

Advies

Besluit Milieueffectrapportage

Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft de milieueffectrapportage

Datum van goedkeuring 26/06/2024

Datum van goedkeuring SERV 1/07/2024

Volgnummer 2024 | 013

Coördinator + e-mailadres Griet Blomme, griet.blomme@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Annick Lamote, alamote@serv.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Advies	5
1 Voorontwerp besluit milieueffectrapportage	5
2 Algemene beoordeling	6
3 Aanbevelingen	8
3.1 Algemene aanbevelingen	8
3.2 Aanbevelingen over de m.e.r. van plannen en programma's	10
3.3 Aanbevelingen over de m.e.r. van projecten	11
3.4 Aanbevelingen over de voorgestelde digitalisering	14
Bibliografie	16

Krachtlijnen

De SERV en de Minaraad brachten gezamenlijk op vraag van de Vlaams minister bevoegd voor Omgeving advies uit over de uitvoeringsbepalingen van de milieueffectrapportage. Het voorontwerp zet een volgende stap in de modernisering van de milieueffectrapportage waarbij de regelgeving streeft naar vereenvoudiging, verhoging van de kwaliteit van de milieubeoordelingen en digitalisering. De Raden zijn positief over deze vervolgstap en menen dat het bijdraagt tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen, programma's en projecten.

De Raden vinden de opbouw van het uitvoeringsbesluit duidelijk maar vragen een artikelsgewijze inhoudelijke toelichting van de bepalingen. Bovendien adviseren zij om af te stemmen met de modulaire omgevingsvergunningsprocedure en na te gaan in hoeverre de wijzigingen op correcte manier rekening houden met elkaar, alsook met het tijdstip van inwerkingtreding.

Om tot een goede milieubeoordeling te komen, wat zelf weer bijdraagt tot een hoog milieubeschermingsniveau, vragen de Raden meer aandacht voor de capaciteit bij zowel de bevoegde overheden als de MER-deskundigen en -coördinatoren. Zij zien daarbij een belangrijke rol voor het Vlaams expertisecentrum m.e.r. maar menen dat de invulling ervan voorlopig nog steeds een *black-box* is. De inzet van voldoende capaciteit draagt volgens de Raden ook bij tot het streven naar kwalitatief goede adviezen bij iedere milieubeoordeling.

De Raden gaan ook in op de milieueffectrapportage van plannen en programma's. Zij adviseren om deze milieubeoordeling zo spoedig als mogelijk in het proces uit te voeren, zodat het gebruikt kan worden om redelijke alternatieven te onderzoeken en dit onderzoek te gebruiken als onderbouwing voor het maken van (strategische) (beleids)keuzes. De Raden zijn ook vragende partij om mee te denken aan oplossingsgerichte aanbevelingen over de methodologieën in het kader van milieubeoordelingen op strategisch niveau.

Vervolgens doen de Raden aanbevelingen over project-m.e.r.-procedure. Zij vragen verduidelijkingen over het onderzoek van de *screening*, de reden van stopzetting van de procedure wanneer tijdens de *screening* blijkt dat er een MER opgesteld moet worden, en de verwachting bij de raadpleegbaarheid van een *screenings*beslissing. Ook verschillende elementen over de raadpleging van de project-MER hebben volgens de Raden nood aan verduidelijking.

Tenslotte formuleren de Raden aanbevelingen over de voorgestelde digitalisering. De Raden zien een grote meerwaarde een digitale *tool* en menen dat een *screeningstool* laagdrempelig en correct uitgewerkt dient te zijn. Afsluitend achten zij het aangewezen alle informatiestromen te integreren en vragen zij duidelijkheid over de inwerkingtreding van de digitalisering.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	31 mei 2024
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 11.2.1, §1, punt 6° juncto §2, punt 2° DABM
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	SERV
Overlegcommissie	WG REGELGEVING & GOVERNANCE
Betrokken experts	//
Vergaderingen: soort + datum	WG Regelgeving & Governance, gedachtewisseling op 6 juni 2024 WG Regelgeving & Governance, bespreking ontwerpadvies op 14 juni 2024 Schriftelijke adviesvaststelling bij Minaraad, procedure tot 26 juni 2024 Vaststelling bij SERV, 1 juli 2024

Vlaams minister voor Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, Zuhal Demir, stelde de adviesvraag op 31 mei 2024. De termijn voor advisering bedroeg 30 dagen. Op 6 juni 2024 wisselde de werkgroep Regelgeving en *Governance*, samen met het secretariaat van de SERV, een eerste keer van gedachten over het onderwerp. De Raden bespraken op 14 juni 2024 een eerste ontwerp.

1 Voorontwerp besluit milieueffectrapportage

[1] **Speerpunten zijn kwaliteit, transparantie en digitalisering.** Met voorliggend voorontwerpbesluit zet de Vlaamse Regering de volgende stap in de modernisering van de milieueffectrapportage. Het voorontwerp geeft daarmee invulling aan de vereiste delegatiebepalingen van de nieuwe titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen zoals ingevoerd met het m.e.r.-decreet van 17 mei 2024.¹ In navolging van het m.e.r.-decreet wordt de regelgeving op uitvoeringsniveau aangepast, aanzienlijk vereenvoudigd en gebundeld in één besluit. Tegelijk streeft het voorontwerp ernaar de kwaliteit van milieueffectrapportage te verbeteren en zet het in op gedeeld eigenaarschap. Het Vlaams expertisecentrum moet de kennis en ervaring in Vlaanderen daarbij versterken. Deze modernisering gaat ten slotte gepaard met een versterking van de digitale dienstverlening.

[2] **Het voorontwerp kent een voorgeschiedenis, maar is niet het eindpunt.** De modernisering van de milieueffectrapportage stond reeds in het Vlaamse regeerakkoord van 2019-2024 aangekondigd.² De beleidsnota Omgeving en de daaraan gekoppelde Beleids- en begrotingstoelichting Omgeving scherpten de krachtlijnen verder aan tot concrete doelstellingen.³ De modernisering maakte eveneens deel uit van het Relanceplan Vlaamse Veerkracht⁴, voornamelijk met snellere vergunnings- en beroepsprocedures als beoogde doel. Dit leidde tot opmaak van een conceptnota met de krijtlijnen voor de modernisering – krijtlijnen die de concrete basis vormen voor de wijzigingen. In die periode verscheen bovendien het verslag namens de Parlementaire Onderzoekscommissie PFAS-PFOS, met twee concrete aanbevelingen over de milieueffectrapportage.⁵ Deze voorbereidingen leidden tot het m.e.r.-decreet van 17 mei 2024, waarover de raden in september 2023 geadviseerd hadden.⁶

Het nu voor advies voorgelegde voorontwerp bevat hiervan de uitvoeringsbepalingen maar vormt geenszins het eindpunt van deze moderniseringsoperatie. Drie jaar na de inwerkingtreding staat er een evaluatie gepland en er is een rapportage over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen⁷.

¹ Decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage.

² VLAAMSE REGERING (2019-2024 a), p. 155

³ VLAAMSE REGERING (2019-2024 b) en VLAAMSE REGERING (2022)

⁴ VLAAMSE REGERING (2020)

⁵ VLAAMS PARLEMENT (2022)

⁶ MINARAAD en SERV (2023)

⁷ Het gaat met name over de inwerkingtreding van de regelgeving Modernisering MER en de inwerkingtreding van de digitale dienstverlening (waaronder *screenings-tool* en kennisplatform).

2 Algemene beoordeling

- [3] **Positieve appreciatie voor deze volgende stap in de modernisering.** Het doel van de milieueffectrapportage is te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen, programma's en projecten, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling. Door bepaalde plannen, programma's en projecten die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, aan een milieubeoordeling te onderwerpen, bewerkstelligt men deze doelstelling. Het is immers cruciaal om de gevolgen van bepaalde te ondernemen acties duidelijk kenbaar te maken. Door de milieueffectrapportage weegt het milieubelang volwaardig mee bij de voorbereiding en de vaststelling van plannen en het verlenen van vergunningen door de overheid, en dit op basis van objectieve en wetenschappelijke informatie. In de inleidende bepalingen van de daarop betrekking hebbende EU-richtlijnen wordt het doel nog verder geconcretiseerd door te stellen dat de milieueffecten van een project, een plan of een programma moeten worden beoordeeld teneinde de gezondheid van de mens te beschermen, via een beter milieu bij te dragen tot de kwaliteit van het bestaan, toe te zien op de instandhouding van de diversiteit van de soorten en het reproductie vermogen van het ecosysteem, als fundamentele grondslag van het leven, in stand te houden.

In hun advies over het m.e.r.-decreet waren de Raden van oordeel dat de voorgestelde wijzigingen bijdragen tot het bereiken van dat doel. De Raden herhalen deze appreciatie voor wat betreft het voorliggend voorontwerp.

- [4] **Verduidelijk de beleidskeuzes met een inhoudelijke toelichting bij de artikelen.** De Raden merken daarbij evenwel op dat deze volgende stap in de modernisering niet gepaard gaat met een verduidelijkende toelichting bij de artikelen. Nochtans wezen de Raden reeds in hun advies over het m.e.r.-decreet op het strategische belang van de uitvoeringsbepalingen. De achterliggende redenen van totstandkoming van deze artikelen zijn daarbij even belangrijk om inzicht te krijgen in dit vervolgdeel van het moderniseringstraject.

De Raden vragen daarom dat de artikelen vergezeld zouden gaan van een onderbouwende en verklarende toelichting. Zij zijn van mening dat een artikelsgewijze inhoudelijke toelichting nuttig zal zijn voor de actoren die onder het toepassingsgebied van dit m.e.r.-besluit zullen vallen.

- [5] **De impact van een MER op de besluitvorming te verhogen, blijft een aandachtspunt.** De impact van een MER in het ruimere besluitvormingsproces is afhankelijk van de leesbaarheid en bruikbaarheid ervan. Met de modernisering worden stappen in de goede richting gezet, door een betere omschrijving van de motivering van de uiteindelijke beslissing.

De Raden zien, zoals zij opmerkten in hun advies over het m.e.r.-decreet, nog steeds een mogelijkheid tot verbetering, door een samenvattende *factsheet* van de MER te doen opmaken, waar in één opslag de relevante informatie zichtbaar en verstaanbaar wordt.

[6] **Verduidelijk de relatie met en de impact van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure.** De Vlaamse regering werkt niet alleen aan de modernisering van de milieueffectrapportage maar eveneens aan de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit.⁸

De gezamenlijke impact van voorliggende wijziging en de wijziging aan de omgevingsvergunningsprocedure valt niet te onderschatten. Alle betrokken actoren hebben baat bij duidelijkheid over de implementatie in de praktijk. De Raden adviseren dan ook om beide legistieke processen op elkaar af te stemmen en na te gaan in hoeverre de wijzigingen op correcte wijze rekening houden met elkaar, alsook met het tijdstip van inwerkingtreding ervan.⁹

[7] **Positieve milieueffecten bevatten ook waardevolle informatie.** De milieubeoordeling beoogt een tweevoudig doel namelijk (*) om te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau, en (*) om, in de besluitvorming over acties en de gezondheid van de mens, hieraan een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.

De Raden adviseerden in het advies over het m.e.r.-decreet om verder te kijken dan de mogelijke negatieve milieueffecten en oog te hebben voor positieve milieueffecten en niet enkel de aanzienlijke effecten. Met het voorontwerp van besluit herhalen zij deze vraag. Een MER die ingaat op de vraag hoe er positieve milieueffecten gerealiseerd kunnen worden, kan volgens de Raden ook voordelen bieden voor de initiatiefnemer, de *stakeholders* en bij de belangenafweging door de vergunningverlenende overheid.¹⁰

[8] **Ga voor een brede evaluatie van de milieueffectrapportage.** De aanbevelingen uit het advies over het m.e.r.-decreet blijven relevant bij de toekomstige evaluatie van het nieuwe instrument. De Raden beschouwen een in het vooruitzicht gestelde evaluatie als een waardevol instrument om na te gaan of de wijzigingen zullen hebben geleid tot de vooropgestelde vereenvoudigde en kwalitatieve milieueffectrapportage. Zij herhalen hun betoog voor een brede evaluatie van de milieueffectrapportage.

- Deze bredere evaluatie moet betrekking hebben op alle vooropgestelde beginselen (kwaliteit, maatgericht, vereenvoudiging en digitale diensten).
- Niet in het minst dient een evaluatie na te gaan wat de bijdrage is van de milieueffectrapportage tot het bereiken van de beoogde milieudoelstellingen.
- Het is volgens de Raden aangewezen ook te kijken naar de mate van proportionaliteit van de m.e.r.-procedure: welke MER's worden er voor bepaalde types plannen en programma's en projecten opgemaakt? ... waren de opgelegde reikwijdte en het opgelegde detailleringsniveau adequaat? ... enzovoort.

⁸ Het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning werd grondig gewijzigd door het decreet van 17 mei 2024. In navolging hiervan wordt het bestaande besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het omgevingsvergunningendecreet eveneens grondig aangepast.

⁹ Zie ook MINARAAD en SERV (2023), §16

¹⁰ MINARAAD en SERV (2023), §23

- Bij dit alles adviseren de Raden om de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS mee op te nemen in de evaluatie en onverwijld de noodzakelijke voorbereidingen te treffen om de evaluatie mogelijk te maken.

3 Aanbevelingen

3.1 Algemene aanbevelingen

- [9] **Maak een speerpunt van capaciteit.** Om de moderniseringsoperatie van de milieueffectrapportage werkelijk te doen slagen, zal de ingezette capaciteit van mensen en middelen een cruciaal element zijn. Deze kwestie vraagt bijgevolg aandacht voor de administratieve en financiële lasten bij bevoegde overheden en initiatiefnemers enerzijds en anderzijds de voorziene capaciteit zowel bij de bevoegde overheden als bij de MER-deskundigen en -coördinatoren.

Met het voorontwerp blijkt er onvoldoende aandacht te zijn voor bijvoorbeeld de capaciteit bij de bevoegde lokale overheden. Nochtans verschuift een deel van het takenpakket hun richting uit. Het valt niet uit te sluiten dat er nood aan extra aanwervingen zal zijn. De redenering dat het besluit geen impact veroorzaakt bij de lokale overheden lijkt dan ook te kort door de bocht. De Raden zijn van oordeel dat de analyse van de impact op de bevoegde overheden grondiger uitgewerkt moet worden. Wat onder meer moet worden aangetoond, is dat de beschikbare capaciteit van mensen, maar ook van expertise, volstaat om dit takenpakket ten volle te realiseren.¹¹ De Raden benadrukken daarnaast dat ook de capaciteit bij de MER-deskundigen en -coördinatoren een aandachtspunt is. Hun opdracht is van cruciaal belang om tot een goede milieubeoordeling en dus ook een hoog milieubeschermingsniveau te komen. Voor het Vlaams expertisecentrum m.e.r. ligt hier volgens de Raden eveneens een ondersteunende rol weggelegd.

- [10] **Het Vlaams expertisecentrum m.e.r. blijft een *black-box*.** De modernisering van de milieueffectrapportage betekent voor het huidige team binnen het Departement Omgeving een omvorming tot het Vlaams expertisecentrum m.e.r. De Raden herhalen hun positieve appreciatie maar stellen zich vragen over de samenstelling en de werking ervan en op welke wijze het expertisecentrum de noodzakelijk *know-how* zal opbouwen en beheren. Met het takenpakket dat bij het Vlaams expertisecentrum m.e.r. wordt gelegd, dringt een investering zich wellicht op. Dat bewustzijn lijkt aanwezig, maar de vraag over de effectieve invulling op het terrein gaat het voorontwerp uit de weg.

De Raden formuleren volgende aanbevelingen:

- Verschaf duidelijkheid over de samenstelling en de werking van het expertisecentrum;

¹¹ MINARAAD en SERV (2023), §44

- Maak een inschatting van de capaciteit die nodig is om de plan- en project-m.e.r.-procedures op te volgen en om de noodzakelijke kennis en digitalisering van de m.e.r.-procedures uit te bouwen;
- Zet in op samenwerking met middenveldorganisaties en strategische adviesraden en beschouw hen als een meerwaarde binnen dit kennisnetwerk.¹²
- Werk samen met de bevoegde lokale overheden en MER-deskundigen en -coördinatoren én beschouw deze kennisdeling als een opportuniteit om de kwaliteit van de milieubeoordeling in Vlaanderen te verhogen;
- Breng de sterktes en zwaktes van (bestaande) milieueffectrapporten maar ook de kwantiteit en kwaliteit ervan in kaart in functie van de aangekondigde evaluatie van de milieueffectrapportage.¹³
- Waak over de afstemming op de Europese regelgeving en rechtspraak. Volg daarbij de evoluties in rechtspraak, rechtsleer en de algemene Europese beleidsontwikkelingen op in functie van een *fair level playing field*.¹⁴
- Voorzie voldoende capaciteit voor de opvolging van de plan- en project-m.e.r.-procedures en uitbouw van de noodzakelijke kennis en digitalisering van de m.e.r.-procedures.

[11] **Streef naar kwalitatief goede adviezen bij iedere milieubeoordeling.** Het voorontwerp omschrijft de situaties waarin de initiatiefnemer betrokken instanties dient te raadplegen voor advisering.¹⁵ Deze instanties worden, vanwege de ligging en de mogelijk te verwachten aanzienlijke effecten van het voorgenomen plan, programma of project, aangewezen om hun advies uit te brengen. De instanties die een adviesvraag hebben ontvangen, dienen hun advies binnen de voorziene termijn te bezorgen. In bepaalde gevallen kan die termijn verlengd worden.¹⁶ Dat gebeurt op uitdrukkelijk gemotiveerd verzoek en in onderling overleg met de initiatiefnemer. Evenzeer stelt het voorontwerp dat de procedure doorgang vindt als de geraadpleegde instanties het advies niet tijdig verlenen.

De Raden zijn van oordeel deze problematiek aandacht verdient. De Europese richtlijnen bepalen immers dat lidstaten (en regio's) moeten garanderen dat de kwaliteit van de milieueffectrapportage toereikend is om aan de eisen van de richtlijnen te voldoen. Adviezen van een hoge kwaliteit dragen hieraan bij. De kwaliteitsborging gebeurt door gedeeld eigenaarschap, waarbij de betrokken actoren een belangrijke rol vervullen. Bij de uitoefening van die formele rol wordt immers een scala aan relevante (wetenschappelijke) informatie en data verzameld.

¹² MINARAAD en SERV (2023), §15

¹³ MINARAAD en SERV (2023), §25

¹⁴ MINARAAD en SERV (2023), §18

¹⁵ Het gaat onder meer over de artikelen 6, 16, 18, 24, 41, 43, 51 van het voorontwerp.

¹⁶ Bijvoorbeeld bij de adviesvraag over het ontwerp van *screening* bij m.e.r.'s voor plannen en programma's (art. 6)

De Raden menen ook dat de som van de output van deze actoren groter is dan de afzonderlijke onderdelen. Zij erkennen de uitdagingen waarmee de adviesverleners geconfronteerd worden bij de uitoefening van hun taak. De Raden adviseren dan ook de capaciteit (personeel en financieel) van de adviserende instanties af te stemmen op dit streven naar kwalitatief goede adviezen bij iedere milieubeoordeling en voldoende dialoog met de initiatiefnemers.¹⁷

- [12] **Heb aandacht voor de meerwaarde van raadpleging in een vroeg stadium.** Met de modernisering van het m.e.r.-decreet werd het moment van inspraak door het (betrokken) publiek naar achteren in de tijd verplaatst, wat maakt dat het te laat kan zijn om alternatieven voor te stellen.

De Raden herhalen dat bepaalde kennis daardoor onbenut kan blijven, terwijl die kennis in het kader van het onderzoek naar redelijke alternatieven wel degelijk waardevol kan zijn. De Raden adviseren om ook bij een plan-MER en een project-MER de facultatieve mogelijkheid te voorzien om alternatieven voor te stellen vooraleer het MER wordt uitgewerkt. Dat kan op informele wijze in de fase van de aanmelding.¹⁸

3.2 Aanbevelingen over de m.e.r. van plannen en programma's

- [13] **Zet de plan-MER tijdig in het proces in.** Het voorontwerp regelt de procedurestappen van de milieueffectrapportage voor plannen en programma's die een initiatiefnemer moet ondernemen. Het doel is om te komen tot een milieubeoordeling die milieuoverwegingen integreert in de voorbereiding en goedkeuring van bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Het tijdstip waarop deze milieubeoordeling wordt ingezet is dan ook cruciaal. Dit gebeurt best zo vroeg mogelijk in het proces namelijk op een moment waarin nog verschillende alternatieven kunnen worden geanalyseerd en strategische keuzes kunnen worden gemaakt.

De Raden adviseren daarom om de plan-milieubeoordeling zo spoedig als mogelijk in het proces uit te voeren, zodat het gebruikt kan worden om 'redelijke alternatieven' te onderzoeken en dit onderzoek te gebruiken als onderbouwing voor het maken van (strategische) (beleids)keuzes.

- [14] **Verhoog de aandacht voor de milieubeoordeling van strategische plannen en programma's.** Het Hof van Justitie sprak zich de laatste jaren meermaals uit over de afbakening van het toepassingsgebied van de plan-MER-richtlijn.^{19,20} Ook het

¹⁷ MINARAAD en SERV (2023), §21

¹⁸ MINARAAD en SERV (2023), §42

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: HvJ 27 oktober 2016, nr. C-290/15, D'Oultrement; HvJ 7 juni 2018, nr. C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles ASBL; HvJ 7 juni 2018, nr. C-160/17, Thybaut; HvJ 8 mei 2019, nr. C-305/18, Verdi Ambiente e Società; HvJ 12 juni 2019, nr. C-43/18, Compagnie d'entreprises CFE SA; HvJ 9 maart 2023, nr. C-9/22, NJ.

²⁰ Richtlijn 2001/42/EG

Grondwettelijk Hof wikt en weegt de plan-MER-plicht voor wetgeving.²¹ Ook de bevoegde rechtscolleges in Nederland doen dit.²²

Het ligt dan ook in de lijn der verwachtingen dat in de toekomst mogelijks een breed scala aan regelgeving en beleidsplannen aan een milieubeoordeling onderworpen zal moeten worden. De milieubeoordeling van strategische plannen en programma's is als het ware een strategische kwestie op zichzelf geworden, die de nodige uitdagingen met zich mee brengt. Enkele Vlaamse dossiers illustreerden dit alvast in de voorbije periode.²³ Zo bleek het voor sommige dossiers onmogelijk om een studiebureau te vinden om een (strategische) plan-MER op te maken met betrekking tot voorgenomen wijzigingen in de milieu-reglementering. Strategische milieubeoordeling vergt duidelijk maatwerk en behelst beduidend meer dan de formele opmaak van een plan-MER waarvoor gedetailleerd uitgeschreven richtlijnenboeken bestaan.

De Raden herhalen dan ook hun oproep aan de slag te gaan met de uitdagingen van de strategische plan-milieubeoordelingen en de wijze waarop overheden deze kunnen betrekken in hun belangenafweging.²⁴ Daarvoor moet nagedacht worden over geschikte methodieken en methodologieën, want strategische milieueffectbeoordeling vraagt een geïndividualiseerde en plan-specifieke aanpak. De Raden zijn vragende partij om mee te denken aan oplossingsgerichte aanbevelingen over de methodologieën in het kader van milieubeoordelingen op strategisch niveau.

3.3 Aanbevelingen over de m.e.r. van projecten

[15] **Stem het onderzoek van de *screening* af met het m.e.r.-decreet.** Het m.e.r.-decreet bepaalt dat wanneer een overheid die de *screening* uitvoert tevens de initiatiefnemer is, deze overheid moet zorgen voor een passende scheiding tussen deze conflicterende functies, opdat de *screening*-taak op een objectieve wijze verricht zou kunnen worden.²⁵ De Raden onderschrijven het belang van deze scheiding. In het ontwerpbesluit staat: "*dan verricht zij zelf niet deze taken*".²⁶

Deze bepaling scheidt verwarring en moet volgens de Raden uitgeklaard worden. Ze vragen het voorontwerpbesluit in lijn te brengen met het bepaalde in het m.e.r.-decreet.

[16] **Stem het voorontwerpbesluit af met de modulaire omgevingsvergunningsprocedure.** Als de bevoegde overheid, naar aanleiding van de beslissing over de *screening*, beslist dat er een milieueffectrapport moet worden opgesteld, verklaart ze de vergunningsaanvraag onvolledig en zonder voorwerp. Dit leidt tot de stopzetting van de procedure.²⁷ De

²¹ Zie bijvoorbeeld: GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019; GwH 20 mei 2021, nr. 75/2021; GwH 14 oktober 2021, nr. 137/2021.

²² Zie bijvoorbeeld: ABRvS 3 april 2019 nrs. 2017709167/1/R3 en 201807375/1/R3; ABRvS 22 april 2020, nr. 201810151/1/R1;- ABRvS 30 juni 2021, nr. 202003882/1/R3.

²³ Te denken valt aan de regeling voor omlopen voor motor- en vaartuigen, de windturbines, maar ook het stikstofdossier.

²⁴ MINARAAD en SERV (2023), §28; MINARAAD (2024) §30

²⁵ Toekomstig artikel 4.3.6 DABM. Zie artikel 32 m.e.r.-decreet

²⁶ Zie artikel 29

²⁷ Zie artikel 32

modulaire omgevingsvergunningsprocedure voorziet echter niet meer in de onvolledigheidsverklaring van een vergunningsaanvraag.

De Raden zijn van oordeel dat de stopzetting van de procedure niet in verhouding staat tot het beoogde doel. Als een project-m.e.r.-plichtig project toch moet onderworpen worden aan een milieubeoordeling, dan betekent dit met het voorontwerp de onmiddellijke stopzetting van de vergunningprocedure. De Raden menen dat dit tot enige willekeur kan leiden bij de beslissing omtrent de *screening* en er zonder duidelijke lijn al dan niet tot *screenings*plicht wordt beslist. De Raden menen dat de modulaire omgevingsvergunningsprocedure in een oplossing kan voorzien, anders dan de stopzetting van de vergunningsaanvraag. De Raden vragen in het bijzonder de keuze voor de *sanctie* te motiveren en desgevallend af te stemmen met de modulaire procedure. Zij zien daarbij ook een rol weggelegd voor de richtlijnenhandboeken die een hulpmiddel zijn bij het antwoorden van de vraag wanneer een project-m.e.r. nodig is na *screening*.

- [17] **Verduidelijk wat ‘voorgaande controles’ inhouden.** Bij de beslissing over de *screening* houdt de bevoegde overheid, als dat relevant is, rekening met de resultaten van de voorgaande controles die zijn verricht, of met de beoordelingen van de effecten op het milieu die zijn gemaakt met toepassing van titel IV van het DABM of met toepassing van andere gewestelijke of federale regelgeving.²⁸

De Raden vragen te verduidelijken wat de ‘voorgaande controles’ concreet inhouden.

- [18] **Verduidelijk de verwachting bij de raadpleegbaarheid van een *screenings*beslissing.** Het voorontwerp verduidelijkt dat de bevoegde overheid ervoor moet zorgen dat de beslissing over de *screening* raadpleegbaar is door het publiek gedurende een termijn van minstens dertig dagen. Als de regelgeving van de vergunningsprocedure in kwestie in de organisatie van een openbaar onderzoek voorziet, kan de bevoegde overheid de beslissing over de *screening* tijdens dat openbaar onderzoek ter inzage leggen.²⁹

De Raden vragen een verduidelijking van het gewenste doel van deze bepaling. De vraag rijst of het voorontwerp moet ingrijpen op de regeling over het openbaar onderzoek.

- [19] **Verschillende elementen over de raadpleging van de project-MER hebben nood aan verduidelijking.** Deze afdeling uit het voorontwerp bestaat uit bepalingen omtrent het openbaar onderzoek, de adviesverlening, de grensoverschrijdende consultatie, de beslissing over het MER en de bekendmaking van de resultaten van de raadpleging over het MER. Op verschillende vlakken is een verduidelijking nodig en is het wenselijk af te stemmen met de omgevingsvergunningsregelgeving.

Over het openbaar onderzoek vragen de Raden te verduidelijken:

- Hoe de bepalingen over het openbaar onderzoek zich verhouden tot de omgevingsvergunningsprocedure;

²⁸ Artikel 31, vierde lid

²⁹ Artikel 33

- Hoe om te gaan met de termijn *uiterlijk tien dagen voor de aanvang* en de aankondiging van het openbaar onderzoek;
- Hoe de bepalingen over het ter beschikking stellen van de tekst die gebruikt wordt voor de bekendmaking, zich verhouden tot het omgevingsvergunningsdecreet en -uitvoeringsbesluit.

De adviesinstanties voor een MER en een omgevingsvergunning zijn niet noodzakelijkerwijze dezelfde. Zelfs wanneer die instanties gelijk zijn, blijken er verschillende adviestermijnen te gelden. De vraag rijst of dubbele adviesvragen nodig zijn. Het zijn elementen die de stroomlijning van de omgevingsvergunningsprocedure belemmeren. De Raden adviseren het voorontwerp af te stemmen op de (modulaire) omgevingsvergunningsprocedure.³⁰

Het voorontwerp bepaalt dat bij grensoverschrijdende consultatie de bevoegde overheid de vergunningsaanvraag, wanneer die aanzienlijke milieueffecten kan hebben, voor advies ter beschikking stelt aan de bevoegde autoriteit van de betrokken gewesten of staten. Vervolgens, zo spoedig mogelijk en uiterlijk de dag voor de begindatum van het openbaar onderzoek, brengt de overheid waarbij het dossier ter inzage ligt, de betrokken bevoegde autoriteit op de hoogte. De Raden vragen een verduidelijking van hoe deze paragrafen zich tot elkaar verhouden. Wanneer het verder gaat over het overmaken van de adviezen of opmerkingen via het e-loket aan het Vlaamse expertisecentrum m.e.r. stelt zich de vraag of dit een parallel traject creëert met de vergunningsaanvraag.³¹ Het lijkt er immers op dat niet enkel de vergunningverlenende overheid maar ook de lokale overheid het dossier moet overmaken

Tenslotte vragen de Raden hoe de bepalingen over de bekendmaking van de resultaten van de raadpleging over het MER zich verhouden tot deze uit het omgevingsvergunningendecreet.³²

[20] **Heb bij de bekendmaking van de beslissing over de vergunningsaanvraag van het project oog voor de praktische uitvoerbaarheid.** De bekendmaking volgt, zo luidt het voorontwerp, op de dag na de beslissing. Dit brengt vragen over de uitvoerbaarheid ervan in de praktijk met zich mee. De Raden vragen de bepaling aan te passen zodat er geen ongewenste problemen opduiken.

[21] **Herdenk de regeling voor de testbanen van professionele motorvoertuigen.** Bijlage 1, met de lijst van project-m.e.r.-plichtige projecten, vermeldt de ‘permanente race- en testbanen voor gemotoriseerde voertuigen’. Met rubriek 11a staan deze projecten ook vermeld de *screenings*plichtige projecten (bijlage 2). Dat lijkt een materiële vergissing te zijn. Op strategisch niveau zijn de Raden van oordeel dat de testbanen van professionele motorvoertuigen een andere regeling behoeven dan racebanen. Het gaat hierbij om activiteiten met een geheel eigen karakter, namelijk voor het testen van nieuwe

³⁰ Artikel 51

³¹ Zie artikel 52, §5

³² Artikel 545

professionele motorvoertuigen onder normale rijomstandigheden. De hinder van deze testbanen is niet van dezelfde aard als deze van de permanente omlopen voor *motorcrossen*.³³

- [22] **Streef naar een kwaliteitsvolle *screening*.** De Raden verwachten aandacht voor een kwaliteitsvolle *screening* van de project-m.e.r.-*screenings*-plichtige projecten, zodat projecten waar aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn niet tussen de mazen van het net vallen.³⁴ De Raden zien daarbij een (ondersteunende) rol weggelegd voor het Vlaams expertisecentrum m.e.r., mede door invulling via het richtlijnenhandboek. Zij vragen bovendien te waken over de uniforme invulling van de project-m.e.r.-*screenings*-plichtige projecten.

3.4 Aanbevelingen over de voorgestelde digitalisering

- [23] **Organiseer de digitalisering op een laagdrempelige manier.** Digitale *tools* brengen ook aandachtspunten met zich mee. Ze vormen een digitale doorvertaling van juridische begrippen en procedures. De veelvuldig aangehaalde rechtspraak en rechtsleer met betrekking tot milieueffectrapportage toont het evolutief karakter ervan aan. Bij de uitbouw van digitale *tools* zal het aangewezen zijn hierop ten volle in te spelen en verkeerde, niet volledige of ongewenste gevolgtrekkingen te vermijden. Een beoordeling kan immers niet louter afhangen van het denkwerk van een digitale *tool*. Het is een vertrekpunt, maar geen eindpunt.

De nota aan de Vlaamse Regering verduidelijkt dat het Vlaamse expertisecentrum een digitale *screeningstool* aanbiedt ter ondersteuning van initiatiefnemers van plannen en projecten om de m.e.r.-*screening* uit te voeren. Deze digitale *tool* moet de bevoegde overheid helpen bij de beslissing over *screening* naar eventuele aanzienlijke effecten. Het voorontwerp verankert het principe van de *screeningstool* evenwel niet. Hierdoor rijst de vraag tot welke actor de *tool* in wezen ten dienste staat – de initiatiefnemer en/of de bevoegde overheid – en hoe die twee doelen verwezenlijkt zullen worden.

De Raden onderstrepen het belang van een degelijke *screeningstool* om relevante nadelige milieueffecten te detecteren.³⁵ De Raden zien een grote meerwaarde in een digitale *tool* en – net zoals met de richtlijnen van het departement Omgeving – dient een *screeningstool* laagdrempelig en correct uitgewerkt te zijn zonder daarbij als regelgeving te worden beschouwd. Gezien de grote meerwaarde adviseren de Raden de *tool* en de doelstellingen ervan reglementair te verankeren.

- [24] **Verduidelijk de verhouding tussen het uitwisselingsplatform, het e-loket en het huidige Omgevingsloket.** Volgens het voorontwerp is het e-loket het digitale loket van het Vlaams expertisecentrum m.e.r. dat toegang geeft tot het uitwisselingsplatform De Vlaamse overheid stelt het uitwisselingsplatform ter beschikking waarop de stukken en gegevens

³³ Zie ook MINARAAD (2023), laatste alinea

³⁴ MINARAAD & SERV (2023), §12

³⁵ MINARAAD & SERV (2023), §30

over de procedures – de relaties tussen milieubeoordelingen, de *screening*, de milieubeoordeling, de raadpleging over het MER en de besluitvorming – die conform het m.e.r.-besluit worden gestart, elektronisch uitgewisseld worden. De nota aan de Vlaamse Regering haalt naast de term ‘e-loket’ ook de term ‘MER-loket’ aan. De onderlinge verhouding en de relatie met het huidige Omgevingsloket behoeft een verduidelijking.

De Raden achten het aangewezen de informatiestromen in het Omgevingsloket te integreren en niet te voorzien in afzonderlijke e-loketten.

- [25] **Schep duidelijkheid over de datum van inwerkingtreding.** De Vlaamse overheid wil resoluut inzetten op digitalisering, maar blijft in het ongewisse over de inwerkingtreding van deze bepalingen. Meer zelfs, de bepalingen van titel 5 treden in werking op een door de bevoegde minister vast te stellen datum, los van de inwerkingtreding van de andere bepalingen van het voorontwerp. Daarenboven moet ook het gebruik van het e-loket verplicht gesteld worden op een datum bepaald door de bevoegde minister. Tot die datum kan de communicatie die conform titel 2 en titel 3 via het e-loket verloopt, per beveiligde zending verlopen of op de wijze bepaalt in de sectorale regelgeving.

De Raden vragen duidelijkheid over de inwerkingtreding van titel 5 en het gebruik van het e-loket zodat het tot een werkelijke digitalisering komt. Zij vragen ook een duidelijke afstemming met de inwerkingtreding van de modulaire omgevingsvergunningprocedure.

Bibliografie

- 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
- VLAAMS PARLEMENT (2022) *Verslag namens de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS*, Brussel
- VLAAMSE REGERING (2019-2024 a) *Regeerakkoord*, Brussel
- VLAAMSE REGERING (2019-2024 b) *Beleidsnota Omgeving 2019-2024*, Brussel
- VLAAMSE REGERING (2020) *Relanceplan Vlaamse Veerkracht*, Brussel
- VLAAMSE REGERING (2022) *Beleids- en Begrotingstoelichting Omgeving*, Brussel
- MINARAAD en SERV (2023) [Advies 2023|027](#), *Modernisering milieueffectrapportage*, Brussel, 21 september 2023 resp. 25 september 2023
- MINARAAD (2023) [Advies 2023|037](#), *Regeling omlopen motorvoertuigen en vaartuigen*, Brussel, 19 oktober 2023
- MINARAAD (2024) [Advies 2024|012](#), *Vorbereidingsproces Vlaams GLB-plan*, Brussel, 6 juni 2024