plan-m.e.r. is intrinsiek een waardevol instrument voor een beter beleid

SERV en Minaraad vinden plan- m.e.r. een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat bij de ontwikkeling van overheidsbeleid het milieubelang een volwaardige plaats krijgt naast sociale, economische en andere maatschappelijke belangen. Het is verder een instrument van verticale integratie van het milieubeleid in andere beleidsdomeinen.

Plan- m.e.r. is een techniek voor ex ante evaluatie van beleid. Het is meer bepaald een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen plan en programma en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor dat plan of programma of voor onderdelen ervan. Plan- m.e.r. moet ertoe bijdragen dat de overheid kiest voor het beste alternatief en dat de negatieve gevolgen van dit alternatief zoveel mogelijk worden vermeden, beperkt of opgevangen. Het instrument moet er dus voor zorgen dat het beleid zo mogelijk effectiever wordt, dat het in ieder geval efficiënter wordt en dat het minder bijsturing behoeft.

De voordelen van ex ante beleidsevaluatie gelden niet alleen bij het onderzoek van milieueffecten, maar ook bij het onderzoek van alle andere relevante effecten zoals sociale en economische effecten. Minaraad en SERV menen dat, met het oog op de globale afweging van maatschappelijke belangen bij plannen en programma's, ook in Vlaanderen op termijn een globaal systeem van beleidseffectenrapportage moet worden uitgewerkt. Daarin moeten alle relevante aspecten worden onderzocht op een systematische en gecoördineerde wijze.

1.2 De plan-m.e.r.-Richtlijn roept inhoudelijke vragen op die moeten worden beantwoord bij het ontwerpen van een omzettingsregeling

De plan-m.e.r.-Richtlijn verplicht Vlaanderen tot het invoeren van een systeem van plan-m.e.r. voor vele milieurelevante plannen en programma's. Omdat het voorliggende voorontwerp het volledige plan-m.e.r.-hoofdstuk van de titel MER VR van het DABM vervangt, staan SERV en Minaraad stil bij hiernavolgende basisvragen die door de Richtlijn worden opgeroepen. Volgens de Raden moeten deze vragen worden beantwoord bij het opstellen van een plan-m.e.r.-regeling. Ze vragen dan ook dat het voorliggende voorontwerp nog eens goed wordt doordacht op deze punten.

De invoering kan gebeuren via twee sporen (op twee niveaus) die al dan niet kunnen worden gecombineerd:

1. op een algemeen niveau, in een regeling die geldt voor alle plannen en programma's of minstens voor een restcategorie van plannen en programma's die niet worden aangepakt via het integratiespoor; deze regeling noemen we de algemene of opvangregeling;
2. door een wijziging van de specifieke regelgeving die de besluitvormingsprocedure regelt van één of meer plannen en programma's van een specifiek beleidsdomein; dit noemen we het integratiespoor.

Welk spoor we ook kiezen, bij het ontwerpen of wijzigen van de regelgeving komen minimaal volgende vragen aan bod:

- a. Voor welke plannen en programma's moet een plan-MER worden opgemaakt? Bijkomende vragen zijn: wie neemt deze beslissingen, op welke wijze en volgens welke procedure? Dit noemen we het vraagstuk van de afbakening van het toepassingsgebied of de werkingsfeer van de m.e.r.-plicht ('screening' in MER-terminologie).
- b. In de gevallen waarin een plan-MER wordt opgemaakt voor een bepaald plan of programma, volgens welke werkwijze en / of procedure moet het plan-MER dan worden opgemaakt? Het gaat m.a.w. over de procedureaspecten van de opmaak van een plan-MER. Verder rijst de cruciale vraag naar de inhoud van het plan-MER. Welke alternatieven en welke milieueffecten zullen worden onderzocht? In het MER-jargon is dit de 'scoping'-vraag.
- c. Zodra een plan-MER is goedgekeurd, hoe houden we er dan rekening mee bij de besluitvorming over het plan of programma waarvoor het is opgemaakt? Dit noemen we het vraagstuk van de doorwerking.

Belangrijke bijkomende vragen hebben onder meer betrekking op de wijze van kwaliteitsbewaking van de afbakeningsbeslissingen en van de milieueffectrapporten en de manier waarop leereffecten worden gemaximaliseerd.

1.3 Het voorontwerp wijzigt van koers op essentiële punten, maar maakt niet duidelijk wat de inhoudelijke meerwaarde is van die koerswijzigingen

Het voorliggende voorontwerp vervangt het bestaande plan-m.e.r.-luik van het DABM volledig.

De vroegere adviezen van SERV, Minaraad en Raad van State over het goedgekeurde plan-m.e.r.-hoofdstuk van het DABM, waren in grote lijnen positief over dat hoofdstuk. Wel deden de Raden voorstellen voor verdere verbetering, waarmee de overheid ten dele rekening hield. Die verbeteringsvoorstellen hadden echter geen betrekking op de wijze van afbakening van het toepassingsgebied of de aanpak m.b.t. het integratiespoor. Het nu voorliggende voorontwerp houdt een aanzienlijke wijziging in op die punten.

Er is geen beleidsevaluatie bekend van de administratie of van externen waaruit de noodzaak zou blijken voor deze koerswijziging. Ook de bij het dossier gevoegde reguleringssimpactanalyse of RIA (regelgevingseffectbeoordeling) bevat onvoldoende informatie om het nut en de noodzaak van de koerswijzigingen te beoordelen².

De Raden vragen dat de RIA wordt aangevuld, o.a. met de identificatie van de mogelijke alternatieven die bestaan om de doelstellingen van de Richtlijn te realiseren en met de vergelijking van de inhoudelijke voor- en nadelen die daaraan verbonden zijn. Zij geven daarover in dit advies al een reeks overwegingen. De overwegingen bij de basisvragen komen aan bod in de volgende hoofdstukken. Eerst formuleren Minaraad en SERV in dit algemene deel nog enkele inhoudelijke krachtlijnen.

² Volgens het vastgelegde regeringsbeleid is RIA het onderzoek naar de effecten van voorgenomen of bestaande regelgeving voor zowel de klant (burger, bedrijven, andere overheidsinstellingen, de natuur, ...) als voor de instanties die de regels moeten toepassen, uitvoeren en handhaven. RIA moet ervoor zorgen dat de regelgeving gebaseerd is op alle nuttige wetenschappelijke en empirische informatie die redelijkerwijze beschikbaar is en dat de doelstellingen, alternatieven, inhoud en effecten ervan ruim ambtelijk, maatschappelijk en politiek overlegd zijn. Zie http://www.wetsmatiging.be/home/index.cfm?menu_id=42

1.4 De voordelen van plan- m.e.r. kunnen het best worden gerealiseerd door het instrument, telkens waar mogelijk, in te bouwen in de beleidsdomeinspecifieke procedures

Het zogenaamde 'integratiespoor' is het meest wenselijke spoor. Het houdt in dat de overheden die verantwoordelijk zijn voor de in de plan- m.e.r.-Richtlijn bedoelde beleidsdomeinen zo veel mogelijk de m.e.r.-kenmerken zouden integreren in hun eigen besluitvormingsprocedures.

Hiervoor zijn verschillende argumenten:

- Het milieubeleid kan maar echt effectief zijn als het wordt geïntegreerd in de andere beleidsdomeinen.
- Er valt aan te nemen dat de beleidsdomeinen die instaan voor planontwikkeling (initiatiefnemers), beter rekening zullen houden met de informatie uit een MER in de besluitvorming over hun eigen beleidsvoornemens als ze zich eigenaar voelen van het proces.
- Het integratiespoor is de beste opstap naar een integraal systeem van beleidseffectrapportage. Enkel de initiatiefnemers kunnen zorgen voor onderlinge afstemming qua aanpak, hypothesen, procedure, timing, enz. van de diverse vormen van alternatievenonderzoek en effectbeoordeling.

Minaraad en SERV vragen dat de overheid grondig zou nagaan of voor de plannen van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, zowel de vraag naar de zin van de m.e.r.-plicht als de vraag naar de wijze waarop een MER wordt opgesteld en doorwerkt in de planopmaak, niet best kan worden opgelost in het kader van de regelgeving ruimtelijke ordening. De vraag stelt zich het scherpst voor dit domein omdat er verschillende soorten ruimtelijke plannen bestaan die op verschillende bestuursniveaus en voor een brede waaier aan doelstellingen worden opgesteld.

1.5 Creëer in een zo vroeg mogelijke fase duidelijkheid over MER-plicht, voorwerp en inhoud

Het centrale uitgangspunt voor een zinvolle plan-m.e.r.-regeling is volgens SERV en Minaraad dat m.e.r. alleen nodig is in die gevallen waarin het een meerwaarde kan bieden voor de besluitvorming en als de inspanningen om een MER op te maken in verhouding staan tot de waarde voor de besluitvorming. Om die meerwaarde te kunnen realiseren, zijn enkele regels cruciaal.

Het onderzoek van alternatieven en hun effecten kan maar degelijk gebeuren als het wordt meegenomen van bij de start van een planopmaak. Dit betekent dat een initiatiefnemer al van bij de start van een planopmaak moet weten of hij al dan niet een plan-MER zal opstellen (screening). Alleen dan kan hij, in het geval van plan-m.e.r.-plicht, op een efficiënte wijze de implicaties van de plan-m.e.r.-plicht inbouwen in de werkwijze die hij volgt om een plan of programma op te stellen. Er kunnen dan van in het vroegste stadium van de planopmaak alternatieven worden geïdentificeerd en gegevens worden verzameld die betrekking hebben op de milieueffecten van die verschillende alternatieven. Dit is de wetenschap dat dit werk niet overbodig is. Het afwegen van alternatieven moet vanaf dan een permanente zorg zijn bij de ontwikkeling van het voorgenomen beleid.

Veel belangrijker nog dan de vraag of al dan niet een plan-MER moet worden opgesteld, is de vraag wat men gaat onderzoeken in het MER. Welke alternatieven worden vergeleken voor welke effecten (scoping)? Volgens Minaraad en SERV zal ex ante beleidsevaluatie bijna altijd zinvol zijn, op voorwaarde dat realistische alternatieven worden onderzocht en beoordeeld op hun relevante (belangrijke) effecten. Een belangrijke techniek om hiertoe te komen is dat in de verschillende fases van de beleidsontwikkeling telkens aan milieueffectrapportage wordt gedaan en wel zo dat

rapportages die worden opgesteld in latere fases maximaal voortbouwen op rapportages die werden uitgevoerd in eerdere stadia van de besluitvorming. In elk stadium worden dan de op dat moment relevante alternatieven en effecten onderzocht. Door maximaal voort te bouwen op vorige stadia wordt zinloos onderzoek vermeden. In het MER-jargon wordt dit 'tiering' genoemd.

Omdat de vraag naar een zinvolle inhoud van het MER belangrijker is dan de vraag of al dan niet een MER moet worden opgesteld, moet men vermijden dat die laatste vraag het debat te lang domineert en er aldus voor zorgt dat de 'scopingvraag' pas aan de orde komt als inhoudelijke planopties al genomen zijn. Dat kan door de screening- en de scopingvraag in een vroege fase van de planopmaak samen te behandelen. Als alle betrokkenen het eens zijn over zinvolle onderzoeksvragen voor het MER, is de vraag of al dan niet een MER wordt opgesteld eigenlijk ook beantwoord.

1.6 Creëer een regelgevend kader dat aanspoort om maximaal lessen te trekken uit leerervaringen

Ex ante effectbeoordeling is moeilijk. Milieueffectrapportage kan alleen een waardevolle bijdrage leveren bij de ontwikkeling van degelijk beleid als de rapportage plaatsvindt binnen een goed ontworpen systeem dat erop is gericht om de leereffecten te maximaliseren. De regelgeving betreffende plan-m.e.r. moet dus aansturen op maximale leereffecten. Die leereffecten betreffen zowel het rapportagesysteem zelf als het leren over beleid en beleidsontwikkeling. Wat het rapportagesysteem betreft kan men bv. geregeld lessen trekken uit rapportages voor wat betreft a) het afwegingskader voor de afbakening van de werkingssfeer, b) de te onderzoeken alternatieven en effecten en c) de waarde van methodes voor de voorspelling van effecten. Wat betreft het leren over beleid en beleidsontwikkeling kan men voortdurend bijleren over de juiste formulering van beleidsproblemen en over de beleidsdoelstellingen die daarvoor kunnen worden gesteld, over de mogelijkheden en beperkingen van beleidsinstrumenten, over uitvoeringsalternatieven, enz.

2. Procedurele integratie en doorwerking kunnen niet goed worden geregeld in een algemene regeling

2.1 Situering en analyse

De eerste keuze die de overheid moet maken bij de omzetting van de plan-m.e.r.-Richtlijn, is of ze voor een bepaald beleidsdomein de omzetting doet door een wijziging van de specifieke regelgeving die de besluitvormingsprocedure regelt van één of meer plannen en programma's van dat specifieke domein (integratiespoor), dan wel of de omzetting gebeurt via een algemene (opvang-)regeling. Zeker in een eerste fase zullen de plan-m.e.r.-verplichtingen nog niet geïntegreerd zijn in vele besluitvormingsprocedures, zodat een opvangregeling noodzakelijk is.

De bepalingen van onderafdeling III 'integratiespoor' in het voorliggende voorontwerp regelen twee aspecten die voor een heldere discussie conceptueel best worden onderscheiden, al zijn ze met elkaar verbonden. Het eerste aspect betreft de procedure die moet worden gevolgd voor de opmaak en goedkeuring van een plan-MER (zie art. 4.2.4, § 1, aanhef en 1°). Het tweede aspect betreft de vraag op welke wijze de overheid rekening houdt met een goedgekeurd plan-MER in de besluitvorming over een voorgenomen plan of programma (zie art. 4.2.4, § 1, 2° t.e.m. 5°). Voor de duidelijkheid van de discussie noemen we het eerste aspect hier 'integratie in de enge zin' of procedurele integratie. Het tweede aspect noemen we 'doorwerking'.

Doorwerking is eigenlijk een verlengstuk van integratie in de enge zin. Integratie in de enge zin kijkt naar de vraag hoe met plan-m.e.r. wordt omgegaan in de besluitvorming tot op het moment dat er een definitief MER is. Doorwerking kijkt naar de vraag hoe met plan-m.e.r. wordt omgegaan

vanaf het moment dat er een definitief MER is. De problemen die er zijn om integratie te regelen op een algemene manier, zijn er ook wanneer men doorwerking wil regelen op een algemene manier.

Een derde vraagstuk dat moet worden geregeld bij integratie, is de wijze waarop wordt beslist of al dan niet een plan-MER moet worden opgesteld (afbakening werkingssfeer). In het voorontwerp komt dit vraagstuk niet aan bod in het kader van het integratiespoor, enkel in het kader van het opvangspoor. Daarom wordt dit vraagstuk ook in dit advies voor de twee sporen samen bekeken (zie punt 3).

Samenvatting van de bestaande regeling en van het voorontwerp voor wat betreft procedurele integratie en doorwerking

Het DABM bepaalt niet in detail hoe het integratiespoor (in de enge zin) er moet uitzien. Het geeft geen specifieke instructies voor het geval het integratiespoor wordt gevolgd. Het bevat wel een algemene doelstelling en algemene kenmerken (art. 4.1.4), die zowel van toepassing zijn op het algemene m.e.r.-spoor (opvangspoor) als op het integratiespoor. De meest relevante daarvan voor het integratiespoor in de enge zin zijn de vereisten dat a) een MER een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie moet zijn van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu van een actie (plan) en zijn alternatieven, en b) dat er een kwaliteitsbeoordeling moet gebeuren van de verzamelde informatie.

Artikel 4.1.7 DABM regelt in algemene zin en op summiere wijze de doorwerking van MER's of VR's in de besluitvorming. Dit zowel voor het opvangspoor als voor het integratiespoor. Bij beslissingen moet rekening gehouden worden met de inhoud van de rapporten. Verder moeten de beslissingen worden gemotiveerd op specifieke punten die in de bepaling worden opgesomd. Ook het vereiste van art. 4.1.4, § 2, 3° is relevant: een essentieel kenmerk van m.e.r. en v.r. is de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie.

Het voorontwerpdecreet bevat meer vergaande bepalingen. Het voorziet expliciet in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om voor plannen en programma's die plan-m.e.r.-plichtig zijn, een integratiespoor op maat te maken. Het geeft aan de Vlaamse Regering ook gedetailleerde instructies voor de uitwerking van een integratiespoor.

Artikel 4.2.4, § 1, 2° t.e.m. 5° van het voorontwerp regelt, specifiek voor het integratiespoor, de doorwerking.

Artikel 4.2.11 van het voorontwerp regelt op een gedetailleerde wijze de doorwerking voor het opvangspoor. Het bepaalt wat met een plan-MER en een ontwerp van plan of programma moet gebeuren eens het MER is goedgekeurd en het plan of programma moet worden vastgesteld. Het neemt expliciet de bepaling op om het publiek actief te raadplegen.

2.2 Bedenkingen en aanbevelingen

Het voorontwerp regelt zowel het opvangspoor als het integratiespoor (procedurele integratie en doorwerking), telkens op een algemene wijze. Mineraad en SERV menen dat er belangrijke problemen zijn met de regeling van het integratiespoor.

Het voorontwerp bepaalt dat het plan-MER onder het integratiespoor wordt opgemaakt "overeenkomstig de vereisten van hoofdstuk II van titel IV van dit decreet" (art. 4.2.4, § 1, 1°). Dit hoofdstuk is de volledige voorliggende plan-m.e.r.-regeling. Wanneer men het begrip 'vereisten' begrijpt in de gebruikelijke betekenis, volgt hieruit dat alle bepalingen van het hele hoofdstuk van toepassing zijn. Dit betekent dat er eigenlijk geen verschil is tussen het algemene (opvang-)spoor en het integratiespoor stijl voorontwerp. De facto kan het integratiespoor daardoor geen meerwaarde meer bieden.

Zelfs als de voornoemde bepaling wordt geschrapt, rijst de vraag of procedurele integratie en doorwerking wel op een algemene manier kunnen worden geregeld. Het bestaan van een dergelijke algemene regeling veroorzaakt immers belangrijke inhoudelijke en juridische problemen, zeker naarmate ze meer gedetailleerd wordt. De problemen zijn zeer gelijkaardig voor de procedurele integratie enerzijds en voor de doorwerking anderzijds.

Inhoudelijke problemen zijn er omdat de vraag hoe een plan-MER over een bepaald plan of programma moet worden opgesteld en hoe de overheid rekening houdt met een goedgekeurd plan-MER in de besluitvorming over dat plan of programma, veel beter kan worden geregeld door de initiatiefnemer (de overheid die bevoegd is voor de planopmaak) in het kader van de specifieke besluitvormingsprocedure voor dat plan of programma (zie hiervoor). Er moet over worden gewaakt dat het voorliggende voorontwerp dit niet verhindert.

Juridische problemen rijzen omdat een algemene 'integratie'-regeling voor procedurele integratie en doorwerking steeds samen moet worden gelezen met een al bestaande specifieke besluitvormingsprocedure. Met andere woorden, de algemene regeling moet steeds in concreto worden ingepast in de specifieke besluitvormingsprocedure. Meer concreet rijzen problemen die verband houden met de volgende elementen:

- De voorgestelde werkwijze gaat in tegen de geest en de letter van de Richtlijn. Artikel 4.2 van de Richtlijn zegt letterlijk: *"De voorschriften van deze Richtlijn worden ofwel verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten voor de vaststelling van plannen en programma's ofwel opgenomen in procedures die worden vastgesteld om aan deze Richtlijn te voldoen."* Dit betekent dat per besluitvormingsprocedure een keuze moet worden gemaakt voor een algemene opvangregeling of voor integratie via een concrete wijziging van de besluitvormingsprocedure in kwestie. Bovendien is het juridisch gezien overbodig om een algemene regeling uit te werken waarmee de Vlaamse overheid stuurt hoe integratie van plan-m.e.r. moet gebeuren in een concrete besluitvormingsprocedure van een specifiek beleidsdomein. Er bestaat immers al een algemene regeling die de beleidsdomeinen stuurt als ze plan-m.e.r. willen integreren, nl. de plan-m.e.r.-Richtlijn zelf. Een (milieu)Richtlijn richt zich niet alleen tot de milieuoverheid maar tot de hele Vlaamse overheid.
- De algemene regeling wijzigt de specifieke besluitvormingsprocedures enkel op een impliciete - en niet op een expliciete - manier. De vraag rijst of die impliciete wijzigingen in elke specifieke planningscontext zinvol én inpasbaar zijn.
- De hiërarchie van de normen legt belangrijke beperkingen op aan de in het voorontwerp voorgestelde regeling. Veel besluitvormingsprocedures voor plannen en programma's die aan plan-m.e.r. moeten worden onderworpen, zijn uitgewerkt in decreten (bv. RUP's, RSV). Het voorliggende voorontwerp schept een rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om bij besluit plan-m.e.r. te regelen voor deze plannen en programma's. Uit de hiërarchie van de normen volgt dat een dergelijk besluit nooit een decreet kan wijzigen. Enkel voor zover de decretale regelingen hiervoor ruimte laten, kunnen de bepalingen waarde hebben. Het is betwifelbaar of op deze wijze een volwaardige integratie van plan-m.e.r. kan worden gerealiseerd voor de meeste plannen en programma's. Decretale initiatieven lijken nodig. Dat bewijzen ook het Waalse³ en het Duitse milieurecht⁴, waar de plan-m.e.r. verplichtingen worden ingebouwd in de regelgeving ruimtelijke ordening door wijziging van die regelgeving.

³ Le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Dwnld/cwatup_RESA.pdf)

Zie b.v. de verplichte inhoud van 'le schéma de développement de l'espace régional', die o.a. betreft « Situation environnementale et évolution de celle-ci ; Protection de l'environnement ; Incidences sur l'environnement en général et mesures réductrices ».

⁴ Umweltprüfung in der Bauleitplanung: Baugesetzbuch (BauGB)

<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf>, zie o.a. BauGB § 2 Aufstellung der Bauleitpläne.

- Uitvoeringsbesluiten op het DABM worden door de minister bevoegd voor het leefmilieu voorbereid en op de Vlaamse Regering geagendeerd. Om recht te doen aan een echte integratie, is het noodzakelijk dat niet de minister en de administratie bevoegd voor leefmilieu, maar wel de minister en de administratie bevoegd voor de opmaak van een bepaald plan of programma, nagaan hoe de plan-m.e.r.-verplichtingen het meest zinvol kunnen worden ingebouwd in hun eigen regelgeving en werkwijze. Dat is trouwens ook het uitgangspunt voor de opmaak van RIA's.

Minaraad en SERV hebben dan ook vragen met betrekking tot de procedurele integratie en de doorwerking in het voorliggende voorontwerp. De gekozen piste is een tussenweg waarbij gekozen wordt voor uniforme decretale bepalingen gecombineerd met een beperkte extra invulling in de betrokken beleidsdomeinen. Het is voor SERV en Minaraad onduidelijk of deze werkwijze voldoet aan de voorwaarden gesteld in de Richtlijn. Ook worden de opties bij beleidsdomeinspecifieke invulling ingeperkt. SERV en Minaraad vragen dan ook dat de voor- en nadelen van deze bepaling heroverwogen worden, met het oog op het vergemakkelijken van het integratiespoor.

Dit belet niet dat het integratiespoor de voorkeur verdient. De omzetting van de plan-m.e.r.-Richtlijn is niet alleen de verantwoordelijkheid van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie, maar van alle betrokken beleidsdomeinen. De andere beleidsdomeinen zijn het best geplaatst om voor de plannen en programma's van hun domein iets te maken van de plan-m.e.r.-plicht. Als dit spoor wordt gevolgd, moet voldoende aandacht worden besteed aan de bewaking van de kwaliteit van MER's.

3. Toepassingsgebied (werkingssfeer) en 'onderzoek tot milieueffectrapportage'

3.1 Situering en analyse

Ook hier is het uitgangspunt volgens SERV en Minaraad dat m.e.r. alleen nodig is in die gevallen waarin het een meerwaarde kan bieden voor de besluitvorming en als de inspanningen om een MER op te maken in verhouding staan tot de waarde voor de besluitvorming.

Er is een afwegingskader nodig om het vraagstuk van de afbakening van het toepassingsgebied van de plan-m.e.r.-verplichting te kunnen oplossen.

Het afwegingskader kan op minstens twee verschillende manieren gebruikt worden om beslissingen te nemen over de afbakeningsvraag. Die manieren hangen ook samen met het tijdstip waarop de afweging wordt gemaakt.

- a. Het afwegingskader kan worden ingezet om, op het tijdstip van het opmaken (respectievelijk het bijsturen) van de regelgeving een positieve lijst op te maken (respectievelijk te wijzigen). Die lijst somt op voor welke soorten plannen en programma's een plan-MER moet worden opgemaakt. Het afwegingskader wordt hier dus op een vroeg tijdstip en op een algemene wijze gebruikt. Alle bestaande plannen en programma's worden geïnventariseerd. Ze worden vervolgens allemaal beoordeeld om telkens te beslissen over m.e.r.-plicht. Dit noemen we de aanpak via een positieve lijst. Deze werkwijze kan worden herhaald als na een leerperiode meer ervaring is opgedaan met plan-m.e.r.
- b. Het afwegingskader kan worden ingezet om, in de periode waarin wordt beslist om een bepaald plan of programma op te stellen en waarin dit plan of programma wordt uitgewerkt, een beslissing te nemen over het al dan niet opstellen van een plan-MER voor dat specifieke plan of programma. Dit noemen we de 'geval per geval'-benadering. Qua timing zijn hier eigenlijk nog verschillende mogelijkheden. De periode waarbinnen een

beslissing moet worden genomen neemt een aanvang op het moment dat de beslissing wordt genomen om een concreet plan of programma op te maken. Ze loopt af op het tijdstip dat een ontwerpplan of programma wordt vastgesteld. Het plan-MER moet immers deel uitmaken van het dossier op basis waarvan de definitieve beslissing wordt genomen.

Ook een combinatie van de twee afbakeningsmethodes is mogelijk.

De twee afbakeningsmethodes kunnen verder worden ingezet op twee niveaus:

- a. op een algemeen niveau dat geldt voor alle plannen en programma's; een belangrijke variant is hier dat de afbakening gebeurt voor een restcategorie die alle plannen en programma's omvat die niet worden aangepakt via het integratiespoor;
- b. via het integratiespoor voor de plannen en programma's van een specifiek beleidsdomein.

Aldus ontstaat een matrix aan mogelijkheden.

Het voorliggende voorontwerp kiest in essentie voor een gedetailleerd uitgewerkt afwegingskader en een 'geval per geval'-aanpak. De toetsing gebeurt via een beslissing door de administratie en wordt aangevraagd door de initiatiefnemer. De afbakeningsmethode wordt alleen voorzien voor het algemene niveau. De mogelijkheid om per beleidsdomein het toepassingsgebied af te bakenen via het integratiespoor lijkt te zijn uitgesloten.⁵

		Niveau	
		Algemeen voor alle plannen en programma's of voor een restcategorie	Per specifiek beleidsdomein of per besluitvormingsprocedure (integratiespoor)
Methode	Positieve lijst	-	-
	Geval per geval-benadering	Voorontwerp (sterk uitgewerkte procedure)	-

Het huidige decreet laat meer wegen en combinaties open. Een afbakening is mogelijk op een algemene manier (systeem DABM) en per beleidsdomein. In het tweede geval wordt een deel van de plannen en programma's op een negatieve lijst gezet in het algemene (opvang)systeem, en gebeurt de afbakening voor die plannen en programma's in de domeinspecifieke 'geïntegreerde' regelgeving. Onder de algemene aanpak gebeurt de afbakening via a) een algemene omschrijving met weinig ingebouwde beperkingen (maar met de criteria van bijlage I) in combinatie met een positieve lijst en b) een 'geval per geval'-toetsing van de algemene omschrijving in specifieke gevallen. De procedure voor 'geval per geval'-toetsing is minder uitgebouwd dan in het voorontwerp. De algemene regeling legt geen beperkingen op aan de wijze waarop de afbakening gebeurt onder het integratiespoor.

⁵ Artikel 4.2.4, § 1, 1° bepaalt dat bij de uitwerking van het integratiespoor de plan-m.e.r.-plicht wordt vastgesteld volgens het hoofdstuk plan-m.e.r. van het voorontwerp. Met andere woorden, de procedure 'onderzoek tot milieueffectrapportage' is steeds van toepassing; voor elk concreet plan of programma beslist de administratie of een plan-MER moet worden opgesteld op basis van een toetsing aan de algemene omschrijving van de plan-m.e.r.-plicht in het voorontwerp.

		Niveau	
		Algemeen voor alle plannen en programma's of voor een restcategorie	Per specifiek beleidsdomein of per besluitvormingsprocedure (integratiespoor)
Methode	Positieve lijst	DABM	DABM
	Geval per geval-benadering	DABM	DABM

3.2 Bedenkingen en aanbevelingen over het niveau, het tijdstip en de wijze van beslissing over de werkingssfeer

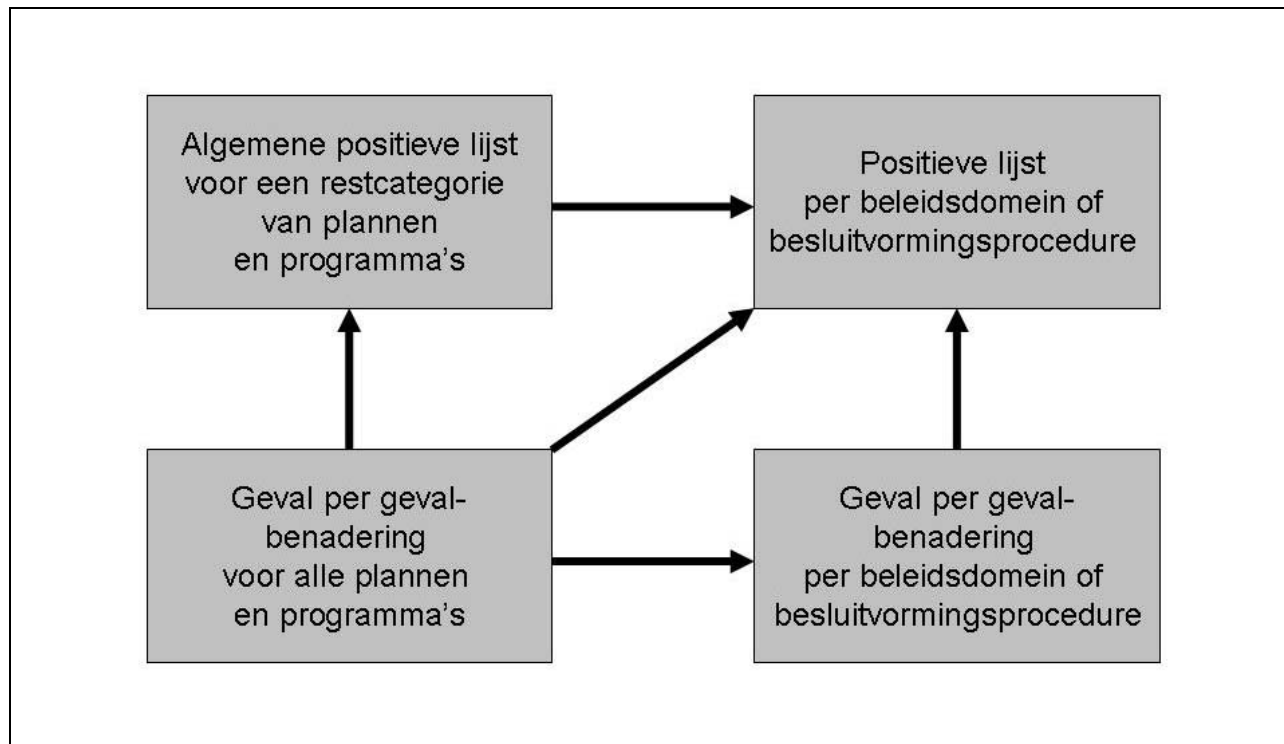
Op dit moment is er in Vlaanderen nog niet zo veel ervaring met plan-m.e.r., al wordt die nu opgebouwd. Een 'geval per geval'-beoordeling is dan de meest haalbare werkwijze. Naarmate er meer ervaring wordt opgedaan, is het goed om daaruit lessen te trekken en die vast te leggen in regelgeving en/of richtlijnen (onder meer in afwegingskaders en/of lijsten). Door systematisch lessen te trekken uit de ervaring en daarop telkens verder te bouwen, kan in de toekomst flink wat overbodig werk worden vermeden. Minaraad en SERV pleiten er daarom voor om het decretaal kader zo bij te stellen dat het stimuleert om te leren en een kader biedt om die lessen vast te leggen. Dat houdt onder meer in dat in het voorontwerp een verplichting moet worden opgenomen om op geregelde tijdstippen (bv. elke vijf jaar) het systeem van afbakening van de werkingssfeer (lijsten, zowel als specifieke afbakeningsbeslissingen) te evalueren. Op basis van die evaluaties, moet de overheid de afwegingskaders (zie verder) en de positieve lijst, waar nuttig, bijstellen. SERV en Minaraad menen dat elke werkwijze uit de matrix zijn mogelijkheden en beperkingen heeft. Ze pleiten daarom voor een decretaal kader dat werkt met een combinatie van positieve lijst en 'geval per geval'-beoordeling als twee complementaire instrumenten.

Een cruciaal knelpunt in de 'geval per geval'-regeling van het voorliggende voorontwerp is dat het geen instructies bevat over het tijdstip waarop de keuze moet worden gemaakt of al dan niet een plan-MER moet worden opgemaakt. Zoals gezegd zal dit tijdstip ergens vallen binnen de periode die aanvangt met de beslissing om een concreet plan of programma op te maken en die afloopt op het tijdstip dat een ontwerpplan of programma wordt vastgesteld. Het gevaar bestaat dat de screeningsbeslissing laat in deze periode wordt genomen. Dit kan nefast zijn voor de kwaliteit van de plan-MER's, omdat op dat moment de inhoudelijke keuzes voor de planopmaak misschien al gemaakt zijn. Minaraad en SERV vinden het noodzakelijk dat - in de 'geval per geval'-benadering - de beslissing over de m.e.r.-plicht wordt getroffen snel na de beslissing om een plan of programma op te maken. Dit moet in de regelgeving worden verankerd.

Minaraad en SERV dringen er verder op aan dat, als voor een bepaald beleidsdomein wordt gekozen voor het integratiespoor, dit beleidsdomein dan de juridische speelruimte krijgt om te bepalen hoe de werkingssfeer van de plan-m.e.r.-plicht wordt afgebakend (lijst, 'geval per geval'-beoordeling of combinatiesysteem). De voordelen die algemeen gelden voor het integratiespoor zijn er immers ook als de afbakening van de werkingssfeer wordt overgelaten aan de beleidsdomeinen zelf die initiatiefnemer zijn voor de opmaak van bepaalde plannen en programma's (zie hoger onder punt 1). Al moeten de beleidsdomeinen ook worden ondersteund om lessen te trekken uit de ervaring elders.

Verder rijst de vraag in welke mate beleidsdomeinen worden beperkt in hun mogelijkheden om te komen tot een zinvolle procedurele integratie van de plan-m.e.r.-vereisten in hun eigen besluitvormingsprocedures en tot een zinvolle geïntegreerde regeling van de doorwerking, als ze geen invloed hebben op de afbakening van de werkingssfeer van plan-m.e.r. voor hun beleidsdomein. Al is de inbreng van milieuexpertise ook hier aangewezen.

Samengevat bevelen SERV en Minaraad een werkwijze aan die toelaat en stimuleert dat de werkwijze voor afbakening van het toepassingsgebied start met een 'geval per geval'-benadering voor alle (de meeste) plannen en programma's en in de tijd zoveel als mogelijk opschuift naar een positieve lijst per beleidsdomein of besluitvormingsprocedure (zie figuur).



3.3 Bedenkingen en aanbevelingen over het afwegingskader voor afbakening van het toepassingsgebied en de juridische vorm daarvan

De plan-m.e.r.-Richtlijn bevat een reeks bepalingen die potentieel bruikbaar zijn in een afwegingskader voor de afbakening van het toepassingsgebied. De Raden overlopen die bepalingen hierna en schatten in wat hun waarde is voor het afwegingskader.

- Het belangrijkste criterium dat de overheid ter beschikking heeft om uit te maken of het opstellen van een Plan-MER voldoende relevante informatie zal genereren, betreft de aard en omvang van de te verwachten milieueffecten van een plan of programma.⁶ Bijlage II bij de Richtlijn, punt 2 (overgenomen in bijlage I, van het DABM) biedt hiervoor een houvast. In dit punt komen de kenmerken aan bod van de effecten en van de gebieden die beïnvloed kunnen worden. Ook de opsomming in de Richtlijn van sectoren is een indicator voor de aard en omvang van de te verwachten milieueffecten. Van plannen in die sectoren zijn milieueffecten te verwachten.
- Het schaalniveau van het plan of programma is een maatstaf voor de omvang van de te verwachten milieueffecten. Het is minder een maatstaf voor de kosten van een effectenstudie. Met andere woorden, MER's voor plannen op een laag schaalniveau zullen over het algemeen

⁶ Artikel 3.1 van de richtlijn stelt de vraag of de plannen en programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

verhoudingsgewijs duur zijn en minder milieubaten en kostenbesparingen genereren. Bij kleine wijzigingen van plannen en programma's geldt eenzelfde redenering.⁷

- Ook een inschatting van de bruikbaarheid in de besluitvorming over een plan of programma van de door een MER gegenereerde milieu-informatie, is relevant. Bijlage I bij de Richtlijn, punt 1 (eveneens overgenomen in bijlage I van het DABM) bevat aanknopingspunten om die bruikbaarheid te beoordelen. Het gaat daar bv. over de mate waarin het plan of programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten [...].
Als de overheid veel ervaring heeft met ex ante en ex post evaluatie van de milieueffecten van een bepaald soort plannen en programma's, kan ze bijkomend de voorspellende waarde van de plan-m.e.r.-methodologie voor dat soort plannen en programma's in rekening nemen.
- De vraag of een plan of programma het kader vormt voor de toekenning van een vergunning, is eveneens een maatstaf voor de bruikbaarheid van de door een MER gegenereerde milieu-informatie in het kader van de besluitvorming. Het is in feite een onderdeel van een criterium uit bijlage I bij de Richtlijn dat gaat over de mate waarin het plan of programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten.
- De vraag of een bepaald soort plan of programma is voorgeschreven op grond van decretale of bestuursrechtelijke bepalingen, is in wezen irrelevant voor de beoordeling van het nut van een plan-MER. Het zegt niets over de te verwachten milieugevolgen.
Dit criterium heeft een heel andere ratio. Alleen als er een juridische verplichting is om een plan op te maken, is er een juridisch aanknopingspunt om dit plan op te nemen op een positieve lijst van m.e.r.-plichtige plannen. Als die juridische verplichting er niet is, is enkel een 'geval per geval'-beoordeling mogelijk.

Minaraad en SERV stellen vast dat de criteria uit de Richtlijn, met uitzondering van de vraag of een plan of programma is voorgeschreven op grond van decretale of bestuursrechtelijke bepalingen, een bijdrage kunnen leveren bij het beantwoorden van de vraag of milieueffectrapportage een meerwaarde biedt voor de besluitvorming die in verhouding staat tot de inspanningen om een MER te maken. SERV en Minaraad bevelen daarom aan om een vrij gedetailleerd afwegingskader uit te werken.

Vervolgens rijst de vraag hoe het afwegingskader best wordt samengesteld. Verder kan men zich afvragen of en in welke mate het afwegingskader in de regelgeving moet worden opgenomen. De Raden vinden dat een zo helder mogelijk afwegingskader moet worden ontwikkeld. Het samenbrengen van alle relevante criteria in één logisch raamwerk, eerder dan de versnippering ervan, lijkt de aangewezen weg.

Minaraad en SERV stellen daarom voor om alle relevante criteria te verzamelen in één afwegingskader. De criteria worden bovendien best gegroepeerd naargelang de aard van hun bijdrage bij de afbakening. Zo ontstaan minstens drie rubrieken die respectievelijk bestaan uit:

- a. de criteria die een maatstaf zijn voor de aard en de omvang van de te verwachten milieueffecten en zo een idee geven van de informatie die met een MER kan worden bekomen; meer concreet gaat het om bijlage II bij de Richtlijn, punt 2 en om de opsomming van milieugevoelige sectoren in artikel 3.2.a. van de Richtlijn;
- b. de criteria die een maatstaf zijn voor de bruikbaarheid van de informatie in de besluitvorming; het gaat hier onder meer om bijlage I, punt 1 van de Richtlijn en om de vraag of een plan of programma het kader vormt voor de toekenning van een milieurelevante vergunning;

⁷ Artikel 3.3 van de richtlijn spreekt over "plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau". Het spreekt eveneens over "kleine wijzigingen van de plannen en programma's".

- c. de criteria die iets leren over de kostprijs van de studies versus de te verwachten baten of kostenbesparingen die kunnen worden gerealiseerd door het gebruik van MER-informatie; het betreft hier o.a. het schaalniveau van het plan of programma.

De criteria uit de Richtlijn geven enkel een orde van grootte of een richting aan. Ze geven benaderende en geen absolute antwoorden op de vraag of een MER veel of weinig informatie kan aanbrengen over verwachte milieueffecten, op de vraag of die informatie bruikbaar zal zijn in de besluitvorming en op de vraag of de kosten voor een MER niet te hoog oplopen in verhouding tot de informatiebonus.

Dit pleit ervoor om ze niet 'hard' te gaan vastleggen in regelgeving als 'ja / nee'-criteria, maar om er met een zekere soepelheid mee om te gaan. Immers, niet het feit dat al dan niet voldaan is aan één criterium is doorslaggevend om te bepalen of een MER al dan niet zin heeft, wel het totaalbeeld dan men krijgt na toetsing aan het volledige afwegingskader.

Minaraad en SERV stellen daarom voor om alle relevante criteria samen op te nemen in een bijlage bij het decreet, gerangschikt in subgroepen naargelang het soort bijdrage dat ze leveren aan het afwegingskader. De juridische waarde van die bijlage moet zorgvuldig worden bepaald, om ervoor te zorgen dat een beslissing over de MER-plicht niet wordt genomen op basis van de afzonderlijke criteria maar wel op basis van het totaalbeeld dat een toetsing aan het afwegingskader oplevert.

SERV en Minaraad vragen verder dat dit afwegingskader geregeld wordt geëvalueerd en zo nodig geactualiseerd op basis van de ervaringen die worden opgedaan met plan-m.e.r. in Vlaanderen en elders.

Het afwegingskader is zowel bruikbaar bij het opstellen van een lijst van plan-m.e.r.-plichtige plannen en programma's als bij het nemen van beslissingen in individuele gevallen.

Besluitend stellen Minaraad en SERV vast dat de criteria voor afbakening van de werkingssfeer verspreid en versnipperd zijn opgenomen in het voorliggende voorontwerp. Ze vragen dat alle belangrijke criteria voor de afbakening van de werkingssfeer zouden worden verzameld in een helder en functioneel toetsingskader dat wordt opgenomen in een bijlage bij het decreet of in een uitvoeringsbesluit. De milieuadministratie moet de ervaring die wordt opgedaan met de afbakening van de werkingssfeer vertalen in verfijningen van het afwegingskader, bv. in het richtlijnenboek. Het afwegingskader moet geregeld worden geëvalueerd, bv. om de vijf jaar. De evaluatiestudies moeten openbaar worden gemaakt. Ze moeten leiden tot bijsturing waar nodig. In het voorontwerp moet een evaluatiebepaling worden opgenomen die - onder meer - hierin voorziet.

4. De procedure voor opmaak van een plan-MER onder het algemene (opvang-)spoor

Het huidige decreet besteedt flink wat aandacht aan de formulering van doelstellingen en motieven voor het plan, de formulering van zinvolle alternatieven en de vergelijking van die alternatieven (zie o.a. artikel 4.2.7, § 1). De zorg voor het formuleren van zinvolle alternatieven en voor een doorgedreven vergelijking van die alternatieven is veel minder terug te vinden in het voorliggende voorontwerp. De vraag rijst of hier geen belangrijke stap achteruit wordt gezet in het streven naar kwalitatieve MER's die een meerwaarde bieden voor de besluitvorming.

In het kader van RIA gebeurt juist het omgekeerde. Daar probeert de Kenniscel Wetsmatiging een doorgedreven alternatievenonderzoek aan te moedigen.⁸

⁸ Op 27 april 2006 organiseerde de Kenniscel Wetsmatiging een studiedag "alternatieven van en voor regelgeving". Dit vanuit de vaststelling dat alternatievenonderzoek absoluut noodzakelijk is om te komen tot betere regelgeving.

Het voorontwerp krimpt de inhoudstafel van het plan-MER in. Tezelfdertijd neemt het voorontwerp artikel 4.2.5, § 1, tweede lid niet over. Dit artikel bepaalt dat de administratie in haar beslissing over de kennisgeving bepalingen kan opnemen over “het beknopt of niet behandelen van minder of niet relevante milieueffecten”. Met andere woorden, het biedt de administratie ruime mogelijkheden om de niet relevante rubrieken van de inhoudstafel te weren.

De vraag rijst of het voorontwerp hiermee geen stap achteruit zet. SERV en Minaraad wijzen er op dat ruime mogelijkheden tot ‘scoping’ essentieel zijn om er voor te zorgen dat plan-MER een instrument met meerwaarde is.

5. Overige opmerkingen

5.1 De definitie van plannen en programma's

Het voorliggende voorontwerp wijzigt de definitie van het begrip ‘plan of programma’ met de bedoeling om het toepassingsgebied van de plan-m.e.r.-regeling te beperken.⁹

De nieuwe definitie is onduidelijk. De vraag rijst of ze in een belangrijk opzicht niet veel ruimer is dan de vorige. Alles draait rond de vraag hoe het begrip ‘instantie’ moet worden begrepen. Dit begrip wordt niet gedefinieerd in het voorontwerp, noch in de Richtlijn zelf. Het decreet Openbaarheid van Bestuur (artikel 3, 1° en 2°) bevat zeer ruime definities van de begrippen bestuursinstantie en milieu-instantie. Dit laatste begrip omvat bijvoorbeeld elke rechtspersoon, natuurlijke persoon of groepering ervan die onder toezicht staat van een bestuursinstantie, voor zover zij openbare verantwoordelijkheden of functies uitoefent of openbare diensten verleent met betrekking tot het milieu.

De nieuwe definitie sluit ook uit dat plannen en programma's in de sfeer van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking aan plan-m.e.r. worden onderworpen. De OESO beveelt haar lidstaten nochtans aan om systematisch gebruik te maken van plan-m.e.r. in het kader van ontwikkelingssamenwerking.¹⁰

5.2 Programmadocument Plattelandsontwikkeling

In uitvoering van artikel 3.9 van de plan-m.e.r.-Richtlijn bepaalt artikel 4.2.2 van het voorliggende voorontwerp dat het programmadocument Plattelandsontwikkeling (PDPO) 2000-2006 niet valt

⁹ In het huidige decreet (DABM, art. 4.1.1, 4°) luidt de definitie van ‘plan of programma’: “een document waarin beleidsvoornemens, beleidsontwikkelingen of grootschalige overheids-, particuliere of gemengde activiteiten worden aangekondigd en dat wordt opgemaakt en vastgesteld, gewijzigd of herzien op initiatief of onder toezicht van het Vlaamse Gewest, de provincies, de intercommunales en/of de gemeenten, en/of van de federale overheid of waarvoor medefinanciering voorzien is door de Europese Gemeenschap of door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking, voor zover het voorgenomen plan of programma aanzienlijke milieu- of veiligheidseffecten kan hebben op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

Het voorliggende voorontwerp vervangt deze definitie als volgt: 4° plan of programma: plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:

- a) door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld, en;
- b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven.

¹⁰ OECD, Applying Strategic Environmental Assessment to Development Co-operation, March 2006 en bijhorende handleiding ‘Good practice guidance on applying strategic environmental assessment (SEA) in development co-operation.

onder het toepassingsgebied van milieueffectrapportage voor plannen en programma's. Deze uitzonderingsbepaling geldt niet meer voor het nieuwe programma dat moet worden opgesteld in het kader van verordening 1698/2005. Dat kan ook niet omdat de Richtlijn niet voorziet in een uitzondering met betrekking tot de nieuwe verordening.

SERV en Minaraad vragen dat de Vlaamse overheid zou nagaan hoe de praktijkproblemen met de plan-m.e.r.-verplichting kunnen worden opgelost die worden gecreëerd door de laattijdige omzetting van de Richtlijn. Dit onder meer voor wat betreft PDPO 2007-2013 en de structuurfondsen ERFRO en ESF.

5.3 Wijziging van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud

In artikel 4.2.1 wordt de passende beoordeling, bedoeld in het decreet Natuurbehoud, uitgesloten van het toepassingsgebied van het voorliggende voorontwerp. Er wordt bepaald dat in het decreet Natuurbehoud moet worden geregeld hoe met de plan-m.e.r. moet worden omgegaan wanneer een plan of programma betekenisvolle effecten kan hebben op een speciale beschermingszone.

Artikel 8 van het voorontwerp wijzigt art. 36ter, § 3 van het decreet Natuurbehoud om de plan-m.e.r. verplichting te integreren. Het eerste lid van de nieuwe bepaling schrijft voor dat als een passende beoordeling vereist is, er een plan-MER moet worden opgemaakt "overeenkomstig titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen". Het derde lid herhaalt en vult aan: "Bij de opmaak van het plan-MER of de project-MER zal de passende beoordeling worden geïntegreerd in respectievelijk het plan-MER of de project-MER, dat respectievelijk wordt opgesteld overeenkomstig hoofdstuk 2 of hoofdstuk 3 van Titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid."

SERV en Minaraad menen dat de wijze van formulering van deze bepalingen verwarring schept. De eerste bepaling wekt de indruk dat de passende beoordeling wordt behandeld volgens het decreet Natuurbehoud. De wijziging van het decreet Natuurbehoud impliceert dan weer dat toch de bepalingen van het hoofdstuk plan-m.e.r. van toepassing zijn.

Wellicht is het de bedoeling van het voorontwerp om de vraag of al dan niet een passende beoordeling moet worden opgesteld (afbakeningsvraag), te laten beantwoorden in het kader van het decreet Natuurbehoud. Het antwoord op de vraag hoe (volgens welke procedure) een passende beoordeling moet worden opgesteld, is dan weer te vinden in het voorontwerp (bedoeld als het luik plan-m.e.r. van het DABM). De formulering van de bepalingen kan duidelijker op dit punt.

Als deze interpretatie van Minaraad en SERV correct is, heeft dit voor gevolg dat de procedure voor de opmaak van een passende beoordeling zwaarder wordt. Dat kan voordelen hebben voor de kwaliteit van de passende beoordelingen. Volgens SERV en Minaraad rijst echter de vraag of de gewenste kwaliteitsverhoging niet kan worden gerealiseerd met een minimum aan bijkomende toepassingslast door de regeling m.b.t. de passende beoordeling in het decreet Natuurbehoud inhoudelijk aan te passen aan de verplichtingen van de Richtlijn (integratiespoor).

5.4 Harmonisatie van procedures

Het voorontwerp verlaat het opzet om de verschillende procedureluiken van de titel MER VR van het DABM (respectievelijk de procedures voor plan-MER, project-MER, omgevings-VR en project-VR) zoveel als mogelijk te harmoniseren. In hun vroegere adviezen vonden SERV en Minaraad deze harmonisatie juist een goed idee. Het maakt de regelgeving doorzichtiger en consistent en helpt bij het beslechten van interpretatieproblemen.

Het is Minaraad en SERV niet meteen duidelijk of alle aangebrachte wijzigingen wel een inhoudelijke of juridische meerwaarde hebben. Ze vragen om de wijzigingen te beperken tot die wijzigingen met een duidelijke meerwaarde. Continuïteit van regelgeving heeft voordelen.

5.5 Wijziging van de strafbepaling

Artikel 7 van het ontwerpdecreet schaft de strafbepaling af voor wat betreft de plan-MER en de plicht tot opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport. De strafbepaling blijft wel bestaan ter bestraffing van de niet-naleving van de plicht tot opmaak van een project-MER en de plicht tot opmaak van een omgevingsveiligheidsrapport. De memorie van toelichting oordeelt dat artikel 159 van de Grondwet voldoende houvast biedt voor de eerste twee gevallen.

De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon is een federale materie die op algemene wijze is geregeld in artikel 5 van het strafwetboek. Volgens deze bepaling kunnen publiekrechtelijke rechtspersonen niet strafrechtelijk aansprakelijk zijn.¹¹

Minaraad en SERV vragen dat de implicaties van deze bepaling worden onderzocht.

¹¹ Het laatste lid van deze bepaling luidt: "Voor de toepassing van dit artikel kunnen niet als strafrechtelijk verantwoordelijke rechtspersoon worden beschouwd: de federale staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, [...], de gemeenten,..."

Referentielijst

Adviezen Minaraad en SERV

- SERV, Aanbeveling over de uitbouw van een evaluatiesysteem voor de Vlaamse milieuregelgeving, 16 september 1998
- MINARAAD, Advies over het voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- veiligheidsrapportage, 5 november 1998
- SERV, Advies over het voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieu- en veiligheidsrapportage, 18 november 1998
- MINARAAD, Advies van 1 maart 2001 over het voorontwerp van decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende milieueffect- en veiligheidsrapportage
- SERV, Advies over het voorontwerp “Milieu- en veiligheidsrapportage”, 14 maart 2001
- SERV, Advies over het ontwerp MER/VR besluit, 14 januari 2004
- MINARAAD, Advies over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake milieueffect- en veiligheidsrapportage, 22 januari 2004

Verwante internationale regelgeving

- Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997
- Richtlijn 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
- Het Verdrag van Espoo betreffende de milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Espoo, 25 februari 1991)
- Het Verdrag van Aarhus, artikel 7

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

CE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.603/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 november 2006 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende wijziging van Titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud", heeft op 21 november 2006 het volgende advies gegeven:

SG

41.603/3

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven strekt het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet ertoe titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu te wijzigen.

Titel IV van het voornoemde decreet van 5 april 1995 heeft betrekking op de "milieu- en veiligheidsrapportage" en werd ingevoegd bij decreet van 18 december 2002 ⁽²⁾. Alzo werd beoogd richtlijn 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 om te zetten in het interne recht van het Vlaamse Gewest.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

⁽²⁾ Decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage.

SG

41.603/3

Inmiddels is gebleken dat Titel IV van het voornoemde decreet van 5 april 1995 de genoemde richtlijn 2001/42/EG op onvolledige wijze heeft omgezet. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt nu deze richtlijn volledig om te zetten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

3. Er moet worden verwezen naar het juiste opschrift van het decreet van 21 oktober 1997 (decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu).

Artikel 4

4. Gelet op de nieuwe definitie van de termen "plan of programma", kunnen in het ontworpen artikel 4.2.1, eerste en tweede lid, de woorden "of de wijziging ervan" worden weggelaten.

Deze opmerking kan *mutatis mutandis* worden herhaald voor het ontworpen artikel 4.2.3, § 1.

5. Het ontworpen artikel 4.2.1, derde lid, delegeert aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, de bevoegdheid om "middels een omzendbrief een indicatieve lijst (te) geven met betrekking tot plannen of programma's die in toepassing van onderhavig decreet aan de plan-MER onderworpen zijn".

Een dergelijke bepaling hoort niet thuis in een decreet en dient er dan ook uit weggelaten te worden. De bevoegde minister kan immers altijd zulke indicatieve omzendbrief opstellen en behoeft daartoe geen machtiging van de decreetgever.

6. In het ontworpen artikel 4.2.3, §§ 2 en 3, wordt aan de Vlaamse Regering een weinig nauwkeurig omschreven opdracht van verordenende bevoegdheid gegeven.

.../...

SG

41.603/3

De grenzen van een bevoegdheidsopdracht aan de Regering dienen zo duidelijk mogelijk in het decreet te worden aangegeven, bij voorkeur door concreet te bepalen waaruit de te nemen maatregelen kunnen bestaan en welke de doeleinden zijn waartoe de bevoegdheid mag worden gebruikt.

De hiervoor vermelde bepalingen van het ontwerp, die er zich toe beperken aan de Vlaamse Regering op te dragen "nadere regels vast te stellen" - zonder enige precisering of concretisering -, voldoen helemaal niet aan de hiervoor vermelde vereisten.

7. Op de vraag van het bevoegde lid van het auditoraat of het ontworpen artikel 4.2.4, § 1, ook bedoeld is als specifieke rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om een integratiespoor uit te werken, heeft de gemachtigde van de regering het volgende geantwoord:

"Het ontworpen artikel 4.2.4. DABM schept inderdaad een rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om integratiesporen uit te werken in bestaande regelgeving, bv. ruimtelijke ordening, binnen het kader van een aantal verplichtingen in uitvoering van de richtlijn 2001/42, opgesomd in artikel 4.2.4., § 1, 1° - 5°, waarvan geen afwijking kan worden toegestaan".

Dit antwoord lijkt te worden bevestigd in de memorie van toelichting, waarin dienaangaande het volgende is opgenomen:

"Ingevolge § 1 kan de Vlaamse Regering in uitvoering van dit ontwerp de integratie voor een bepaald beleidsdomein (bv. ruimtelijke ordening, landbouw, water, afval, landbouw, enz.) op meer gedetailleerde wijze regelen. Hierbij dient de Vlaamse Regering de verplichtingen, zoals opgelegd in richtlijn 2001/42/EG, na te leven. Het gaat om de volgende verplichtingen waarvan geen afwijkingen is toegestaan" ⁽³⁾.

Indien dit de bedoeling is van het ontworpen artikel 4.2.4, § 1, is het niet duidelijk waarom in die bepaling ook de woorden "bij decreet" worden vermeld. Het lijkt weinig zinvol te zijn dat de decreetgever nu zou bepalen op welke wijze hij later in een andere aangelegenheid zal moeten optreden. De decreetgever is er immers toe gehouden de bepalingen van de voornoemde richtlijn 2001/42/EG na te leven.

⁽³⁾ Memorie van toelichting, p. 27.

SG

41.603/3

Evenmin is duidelijk wat de bedoeling is van het ontworpen artikel 4.2.4, § 2, indien het ontworpen artikel 4.2.4, § 1, zou bedoeld zijn als specifieke rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om een integratiespoor uit te werken.

8. Om in overeenstemming te zijn met artikel 7 van richtlijn 2001/42/EG, dienen in het ontworpen artikel 4.2.4., § 1, 3°, de woorden "plan of programma" vervangen te worden door de woorden "ontwerp-plan of ontwerp-programma".

Artikel 5

9. Gelet op de bedoeling van de stellers van het ontwerp dient in de inleidende zin van artikel 5 te worden gepreciseerd dat een wijziging wordt beoogd van artikel 4.6.4, § 1, 1°.

10. In 1° van artikel 5 schrijve men "in b)" in plaats van "in punt b)" en in 2° van artikel 5 schrijve men "in c)" in plaats van "in punt b)".

Artikel 7

11. De verwijzing naar "artikel 4.2.3., § 2, b)" moet worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 4.2.3., § 2, 2°".

CE

41.603/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

§1. In artikel 4.1.1, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoegd bij decreet van 18 december 2002, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° punt 4° wordt vervangen door wat volgt:

“4° plan of programma: plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:

a) door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld; en

b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven.”;

2° in punt 13° wordt punt b) wordt vervangen door wat volgt:

“b) voor wat de verplichtingen inzake de overige plannen en programma's betreft: de instantie

die het initiatief neemt om een plan of programma op te stellen of te wijzigen.”;

3° er wordt een punt 19° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“19° Verdrag: het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband ondertekend in Espoo op 25 februari 1991.”.

Artikel 3

In artikel 4.1.6, §1, tweede lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 18 december 2002, wordt het woord “4.2.5, §1” vervangen door het woord “4.2.8, §6”.

Artikel 4

In titel IV van hetzelfde decreet, ingevoegd bij decreet 18 december 2002, wordt hoofdstuk II dat bestaat uit artikel 4.2.1. tot en met 4.2.9. vervangen door wat volgt:

“HOOFDSTUK II

Milieueffectrapportage over plannen en programma's

AFDELING I

Werkings sfeer

ONDERAFDELING I

Toepassingsgebied

Artikel 4.2.1

Dit hoofdstuk is van toepassing op ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.

Dit hoofdstuk is eveneens van toepassing op ieder plan of programma, waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, §3, eerste lid, van het

decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Artikel 4.2.2.

Volgend plan of programma valt niet onder het toepassingsgebied van dit decreet:

- 1° plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor nationale defensie;
- 2° financieel of begrotingsplan en -programma;
- 3° plan of programma dat wordt medegefinancierd in het kader van de huidige programmeringsperiode 2000-2006 betreffende EG-Verordening nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen en de programmeringsperiode 2000-2006 en 2000-2007 van EG-Verordening nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL).

ONDERAFDELING II

De plicht tot opmaak van een plan-MER

Artikel 4.2.3

§1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1., onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1., eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer:

- 1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I en II van het besluit van

de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage;

- 2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoonst dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1., eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoonst dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§4. Voor een plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor noodsituaties moet geen plan-MER worden opgemaakt.

§5. De toepassing van §2 en §3 mag er echter niet toe leiden dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten niet onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen.

ONDERAFDELING III

Integratiespoor

Artikel 4.2.4.

§1. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig dit hoofdstuk aan de opmaak van een plan-MER is onderworpen, kan in een decreet of besluit van de Vlaamse Regering, dat desgevallend voor de opmaak van dat plan of programma van toepassing is, worden bepaald op welke wijze het plan-MER in de opmaakprocedure van dit plan of programma geïntegreerd wordt. Hierbij moet rekening worden gehouden met de volgende verplichtingen:

1° de plan-MER-plicht wordt vastgesteld en het plan-MER wordt opgemaakt overeenkomstig de vereisten betreffende het toepassingsgebied en de inhoudsafbakening van hoofdstuk II van titel IV van dit decreet;

2° het plan-MER wordt samen met het ontwerpplan of -programma met het oog op de raadpleging ervan beschikbaar gesteld van het publiek en de te raadplegen instanties;

3° ingeval het plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij Verdrag, en/of in andere gewesten, of als bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, wordt het plan-MER samen met het ontwerpplan of ontwerp-programma voor raadpleging ter beschikking gesteld van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten;

4° bij de vaststelling van het ontwerp van plan of programma wordt met de resultaten van het plan-MER rekening gehouden;

5° bij de bekendmaking van het plan of programma wordt de volgende informatie ter beschikking gesteld van het publiek en de geraadpleegde instanties:

a) het plan of programma zoals het is vastgesteld;

b) een verklaring die samenvat:

1) hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;

2) hoe rekening werd gehouden met het goedgekeurde plan-MER en de gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;

3) de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;

c) de monitoringmaatregelen waartoe wordt besloten overeenkomstig artikel 4.6.3. van dit decreet.

§2. Indien bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering geen wijze van integratie is bepaald, dan gelden voor een plan of programma, als vermeld in §1, de bepalingen zoals voorzien in dit hoofdstuk.

AFDELING II

Onderzoek tot milieueffectrapportage

Artikel 4.2.5.

Bij het onderzoek tot milieueffectrapportage, vermeld in artikel 4.2.3., §2, 2°, en artikel 4.2.3., §3, raadpleegt de initiatiefnemer tijdig de instanties die door de Vlaamse Regering worden aangeduid, en dit op de wijze bepaald door de Vlaamse Regering.

Deze instanties brengen hun advies uit op de wijze en binnen de termijn bepaald door de Vlaamse Regering.

Artikel 4.2.6.

§1. De initiatiefnemer bezorgt de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs een afschrift van de volgende documenten:

1° een beschrijving en verduidelijking van het plan of programma, in voorkomend geval met inbegrip van een afbakening van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft;

2° in voorkomend geval de gegevens, met de nodige vertaling, die de administratie nodig heeft voor het aanvangen van de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling;

3° het verzoek van de initiatiefnemer tot raadpleging van de instanties, vermeld in artikel 4.2.5., eerste lid;

4° de uitgebrachte adviezen, vermeld in artikel 4.2.5., tweede lid;

5° de overeenkomstig artikel 4.2.3., §2, 2°, en artikel 4.2.3., §3, door de initiatiefnemer gedane analyse, met inbegrip van de redenen waarom geen plan-MER overeenkomstig dit hoofdstuk moet worden opgemaakt. Dit laatste kan ondermeer het geval zijn als:

- a) een plan of programma een uitwerking, wijziging, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of
- b) in het kader van andere rapportages of beoordelingen reeds een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu werden opgesteld, die voldoen aan de essentiële kenmerken van een plan-MER zoals vermeld in artikel 4.1.4, §2.

§2. De administratie neemt binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de documenten, vermeld in §1, een beslissing inzake de opmaak van een plan-MER.

§3. Als het plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij het Verdrag, en/of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, dan wordt de termijn vermeld in §2 met zestig dagen verlengd.

De administratie bezorgt een afschrift van de documenten, vermeld in §1, aan de lidstaten, verdragspartijen, gewesten of autoriteiten, vermeld in het eerste lid. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden waaronder en de wijze waarop dit gebeurt.

§4. De administratie brengt de beslissing onverwijld door betekening of tegen ontvangstbewijs ter kennis van de initiatiefnemer en de geraadpleegde instanties, lidstaten, verdragspartijen, gewesten en/of autoriteiten.

Artikel 4.2.7.

De documenten en beslissing, vermeld in artikel 4.2.6. worden door de administratie overeenkomstig hoofdstuk III van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur ter beschikking gesteld van het publiek.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen.

AFDELING III

Kennisgeving en inhoudsafbakening van het plan-MER

Artikel 4.2.8

§1. De initiatiefnemer stelt de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs in kennis van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het plan-MER.

De kennisgeving bevat ten minste:

- 1° een beschrijving en verduidelijking van de intenties inzake het voorgenomen plan of programma en een afbakening van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft;
- 2° in voorkomend geval een afschrift van het ontwerpplan of -programma en een verwijzing naar de besluitvormingsprocedure die ervoor van toepassing is;
- 3° in voorkomend geval de gegevens die de administratie nodig heeft voor het aanvangen van de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling;
- 4° in voorkomend geval de relevante gegevens uit vorige rapportages en uit de goedgekeurde rapporten die daaruit zijn voortgekomen;
- 5° een voorstel van reikwijdte en detailleringsniveau van het plan-MER; het plan-MER moet ten minste de volgende gegevens bevatten:
 - a) een schets van de inhoud, een omschrijving van de voornaamste doelstellingen van het plan of van het programma en het verband met andere relevante plannen en programma's;
 - b) de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling ervan als het plan of het programma niet wordt uitgevoerd;
 - c) de milieukenmerken van de gebieden, waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;

- d) alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, met inbegrip van met name milieuproblemen in gebieden die vanuit milieuoogpunt van bijzonder belang zijn, zoals gebieden die overeenkomstig Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG zijn aangewezen;
 - e) de relevante doelstellingen inzake milieubescherming en de wijze waarop rekening wordt gehouden met die doelstellingen en de milieuoverwegingen bij de voorbereiding van het plan of programma;
 - f) een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte redelijke alternatieven op of inzake, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de mobiliteit, en de samenhang tussen de genoemde factoren; deze beschrijving van de milieueffecten omvat de directe, en in voorkomend geval de indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische effecten, permanent en tijdelijk, positief en negatief, op korte, middellange en lange termijn van het plan of programma; de beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten gebeurt onder meer in het licht van de overeenkomstig hoofdstuk II van titel II van dit decreet vastgestelde milieukwaliteitsnormen;
 - g) de maatregelen om aanzienlijke negatieve milieueffecten op het milieu als gevolg van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;
 - h) een schets met opgave van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de evaluatie is doorgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden ondervonden bij het inzamelen van de vereiste gegevens, zoals technische tekortkomingen of gebrek aan kennis;
 - i) een omschrijving van de monitoringmaatregelen;
 - j) een niet-technische samenvatting van gegevens, vermeld in punt a) tot en met punt i);
 - k) de nuttige informatie over de milieueffecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of krachtens andere wetgevingen ingewonnen wordt, kan worden gebruikt om de gegevens, vermeld in punt a) tot en met i), te verstrekken;
- 6° een document waarin de inhoudelijke aanpak, met inbegrip van de methodologie, van het plan-MER wordt voorgesteld, waarbij wordt gesteund op de gegevens vermeld in punt 5° en het MER-richtlijnenboek;
- 7° een beknopte beschrijving van de alternatieven voor het ontwerpplan of -programma of voor onderdelen ervan, die de initiatiefnemer heeft overwogen en, bondig weergegeven, zijn bedenkingen over de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven;
- 8° de relevante gegevens over de voorgestelde erkende MER-coördinator en het voorgestelde team van MER-deskundigen, vermeld in artikel 4.2.9., en de taakverdeling tussen de deskundigen;
- 9° in voorkomend geval de gronden voor de vraag tot onttrekking aan bekendmaking en ter inzagelegging van de kennisgeving of aangeduide delen ervan.
- De Vlaamse Regering kan bijkomende voorwaarden en modaliteiten bepalen waaraan de kennisgeving moet voldoen.
- §2. De administratie neemt een beslissing over de volledigheid van de kennisgeving en betekent, uiterlijk binnen een termijn van twintig dagen na datum van ontvangst van de kennisgeving, deze beslissing aan de initiatiefnemer.
- Indien de kennisgeving onvolledig is, kan de initiatiefnemer de kennisgeving aanvullen overeenkomstig de beslissing die de punten van onvolledigheid van de kennisgeving opsomt en deze terug aan de administratie overmaken op de wijze vermeld in artikel 4.2.8., §1.

§3. De administratie legt de volledig verklaarde kennisgeving onverwijld en op de volgende wijzen ter beschikking van het publiek:

- 1° overeenkomstig het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;
- 2° bij de initiatiefnemer;
- 3° via de internetsite van de administratie.

De Vlaamse Regering kan nadere regels inzake de ter inzagelegging vaststellen.

§4. In voorkomend geval bezorgt de administratie, met het oog op advies, een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving aan:

- 1° de provincie en/of gemeente, waarvoor het plan of programma relevant is;
- 2° de instanties waarvan de administratie het advies nuttig acht.

De Vlaamse Regering duidt de instanties aan die vanwege de administratie, met het oog op advies, een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving ontvangen.

§5. Bij de bekendmaking of bij het overmaken van het afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving wordt duidelijk aangegeven dat het publiek en de instanties eventuele opmerkingen over het plan-MER binnen een termijn van dertig dagen vanaf de datum van de beslissing vermeld in §2, aan de administratie kunnen bezorgen, behoudens verlenging van deze termijn, zoals vermeld in het tweede lid.

Als het plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij het Verdrag, en/of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, maakt de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs het afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving over aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten. Bij het overmaken van het afschrift wordt duidelijk aangegeven dat zij eventuele opmerkingen over het plan-MER binnen een termijn van zestig dagen vanaf de ontvangst van het afschrift aan de administratie kunnen bezorgen.

§6. Na beëindiging van de termijnen, vermeld in §5, beschikt de administratie over twintig dagen om een beslissing te nemen over:

- 1° de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER, met inbegrip van de methodologie, rekening houdend met de huidige stand van kennis en evaluatiemethoden, de inhoud en de precisiegraad van het plan of programma, de vordering van het besluitvormingsproces en het feit dat sommige aspecten misschien beter in andere fasen van dat proces worden geëvalueerd om herhaling van de evaluatie te voorkomen;
- 2° de bijzondere en aanvullende bijzondere richtlijnen voor het opstellen van het plan-MER, die de administratie naast de algemene richtlijnen vervat in de richtlijnenboeken, zoals bedoeld in artikel 4.6.2., kan opleggen;
- 3° de goedkeuring van de voorgestelde opstellers van het plan-MER, vermeld in artikel 4.2.9.

De Vlaamse Regering kan nadere regels aangaande de beslissing bepalen.

§7. De administratie deelt onverwijld haar beslissing mee aan de initiatiefnemer en de geraadpleegde administraties, instanties, autoriteiten van lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten.

De beslissing wordt overeenkomstig hoofdstuk III van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur ter beschikking gesteld van het publiek.

AFDELING IV

Het opstellen van het plan-MER

Artikel 4.2.9.

§1. Het plan-MER wordt opgesteld onder de verantwoordelijkheid en op kosten van de initiatiefnemer. De initiatiefnemer moet hiervoor een beroep doen op een erkende MER-coördinator. Hij stelt aan de MER-coördinator alle relevante informatie ter beschikking. Hij verleent alle medewerking opdat de MER-coördinator zijn taak naar behoren kan vervullen.

§2. De erkende MER-coördinator mag geen belang hebben bij het voorgenomen plan of programma of de alternatieven, noch betrokken worden bij de latere uitvoering van het plan of programma. Hij voert zijn opdracht volledig onafhankelijk uit en geeft in voorkomend geval leiding aan een team van medewerkers dat geheel of gedeeltelijk door de initiatiefnemer ter beschikking wordt gesteld.

De erkende MER-coördinator waakt erover dat de samenstelling van het team van medewerkers het mogelijk maakt om het plan-MER op te stellen in overeenstemming met het MER-richtlijnenboek en met inhoudsafbakening en bijzondere richtlijnen, vermeld in artikel 4.2.8, §6.

§3. Tijdens het opstellen van het plan-MER is de erkende MER-coördinator gehouden tot overleg met de administratie. De MER-coördinator moet in voorkomend geval de aanvullende bijzondere schriftelijke richtlijnen van de administratie, als aanvulling op de afgebakende inhoud en de bijzondere richtlijnen, vermeld in artikel 4.2.8, §6, in acht nemen.

De Vlaamse Regering kan de nadere voorwaarden met betrekking tot de uitoefening van de taak van de erkende MER-coördinator bepalen.

AFDELING V

Het onderzoek en het gebruik van het plan-MER

Artikel 4.2.10

§1. De initiatiefnemer bezorgt het voltooide plan-MER door betekening of tegen ontvangstbewijs aan de administratie.

§2. De administratie toetst het plan-MER inhoudelijk aan de beslissing, vermeld in artikel 4.2.8, §6.

De administratie beslist uiterlijk binnen een termijn van vijftig dagen na ontvangst van het plan-MER over de goed- of afkeuring ervan. Zij maakt deze beslissing onverwijld door betekening of tegen ontvangstbewijs over aan de initiatiefnemer en de geraadpleegde administraties, instanties, autoriteiten van lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten. In geval van afkeuring geeft zij aan waar het plan-MER tekortschiet.

§3. De beslissing vermeldt dat de initiatiefnemer tegen de beslissing een gemotiveerd verzoek tot heroverweging kan betekenen of afgeven tegen ontvangstbewijs binnen een termijn van twintig dagen vanaf de ontvangst van de beslissing.

Bij heroverweging beslist de administratie na advies van de adviescommissie, zoals vermeld in artikel 4.6.4.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen betreffende de procedure tot heroverweging.

Artikel 4.2.11

§1. De initiatiefnemer maakt, voor zover als nodig, het ontwerp van plan of programma samen met het plan-MER, de beslissing vermeld in artikel 4.2.8, §6, en de beslissing vermeld in artikel 4.2.10, §2, over aan het college van burgemeester en schepenen van elke gemeente waarvoor het ontwerp van plan of programma relevant is, en dit met oog op de raadpleging ervan dat minstens zestig dagen duurt. Indien reeds op basis van andere toepasselijke wetgeving een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd, dan wordt de organisatie van deze raadpleging hierop afgestemd.

Het openbaar onderzoek vindt in elk geval plaats vóór dat het plan of programma wordt vastgesteld of aan de wetgevingsprocedure onderworpen.

Opmerkingen worden schriftelijk bij het college van burgemeester en schepenen ingediend vóór het einde van de termijn van het openbaar onderzoek. Ze worden gevoegd bij het proces-verbaal tot sluiting van het openbaar onderzoek, dat binnen veertien dagen na de sluiting ervan door het college van burgemeester en schepenen wordt opgesteld. Het college van burgemeester en schepenen stuurt de opmerkingen en het proces-verbaal tot sluiting van het openbaar onderzoek binnen dertig dagen na de sluiting naar de initiatiefnemer.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels met betrekking tot het openbaar onderzoek.

§2. Op het ogenblik dat de initiatiefnemer de documenten, vermeld in §1, in openbaar onderzoek laat brengen, maakt zij deze documenten tevens voor advies over aan de SERV en/of MINA-Raad en aan de reeds geraadpleegde instanties.

Als het voorgenomen plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij het Verdrag, en/of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, bezorgt de initiatiefnemer de documenten, vermeld in §1, voor advies aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten.

De adviezen moeten binnen vijfenveertig dagen na de adviesaanvraag worden overgemaakt aan de initiatiefnemer. Ingeval er sprake is van grens- of gewestoverschrijdende milieueffecten, zoals vermeld in het tweede lid, wordt de termijn met zestig dagen verlengd.

De Vlaamse Regering kan nadere regelen vaststellen betreffende de wijze waarop de bevoegde autoriteiten en de burgers van de lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten hun mening over het plan-MER en het ontwerp van plan of -programma kunnen meedelen, alsook betreffende de wijze waarop hierover overleg wordt gepleegd.

§3. Bij de voorbereiding, en vóór de vaststelling of onderwerping van het plan of programma aan de wetgevingsprocedure, wordt rekening gehouden met:

1° het overeenkomstig artikel 4.2.10. goedgekeurde plan-MER;

2° de opmerkingen, adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging, vermeld in artikel 4.2.11, §1 en §2.

§4. Wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, moet de initiatiefnemer de instanties, vermeld in artikel 4.2.11, §2, het publiek en elke uit hoofde van artikel 4.2.11, §2, tweede lid, geraadpleegde instantie, gewest of lidstaat van de Europese Unie in kennis stellen van de volgende documenten:

1° het plan of programma zoals het is vastgesteld;

2° een verklaring die samenvat:

a) hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;

b) hoe rekening werd gehouden met het overeenkomstig artikel 4.2.10. goedgekeurde plan-MER en de overeenkomstig artikel 4.2.11., §1 en §2, gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;

c) de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;

3° de monitoringmaatregelen waartoe wordt besloten overeenkomstig artikel 4.6.3.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels betreffende deze informatie en de wijze van kennisgeving.

Artikel 5

In artikel 4.6.4, §1, 1°, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 18 december 2002, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in b) worden de woorden “het plan-MER” en “respectievelijk artikel 4.2.5, §1, en” geschrapt;

2° in c) worden de woorden “artikel 4.2.8, §2” vervangen door de woorden “artikel 4.2.10, §3”;

3° het laatste lid wordt opgeheven.

Artikel 6

Aan artikel 4.7.2. van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 18 december 2002, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Deze bepaling is niet van toepassing op de opmaak van een plan-MER overeenkomstig titel IV, hoofdstuk II en de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport overeenkomstig titel IV, hoofdstuk IV.”.

Artikel 7

In bijlage I van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 18 december 2002, worden de woorden “artikel 4.2.2., §1 en §2, en artikel 4.2.3., §2” vervan-

gen door de woorden “artikel 4.2.3., §2, 2°, en artikel 4.2.3., §3”.

Artikel 8

In artikel 36ter, §3, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, ingevoegd bij het decreet van 19 juli 2002, wordt het vierde lid vervangen door wat volgt:

“Voor een plan of programma zoals gedefinieerd in artikel 4.1.1., §1, 4°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, alsook de wijziging ervan, waarvoor, gelet op het betekenisvolle effect op een speciale beschermingszone, een passende beoordeling is vereist, wordt overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid een plan-MER opgesteld.

Indien een vergunningsplichtige activiteit overeenkomstig artikel 4.3.2. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid onderworpen is aan de verplichting tot opmaak van een project-MER, wordt overeenkomstig hoofdstuk 3 van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid een project-MER opgesteld.

Bij de opmaak van het plan-MER of de project-MER zal de passende beoordeling worden geïntegreerd in respectievelijk het plan-MER of de project-MER, dat respectievelijk wordt opgesteld overeenkomstig hoofdstuk 2 of hoofdstuk 3 van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. De Vlaamse Regering kan nadere regels van integratie en herkenbaarheid van de passende beoordeling in het milieueffectrapport bepalen.”.

Artikel 9

De Vlaamse Regering bepaalt de datum waarop dit decreet in werking treedt.

Brussel, 15 december 2006.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van
Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur*

Kris PEETERS

BIJLAGE

bij de memorie van toelichting:

REGULERINGSIMPACTANALYSE



REGULERINGSIMPACTANALYSE

Ontwerp van decreet tot wijziging van Titel IV - Milieueffect- en veiligheidsrapportage van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

1 Titel

Ontwerp van decreet houdende wijziging van Titel IV - Milieueffect- en veiligheidsrapportage van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

2 Aanleiding en doel

Aanleiding

Aanleiding tot dit decreet is de formele ingebrekestelling d.d. 13 december 2004 van het Vlaamse Gewest door de Europese Commissie aangaande de omzetting van Richtlijn 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” (hierna “Richtlijn 2001/42/EG”). De Europese Commissie meent dat het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel (IV) betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage (hierna afgekort: "D.A.B.M."), verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 13 februari 2003, niet op afdoende wijze het toepassingsgebied afbakt. Hierna volgt een kort overzicht van de huidige plan-MER-reglementering en de knelpunten.

In het D.A.B.M. (artikel 4.2.2., §§ 1-3) wordt aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid gegeven om aan de hand van de criteria opgesomd in bijlage I, de plannen en programma's aan te duiden die onder het toepassingsgebied vallen. De bedoeling van het D.A.B.M. is dus om te werken met een lijst van plan-MER-plichtige plannen en programma's die door de Vlaamse Regering wordt opgesteld. Aangezien er vandaag geen besluit van de Vlaamse Regering is tot oplijsting van plan-MER-plichtige plannen en programma's, wordt in de praktijk aan de hand van de criteria van bijlage I van het D.A.B.M. geval per geval onderzocht of voor een bepaald plan of programma een plan-MER moet worden opgesteld.

De opmaak van een lijst van plan-MER-plichtige plannen en programma's vergt zeer intensief werk. Te meer daar tevens documenten, die niet de titel van plan of programma dragen, maar wel voldoen aan de criteria zoals voorzien in Richtlijn 2001/42/EG, onder het toepassingsgebied kunnen vallen. Daarenboven moet worden onderstreept dat de definitie van plan of programma zoals voorzien in het D.A.B.M. een ruimere lading dekt dan de definitie zoals voorzien in Richtlijn 2001/42/EG. Bijgevolg is de opdracht van de Vlaamse Regering om een lijst op te maken plan-MER-plichtige plannen en programma's ter uitvoering van het D.A.B.M. een bijzonder zware opdracht.

Overeenkomstig artikel 1 van Richtlijn 2001/42/EG heeft deze richtlijn echter tot doel bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben aan

milieueffectrapportage te onderwerpen. Richtlijn 2001/42/EG voorziet een aantal categorieën van plannen en programma's die van rechtswege onder de plan-MER-plicht vallen, maar daarnaast ook een aantal plannen en programma's die pas na screening (dus na onderzoek aangaande de mogelijke aanzienlijke milieueffecten) onderworpen zijn aan de plan-MER-plicht. De opmaak van een vaststaande lijst kan hier niet aan tegemoetkomen. Ingevolge de Europese rechtspraak is het niet toegestaan om voorafgaandelijk bepaalde plannen en programma's die plan-MER-plichtig kunnen zijn, uit te sluiten van het systeem¹.

Decreetgevend optreden is dus noodzakelijk om in overeenstemming te zijn met het toepassingsgebied van de Richtlijn en zodoende tegemoet te komen aan de bezwaren van de Europese Commissie, geuit in de voormelde ingebrekestelling dd. 13 december 2004. Het is in die zin aangewezen om te opteren voor een open systeem, waarbij na een *in concreto*-toetsing de plan-MER-plicht voor welbepaalde plannen en programma's wordt vastgesteld.

Het D.A.B.M. schiet ook tekort ten aanzien van Richtlijn 2001/42/EG met betrekking tot de omzetting van artikel 6, lid 2 van Richtlijn 2001/42/EG, waarin de verplichting wordt opgelegd dat het ontwerp van plan of programma samen met het opgestelde plan-MER in openbaar onderzoek moet worden gelegd. Deze verplichting is niet expliciet voorzien in het D.A.B.M. De bedoeling van de decreetgever was om de verplichting tot openbaar onderzoek, zoals opgelegd in de Richtlijn 2001/42/EG, te integreren in de bestaande regelgeving via het zgn. "integratiespoor"². Behoudens een aantal regelgevingen, zoals het Decreet van 4 april 2003 betreffende oppervlaktedelfstoffen (zie artikel 4) en het Decreet van 18 juli 2003 betreffende integraal waterbeleid (zie artikel 8), is dit tot op heden niet gebeurd.

De voorliggende omzetting wordt tevens aangegrepen om Titel IV (Milieueffect- en veiligheidsrapportage) van het huidig decreet onder de loop te nemen en in overeenstemming te brengen met de doelstellingen die zijn vooropgesteld in de Beleidsnota 2004-2009 "Leefmilieu en Natuur" en in de Beleidsbrief Leefmilieu. De doelstellingen betreffen o.a. wetsmatiging, betere regulering en het vermijden van gold plating. Gold plating moet vermeden worden, tenzij hierover een brede maatschappelijke consensus bestaat of dit een duidelijk toegevoegde waarde heeft op het vlak van voedselveiligheid, verkeersveiligheid of volksgezondheid, of voor het opbouwen van een technologische voorsprong die leidt tot een hogere eco-efficiëntie

De oplijsting van plan-MER-plichtige plannen en programma's door de Vlaamse Regering stuit niet enkel op de voormelde juridische bezwaren, maar impliceert ook goldplating. Immers de afbakening van de plannen en programma's is in het D.A.B.M. veel ruimer dan in de Richtlijn. Hoewel de criteria opgesomd in bijlage I van het D.A.B.M. overeenstemt met bijlage II van de Richtlijn 2001/42/EG, past het D.A.B.M., in tegenstelling tot diezelfde Richtlijn, de voormelde criteria toe op alle plannen en programma's, zonder enig onderscheid te maken tussen plannen en programma met of zonder aanzienlijke milieueffecten.

Daarnaast wordt in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering (2004-2009) "Vertrouwen geven en verantwoordelijkheid nemen" de nadruk gelegd op administratieve vereenvoudiging. Bij de hier voorliggende omzetting van Richtlijn 2001/42/EG werd het D.A.B.M. ook onder de loop genomen vanuit dit perspectief en werd nagegaan waar vereenvoudiging mogelijk is. Administratieve vereenvoudiging blijft immers een absolute noodzaak. Eenvoudige procedures binnen de overheid en tussen de overheid enerzijds en de burgers en ondernemingen anderzijds zorgen voor een effectiever

¹ H.v.J., 24 oktober 1996, nr. C-72/95, *Kraaijeveld e.a.*, Jur. I-5403). Deze rechtspraak werd meerdere malen bevestigd (zie ondermeer zaken C-227/01; C-301/95 en C-133/94).

² Het integratiespoor houdt het integreren van de verplichtingen inzake plan-MER (waaronder het ter beschikking stellen met oog op raadpleging) in de bestaande reglementering in.

en efficiënter bestuur.

Ook op het vlak van administratieve vereenvoudiging schiet het D.A.B.M. tekort. Vooreerst heeft het ruim toepassingsgebied van het D.A.B.M. tot gevolg dat in principe bijna alle plannen en beleidsprogramma's onderworpen zijn aan de plan-MER-plicht. Nadien is het aan de initiatiefnemer om de ontheffing van de plan-MER-plicht te verkrijgen. Dit betekent immers dat voor vele plannen en programma's de plan-MER-procedure moet worden doorlopen, terwijl dit achteraf blijkt niet nodig te zijn. In geval van grensoverschrijdende effecten worden de bevoegde autoriteiten, lidstaten en/of gewesten hierover geconsulteerd. Vervolgens neemt de Vlaamse Regering of de administratie een beslissing over de al dan niet ontheffing. Een afschrift van de ontheffing wordt overgemaakt aan de initiatiefnemer en aan de Commissie van de Europese Gemeenschap en aan de geconsulteerde autoriteiten. Dergelijk systeem is omslachtig en zorgt voor administratieve overlast.

Ten tweede, voorziet het D.A.B.M., hoewel het de bedoeling van de decreetgever was, nergens in richtlijnen over de manier waarop de plan-MER-procedure via het integratiespoor kan geïntegreerd worden gebeuren in de bestaande regelgeving. Dit heeft tot gevolg dat het integratiespoor tot op heden slechts in twee specifieke wetgevingen (Decreet van 4 april 2003 betreffende oppervlaktedelfstoffen en het Decreet van 18 juli 2003 betreffende integraal waterbeleid) is opgenomen. Het gebruik van het integratiespoor brengt echter een administratieve vereenvoudiging met zich mee, aangezien het vermijdt dat op een bepaald geval twee verschillende procedures moeten worden toegepast. Dit vermijdt ook tegenstrijdigheden tussen de procedures. De uitwerking van het integratiespoor moet bijgevolg worden aangemoedigd.

Tenslotte, voorziet het D.A.B.M. strafbepalingen voor het geval dat de initiatiefnemer zijn plan-MER-plicht niet naleeft. In het Vlaamse Regeerakkoord (2004-2009) wordt echter *“een vermindering van het aantal strafbepalingen en waar nuttig een vervanging van strafsancties door administratieve sancties”* vooropgesteld. Toepassing van artikel 159 van de Grondwet, waarbij onwettige plannen en programma's buiten toepassing worden verklaard, is een veel efficiënter en nuttiger instrument om initiatiefnemers te verplichten de plan-MER-reglementering na te leven, zodat de strafbepalingen conform het Vlaams Regeerakkoord geen bestaansreden meer hebben.

Om de hogerstaande punten in overeenstemming te brengen met Richtlijn 2001/42/EG, alsook met de doelstellingen van het Vlaams Regereerakkoord (2004-2009), de Beleidsnota 2004-2009 "Leefmilieu en Natuur" en de Beleidsbrief Leefmilieu, dringt een wijziging van het D.A.B.M. zich op.

Doelstellingen

De beoogde doelstellingen met dit ontwerp van decreet zijn de volgende:

1. Tegemoetkomen aan de opmerkingen van de Europese Commissie naar aanleiding van de formele ingebrekestelling van 13 december 2004 aangaande de omzetting van Richtlijn 2001/42/EG. De Europese Commissie meent dat het D.A.B.M. niet op afdoende wijze het toepassingsgebied afbakt. Het met redenen omkleed advies van 5 juli 2005 stelt dat het Vlaamse Gewest nog steeds niet alle maatregelen heeft genomen met betrekking tot Richtlijn 2001/42/EG die uiterlijk op 21 juli 2004 in werking hadden moeten treden. Het ontwerp van decreet komt tegemoet aan de opmerkingen van de Europese Commissie en voorziet op decretaal niveau een afbakening van het toepassingsgebied overeenkomstig Richtlijn 2001/42/EG. In tegenstelling tot het D.A.B.M., is het niet meer de bedoeling om lijsten van plannen en programma's op te maken die onder de plan-MER-plicht vallen. De omzetting volledig afstemmen op Richtlijn 2001/42/EG, betekent dat een aantal definities moeten worden aangepast en de procedure moet worden bijgestuurd;

2. In het Vlaams Regeerakkoord wordt benadrukt dat de Europese en internationale afspraken tijdig en correct moeten worden nageleefd, maar dat goldplating moet vermeden worden: *“enkel wanneer er een brede maatschappelijke consensus is of een duidelijke toegevoegde waarde is op het vlak van voedselveiligheid, verkeersveiligheid of volksgezondheid, of voor het opbouwen van een technologische voorsprong die leidt tot hogere eco-efficiëntie, kunnen we bij de omzetting van de Europese richtlijnen en /of vlugger gaan dan wat in deze voorzien is als verplichting”*. Aangezien de Richtlijn 2001/42/EG reeds zware en veelvuldige raadplegings- en openbaarmakingsprocedures voorziet, wordt dan ook met het ontwerp van decreet getracht het toepassingsgebied en de procedure strikt in overeenstemming te brengen met de Richtlijn 2001/42/EG. Goldplating heeft immers enkel tot gevolg dat de procedures nog tijdrovender, ingewikkelder en economisch inefficiënter zouden zijn, hetgeen moet worden vermeden. Deze manier van werken strookt tevens met de doelstellingen die zijn vooropgesteld in mijn Beleidsnota 2004-2009 “Leefmilieu en Natuur” en in mijn Beleidsbrief Leefmilieu.

;

3. Een flexibel systeem, dat volledig beantwoordt aan de door de Vlaamse Regering vooropgestelde administratieve vereenvoudiging en lastenverlaging, waarbij de mogelijkheid wordt opengelaten dat andere beleidsdomeinen via het integratiespoor Richtlijn 2001/42/EG uitwerken en integreren in de planning. Indien er geen gebruik wordt gemaakt van het integratiespoor, dan voorziet het ontwerp van decreet een terugvalbasis aangaande de Europese verplichtingen om rekening te houden met het plan-MER;

4. De voorziene strafbepalingen in het D.A.B.M. met betrekking tot de plicht tot opmaak van een plan-MER of ruimtelijk veiligheidsrapport worden, conform de hiervoor geschetste doelstelling in het Vlaams Regeerakkoord tot de afschaffing van overbodige strafsancties, afgeschaft. In geval van niet-naleving van de plan-MER-plicht, speelt artikel 159 van de Grondwet.

3 Opties om doelstellingen te realiseren

De eerste optie: Afbakening van het toepassingsgebied via het uitvoeringsbesluit

In de eerste optie wordt het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, titel (IV) betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage, (hierna afgekort: "D.A.B.M.") verder uitgewerkt via een uitvoeringsbesluit. Richtlijn 2001/42/EG moest vóór 21 juni 2004 worden omgezet in Vlaamse regelgeving. Deze omzetting geschiedde bij Decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het D.A.B.M., verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 13 februari 2003.

De tweede optie. Aanpassing van het D.A.B.M.

Via de aanpassing van het D.A.B.M. zullen de verschilpunten die bestaan tussen het D.A.B.M. en Richtlijn 2001/42/EG kunnen worden weg gewerkt en zal worden tegemoetgekomen aan de doelstellingen inzake administratieve vereenvoudiging en lastenverlaging conform het Vlaams Regeerakkoord 2004-2009, de Beleidsnota 2004-1009 “Leefmilieu en Natuur” en Beleidsbrief Leefmilieu. Dit houdt het volgende in:

Inzake het afbakenen van het toepassingsgebied:

- ✓ *Geen opmaak van lijsten van plannen en programma's:* In tegenstelling tot het D.A.B.M. betekent het ontwerp van decreet het toepassingsgebied veel strikter af in overeenstemming met Richtlijn 2001/42/EG en stapt het af van de mogelijkheid om een lijst van plannen en programma's op te stellen.
- ✓ *De plicht tot opmaak van een plan-MER wordt op deductieve wijze afgebakend:* Het ontwerp van decreet voorziet een stapsgewijs systeem waarbij de plicht tot opmaak van een plan-MER wordt bepaald in drie fases:

In een eerste fase stelt zich de vraag of het plan/programma onder de definitie van plannen en programma's valt, zoals opgenomen in het ontwerp van decreet. Deze definitie stelt drie cumulatieve voorwaarden:

1. het moet gaan om een plan of programma dat door een administratieve overheid op regionaal, provinciaal of lokaal niveau is opgesteld;
2. het plan of programma moet via een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering worden vastgesteld of door een instantie worden opgesteld en/of vastgesteld;
3. decretale of bestuursrechtelijke bepalingen moeten voorschrijven dat een plan of programma moet worden opgesteld en/of vastgesteld.

Eens het voorgenomen plan of programma onder de definitie van plan of programma valt, moet in een tweede fase worden nagegaan of het betrokken plan of programma onder het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet valt. Dit betekent echter niet automatisch dat voor het betrokken plan of programma een plan-MER-plicht geldt. De vaststelling van deze plicht gebeurt in fase 3. Concreet is het ontwerp van decreet toepasselijk op twee soorten plannen of programma's. Dit zijn de plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van vergunningen van projecten, enerzijds, en deze waarvoor, gelet op hun mogelijke effecten op het gebied, een passende beoordeling is vereist uit hoofde van artikel 36ter van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, anderzijds. Wat deze laatste plannen of programma's betreft wordt momenteel onderzocht hoe het integratiespoor kan worden ingebouwd in het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Na deze trechtering kan overgaan worden naar fase drie, die leidt tot de beoordeling of al dan niet de plan-MER-verplichting geldt.

Bij de afbakening van de plan-MER-plicht wordt rekening gehouden met de algemene doelstelling van Richtlijn 2001/42/EG. Met name enkel die plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben overeenkomstig Richtlijn 2001/42/EG, worden aan de plan-MER-plicht onderworpen (zie artikel 1 van Richtlijn 2001/42/EG).

Binnen de eerste groep van plannen en programma's die een kader vormen voor de toekenning van een vergunning van een project, wordt een onderscheid gemaakt naargelang een plan of programma, of de wijziging ervan, al dan niet het gebruik regelt van een klein gebied op lokaal niveau, of een kleine wijziging inhoudt.

Indien het betrokken plan of programma, of de wijziging ervan, het gebruik regelt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet in principe geen plan-MER worden

opgemaakt, voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit ontwerp van decreet gevoegde bijlage I, aantoonde dat het plan of programma, of de wijziging ervan, geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Aldus zijn ook deze plannen en programma's pas onderworpen aan de plan-MER-plicht nadat uit de screening is gebleken dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden. In elk geval is het hier niet zo dat door de verwijzing naar 'lokaal niveau' daarmee de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn uitgesloten; ook hier zal een screening naar de aanzienlijkheid van de mogelijke milieugevolgen nodig zijn.

In geval van plannen of programma's, of de wijziging ervan, die niet beantwoorden aan het criterium van klein of lokaal gebied, moet getoetst worden aan twee cumulatieve voorwaarden. Als aan deze beide is voldaan, geldt "van rechtswege" de plan-MER-verplichting. Enerzijds somt het voorontwerp van decreet de sectoren op, die ook in de Richtlijn zijn opgenomen (landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik), anderzijds, verwijst het voorontwerp naar de projecten opgesomd in de bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage.

Plannen of programma's die niet aan beide cumulatieve voorwaarden voldoen, vallen niet "van rechtswege" onder de plan-MER-plicht, maar kunnen plan-MER-plichtig zijn na screening. Met andere woorden, het gaat om plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van een toekomstige vergunning, maar die buiten de sectoren (landbouw, bosbouw, visserij, enz.) vallen of die geen betrekking hebben op een project in de zin van de Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985. Deze plannen en programma's zijn niet van rechtswege onderworpen aan de plan-MER-plicht, maar hiervoor moet een screening worden doorgevoerd. De screening houdt een beoordeling in aan de hand van de in bijlage I opgesomde criteria van dit ontwerp van decreet.

Een tweede groep van plannen/ programma's werd reeds hoger toegelicht: het zijn die waar op basis van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu een passende beoordeling is vereist.

Inzake de procedure:

- ✓ *Het integratiespoor:* In tegenstelling tot het D.A.B.M. voorziet het ontwerp van decreet uitdrukkelijk in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om aan de hand van de reeds vooropgestelde verplichtingen het integratiespoor uit te werken. De bevoegdheid wordt aan de Vlaamse Regering verleend, doch het staat aan de decreetgever vrij om het betrokken decreet aan te passen en de integratie op decretaal niveau te voorzien. Bij het uitwerken van het integratiespoor dienen een aantal verplichtingen, die in het ontwerp van decreet zijn voorzien en die zijn opgelegd in Richtlijn 2001/42/EG, te worden nageleefd. Indien er geen integratiespoor wordt uitgewerkt, dan gelden de bepalingen van dit ontwerp van decreet. Op deze wijze wordt er op toegezien dat de verplichtingen van Richtlijn 2001/42/EG in ieder geval worden nageleefd.
- ✓ *Afslanking van ontheffingsprocedure, versoepeling en vereenvoudiging:* In plaats van de nadruk te leggen op de ontheffingsprocedure, legt het ontwerp van decreet de nadruk op het toepassingsgebied.

- ✓ *Voorzien van actieve raadpleging van het publiek en de instanties:* Artikel 5, lid 4 van Richtlijn 2001/42/EG en de artikelen 6 en 7 van het Aarhus-Verdrag leggen uitdrukkelijk de raadpleging van de instanties en het publiek op aangaande de reikwijdte en het detailleringsniveau van het plan-MER. Om de initiatiefnemer te wijzen op deze Europese verplichting van actieve raadpleging, werd deze bepaling expliciet opgenomen in het ontwerp van decreet.
- ✓ *Kennisgeving en inhoudsafbakening van het plan-MER:* integratie van de concrete inhoudsafbakening in de kennisgeving - tegemoetkoming aan Richtlijn 2001/42/EG en het Aarhus-Verdrag: Het verschil tussen het D.A.B.M. en het ontwerp van decreet op het niveau van de kennisgeving en de inhoudsafbakening ligt in het feit dat het **ontwerp van decreet** de inhoud van het plan-MER integreert in de kennisgeving.

4 Effecten

4.1. Doelgroepen en betrokken partijen

- De ‘instanties’ op regionaal, provinciaal of lokaal niveau, in hun hoedanigheid van initiatiefnemer van plannen of programma’s³; onder meer het Vlaams Gewest, de provincies en de gemeenten, verder afgekort “de instanties”;
- Alle burgers.

4.2. De eerste optie Afbakening van het toepassingsgebied via het uitvoeringsbesluit

In de eerste optie blijft het bestaande decretaal kader betreffende de plan-MER in het D.A.B.M. ongewijzigd en wordt een uitvoeringsbesluit genomen met de oplijsting van de plan-MER-plichtige plannen of programma’s. Naast deze mogelijkheid beschikt de Vlaamse Regering ook nog eens over de mogelijkheid om geval per geval en aan de hand van de criteria opgesomd in bijlage I, de plannen en programma's te onderwerpen aan de plan-MER-plicht omdat deze plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (artikel 4.2.2.§2 van het D.A.B.M.).

Directe effecten

³ Voor de invulling van het begrip “instantie” verwijzen de Richtsnoeren (Zie punt 3.12 van de Richtsnoeren) naar de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, dat het begrip “instantie” definieert als ieder lichaam, ongeacht de juridische vorm en de geografische reikwijdte (nationaal, regionaal of lokaal) van de bevoegdheden van dat lichaam, dat krachtens een overheidsmaatregel belast is met de uitvoering van een dienst van openbaar belang, onder toezicht van de overheid (H.v.J., 12 juli 1990, nr. C-188/89, Foster en anderen v. British Gas, *Jur.* 1990, I-03313; zie ook H. v. J., 4 december 1997, gevoegde zaken C-253/96 tot en met C-258/96, *Jur.* 1997, I, 6907, H.v.J. 22 juni 1989, zaak 103/88, Fratelli Costanzo, *Jur.* 1989, blz. 1839, r.o. 31.). Aangezien deze jurisprudentiële criteria voor het bepalen van een “instantie” kunnen wijzigen, werd er niet voor geopteerd om de huidige criteria vast te leggen bij decreet. Wel wordt rekening gehouden met de bedoeling van deze rechtspraak.

Het voordeel van een dergelijk systeem is dat de instanties dergelijke lijst eenvoudig kunnen consulteren om hun eventuele plan-MER-plicht vast te stellen.

Het voordeel weegt echter niet op tegen de nadelen van een dergelijk systeem.

Vooreerst is de oplijsting van plan-MER-plichtige plannen en programma's bij uitvoeringsbesluit een geen of weinig flexibel instrument. Immers, door het opstellen van een lijst worden per definitie alle plannen of programma's die opgenomen zijn op de lijst onderworpen aan de plan-MER-plicht, zonder onderscheid te maken naargelang het desbetreffende plan of programma al dan niet aanzienlijke milieueffecten heeft. Aldus zouden in dit systeem bijvoorbeeld alle provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen per definitie onderworpen zijn aan de plan-MER-plicht, ongeacht of zij aanzienlijke milieueffecten genereren. Het werken met lijsten zal dus een inflatie betekenen van het aantal plan-MER's. Dit impliceert een hogere werklast voor de initiatiefnemers van de plannen of programma's.

Bovendien laat de opmaak van lijsten niet toe om snel in te spelen op de evoluties in de wetgeving, waar steeds nieuwe plannen of programma's kunnen ontstaan. De opmaak van de lijst houdt hiermee geen rekening, zodat een achterhaalde lijst aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid.

Tenslotte heeft het ruime toepassingsgebied van het D.A.B.M. en de oplijsting van plan-MER-plichtige plannen en programma's een onnodige verzwaring van de procedures tot gevolg. Immers, in dat systeem zijn in principe bijna alle plannen en beleidsprogramma's onderworpen aan de plan-MER-plicht. Nadien is het aan de initiatiefnemer om de ontheffing van de plan-MER-plicht te verkrijgen. Dit betekent dat voor vele plannen en programma's de plan-MER-procedure moet worden doorlopen, terwijl dit achteraf gebleken niet nodig is. In geval van grensoverschrijdende effecten worden de bevoegde autoriteiten, lidstaten en/of gewesten hierover geconsulteerd. Vervolgens neemt de Vlaamse Regering of de administratie een beslissing over de al dan niet ontheffing. Een afschrift van de ontheffing wordt overgemaakt aan de initiatiefnemer en aan de Commissie van de Europese Gemeenschap en aan de geconsulteerde autoriteiten. Dergelijk systeem is omslachtig en zorgt voor administratieve overlast.

Verdelingseffecten

Geen

Indirecte effecten

Zoals hiervoor (zie directe effecten) uiteengezet, heeft de oplijsting van plan-MER-plichtige plannen en programma's een inflatie van plan-MER's tot gevolg, waardoor ook de cel MER, bevoegd voor de conformverklaring van de plan-MER's, een hogere werklast zal hebben.

Wat inspraak van de burgers betreft, kan gewezen worden op het feit, zoals hiervoor reeds aangegeven, dat het D.A.B.M. tekortschiet ten aanzien van Richtlijn 2001/42/EG met betrekking tot de omzetting van artikel 6, lid 2 van Richtlijn 2001/42/EG, waarin de verplichting wordt opgelegd dat het ontwerp van plan of programma samen met het opgestelde plan-MER in openbaar onderzoek moet worden gelegd. Deze verplichting is niet expliciet voorzien in het D.A.B.M. Hieruit moet dan

ook worden afgeleid dat de afbakening van het toepassingsgebied door een uitvoeringsbesluit niet zal volstaan om de Richtlijn 2001/42/EG op een correcte en voldoende manier om te zetten.

Vergelijkingstabel van alle effecten

Zonder voorwerp

4.3. De tweede optie Aanpassing van het D.A.B.M.

De tweede optie is het wijzigen van het D.A.B.M., titel (IV) betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage, door ondermeer het toepassingsgebied op decretaal niveau af te bakenen.

Directe effecten

1. Het ontwerp van decreet bakt het toepassingsgebied af in overeenstemming met Richtlijn 2001/42/EG en stapt af van de mogelijkheid om een lijst van plannen en programma's op te stellen. Het voordeel daarbij is dan men veel flexibeler te werk kan gaan en enkel die plannen en programma's moet viseren die daadwerkelijk aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Het ontwerp van decreet voorziet weliswaar in een "open systeem", maar in overeenstemming met Richtlijn 2001/42/EG zal het toepassingsgebied trapsgewijs (deductief - zie infra) strikt worden afgebakend, zodat heel wat minder plannen en programma's gevisceerd worden dan onder het D.A.B.M. De werklast voor de instanties die een plan of programma wensen op te maken, is dus beperkter dan onder de eerste optie, aangezien zij in een beperkter aantal gevallen zullen moeten overgaan tot de opmaak van een plan-MER.

Bovendien zullen de instanties, in het bijzonder de gemeenten en de provincies, gebruik kunnen maken van een gewestelijke ondersteunende kenniscel, die zij om vrijblijvend advies kunnen verzoeken met betrekking tot de concrete toepassing van de plan-MER-reglementering. Momenteel onderzoekt de Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, de oprichting en de taakstelling van een dergelijke kenniscel binnen het departement LNE. Deze kenniscel zal onafhankelijk zijn van de cel MER, die beslist over de conformiteit van de uitgevoerde plan-MER.

Om de provincies en gemeenten bij te staan bij de opmaak van een plan – MER, zal daarenboven aan hen een omzendbrief worden gericht gelijktijdig met de publicatie van het uitvoeringsbesluit, waarin de concrete toepassing van het plan – MER – decreet zal worden toegelicht.

2. Een ander voordeel betreft de veranderlijkheid. De wetgeving evolueert snel, zodat nieuwe plannen en programma's in de regelgeving opduiken. De opmaak van een lijst kan hiermee geen rekening houden, zodat een achterhaalde lijst aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid. Het werken met een open systeem vangt deze veranderlijkheid en rechtsonzekerheid op.

3. De procedure wordt conform de doelstellingen in het Vlaams Regeerakkoord, de Beleidsnota 2004-2009 "Leefmilieu en Natuur" en de Beleidsbrief Leefmilieu eveneens vereenvoudigd. Enerzijds wordt de nadruk gelegd op de afbakening van het toepassingsgebied, waardoor de instantie zoveel mogelijk een omslachtige ontheffingsprocedure wordt bespaard. Anderzijds voorziet het ontwerpdecreet expliciet in het integratiespoor, waardoor de procedure kan geïntegreerd worden in bestaande regelgeving. Momenteel onderzoekt de Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur hoe de in het ontwerp van decreet bepaalde plan-MER-regeling kan worden geïntegreerd in het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Verdelingseffecten

Geen

Indirecte effecten

1. Zoals hiervoor uiteengezet, brengt de strikte afbakening van het toepassingsgebied in deze optie met zich dat minder plannen en programma's plan-MER-plichtig zullen zijn. Hierdoor zal de werklast van de cel-MER, die bevoegd is om de plan-MER's conform te verklaren, zeker niet toenemen.

Bovendien zal de cel MER, door de oprichting van de voormelde ondersteunende kenniscel, die advies zal verlenen aan de instanties, zich kunnen concentreren op haar kerntaak, namelijk de conformverklaring van de MER's.

2. Artikel 5, lid 4 van Richtlijn 2001/42/EG en de artikelen 6 en 7 van het Aarhus-Verdrag leggen uitdrukkelijk de raadpleging van de instanties en het publiek op aangaande de reikwijdte en het detailleringsniveau van het plan-MER. Het D.A.B.M. voorziet niet uitdrukkelijk in dergelijke bepalingen. Dit betekent dat op dit punt geen beleidsvrijheid bestaat. Om de initiatiefnemer te wijzen op deze Europese verplichting van actieve raadpleging, werd deze bepaling expliciet opgenomen in het ontwerp van decreet. De burgers zullen dus reeds op het niveau van de plan-MER inspraak hebben over een bepaald plan en eventueel alternatieven kunnen voorstellen.

3. Door expliciet de inhoud van het plan-MER te integreren in de kennisgeving, krijgen de instanties en het publiek de mogelijkheid om zich uit te spreken over de concrete reikwijdte, het detailleringsniveau en inhoudelijke aanpak van het plan-MER. Dit komt tegemoet aan artikel 5, lid 4 van Richtlijn 2001/42/EG en de artikelen 6 en 7 van het Aarhus-Verdrag, die de raadpleging van de instanties en het publiek opleggen aangaande de reikwijdte en het detailleringsniveau van het plan-MER.

Vergelijkingstabel van alle effecten

Zonder voorwerp

Besluit

Gelet op de bovenstaande bemerkingen, is deze tweede optie te verkiezen, aangezien rekening wordt gehouden met de opmerkingen van de Europese Commissie naar aanleiding van de formele ingebrekestelling van 13 december 2004, en het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie van 5 juli 2005, alsook met de doelstellingen van administratieve vereenvoudiging en lastenverlaging in het Vlaams Regeerakkoord 2004-2009, de Beleidsnota 2004-2009 "Leefmilieu en Natuur" en de Beleidsbrief Leefmilieu.

5 Uitwerking, uitvoering en monitoring

5.1. Uitwerking

Vorm: De tweede optie is uitgewerkt onder de vorm van wijziging van titel IV Milieueffect- en veiligheidsrapportage van het D.A.B.M. In het bijzonder wordt hoofdzakelijk hoofdstuk II -

milieueffectrapportage over plannen en programma's van het D.A.B.M. gewijzigd. Echter worden sommige bepalingen van het D.A.B.M. weerhouden. Om de leesbaarheid van de tekst van het ontwerp van decreet te verhogen, wordt er voor geopteerd om de volledige tekst van het betrokken hoofdstuk weer te geven, ook al zijn sommige bepalingen een herhaling van het D.A.B.M..

Het nieuwe Hoofdstuk II bestaat uit vijf afdelingen:

Afdeling I - Werkingssfeer

- (i) het toepassingsgebied
- (ii) de plicht tot opmaak van een plan-MER
- (iii) het integratiespoor.

Afdeling II - Onderzoek tot milieueffectrapportage

Afdeling III - Kennisgeving en inhoudsafbakening van het voorgenomen plan-MER

Afdeling IV - Het opstellen van het plan-MER

Afdeling V - Het onderzoek en het gebruik van het plan-MER

Uitgangspunt: de werkgroep nam als uitgangspunt de opmerkingen van de Europese Commissie naar aanleiding van de formele ingebrekestelling van 13 december 2004, alsook het vermijden van gold plating. Aldus wordt decretaal het toepassingsgebied afgebakend en de dwingende raadplegings- en kennisgevingsverplichtingen zoals bepaald in Richtlijn 2001/42/EG op decretaal niveau geregeld. Het ontwerp van decreet bevat weinig dwingende bepalingen tot uitvoering.

Om de werkingssfeer van de plan-MER-plicht te bepalen, wordt op gefaseerde wijze te werk gegaan.

De eerste fase wordt bepaald door de afbakening van de definitie "plan of programma" (art. 4.1.1., §1, 4°). Er moet worden nagegaan of het voorgenomen plan of programma valt onder de definitie van plan of programma, alvorens het plan of programma onder het toepassingsgebied van dit ontwerp van decreet kan vallen.

Eens het voorgenomen plan of programma onder de definitie van plan of programma valt, moet worden nagegaan of het betrokken plan of programma onder het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet valt (fase twee). Er moet worden onderstreept dat het toepassingsgebied niet gelijk staat met de plan-MER-plicht, dat pas in fase drie wordt behandeld. Dit betekent dat niet voor alle plannen en programma's waarop dit ontwerp van decreet van toepassing is, er een plan-MER-plicht geldt. De bedoeling van fase twee is om via het afbakenen van het toepassingsgebied sneller en efficiënter te kunnen nagaan welke plannen en programma's uiteindelijk onderworpen zijn aan de plan-MER-plicht. Vandaar dat stapsgewijs te werk wordt gegaan. Fase drie duidt in overeenstemming met Richtlijn 2001/42/EG aan welke plannen en programma's van rechtswege onderworpen zijn aan de plicht tot opmaak van een plan-MER en voor welke plannen en programma's op basis van een screening-onderzoek (nagaan of er aanzienlijke milieueffecten zijn) onderworpen zijn aan de plicht tot opmaak van een plan-MER. De screeningsgevallen zijn onderworpen aan het onderzoek tot milieueffectrapportage, dat in Afdeling II wordt behandeld.

Tevens van belang om te vermelden, is het integratiespoor dat uitgewerkt wordt in subafdeling 3 van Afdeling 1 uit. Deze subafdeling verleent de mogelijkheid aan de Vlaamse Regering om rekening houdende met een aantal vooropgestelde verplichtingen, de plan-MER-verplichtingen te integreren in de bestaande reglementering.

Realisatie: Van 20 juli 2005 tot begin oktober 2005 heeft een werkgroep, bestaande uit leden van de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Cel MER-VR, specialisten-advocaten inzake bestuurs- en milieurecht, kabinetsleden waaronder de heren Jan Winters (Adjunct Kabinetschef milieu) en Prof. Dr. Kurt Deketelaere (Expert

milieubeleid), alsook de heer Kristof De Cock (voltijds wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor Milieu- en Energierecht, K.U.Leuven, doctoraal onderzoeker en specialist inzake MER-VR-reglementering), het toepassingsgebied van Richtlijn 2001/42/EG en het D.A.B.M. nauwgezet onderzocht. Dit onderzoek heeft uitgemond in een conceptnota van 30 september 2005. Deze conceptnota werd besproken met alle administraties. Deze administraties hebben de nodige tijd verkregen om hun opmerkingen over te maken aangaande de afbakening van het toepassingsgebied en de plan-MER-plicht. Binnen deze werkgroep werd er tevens nagegaan en onderzocht of een lijst van plannen en programma's kon worden opgesteld. Dit bleek echter een zeer intensieve opdracht te zijn, waarvan de uitkomst geen garantie bood op rechtszekerheid.

Vervolgens werd vanaf half oktober 2005 tot half december 2005 op basis van de gemaakte studie en de verkregen opmerkingen van de administraties overgegaan tot de opmaak van het ontwerp van decreet en de memorie van toelichting. De werkgroep heeft in een vijftal sessies de evoluerende ontwerptekst onder ogen gekregen en uitgebreid besproken. Op basis van deze werkgroepvergaderingen werden de teksten stelselmatig aangepast en bijgewerkt.

5.2. Uitvoering

Inwerkingtreding: De Vlaamse Regering regelt de inwerkingtreding van dit decreet. De bedoeling is om het decreet gelijktijdig in werking te laten treden met het uitvoeringsbesluit (daar waar de Vlaamse Regering in het ontwerp van decreet de bevoegdheid heeft gekregen om nadere regels uit te vaardigen). Dit houdt in dat de inwerkingtreding van dit ontwerp van decreet wordt bepaald door de Vlaamse Regering. Verwacht wordt dat dit begin 2007 het geval zal kunnen zijn.

Uitvoeringsbesluit: Na de eerste principiële goedkeuring van het ontwerpdecreet door de Vlaamse Regering wordt gestart met de voorbereiding van het uitvoeringsbesluit. Hiervoor zal de werkgroep in februari of maart 2006 opnieuw overleggen. Het ontwerp van uitvoeringsbesluit zal worden ingediend van zodra het ontwerp van decreet is goedgekeurd door de Vlaamse Parlement.

Weerslag op lokale besturen: Het ontwerp van decreet heeft niet een onmiddellijke weerslag op de werking van de lokale besturen, noch inzake personeel, noch inzake werkingsuitgaven, noch inzake investeringen en schulden, noch inzake ontvangsten.

Om lokale besturen bij te staan bij de opmaak van een plan – MER, zal vooreerst een omzendbrief worden gericht aan de gemeenten en provincies, gelijktijdig met de publicatie van het uitvoeringsbesluit, waarin de concrete toepassing van het plan – MER – decreet zal worden toegelicht. Bovendien zullen de gemeenten en de provincies gebruik kunnen maken van een gewestelijke ondersteunende kenniscel, die zij om vrijblijvend advies kunnen verzoeken.

Budgettaire weerslag: het is niet mogelijk om thans een gedetailleerde inschatting te maken van de budgettaire weerslag. Wat de **kostenzijde** betreft, zal, bij de verdere uitvoering van het decreet, alvast rekening moeten worden gehouden met volgende kostenelementen:

- *aanduiding van een erkend MER-coördinator:* voor de aanduiding van een MER-coördinator zal de publiekrechtelijke instantie, die de initiatiefnemer is voor de opmaak van een plan-MER-plichtig plan of programma, in beginsel beroep moeten doen op de wetgeving overheidsopdrachten (Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten);

- *opmaak van een plan-MER*: er moet bij de opmaak van een plan-MER-plichtig plan of programma rekening worden gehouden met bijkomende kosten voor de opmaak van een plan-MER;
- *subsidiëring en ondersteuning*: de Vlaamse Regering kan –binnen de perken van de begrotingskredieten- de aanstelling van de erkende MER-coördinator subsidiëren, alsook financiële ondersteuning geven voor de opmaak van een plan-MER.

De **batenzijde** op budgettair vlak wordt op nihil ingeschat.

5.3. Monitoring

Het D.A.B.M. voorziet reeds in artikel 4.6.2. dat de administratie een richtlijnenboek inzake milieueffectrapportage kan opstellen. Dit MER-richtlijnenboek is het referentiewerk waarop de administratie, de initiatiefnemer, de erkende coördinatoren en de deskundige zich baseren voor het goede verloop van de rapportage en voor de inhoud van een plan-MER, met inbegrip van de methodologische aspecten. Op grond van artikel 4.6.3. van het D.A.B.M. kan de administratie over een gerealiseerde actie of categorieën van acties die gedurende een bepaalde periode werden uitgevoerd en waarvoor een plan-MER werd opgesteld, een evaluatie of monitoringonderzoek organiseren. Deze bepalingen worden door het ontwerpdecreet niet afgeschaft.

6 Consultatie

Wat de consultatie van experts betreft, wordt er verwezen naar hoger punt 5.1. "Uitwerking" met betrekking tot realisatie.

Om de concrete weerslag van het ontwerpdecreet op de provincies en gemeenten te kunnen inschatten, werd op 5 juli overleg gepleegd met de VVSG en VVP. Per brief van 18 augustus 2006 heeft de VVSG haar visie over de mogelijke impact van het voorontwerp van het Plan-MER-decreet meegedeeld.

7 Informatie voor de Inspectie van Financiën

Zie hiervoor *supra*, onder punt 5.2. van deze RIA met betrekking tot de budgettaire weerslag.

8 Samenvatting

Er werd geopteerd voor een wijziging van een aantal bepalingen (traditionele regulering) in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid om de gestelde doelstellingen te verwezenlijken. Deze bepalingen zullen verder uitvoering krijgen in een uitvoeringsbesluit.

Tijdens de analyse werden verscheidene opties overwogen. Echter werd er niet geopteerd om niets te doen, noch voor een alternatief voor traditionele regulering. In de beide gevallen zou dit immers betekenen dat de bestaande reglementering onverkort blijft gelden, wat gelet op de formele ingebrekestelling van de Europese Commissie dd. 13 december 2004 en het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie dd. 5 juli 2005 niet de bedoeling kan zijn. De Europese

Commissie heeft opmerkingen aangaande het niet volledig uitwerken van het toepassingsgebied. Daarnaast is er ook gebleken dat de huidige reglementering geen afdoende omzetting van Richtlijn 2001/42/EG bevat. Wat het toepassingsgebied betreft, voorziet de huidige reglementering in een systeem, dat verdere uitwerking behoeft in een uitvoeringsbesluit. Dit houdt in dat er lijsten van plan-MER-plichtige plannen en programma's moeten worden opgemaakt. Gelet op het criterium van Richtlijn 2001/42/EG van "aanzienlijke milieueffecten" om de plan-MER-plicht af te bakenen en gelet op de Europese rechtspraak waarbij men voorafgaandelijk geen plannen en programma's mag uitsluiten, is het opstellen van lijsten van plannen en programma's een zeer moeilijke en intensieve opdracht. Om deze redenen werd er geopteerd voor een wijziging van de bestaande decretale bepalingen en ondermeer te voorzien in een systeem waarbij de plan-MER-plicht wordt afgebakend op basis van verscheidene criteria die in overeenstemming zijn met Richtlijn 2001/42/EG.

9 Contactinformatie

- ✓ Raf SUYS, Kabinetschef, kabinet Leefmilieu (raf.suys@vlaanderen.be - tel. 02/552.66.00)
 - ✓ Jan WINTERS, Adjunct-Kabinetschef milieu, kabinet Leefmilieu (jan.winters@vlaanderen.be - tel 02/552.66.00)
 - ✓ Professor Kurt DEKETELAERE, expert milieubeleid, kabinet Leefmilieu (kurt.deketelaere@vlaanderen.be – tel. 02/552.66.00)
 - ✓ Michiel BOODTS, Juridisch Raadgever, kabinet Leefmilieu (michiel.boodts@vlaanderen.be – 02/552.66.09)
-