
Advies

Modernisering milieueffectrapportage

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

Datum van goedkeuring 21/09/2023

Datum van goedkeuring SERV 25/09/2023

Volgnummer 2023| 027

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

Co-auteur + e-mailadres Annick Lamote, alamote@serv.be
Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	5
Situering.....	6
1 Voorontwerpdecreet milieueffectrapportage.....	6
2 Voorbereidingstraject	6
3 Vervolgtraject	8
Adviesgedeelte	9
4 Algemene beoordeling van het ontwerpdecreet	9
5 Aanbevelingen in verband met het eigenlijke ontwerp tot wijziging van de milieueffectrapportage.....	11
5.1 Definities, algemene bepalingen en bepalingen over de milieueffecten van acties van andere landen of gewesten.....	11
5.2 Doelstellingen en kenmerken van de milieubeoordeling en relaties tussen effectbeoordelingen.....	13
5.3 Werkingssfeer en screening.....	15
5.4 Milieubeoordeling van plannen, programma's en projecten	18
5.5 Kwaliteitszorg	22
6 Redactionele opmerkingen	24

Krachtlijnen

De SERV en de Minaraad drukken hun algemene **positieve appreciatie** uit over de modernisering van de milieueffectrapportage. Naast de vooruitgang die wordt geboekt, zien de Raden ook nog aandachtspunten. Voor een grondige beoordeling ontbreken de uitvoeringsbesluiten, waardoor meerdere vragen onbeantwoord blijven. Duidelijkheid is eveneens nodig in relatie met de **aangekondigde wijzigingen aan de omgevingsvergunningsprocedure**. Zij adviseren om beide voorontwerpen op elkaar af te stemmen. De voorziene **evaluatie** zal een waardevol instrument zijn om te beoordelen of de wijzigingen tot de vooropgestelde vereenvoudigde en kwalitatieve milieueffectrapportage geleid hebben. De Raden formuleren aanbevelingen over wat een goede evaluatie zou moeten zijn.

De Raden **steunen de afschaffing van de ontheffingsmogelijkheid** voor bijlage II-projecten en zien een positieve evolutie op vlak van digitale dienstverlening. Zij zijn van oordeel dat stappen in de goede richting gezet worden om de **impact van een MER op de besluitvorming** te verhogen maar formuleren ook verbeterpunten.

De Raden steunen vervolgens de **afstemming met de Europese richtlijnen** en adviseren bij de effectieve invulling van de begrippen te waken over evoluties in (Europese) rechtspraak en rechtsleer, in functie van een *fair level playing field*. Zij vragen bovendien te motiveren waarom **feitelijke verenigingen** geen rol behoeven in de milieueffectrapportage. Wat betreft degelijke adviesverlening is **kwaliteitsborging** een belangrijk element waarbij alle betrokken actoren een belangrijke rol vervullen en verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit en doorwerking van de milieubeoordeling. De Raden bevelen aan dat de capaciteit van de adviserende instanties hierop is afgestemd.

Om de doelstelling van de milieubeoordeling te bereiken kan het volgens de Raden ook nuttig zijn om verder te kijken dan naar de mogelijke negatieve milieueffecten en oog te hebben voor **positieve milieueffecten** en niet enkel de aanzienlijke effecten. Milieubeoordelingen omvatten bovendien een schat van informatie. De Raden drukken hun positieve appreciatie uit over het **hergebruik van informatie** uit andere rapporten maar zijn van oordeel dat een compleet beeld van de kwaliteit van deze beoordelingen of andere relevante beoordelingen ontbreekt. Zij adviseren dat het Vlaamse expertisecentrum m.e.r. de sterktes en zwaktes in kaart brengt.

De Raden vragen ook aandacht voor **de strategische plan-MER's**. Verschillende actuele dossiers tonen de uitdagingen aan waarmee Vlaanderen wordt geconfronteerd in het kader van (de opmaak van) de milieueffectrapportage. De Raden zijn van oordeel dat op vlak van strategische plan-MER's vooruitgang te boeken valt voor het omgevingsbeleid. Zoals ze vandaag voorligt, pakt de modernisering deze uitdagingen onvoldoende aan.

De Raden beschouwen het als een **positieve evolutie dat de m.e.r. screening eenvoudiger** wordt. Zij onderstrepen daarbij wel het belang van een degelijke *screeningstool* om relevante nadelige milieueffecten te detecteren en formuleren aanbevelingen om procedurele obstakels weg te werken. De motiveringsplicht van de initiatiefnemer bij de *screening*, staat volgens de Raden

best in een decreetbepaling. Ook de *scoping* is een belangrijke stap in de milieubeoordeling. De Raden erkennen dat *scoping* best zo gericht mogelijk gebeurt en dient te focussen op de milieueffecten die voor een bepaalde actie relevant zijn. Zij formuleren alvast een aanvulling op de verplichte informatie en vragen een verduidelijking van de impact van een *scopingsadvies*.

De Raden zien dat de **inhoud van een MER** beter is omschreven en dat **klimaat** meer aandacht krijgt. De Raden kijken ook uit naar de verkenning en concretisering van de **concepten milieu- en gezondheidsgebruiksruimte**.

Afsluitend vragen de SERV en de Minaraad aandacht voor de **meerwaarde van raadpleging** in een vroeg stadium, ondersteunen zij de **aangescherpte motiveringsplicht** in de besluitvorming en formuleren zij aanbevelingen in het kader van de **kwaliteitszorg**. De Raden drukken nog finaal hun positieve appreciatie uit voor het **Vlaams expertisecentrum m.e.r.** en zien voor hen een belangrijke taak weggelegd.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	30 juni 2023
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir, Vlaams minister bevoegd voor Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	DABM, artikel 11.2.1., §1, 4°: <i>“advies uit te brengen over voorontwerpen van decreet met betrekking tot het milieubeleid of voorontwerpen van decreet, met betrekking tot andere beleidsdomeinen, die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu”</i>
Adviestermijn	30 dagen, uitstel verleend tot 21 september 2023
Samenwerking	SERV
Overlegcommissie	WG Regelgeving & Governance
Betrokken experts	Departement Omgeving
Vergaderingen: soort + datum	WG Regelgeving & Governance, gedachtewisseling op 13 juli 2023 Hoorzitting gegeven door Departement Omgeving op 24 augustus 2023 WG Regelgeving & Governance op 13 september 2023

De adviesvraag werd gesteld door Vlaams minister voor Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, Zuhal Demir, op 30 juni 2023. Op 13 juli 2023 werd in de werkgroep Regelgeving en *Governance* van de Minaraad een eerste keer van gedachten gewisseld over het onderwerp. Stijn De Coutere en Sven Wouters van het Departement Omgeving gaven op 24 augustus 2023 een uiteenzetting over de modernisering. De SARO sloot aan bij deze hoorzitting. De Raden wensen de sprekers uitdrukkelijk te bedanken voor deze uiteenzetting. Een tweede finale werkgroepsvergadering werd georganiseerd op 13 september 2023.

Situering

1 Voorontwerpdecreet milieueffectrapportage

[1] **Kernbegrippen: kwaliteit, maatgericht, vereenvoudiging en digitale diensten.** Met voorliggend ontwerpdecreet wil de Vlaamse Regering een belangrijke stap zetten in de modernisering van de milieueffectrapportage. De regelgeving voor milieueffectrapportage wordt vereenvoudigd waar het kan. In het bijzonder wordt de ontheffing afgeschaft. De Vlaamse Regering beoogt meer kwaliteitsborging van de milieueffectrapportage via inzet op gedeeld eigenaarschap. De Regering beoogt een positieve waardering van milieueffectrapportage, als belangrijk instrument voor de bescherming van het leefmilieu en de onderbouwing voor duurzame beslissingen. Kennis en ervaring zullen worden gebundeld in een Vlaams expertisecentrum voor milieueffectrapportage. Het expertisecentrum zal instaan voor ondersteuning, praktijkgerichte kenniscreatie en selectieve adviesgeving. Tot slot wordt digitale dienstverlening maximaal doorgevoerd.

[2] **Ingrijpende wijzigingsoperatie.** Met het voorontwerp wijzigt men:

- Het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- Het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- Het Bodemdecreet van 27 oktober 2006;
- De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009;
- Het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning;
- Het Decreet van 25 april 2014 betreffende de complexe projecten.

De meest ingrijpende wijziging vindt plaats in **Titel IV DABM – Milieueffect- en Veiligheidsrapportage**. Deze Titel IV, die momenteel eerst een aantal gemeenschappelijke bepalingen en daarna achtereenvolgens plan-m.e.r. en project-m.e.r. regelt, wordt opgeheven. In de plaats komt een nieuwe Titel IV voor milieueffectrapportage. Het nieuwe voorstel introduceert een volledig gemeenschappelijke aanpak voor plan-m.e.r. en project-m.e.r., waarbij wel indien nodig per onderdeel in een apart artikel gespecificeerd wordt wat geldt voor plan-m.e.r. en wat voor project-m.e.r. De bepalingen omtrent veiligheidsrapportage worden opgenomen in een nieuw Titel IV/1 DABM.

2 Voorbereidingstraject

[3] **Regeerakkoord 2019-2024.** In het regeerakkoord van 2019 kondigde de Vlaamse Regering een modernisering aan van de milieueffectrapportage in Vlaanderen:¹

¹ Vlaamse Regering 2019-2024 Regeerakkoord, p. 155.

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

- [4] **Beleidsnota Omgeving en Beleidsnota 2022.** In de daaropvolgende Beleidsnota Omgeving² en de daaraan gekoppelde Beleids- en begrotingstoelichting Omgeving en Natuur Begroting 2022³ werden deze krachtlijnen verder aangescherpt tot concrete doelstellingen:
- Het opzetten van een vernieuwd regelgevend kader voor de milieueffectrapportage;
 - De responsabilisering van de verschillende actoren, inclusief omschrijving van de nieuwe taakstelling en kwaliteitsborgen en de organisatorische uitbouw van het online kennis- en informatiecentrum;
 - Digitalisering van de milieueffectrapportage middels het digitale platform voor het Vlaams kenniscentrum m.e.r., de opmaak van de online MER-toets, bestaande uit de MER-screeningtoets en MER-*scoping*-toets (voor zowel plannen als projecten) en de mogelijkheden voor het online opmaken van individuele MER's;
 - Een communicatiespoor om alle aspecten van de vernieuwing kenbaar te maken aan de betrokken actoren.
- [5] **Relanceplan Vlaamse Veerkracht.** De modernisering van de milieueffectrapportage maakt ook deel uit van het Relanceplan Vlaamse Veerkracht van de Vlaamse Regering.⁴ Met de hervorming van de milieueffectrapportage beoogt men snellere vergunnings- en beroepsprocedures.
- [6] **Conceptnota MER.** Op 11 februari 2022 keurde de Vlaamse regering een conceptnota goed met de krijtlijnen voor de modernisering van de milieueffectrapportage.⁵ Deze conceptnota vormt de concrete basis voor de inhoud van voorliggend wijzigingsdecreet.
- [7] **Aanbevelingen van de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS.** Op 28 maart 2022 verscheen het verslag namens de Parlementaire Onderzoekscommissie PFAS-PFOS over het onderzoek naar de aanpak van de met PFOS vervuilde gronden op de Oosterweelwerf

² Beleidsnota Omgeving 2019-2024.

³ VR 2022 2810 MED.0346-26 BBT Omgeving. Zie ook BBT Omgeving en Natuur Omgeving 2023.

⁴ Vlaamse Regering, Relanceplan Vlaamse Veerkracht, 2020.

⁵ VR 2022 1102 MED 0046

en de gevolgen voor de volksgezondheid.⁶ Het rapport bevat 69 aanbevelingen, waaronder ook enige omtrent vergunningverlening van industriële exploitaties die werken met chemische stoffen. Over milieueffectrapportage kwamen twee concrete aanbevelingen naar voren:⁷

- *“De voorwaarden waarmee bepaald wordt of bedrijven MER-plichtig zijn, worden geëvalueerd”;*
- *“Zowel bij een MER als bij de MER-screening is een onderdeel ‘mens en gezondheid’ opgenomen. Samen met het agentschap Zorg en Gezondheid (AZG) wordt getoetst of dat onderdeel nog steeds voldoende accuraat en actueel is. Het team-MER moet over voldoende expertise beschikken om de gezondheidsrisico’s in eerste instantie correct te kunnen inschatten. Aansluitend wordt de wijze van adviesverlening van het agentschap Zorg en Gezondheid daarop intern afgestemd”.*

3 Vervolgtraject

- [8] **Nog veel uitvoeringsreglementering nodig.** De concrete impact van voorliggende moderniseringsoperatie zal in grote mate bepaald worden door een aantal aspecten die nog uitwerking moeten krijgen in een of meerdere uitvoeringsbesluiten.
- [9] **Evaluatie na een periode van drie jaar.** De Vlaamse Regering zal de werking van de toekomstige Titel IV DABM evalueren drie jaar na de inwerkingtreding van het voorontwerp.
- [10] **Opvolging van de aanbevelingen van de onderzoekscommissie PFAS-PFOS.** In de vorm van een rapporteringsdocument, dat uit verschillende fiches bestaat, wordt per thema en per aanbeveling de voortgang wat betreft de uitvoering van de aanbevelingen gerapporteerd. Daarbij wordt de aanpak beschreven, de knelpunten, de vooropgestelde mijlpalen en de status ervan. Wat betreft milieueffectrapportage werden twee mijlpalen geïdentificeerd, namelijk de inwerkingtreding van de regelgeving Modernisering MER en de inwerkingtreding van de daaraan verbonden digitale dienstverlening (waaronder *screenings-tool* en kennisplatform). In de toekomst wordt de rapportering geïntegreerd in de werking en rapportering van de Hub Zeer Zorgwekkende Stoffen.

⁶ Verslag namens de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS, 844 (2021-2022) – nr. 36, 28 maart 2022.

⁷ Verslag namens de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS, 844 (2021-2022) – nr. 36, 28 maart 2022, p. 51.

4 Algemene beoordeling van het ontwerpdecreet

- [11] **Algemene positieve appreciatie, maar met aandachtspunten.** 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. Dit wordt bewerkstelligd door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen, programma's en projecten die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen aan een milieubeoordeling worden onderworpen. Het is cruciaal om de gevolgen van bepaalde te ondernemen acties duidelijk kenbaar te maken. Het gaat daarbij om milieuaspecten in de fysieke betekenis van het woord: klimaat en energie, luchtkwaliteit, natuur en landbouw, bodem en water. Aan de andere kant komt het ruimtelijk beleid in beeld, zoals cultureel erfgoed en het natuurlijke en stedelijke landschap.

De Raden zijn van oordeel dat de voorgestelde wijzigingen bijdragen tot het bereiken van dat doel. Zij zien daarbij positieve evoluties en op een aantal vlakken een stap vooruit ten opzichte van de huidige situatie, maar er blijven ook aandachtspunten.

- [12] **Steun voor de afschaffing van de ontheffingsmogelijkheid voor bijlage II-projecten.** De afschaffing van het gemotiveerd verzoek tot ontheffing voor de verplichting tot de opmaak van een milieueffectrapport betekent een vereenvoudiging voor de project-milieueffectrapportage aangezien nog enkel wordt voorzien in de project-MER-plicht enerzijds en de project-m.e.r.-*screenings*-plicht anderzijds. Die tweedeling biedt meer duidelijkheid dan het huidige drieledige systeem.

De Raden zijn van mening dat de opdeling van de bijlage II-projecten – naar de lijst project-MER-plichtige en de lijst project-m.e.r.-*screenings*-plichtige projecten – op gemotiveerde wijze dient te gebeuren. Het is daarbij vereist dat de categorieën waar steeds aanzienlijke effecten op mens en milieu worden verwacht worden opgenomen in bijlage I. De andere projecten van huidige bijlage II kunnen in principe in huidige bijlage III opgenomen worden. De Raden verwachten daarbij aandacht voor een kwaliteitsvolle screening van die project-m.e.r.-*screenings*-plichtige projecten, zodat projecten waar aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn niet tussen de mazen van het net vallen.

- [13] **Verhoog de impact van een MER op de besluitvorming.** De impact van een MER in het ruimere besluitvormingsproces is afhankelijk van de leesbaarheid en bruikbaarheid ervan. Met het voorontwerp worden stappen in de goede richting gezet. Zo is de doorvertaling van een MER naar de besluitvorming duidelijker gemaakt door de motivering van de uiteindelijke beslissing beter te omschrijven.

De Raden zien evenwel nog een mogelijkheid tot verbetering door een samenvattende *factsheet* van de MER op te maken, waar in één oogopslag de relevante informatie zichtbaar en verstaanbaar wordt.

- [14] **Voor een grondige beoordeling ontbreken de uitvoeringsregels.** Veel decreetartikelen verwijzen naar in een uitvoeringsbesluit “nader te bepalen” regels. Meerdere vragen blijven daardoor onbeantwoord.

De Raden vragen om spoedig werk te maken van de visie op het verdere traject, wat betreft de uitbouw van de uitvoeringsbesluiten en de praktische aanpak van de milieueffectrapportage. Het is voor toekomstige projecten noodzakelijk om duidelijkheid te verkrijgen over de precieze invulling en interpretatie van bepaalde rubrieken en verplichtingen – zoals dit op vandaag al gebeurt via de richtlijnenhandboeken. De Raden adviseren graag over de strategische aspecten van deze uitvoeringsregels.

- [15] **Ga voor een brede evaluatie van de milieueffectrapportage.** Drie jaar na de inwerkingtreding van het ontwerpdecreet zal de werking van de vernieuwde Titel IV geëvalueerd worden. In navolging van deze evaluatie zullen bovendien bepaalde artikelen die in het voorontwerp zijn opgenomen, in werking treden. De memorie verduidelijkt dat de evaluatie – in het bijzonder – zal ingaan op de rol en verantwoordelijkheid van meerdere betrokken actoren bij de kwaliteitsborging van project-MER. In functie van de kwaliteit van project-MER zal rekening worden gehouden met de dienstverlening van het Vlaams expertisecentrum m.e.r. en specifieke digitale dienstverlening en ondersteunende digitale *tools*. Nog volgens de memorie beoogt de evaluatie de mogelijkheid om de nieuwe werking in kaart te brengen en om de modernisering een stap verder door te voeren.

De Raden beschouwen een in het vooruitzicht gestelde evaluatie als een waardevol instrument om na te gaan of de wijzigingen uiteindelijk zullen hebben geleid tot de vooropgestelde vereenvoudigde en kwalitatieve milieueffectrapportage. Zij pleiten echter voor een bredere evaluatie van de milieueffectrapportage en adviseren dat het voorontwerp in die zin wordt aangevuld.

- Deze bredere evaluatie moet betrekking hebben op alle vooropgestelde beginselen (kwaliteit, maatgericht, vereenvoudiging en digitale diensten).
- Daarbij moet aandacht besteed worden aan de administratieve en financiële lasten enerzijds en anderzijds de voorziene capaciteit bij zowel de bevoegde overheden als de MER-deskundigen en -coördinatoren.
- 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.
- 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.

- [16] **Afstemming met de omgevingsvergunningsprocedure is noodzakelijk.** Het omgevingsbeleid staat niet alleen voor een grote verandering met de wijzigingen door voorliggend wijzigingsdecreet. Daarnaast staat ook een wijziging aan de omgevingsvergunningsprocedure op stapel. Die beoogt het invoeren van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit. De gezamenlijke impact van beide wijzigingsvoorstellen valt niet te onderschatten. Alle betrokken actoren hebben baat bij duidelijkheid. Beide ontwerpen staan vandaag nog los van elkaar maar zullen door de kruisverwijzingen wel onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Indien niet goed beheerd, kan dit legistisch proces leiden tot ongewenste effecten waarbij bijvoorbeeld verwezen wordt naar procedures die op het punt staan afgeschaft te worden middels het andere voorontwerp. De Raden adviseren dan ook om beide voorontwerpen op elkaar af te stemmen.
- [17] **Steun voor een digitale dienstverlening.** De SERV en Minaraad erkennen het belang van digitalisering van kennis en informatie. Digitale *tools* bieden een meerwaarde voor de actoren die zich een weg moeten banen in de milieueffectrapportage. *Tools* zoals een digitaal actorenplatform, een *MER-scopingstool*, een digitaal loket ondersteunen het principe om de kwaliteit van de MER te verhogen. Die 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.

5 Aanbevelingen in verband met het eigenlijke ontwerp tot wijziging van de milieueffectrapportage

5.1 Definities, algemene bepalingen en bepalingen over de milieueffecten van acties van andere landen of gewesten

5.1.1 Definities.

- [18] **Afstemming met de Europese richtlijnen is belangrijk.** De Raden onderschrijven het belang van afstemming van de definities met deze van Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna SMEB-Richtlijn) en van Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 betreffende milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna MEB-Richtlijn).

De SERV en Minaraad adviseren te waken over de effectieve invulling van de begrippen en zien daarin een taak weggelegd voor het Vlaams expertisecentrum m.e.r. Evoluties in rechtspraak, rechtsleer en Europese ontwikkelingen moeten daarbij opgevolgd worden in functie van een *fair level playing field*. De memorie van toelichting gaat

veelvuldig in op (een deel van de) beschikbare rechtspraak, maar dit kan volgens de SERV en Minaraad geen statisch gegeven worden.

[19] **Motiveer waarom feitelijke verenigingen geen rol behoeven in de milieueffectrapportage.** Het voorontwerp schakelt de definitie van betrokken publiek gelijk met die uit het Omgevingsvergunningendecreet.

- Het ‘betrokken publiek’ wordt in de MEB-richtlijn gedefinieerd als *“het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures. Voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten en voldoen aan de eisen van nationaal recht, geacht belanghebbende te zijn.”*
- Het ‘publiek’ is daarbij: *“één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen.”*

Volgens de definitie van ‘betrokken publiek’ in het Omgevingsvergunningendecreet dienen de vermelde verenigingen, organisaties of groepen rechtspersoonlijkheid te hebben. Eenzelfde definitie wordt nu met het voorontwerp ingevoegd in kader van de milieueffectrapportage. Met het voorontwerp wordt een feitelijke vereniging zonder rechtspersoonlijkheid dus niet als ‘betrokken publiek’ gezien.

De Raden erkennen dat het ontbreken van rechtspersoonlijkheid uitdagingen met zich mee brengt – een feitelijke vereniging kan slechts in rechte optreden door toedoen van al haar leden gezamenlijk, al kan ook gewerkt worden met een vertegenwoordiger middels lastgeving – maar zijn van oordeel dat voorliggende ingreep gemotiveerd dient te worden. De vereiste van rechtspersoonlijkheid zit immers niet vervat in de definitie van ‘betrokken publiek’ zoals opgenomen in het Verdrag van Aarhus (artikel 2, vijfde lid). Het Verdrag laat evenwel ook een zekere mate van flexibiliteit toe aan de verdragsstaten. Verenigingen, organisaties of groepen vallen slechts onder het betrokken publiek in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk. Om werkelijk een breed draagvlak te creëren in het kader van de milieubeoordeling is het wenselijk het brede publiek maximaal te betrekken.

[20] **Pas de memorie van toelichting omtrent de invulling van ‘project’ aan.** Met voorliggend decreet wordt de bestaande definitie van ‘project’ aangepast aan de bepaling van de MEB-Richtlijn. De memorie van toelichting – middels verwijzing naar rechtspraak van onder meer het Hof van Justitie – tracht de invulling van bepaalde concepten die hiermee betrekking hebben te verduidelijken. Zo ook met betrekking tot de loutere verlenging van een project dat, met verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie, niet op zich als een project moet worden gezien.

De Raden zijn van oordeel dat deze verwijzing aangepast of genuanceerd dient te worden; uit de bewoordingen van het arrest blijkt dit immers niet met zoveel woorden.

5.1.2 Algemene bepalingen.

- [21] **Streef naar kwalitatief goede adviezen bij iedere milieubeoordeling.** Tenzij sectorale regelgeving anders bepaalt en dus specifiekere gevolgen voorziet, mag, voor de adviesvragen, aan de vereiste van een advies worden voorbijgegaan als er geen advies wordt uitgebracht binnen de voorziene termijn (artikel 9 voorontwerp, toekomstig artikel 4.1.2 DABM). Het advies wordt dan niet als positief of negatief beschouwd. De voortgang van het proces wordt niet belemmerd.

De Raden zijn van oordeel dat behoedzaam moet worden omgesprongen met deze problematiek. De Europese richtlijnen bepalen immers dat lidstaten (en regio's) moeten garanderen dat de kwaliteit van de milieueffectrapportage toereikend is om aan de eisen te voldoen. Kwaliteitsborging gebeurt door gedeeld eigenaarschap waarbij de betrokken actoren een belangrijke rol vervullen en verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit en de doorwerking van de milieueffectrapportage. Bij de uitoefening van die formele rol wordt een scala aan relevante (wetenschappelijke) informatie en data verzameld. De Raden zijn dan ook van mening dat de som van de *output* van deze actoren groter is dan de afzonderlijke onderdelen. Zij erkennen de uitdagingen die de adviesverlening met zich meebrengt en bevelen aan dat de capaciteit (personeel en financieel) van de adviserende instanties afgestemd zou worden op het streven naar kwalitatief goede adviezen bij iedere milieubeoordeling.

5.1.3 Milieueffecten van acties van andere landen of gewesten.

- [22] **Acties van andere landen of gewesten verdienen aandacht.** De Raden drukken hun positieve appreciatie uit voor het uitwerken van een werkwijze van toepassing op het geval waarbij een actie die wordt uitgevoerd op het grondgebied van een ander land of gewest en die aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken in het Vlaams Gewest.

De SERV en Minaraad kijken uit naar de nadere procedureregels en de motivering van een mogelijks verschillende werkwijze voor plannen en programma's dan voor projecten.

5.2 Doelstellingen en kenmerken van de milieubeoordeling en relaties tussen effectbeoordelingen

5.2.1 Doelstellingen en kenmerken van de milieubeoordeling.

- [23] **Positieve milieueffecten bevatten ook waardevolle informatie.** Het doel van een milieubeoordeling is tweevoudig: 1) voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en 2) in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken op het milieubelang en de gezondheid van de mens, een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.

Om die doelstelling te bereiken, kan het volgens de Raden ook nuttig zijn om verder te kijken naar de mogelijke negatieve milieueffecten en oog te hebben voor positieve

milieueffecten en niet enkel de aanzienlijke effecten. Een MER die ingaat op de vraag hoe er positieve milieueffecten gerealiseerd kunnen worden, kan volgens de Raden ook voordelen bieden voor de initiatiefnemer zowel als voor de *stakeholders*.

5.2.2 Relaties tussen effectbeoordelingen.

- [24] **Verduidelijk wat 'het stadium van het ruimere besluitvormingsproces' inhoudt.** Bij de milieubeoordeling dient, om overlapping van diverse afzonderlijke milieubeoordelingen te voorkomen, rekening te worden gehouden met het stadium van het ruimere besluitvormingsproces waarin de voorgenomen actie zich voordoet en met de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van het besluitvormingsproces kunnen worden beoordeeld (artikel 20 voorontwerp, toekomstig artikel 4.2.3 DABM). Met de notie het ruimere besluitvormingsproces wordt de keten van opeenvolgende beslissingen bedoeld waarbij de informatie in elk bijhorend MER telkens verdere verfijning vraagt.

Het is evenwel onduidelijk wat de relatie is met andere, parallelle of voorgaande project- of plan-MER's (bijvoorbeeld bij een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, nadat eerder al een verkavelingsvergunning is verleend of bij een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag na de opmaak van een RUP). Daarom vragen de Raden een verduidelijking van "het stadium van het ruimere besluitvormingsproces".

- [25] **Zet in op het in kaart brengen van milieubeoordelingen.** Het voorontwerp verduidelijkt dat milieubeoordelingen rekening dienen te houden met relevante informatie over de milieueffecten uit vorige milieueffectrapporten en beschikbare resultaten en relevante informatie over milieueffecten die zijn verkregen door andere relevante beoordelingen die uitgevoerd zijn op grond van wetgeving.

De Raden drukken hun positieve appreciatie uit over het hergebruik van informatie uit andere milieueffectrapporten maar zijn van oordeel dat een compleet beeld van de kwaliteit van kwestieuze milieubeoordelingen of andere relevante beoordelingen ontbreekt. Zij adviseren dat het Vlaams expertisecentrum m.e.r. inzet op het in kaart brengen van enerzijds de sterktes en zwaktes en anderzijds de kwantiteit en kwaliteit ervan. Kennis hierover draagt volgens de Raden bij tot kwalitatief betere plannen en programma's en projecten en tot het bereiken van het doel van de milieubeoordeling.

- [26] **Vul het voorontwerp met betrekking tot deelprojecten.** In de praktijk worden projecten vaak uitgesplitst in meerdere deelprojecten. In lijn met de rechtspraak moeten meerdere deelprojecten die behoren tot één totaalproject worden onderworpen aan een gemeenschappelijke project-MER.⁸

De Raden bevelen aan om het voorontwerp in die zin aan te vullen, waardoor de praktijk voor de omgang met MER's waarin meerdere projecten worden behandeld eveneens wordt vastgelegd. Dat biedt een kader om een totaalproject te onderwerpen

⁸ Zie bijvoorbeeld RvVb 8 september 2022, nr. RvVb-A-2223-0024.

aan een enkele MER-procedure, ook al bestaat het totaalproject uit meerdere omgevingsvergunningsaanvragen.

5.3 Werkingssfeer en screening

5.3.1 Werkingssfeer.

- [27] **Spring behoedzaam om met verwijzingen naar rechtspraak.** Welke plannen en programma's aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen, wordt afgestemd op de SMEB-richtlijn. De Raden drukken hun positieve appreciatie uit voor de eenduidige afstemming. De Raden noteren evenwel dat de memorie van toelichting uitgebreid ingaat op de notie "*een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen*". Daarbij wordt verwezen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie om de reikwijdte in te vullen.

De Raden erkennen dat een memorie van toelichting een goed beeld dient te geven van de juiste strekking van elke bepaling afzonderlijk maar wijzen erop dat deze rechtspraak niet als een statisch gegeven mag worden gezien. Toekomstige rechtspraak biedt mogelijks nieuwe inzichten die de strekking evenwaardig beïnvloeden en die evenzeer bijdragen tot de juiste toepassing van de regels van het voorontwerp.

- [28] **Heb aandacht voor strategische plan-MER's.** Verschillende dossiers (windturbines, stikstofdossier, omlopen motorvoertuigen en vaartuigen) tonen de uitdagingen aan waarmee de betrokken actoren geconfronteerd worden in het kader van (de opmaak van) de milieueffectrapportage. Zo bleek het in sommige dossiers onmogelijk om een studie bureau te vinden om een (strategische) plan-MER op te maken met betrekking tot voorgenomen wijzigingen in de milieu-reglementering. Het toont aan dat de strategische milieueffectbeoordeling nog in haar kinderschoenen staat en hier vooruitgang te boeken valt voor het omgevingsbeleid.

De Raden zijn er niet van overtuigd dat deze uitdagingen voldoende worden aangepakt met de modernisering die nu voorligt. Strategische milieubeoordeling is immers maatwerk en behelst beduidend meer dan de formele opmaak van een plan-MER (of, *a fortiori*, een project-MER), waarvoor immers gedetailleerd uitgeschreven richtlijnenboeken bestaan.⁹

Terinzageleggingen van voorgenomen strategische plannen, gekoppeld aan de organisatie van een degelijk maatschappelijk debat, zouden in dit opzicht en waar dit bijdraagt aan een betere milieueffectbeoordeling, aangewezen moeten zijn. Het strategische in een plan-MER slaat ook op het vermogen om vroeg in het besluitvormingsproces te zijn en zo het proces te beïnvloeden in een bepaalde strategische richting. Ook een evolutief karakter is niet uitgesloten om resultaat te boeken. Planningsprocessen kunnen immers evolutief zijn, ze werken met voortschrijdend inzicht. Dat heeft ook impact op het strategisch MER waardoor een

⁹ ANTEA Group, 2021, *Uitwerken van een roadmap voor milieueffectbeoordeling op strategisch niveau*, Brussel, 475.

bepaalde methodologie gebruikt kan worden in de aanvangsfase maar een andere methodologie gebruikt wordt voor de meer concretere eindfase van het plan. De Raden bevelen aan om, aansluitend bij deze decretale ingreep, aan de slag te gaan met de problematiek van strategische plan milieubeoordelingen. Daarbij moet nagedacht worden over geschikte methodieken en methodologieën want strategische milieueffectbeoordeling vraagt een geïndividualiseerde en plan-specifieke aanpak..

- [29] **Regel de beoordeling van projecten voor defensie en voor civiele noodsituaties.** Voor projecten of projectonderdelen die uitsluitend bestemd zijn voor defensie, of voor projecten die uitsluitend de respons op civiele noodsituaties tot doel hebben, kan de Vlaamse Regering beslissen dat er geen milieueffectrapportage vereist is. Dit onder voorwaarde dat de toepassing van een milieueffectrapportage nadelige gevolgen heeft voor de gestelde doelen van defensie of civiele bescherming (artikel 26 voorontwerp, toekomstig artikel 4.3.1 DABM).

De Raden merken op volgens artikel 1, lid 3 van de MEB-Richtlijn deze beoordeling “*per geval*” dient te gebeuren. Het voorontwerp verduidelijkt dit niet. De Raden vragen een aanvulling van de tekst van het voorontwerp.

5.3.2 Screening van plannen, programma’s en projecten.

- [30] **Positieve appreciatie voor de vooropgestelde vereenvoudiging.** *Screening* is het geheel van milieu-informatie waarin van een voorgenomen actie wordt aangegeven of er aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn. De toetsing gebeurt door de initiatiefnemer aan de hand van vastgelegde criteria.¹⁰ Blijkt uit de *screening* dat aanzienlijke milieueffecten niet kunnen worden uitgesloten, dan zal een MER opgemaakt moeten worden.

De Raden beschouwen het als een positieve evolutie dat de m.e.r. screening eenvoudiger wordt en tot de essentie wordt teruggebracht. De Raden onderstrepen het belang van een degelijke *screeningstool* om relevante nadelige milieueffecten te detecteren.

- [31] **Werk procedure obstakels weg met betrekking tot de project-m.e.r.-*screening*.** De Raden zijn van oordeel dat het bereiken van het doel van de milieubeoordeling, namelijk voorzien in een hoog niveau van milieubescherming en bij te dragen tot integratie van milieuoverwegingen, samen kunnen gaan met het oplossen van procedurele obstakels die doorheen de jaren aan bod zijn gekomen in de rechtspraak. Het aanpakken van die procedurele obstakels kan leiden tot meer rechtszekerheid en kan samengaan met elementaire vereisten zoals participatie en transparantie.

De Raden zien nog mogelijkheden voor de procedurele problemen met betrekking tot de project-m.e.r.-*screening* en de wijze waarop het *screening*sonderzoek in het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek (van de omgevingsvergunningsaanvraag) is gekanteld. De beoordeling van de project-m.e.r.-

¹⁰ Bijlage I bij Titel IV DABM.

screening dient te gebeuren in het stadium van het volledigheid- en ontvankelijkheidsonderzoek. Dat brengt met zich mee dat de uitgebreide motivering omtrent de *screening* gebeurt op een moment dat een voorgenomen actie wordt opgestart en hierover dus nog niet alle informatie beschikbaar is. Die situatie bemoeilijkt de motivering door de bevoegde overheid, die voor die beoordelingsbeslissing, slechts een termijn van 30 dagen krijgt. Dit kan volgens de Raden leiden tot beslissingen waarvan de beoordeling niet het gewenste niveau bereikt. Dit staat de rechtszekerheid ervan in de weg. De Raden vragen bovendien te verduidelijken hoe die termijn in verhouding staat met de termijn van 90 dagen die voorzien wordt in artikel 4, lid 6 van de MEB-Richtlijn.

Het voorontwerp biedt ook de mogelijkheid om de problematiek aan te pakken van een ontbrekende of ontoereikende project-m.e.r.-*screening* die naderhand niet meer kan worden toegevoegd of geremedieerd. Uit het ontwerpdecreet blijkt niet dat dit hierin is voorzien (bij gebrek aan een aanpassing hiervan bij het Omgevingsvergunningsdecreet), hoewel er in het ontwerpdecreet niet wordt gesproken over het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek. Dit is vandaag nochtans wel het geval op grond van het huidig artikel 4.3.3, §2 DABM, dat actueel voorzien is in een inkanteling van de project-m.e.r.-*screening* in het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek.

De Raden pleiten voor een evolutieve aanpak van ontoereikende *screening* waarbij de huidige absolute sanctie wordt verlaten met oog voor het bereiken van het normdoel van de milieueffectrapportage. De Raden vragen te voorzien in de mogelijkheid van een specifieke administratieve of wijzigingslus voor project-MER's of project-m.e.r.-*screeningen*. Dat laat de mogelijkheid tot verduidelijking, aanvulling of toelichting zonder in procedurele discussies te verzanden. Een evolutief karakter van de milieueffectenbeoordeling kan hiervoor een oplossing bieden, zonder dat de procedurele garanties worden losgelaten. Het normdoel van inspraak en transparantie moet worden bereikt door een openbaar onderzoek.

[32] **Verduidelijk de wijziging aan artikel 4.3.2 DABM.** Het voorontwerp sluit de milieubeoordelingsplicht uit voor projecten waarvoor een loutere hernieuwing van de vergunning wordt aangevraagd (overeenkomstig artikel 70 van het Omgevingsvergunningsdecreet), of waarbij een omzetting wordt aangevraagd van de vergunning van bepaalde duur naar onbepaalde duur (overeenkomstig artikel 390 Omgevingsvergunningendecreet). De memorie van toelichting verduidelijkt de link met de definitie van 'project'. In die zin ligt de bepaling in lijn met de ratio legis van de MEB-Richtlijn.

De huidige zinsnede (in artikel 4.3.2. DABM) "*tenzij de loutere hernieuwing van de vergunning of de omzetting betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg hebben.*" verdwijnt evenwel met het huidig voorontwerp. De invulling van de term 'loutere' lijkt hiermee aan belang te winnen. De Raden vragen dat het schrappen van de zinsnede verder wordt gemotiveerd.

[33] **Verduidelijk de reikwijdte van de verwachte gemotiveerde beslissing omtrent de *screening*.** Voor projecten die de Vlaamse Regering conform artikel 4.3.3, §1, 2° DABM aanwijst, toetst de initiatiefnemer aan de hand van de criteria uit bijlage I in een *screening* of het voorgenomen project aanzienlijke milieueffecten kan hebben (artikel 32 voorontwerp, toekomstig artikel 4.3.6 DABM). De bevoegde overheid neemt hierover een gemotiveerde beslissing. Als de initiatiefnemer in de project-m.e.r.-*screening* toelicht dat rekening werd gehouden met maatregelen die ertoe strekken om mogelijke aanzienlijke milieueffecten te mildereren, zodat er geen sprake is van aanzienlijke milieueffecten, moet de bevoegde overheid toelichten waarom deze zich aansluit bij het standpunt van de initiatiefnemer. De memorie van toelichting verduidelijkt hierbij dat de bevoegde overheid met andere woorden moet “*evalueren of deze milderende maatregelen effectief ertoe kunnen bijdragen dat er geen risico is op aanzienlijke milieueffecten*”, zodat het beoogde project niet een milieubeoordeling moet worden onderworpen.

De Raden zijn van oordeel dat deze verduidelijking nuttig en relevant is en achten het aangewezen het voorontwerp in die zin aan te vullen.

[34] **Benoem de motiveringsplicht van een initiatiefnemer expliciet.** Artikel 32 van het voorontwerp beschrijft verder welke minimale elementen in de *screening* opgenomen dienen te worden. De memorie van toelichting geeft daarbij aan dat de stelling dat er geen aanzienlijke effecten te verwachten zijn, uiteraard wel deugdelijk onderbouwd moet worden door de initiatiefnemer. Het belang ervan werd recentelijk in de rechtspraak¹¹ erkend; een vergunningsbeslissing werd vernietigd, omdat de overheid genoeg had genomen met een *screening* waarin de initiatiefnemer systematisch negatief had geantwoord op de vraag omtrent denkbare effecten.

De Raden adviseren die motiveringsplicht in hoofde van de initiatiefnemer op te nemen in het voorontwerp.

5.4 Milieubeoordeling van plannen, programma's en projecten

5.4.1 Openbaarheid.

[35] **Streef naar openbaarheid met aandacht voor geheime bedrijfsinformatie en terrorismegevoelige informatie.** Op vlak van de openbaarheid van de aangeleverde informatie, zijn de Raden van oordeel dat ervoor gewaakt moet worden dat geheime bedrijfsinformatie of terrorismegevoelige informatie niet wordt vrijgegeven, mits het respecteren van de hogere rechtsnormen omtrent de openbaarheid van milieu-informatie en zonder afbreuk te doen aan regelgeving die de openbaarheid van informatie omtrent emissies naar het milieu verzekert.

5.4.2 Aanmelding en *scoping*.

¹¹ Zie RvVb 19 januari 2023, nr. RvVb-A-2223-0443

- [36] **Verbreed de verplichte informatie van *scoping*.** Door middel van *scoping* wordt de gewenste inhoud van het MER afgebakend.

De Raden erkennen dat *scoping* best zo gericht mogelijk gebeurt en dient te focussen op de milieueffecten die voor een bepaald plan, programma of project relevant zijn.

Wat de inhoud van de *scoping* zal worden, is op heden niet duidelijk. Het uitvoeringsbesluit daartoe dient nog opgemaakt te worden. Bij voorgenomen projecten zal het voorstel van *scoping* minstens ook informatie over de te verwachten aanzienlijk milieueffecten ervan bevatten.

De Raden wijzen in dit kader op artikel 3.1 van de MEB-Richtlijn die uitdrukkelijk bepaalt dat volgende factoren aan bod moeten komen bij het opstellen van een MER: a) de bevolking en de menselijke gezondheid; b) de biodiversiteit, met bijzondere aandacht voor op grond van Richtlijn 92/43/EEG en Richtlijn 2009/147/EG beschermde soorten en habitats; c) land, bodem, water, lucht en klimaat; d) materiële goederen, het cultureel erfgoed en het landschap; en e) de samenhang tussen de onder a) tot en met d) genoemde factoren. De Raden adviseren minimaal ook deze informatie te laten opnemen in de *scoping*.

- [37] **Verduidelijk de impact van een *scopingsadvies*.** Op verzoek van de initiatiefnemer brengt het Vlaams expertisecentrum m.e.r. een (geïntegreerd) *scopingsadvies* uit over het voorstel van *scoping*. De Raden vragen een verduidelijking van hoe de initiatiefnemer met dit *scopingsadvies* dient om te gaan en wat het gevolg is van het niet volgen van een *scopingsadvies*.

5.4.3 Inhoud van het MER.

- [38] **De inhoud van een MER is beter omschreven.** Elementen die vaak onderbelicht bleven, zoals bijvoorbeeld klimaat, zullen nu meer aandacht krijgen in het proces, vanwege de betere omschrijving van de vereiste inhoud van een MER.

Een MER moet volgens de Raden effectief, efficiënt en relevant zijn. Voor de betrokken actoren (bijvoorbeeld de vergunningverlenende overheid, het betrokken publiek, ...) moet er met andere woorden alle informatie in terug te vinden zijn, zonder overladen te worden met informatie die niet relevant is in de context van het project, plan of programma. Het wijzigingsdecreet zet in op de inhoud van het MER en houdt daarbij voor ogen dat enkel de relevante milieuaspecten worden onderzocht.

- [39] **Verhoog de impact van een MER door in te zetten op leesbaarheid en bruikbaarheid.** De impact van een MER kan volgens de Raden nog aanzienlijk verhogen door de leesbaarheid en bruikbaarheid van de niet-technische samenvatting te verbeteren. In de praktijk blijken deze niet-technische samenvattingen vaak juist heel uitgebreid en technisch.

De Raden zijn van oordeel dat een uitvoeringsbesluit de werkelijke omvang nader kan bepalen, zodat de samenvatting van een MER effectief niet-technisch en niet-uitgebreid is. Een samenvattende *fact-sheet* met de relevante emissies naar lucht,

water, bodem, klimaatimpact, aantal verkeersbewegingen, grondstoffengebruik, kan volgens de Raden een nuttig hulpmiddel zijn.

[40] **Stem de memorie van toelichting af op het voorontwerp wanneer het gaat over de beschrijving van de redelijke alternatieven.** Artikel 5 van de MEB-Richtlijn regelt de minimaal te verstrekken informatie in een project-MER. Bij de omzetting hiervan in artikel 4.4.5, §2 DABM (artikel 41 van het voorontwerp) merken de Raden op dat in punt 5° over de beschrijving van de redelijke alternatieven die de initiatiefnemer heeft onderzocht de MEB-Richtlijn niet wordt gevolgd. Artikel 5, lid 1, d) MEB-Richtlijn luidt als volgt: *“een beschrijving van de redelijke alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht, die relevant zijn voor het project en de specifieke kenmerken ervan, met opgave van de belangrijkste motieven voor de gekozen optie, in het licht van de milieueffecten van het project.”*. Artikel 41 van het voorontwerp voegt – met betrekking tot ‘*relevant*’ – daarbij de volgende zinsnede toe: *“onder meer rekening houdend met het doel en de geografische werkingssfeer van het project”*. De memorie van toelichting verduidelijkt dat *‘het gaat daarbij enkel om alternatieven die relevant zijn voor het project rekening houdend met de doelstelling en de geografische reikwijdte van het project (m.a.w. de alternatieven die de wezenlijke kenmerken van het project onverlet laten)’*. De omschrijving van artikel 41 van het voorontwerp lijkt daarbij ruimer te zijn opgevat, als het ware een minimale voorwaarde om de kijken naar het doel en de geografische werkingssfeer van het project. De memorie van toelichting daarentegen hanteert beperkend taalgebruik, met name door de termen *“enkel”* en *“onverlet”*. Het is in dat opzicht volgens de Raden belangrijk eveneens aandacht te hebben voor de milieueffecten van bijvoorbeeld gebieden die buiten de plancontour gelegen zijn.

De Raden vragen de toevoeging – ten opzichte van de MEB-Richtlijn – te motiveren en wijst erop dat ook de *Guidance* van de Europese Commissie over de MEB-Richtlijn¹² benadrukt dat met open geest naar de alternatieven moet worden gekeken.

[41] **De Raden kijken uit naar de verkenning en concretisering van het concept milieu- en gezondheidsgebruiksruimte.** Om in een hoog niveau van milieubescherming te voorzien, beoogt de milieubeoordeling, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken op de gezondheid van de mens en op de leefomgeving, een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen. De afweging van deze belangen vormt een uitdaging in een context van toenemende druk op de leefomgeving. De Raden nemen er akte van dat het beleid inzet op het evalueren van welke (bijkomende) druk een bepaald gebied nog aankan, op vlak van milieu en gezondheid, rekening houdend met de al aanwezige verontreiniging en risico's. Zij zijn van oordeel dat deze oefening op doordachte wijze dient te gebeuren waarbij een breed gedragen stakeholders overleg omtrent dit onderwerp een belangrijke meerwaarde biedt. De Raden kijken dan ook uit naar de uitkomsten van deze uitdagende verkenning.

¹² EUROPEAN COMMISSION, 2017, *Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report*, Luxembourg, 130.

5.4.4 Raadpleging over het MER.

- [42] **Heb aandacht voor de meerwaarde van raadpleging in een vroeg stadium.** Eens het MER is gefinaliseerd, wordt het ter raadpleging voorgelegd aan het publiek en de bevoegde adviesinstanties, alsook – in voorkomend geval – aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken Verdragspartij, lidstaat of gewest indien de actie aanzienlijke grens- of gewestgrensoverschrijdende milieueffecten met zich mee kan brengen. Zo luidt de memorie van toelichting.

De Raden merken hierbij op dat de raadpleging zich toespitst op het betrokken publiek. Werkelijke inspraak bij het nemen van beslissingen biedt het publiek de gelegenheid meningen en bezorgdheden die van belang kunnen zijn voor die beslissingen, te uiten en stelt de besluitvormers in staat daarmee rekening te houden. Dit vergroot de verantwoording en de transparantie van de besluitvorming en draagt bij tot de bewustheid bij het publiek van milieuvraagstukken en steun aan de genomen beslissingen. De informatie ontvangen via een publieke consultatie kan bovendien waardevol zijn om alternatieven te herkennen en uit te werken.

Met het voorontwerp wordt het moment van inspraak evenwel naar achteren geschoven in de tijd, zodat het te laat kan zijn om alternatieven te kunnen voorstellen. De Raden zijn van oordeel dat bepaalde kennis daardoor onbenut blijft 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.

5.4.5 Besluitvorming.

- [43] **De Raden ondersteunen de aangescherpte motiveringsplicht.** Er is in deze wetgevende ingreep sprake van een streven naar van gedeeld eigenaarschap maar de Raden stellen toch vast dat er toch een grote(re) verantwoordelijkheid bij de betrokken bevoegde overheid wordt gelegd. Inzetten op een duidelijkere omschrijving van de motiveringsplicht verhoogt de impact van de MER in de besluitvorming. Al blijft het voor de Raden onduidelijk hoe bevindingen uit het MER vertaald zullen worden in de vergunningverlening.

- [44] **Motiveer de impact van het ontwerpdecreet op de bevoegde overheden.** De Raden stellen vast dat de impact op de bevoegde (lokale) overheden minimaal wordt ingeschat. Op korte termijn zullen de taken echter verruimen en zal die bevoegde overheid rekening moeten houden met reacties en vaak technische adviezen. Deze werkwijze mag geen achteruitgang betekenen van de milieubeoordeling. Alle betrokken partijen – de aanvrager, het publiek, de adviesverlenende en de bevoegde overheden – hebben immers belang bij een gedegen besluitvorming.

De Raden zijn van oordeel dat de analyse van de impact op de bevoegde overheden grondiger uitgewerkt moet worden. Wat onder meer aangetoond moet worden is dat

de beschikbare capaciteit van mensen, maar ook van expertise, volstaat om dit takenpakket ten volle te realiseren. .

- [45] **Behoud de praktijk van de huidige richtlijnen.** Aangezien het team-MER niet meer in alle gevallen een beslissing zal nemen omtrent een MER, doch louter zal adviseren, komt de beoordeling over (de kwaliteit van) het MER bij de vergunningverlenende overheid te liggen. Om een degelijke inhoudelijke beoordeling van een MER te kunnen verrichten is kennis vereist over de beoordelingsmethodiek, de technische modellen die daarvoor worden gehanteerd en de wetenschappelijke onderbouwing ervan.

Deze elementen vereisen volgens de Raden een meer doorgedreven kennis en expertise van de bevoegde vergunningverlenende overheden. De huidige praktijk waarbij richtlijnen worden voorzien met betrekking tot de interpretatie van bepaalde termen en de te hanteren methodieken kan hierbij ook in de toekomst een waardevol instrument zijn. Het biedt de vergunningverlenende overheid, de initiatiefnemers en MER-deskundigen een leidraad. De decretale grondslag voor de richtlijnhandboeken verdwijnt dan wel, op zich bevatten ze wel waardevolle informatie die niet verloren mag gaan. De Raden vragen te verduidelijken hoe de toegang tot de (opgedane) expertise gegarandeerd zal worden.

5.5 Kwaliteitszorg

5.5.1 MER-deskundigen en MER-coördinatoren.

- [46] **Zet in op kwaliteitsbewaking.** De Raden onderschrijven dat het systeem wordt behouden waarbij de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een MER bij de initiatiefnemer ligt, en waarbij de kwaliteit wordt gewaarborgd door bijstand van een onafhankelijke en erkende MER-coördinator, die een team van deskundigen samenstelt. Waar het voorontwerp dieper ingaat op de onafhankelijkheidsvereiste, stellen de Raden vast dat de bewaking van de rol van de initiatiefnemer en de neutrale rol van de MER-deskundige of -coördinator niet aan bod komt. Kwaliteitsbewaking bleek nochtans een element van aandacht tijdens de PFAS-PFOS Onderzoekscommissie.

De Raden vragen hoe dit punt ondervangen wordt en hoe zal worden vermeden dat bepaalde aanzienlijke effecten weggeschreven worden onder druk van de initiatiefnemer, mede omwille van de verantwoordelijkheden die deze actoren dragen.

- [47] Het voorontwerp brengt ook geen wijzigingen aan de bepalingen omtrent de erkenning, de schorsing of opheffing van MER-deskundigen en MER-coördinatoren.

De Raden vinden dit een belangrijk punt en vragen om het voorontwerp hierop aan te scherpen. De Raden adviseren om naar goede praktijken in het buitenland te kijken, aandacht te hebben voor deontologische code en na te denken over een governance structuur die de basis kan vormen van een algemene kwaliteitsbewaking.

- [48] **Breng een verduidelijking aan omtrent de beoordeling van de onafhankelijkheidsvereiste.** Met het voorontwerp wordt uitdrukkelijk bepaald dat de

onafhankelijkheidsvereisten van erkende MER-coördinatoren en deskundigen wordt beoordeeld op het niveau van de individuele natuurlijke persoon, en dus niet op het niveau van het samenwerkingsverband waarbinnen de individuele coördinator/deskundige opereert.

Het is volgens de Raden aangewezen hierbij te verduidelijken dat dit minstens geval per geval dient te gebeuren.

5.5.2 Vlaams expertisecentrum m.e.r.

[49] **Positieve appreciatie, maar met vraag om aandacht voor capaciteit.** De Raden drukken hun positieve appreciatie uit over de uitbouw van het Vlaams expertisecentrum m.e.r. Het voorontwerp biedt nog geen antwoord op de samenstelling en de werking van het expertisecentrum al is het volgens de Raden noodzakelijk hierover duidelijkheid te verschaffen.

Om de plan- en project-MER-procedures op te volgen en om de noodzakelijke kennis en digitalisering van de MER-procedures uit te bouwen, bevelen de Raden aan om te voorzien in voldoende capaciteit.

[50] **Betrek ook middenveldorganisaties en de strategische adviesraden bij de uitbouw van het kennisnetwerk.** Het voorontwerp bepaalt dat het Vlaams expertisecentrum m.e.r. de samenwerking faciliteert van de erkende MER-deskundigen, de erkende MER-coördinatoren en de adviesinstanties om een kennisnetwerk over milieueffectrapportage te onderhouden.

De Raden zijn van mening dat samenwerking met middenveldorganisaties of strategische adviesraden een meerwaarde kunnen zijn binnen dit kennisnetwerk. Zij adviseren de bepaling in die zin uit te breiden.

[51] **Zorg bij digitalisering voor een goede juridische doorvertaling.** De Raden zijn van mening dat verder inzetten op digitalisering een positieve evolutie is. Technische ondersteuning is daarbij een wezenlijk onderdeel waaraan de nodige aandacht dient te worden geschonken. Ook de aangeboden inhoud moet daarbij ten dienste staan van de gebruikers. Het is dan ook belangrijk dat wetenschappelijke onderbouwingen, *best practices*, nieuwe milieu-ontwikkelingen die bijdragen tot kwalitatief betere milieubeoordelingen, *online* ter beschikking worden gesteld.

Bij de uitbouw van een digitale *tool* ligt een juridische redenering aan de basis die uitmondt in een beslissing met bepaalde rechtsgevolgen. De moeilijkheidsgraad ligt in de nuances die mogelijk verloren dreigen te gaan bij het ter beschikking stellen van een digitale *tool*. De Raden vragen dan ook aandacht voor de digitale doorvertaling van een theoretisch juridische redenering.

[52] **Ga aan de slag met de informatie die uit MER's gehaald kunnen worden.** De Raden onderstreepten het belang van de beoordeling van de cumulatieve effecten op de achtergrondsituatie en de bestaande toestand. In veel gevallen overstijgt dit het niveau van één project-MER. Er zijn veelal ook weinig gegevens en data beschikbaar

om de beschikbare ruimte op regionaal niveau (of op niveau van bijvoorbeeld een stroomgebied) in te schatten.

De Raden zien hier een taak weggelegd voor het Vlaams expertisecentrum m.e.r. Reeds uitgevoerde MER's zijn een bron van relevante data die geaggregeerd kan worden op regionaal niveau. De Raden adviseren dat deze informatie in kaart wordt gebracht door het Vlaams expertisecentrum m.e.r.. Toekomstige milieubeoordelingen kunnen met deze informatie vervolgens aan de slag, en er op verder werken.

- [53] **Verduidelijk welke voorgenomen acties met Vlaamse dimensie de voorkeur genieten.** De focus van het expertisecentrum komt meer te liggen op een faciliterend ondersteunend kader en een nieuw kwaliteitszorgsysteem. Het Vlaams expertisecentrum m.e.r. zal daarbij instaan voor de begeleiding, en kwaliteitsbeoordeling van plannen en projecten met een Vlaamse dimensie of die een belangrijke impact kennen op de leefomgevingskwaliteit.

De Raden zijn van oordeel dat er duidelijkheid moet bestaan over welke dossiers het gaat of kan gaan en dat inzicht moet worden verschaft in de wijze van vaststelling.

5.5.3 Monitoring.

- [54] **Verduidelijk hoe de monitoring in de praktijk in zijn werk zal gaan.** Het voorontwerp herneemt de bestaande monitoringsverplichting ten aanzien van plannen en programma's en projecten waarvoor een MER is opgesteld. Daarbij worden de aanzienlijke milieueffecten voor het milieu van de tenuitvoerlegging van de acties nagegaan.

De Raden achten het instrument van de monitoring een waardevol instrument. Zij vragen echter nader te verduidelijken hoe dit in de praktijk in zijn werk zal gaan en wat de nadere regels zullen inhouden.

6 Redactionele opmerkingen

- [55] Bij nalezing van het wijzigingsdecreet zijn de Raden op enkele fouten gestoten:
- Artikel 41 van het wijzigingsdecreet voegt een artikel 4.4.5 DABM in. De opsomming in het tweede lid van paragraaf twee – namelijk dat in het project-MER rekening wordt gehouden met 1) de bestaande kennis en beoordelingsmethoden en 2) de inhoud en het detailleringsniveau van het project – geeft een foutieve nummering weer. Daarnaast stemt het derde lid van paragraaf twee van het wijzigingsdecreet niet overeen met de uitleg uit de memorie van toelichting waar sprake is van paragraaf twee.
 - Artikel 45 van het wijzigingsdecreet voegt, nadat de datum van inwerkingtreding door de Vlaamse Regering wordt bepaald, een nieuw artikel 4.4.7 DABM in. De nummering van de opsomming in paragraaf 3 start – wellicht verkeerdelijk – bij punt 4°.