

**ADVIES
VAN 10 JULI 2024
INZAKE HET ONTWERPBESLUIT
MODERNISERING MILIEUEFFECTRAPPORTAGE**

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	INWERKINGTREDING	2
IV.	PRAKTISCHE IMPLEMENTATIE	3
V.	SCREENING	5
VI.	DIGITALISERING	6

I. SITUERING

1. SARO ontving op 2 juni 2024 een adviesvraag van minister Zuhal Demir over het ontwerpbesluit tot uitvoering van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft de milieueffectrapportage (hierna: ontwerpbesluit).¹
2. Op 30 juni 2023 keurde de Vlaamse Regering het ontwerpdecreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage (hierna: ontwerpdecreet) goed. Dit ontwerpdecreet beoogt de modernisering van de regelgeving voor milieueffectrapportage.²

SARO bracht op 30 augustus 2023 een strategisch advies uit over dit ontwerpdecreet.³ In dit advies erkent de raad het belang van de milieueffectrapportage als een belangrijk instrument voor de bescherming van onze leefomgeving, en ondersteunt de raad een modernisering van de milieueffectrapportage vanuit de vooropgestelde krachtlijnen van de conceptnota 'modernisering MER'.⁴ SARO formuleerde een aantal strategische bemerkingen bij het ontwerpdecreet. De raad merkte onder andere op dat nog heel wat elementen van het ontwerpdecreet verder invulling behoeften, waardoor het niet mogelijk was om zicht te krijgen op de totaliteit van de beoogde nieuwe regelgeving. Ook inzake de effectieve impact van het ontwerpdecreet (o.a. de mate waarin een oplossing wordt gecreëerd voor de diverse knelpunten) moesten latere uitvoeringsbesluiten meer duidelijkheid brengen. De raad wees er bovendien op dat het ontwerpdecreet pas in werking kan treden indien ook de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten zijn uitgewerkt en goedgekeurd.

Op 29 maart 2024 heeft de Vlaamse Regering het ontwerpdecreet definitief goedgekeurd, en op 17 mei 2024 werd het ontwerpdecreet bekrachtigd en afgekondigd door de Vlaamse Regering.⁵

3. Het ontwerpbesluit geeft invulling aan de vereiste delegatiebepalingen van de nieuwe titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), zoals ingevoerd met het ontwerpdecreet. Daarmee stelt het ontwerpbesluit het ontwerpdecreet uitvoerbaar en geeft het invulling aan de conceptnota 'modernisering MER' van de Vlaamse Regering.

¹ <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/6654CC4F079ED7820208BA5E>

² Deze regelgeving wordt aanzienlijk vereenvoudigd. De kwaliteit van milieueffectrapportage blijft geborgd; er wordt daarbij resoluut ingezet op gedeeld eigenaarschap. De kennis en ervaring in Vlaanderen wordt gebundeld in een Vlaams expertisecentrum voor milieueffectrapportage, dat instaat voor ondersteuning, praktijkgerichte kenniscreatie en selectieve adviesverlening. Tot slot wordt maximaal een digitale dienstverlening doorgevoerd.

³ <https://sarovlaanderen.be/sites/default/files/2023-08/SARO%202023-11%20Advies%20modernisering%20MER.pdf>

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

⁵ <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/bedf9831-12e5-11ef-b2af-d9e67d160d68>

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. De raad vindt het positief dat met het ontwerpbesluit invulling wordt gegeven aan de procedures en modaliteiten inzake de MER voor plannen en programma's, en projecten, en dit in uitvoering van het ontwerpdecreet en de krachtlijnen van de conceptnota 'modernisering MER'. Het is tevens positief dat de nieuwe MER-regelgeving ook op uitvoeringsniveau aanzienlijk wordt vereenvoudigd en gebundeld in één besluit. Dit komt de transparantie en vereenvoudiging ten goede.
5. De raad formuleert volgende strategische bemerkingen bij het ontwerpbesluit houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft de milieueffectrapportage:
 - De raad formuleert een aantal bedenkingen bij de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit. Het is – mede gezien de Vlaamse Regering in lopende zaken – nog onduidelijk wanneer de nieuwe regelgeving in werking zal treden. De raad wijst ook op de noodzaak tot afstemming tussen de wetgevende initiatieven op vlak van de modernisering MER enerzijds en de modulaire omgevingsvergunningsprocedure anderzijds (zie deel III).
 - De raad vraagt aandacht voor de praktische implementatie van de nieuwe regelgeving inzake de modernisering MER en wijst hierbij op de noodzaak tot ondersteuning van bevoegde overheden. Een belangrijke voorwaarde is dat het Vlaams expertisecentrum m.e.r. haar ondersteunende en adviserende rol kan opnemen, en dat de beslissingsondersteunende tools tijdig en daadwerkelijk ter beschikking zijn voor gebruik. De raad stelt vast dat hierover nog heel wat onduidelijkheid bestaat (zie deel IV).
 - De raad heeft een aantal vragen en bedenkingen bij de uitgewerkte bepalingen en modaliteiten in het ontwerpbesluit inzake de m.e.r.-screening (zie deel V).
 - De raad vindt het positief dat het ontwerpbesluit inzet op een verdere digitalisering. De raad erkent dat daarmee invulling wordt gegeven aan één van de belangrijke pijlers van en hefboomen voor de modernisering van de milieueffectrapportage. De raad heeft nog een aantal vragen bij het e-loket (zie deel VI).

III. INWERKINGTREDING

6. Inwerkingtreding. De datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit (met uitzondering van titel 5 'digitalisering') wordt in de slotbepalingen van het ontwerpbesluit (art. 151) vastgesteld. Een exacte datum is nog niet bepaald. Het is – mede gezien de Vlaamse Regering in lopende zaken – nog onduidelijk wanneer de nieuwe regelgeving in werking zal treden.

De Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 3) vermeldt wel dat het de bedoeling is om decreet en besluit gelijktijdig in werking te laten treden: *'Het MER-decreet van 17 mei 2024 bevat een delegatie aan de Vlaamse Regering om de datum van inwerkingtreding vast te stellen. De bepalingen van titel IV DABM en van het ontwerpbesluit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het tijdstip van die inwerkingtreding wordt bij voorliggend besluit van de Vlaamse Regering vastgesteld. Zo kan er geen verwarring ontstaan betreffende de inwerkingtreding van alle bepalingen rond milieueffectrapportage.'* De raad stelt vast dat het ontwerpbesluit geen bepaling bevat aangaande de inwerkingtreding van het decreet. De raad merkt op dat er naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het ontwerpdecreet wel een uiterste datum van inwerkingtreding aan de tekst van het decreet (art. 140) is toegevoegd, m.n. 1 december 2025; het ontwerpbesluit legt geen uiterste datum van inwerkingtreding vast.

7. Afstemming regelgeving modulaire OMV-procedure. In zijn advies van 30 augustus 2023 wees de raad op het ontwerpdecreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit, dat op 14 juli 2023 principieel goedgekeurd werd door de Vlaamse Regering en waarover SARO om advies werd gevraagd.⁶ De raad achtte een gedegen afstemming tussen beide decreten noodzakelijk, zowel op legistiek vlak maar ook op het niveau van de doelstellingen achter beide ontwerpdecreten.⁷ De raad merkte op dat indien het de bedoeling is om de inwerkingtreding van de nieuwe regeling inzake de modernisering MER te koppelen aan de inwerkingtreding van het wijzigingsdecreet betreffende de omgevingsvergunning en het omgevingsbesluit, dit dan best wordt vermeld in het decreet of minstens in de Memorie van toelichting. De raad vroeg hierover verdere verduidelijking.

Naar aanleiding van de adviezen van de strategische adviesraden bevestigt de Memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet (pag. 120) dat een goede afstemming tussen beide initiatieven nodig is en dat dit intern, zowel inhoudelijk als legistiek, wordt opgevolgd. De Memorie van toelichting geeft verder geen duiding op welke wijze afstemming is voorzien. Het blijft aldus onduidelijk op welke manier beide regelgevende initiatieven op elkaar zijn afgestemd.

De raad verwijst bijvoorbeeld naar de in het ontwerpbesluit (art. 29) voorziene regeling die bepaalt dat een bevoegde overheid die de vergunningsaanvraag van een project indient, niet zelf de screening kan onderzoeken en kan beslissen of er over het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Deze bepaling lijkt in strijd met het decreet w.b. de modulaire omgevingsvergunningsprocedure (art. 17, §5, 3^e lid en art. 21, §3, 2^e lid), dat stelt dat als de bevoegde overheid initiatiefnemer of aanvrager is, haar omgevingsambtenaar in alle onafhankelijkheid en neutraliteit de screening zelf onderzoekt en beslist of er over het project een milieueffectenrapport moet worden opgesteld.

IV. PRAKTISCHE IMPLEMENTATIE

8. Ondersteuning bevoegde overheden. De raad wijst op de noodzaak tot ondersteuning van bevoegde overheden bij de implementatie van de nieuwe regelgeving. In zijn advies van 30 augustus 2023 wees de raad al op de verschuiving van de bevoegdheden van het team MER naar de bevoegde overheden, waardoor er een grotere nood is aan expertise op het niveau van lokale en provinciale besturen: *‘Om een degelijke inhoudelijke beoordeling van een MER te kunnen verrichten is kennis vereist over de beoordelingsmethodiek, de technische modellen die gebruikt worden en de wetenschappelijke onderbouwing ervan. Deze kennis is niet bij alle lokale besturen aanwezig.’*

De raad stelt vast dat de Memorie van toelichting bij het ontwerpbesluit (pag. 4) stelt dat er geen werving van extra personeel bij de lokale en provinciale besturen en bijgevolg geen raming van de meerkosten voor werving noodzakelijk is. In zijn advies van 30 augustus 2023 uitte de raad hierover al zijn twijfels.

In zijn advies van 30 augustus 2023 achtte de raad het absoluut noodzakelijk dat lokale en provinciale overheden zouden kunnen rekenen op een gedegen ondersteuning door het Vlaams

⁶ <https://beslissingenvlaamsegering.vlaanderen.be/document-view/64AC28EA0592342F299DB2F7>

⁷ De raad wees onder andere op de problematiek op vlak van de project-m.e.r.-screening, met name een ontbrekende of ontoereikende project-m.e.r.-screening die naderhand niet meer toegevoegd of geremedieerd kan worden, en de rechtspraak die daarover bestaat.

expertisecentrum m.e.r., en dit van bij de inwerkingtreding van de bevoegdheidsverdeling (zie verder punt 9). Tevens benadrukte de raad dat de voorziene beslissingsondersteunende tools tijdig en daadwerkelijk ter beschikking moeten zijn voor gebruik (zie verder punt 10).

9. Vlaams expertisecentrum m.e.r. Een belangrijke opgave in de modernisering MER betreft de transformatie van het team MER naar een Vlaams expertisecentrum m.e.r. Het Vlaams expertisecentrum m.e.r. vormt immers de basis en hefboom voor de kwaliteit en praktijk van milieueffectrapportage in Vlaanderen, en staat in voor adviesverlening, informatieverstrekking, praktijkgerichte kennis en (digitale) dienstverlening voor verschillende doelgroepen, in bijzonder ook voor MER- coördinatoren/-deskundigen en lokale overheden.

De raad stelt vast dat de Nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerpbesluit (pag. 2) weliswaar verwijst naar de visienota 'expertisecentrum MER', zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 22 december 2023⁸, maar verder geen informatie of stand van zaken bevat aangaande het Vlaams expertisecentrum m.e.r.. In zijn advies van 30 augustus 2023 gaf de raad nochtans als voorwaarde mee dat het Vlaams expertisecentrum m.e.r. daadwerkelijk haar ondersteunende rol naar de andere besturen (opleiding, modellen, schema's, advies over individuele dossiers...) en haar adviserende rol met verve moet kunnen opnemen en dit van bij het begin van de bevoegdheidsverschuiving.

10. Beslissingsondersteunende tools. Ook inzake de voorziene beslissingsondersteunende tools (screeningstool, scopingtool, digitale MER-toepassing) bestaat er nog heel wat onduidelijkheid. Deze moeten bijdragen tot meer efficiëntie en effectiviteit van de milieueffectrapportage, hetgeen de lokale en provinciale besturen ten goede komen.

De Nota aan de Vlaamse Regering en het ontwerpbesluit bevatten geen informatie over de beoogde scopingtool of digitale MER-toepassing. Inzake de screeningstool vermeldt de Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 3) enkel: *'Het expertisecentrum biedt een digitale screeningstool aan 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.'* Verder geven noch de Nota, noch het ontwerpbesluit informatie of een stand van zaken over de ontwikkeling van deze tool. Het is onduidelijk wanneer zal deze tool operationeel zijn, hoe deze tool opgebouwd zal worden (achterliggende criteria / algoritmes...), of de uitslag van deze screeningstool wel of niet bindend is enz. De raad vraagt spoedig verduidelijking te brengen.

De raad merkt op dat het ontwerpbesluit (art. 30) bepaalt dat de bevoegde overheid een modelformulier ter beschikking kan stellen voor de vorm en inhoud van de project-m.e.r.-screening. Het is onduidelijk of met dit modelformulier de 'screeningstool' wordt bedoeld. De raad benadrukt dat – indien het twee dezelfde instrumenten betreft – dit duidelijk omschreven moet worden. In het andere geval dienen het modelformulier en de screeningstool inhoudelijk op elkaar afgestemd te worden.

De raad herhaalt dat de voorziene beslissingsondersteunende tools, in het bijzonder de screeningstool, tijdig en daadwerkelijk ter beschikking moeten zijn voor gebruik.

11. Advisering project-MER. De raad benadrukt het belang van het scopingsadvies over een voorstel van scoping. De raad wijst evenwel op de problematiek waarbij er tijdens de vergunningsprocedure van projecten soms door adviesinstanties wordt teruggekomen op eerder

⁸ <https://beslissingenvlaamse regering.vlaanderen.be/document-view/65849B7FE2C9E5814C2C9A>

ingenomen standpunten uit het scopingadvies. De raad vraagt daarom met het oog op voorspelbaarheid en rechtszekerheid te onderzoeken of het scopingadvies maximaal richtinggevend kan gemaakt worden.

V. SCREENING

12. Categorieën van projecten. Het ontwerpdecreet schrapt de ontheffingsmogelijkheid in de huidige plan- en project-MER-procedure (DABM artikel 4.2.3,§3bis en 4.3.3,§3) en behoudt enkel de milieubeoordeling en screening. In zijn advies van 30 augustus 2023 kon de raad de overstap van het huidige driedelige systeem (ontheffing, milieubeoordeling en screening) naar een tweeledig systeem (milieubeoordeling en screening) principieel ondersteunen met het oog op een vereenvoudiging en inperking van de administratieve last. De raad merkte evenwel op dat er nog heel veel modaliteiten verder uitgewerkt moeten worden in een uitvoeringsbesluit. Zo moest onder andere de indeling van de project-MER-plichtige en project-m.e.r.-screeningsplichtige projecten gebeuren aan de hand van een uitvoeringsbesluit en in het licht van bijlage I bij het ontwerpdecreet.⁹

Het ontwerpbesluit omvat twee bijlagen (bijlage I en bijlage II) met categorieën van projecten die resp. aan een milieubeoordeling worden onderworpen en waarvoor een project-MER moet worden opgemaakt (conform artikel 4.3.3., §1, 1° ontwerpdecreet), en aan een milieubeoordeling of screening worden onderworpen (conform artikel 4.3.3., §1, 2° ontwerpdecreet). Het is onduidelijk welke projecten van de huidige bijlage II (met categorieën van projecten waarvoor een project-MER of een gemotiveerd verzoek tot ontheffing moet worden opgesteld), overgeheveld zijn naar resp. de nieuwe bijlage I of II van het ontwerpbesluit, en of er daarnaast nog wijzigingen zijn doorgevoerd aan de verschillende categorieën van projecten. De raad vraagt hierover verduidelijking.

13. Ondersteuning bij de screening. De raad vraagt aandacht voor de eenduidige beoordeling van de screening van projecten van de bijlage II van het ontwerpbesluit, en dit met het oog op de rechtszekerheid van de projecten.

In zijn advies van 30 augustus 2023 merkte de raad op dat wat betreft de projecten van de huidige bijlage II die overgeheveld worden naar de nieuwe bijlage II er niet langer door het team MER, maar door de bevoegde overheid beslist zal worden over de noodzaak tot opmaak van een project-MER. De raad verwijst in die zin naar zijn eerdere bemerkingen (punt 9-10) inzake de noodzaak tot ondersteuning van bevoegde overheden bij de implementatie van de nieuwe regelgeving door het Vlaams expertisecentrum m.e.r. en door middel van beslissingsondersteunende tools.

Een gedegen ondersteuning is tijdens de screeningsfase in het bijzonder van belang omdat deze – gezien de geïntegreerde screening in de omgevingsvergunningsprocedure – pas na aanvang van de omgevingsvergunningsprocedure plaatsvindt. Bij beslissing tot opmaak van een project-MER heeft dit van rechtswege de onvolledigheid van de vergunningsaanvraag en de stopzetting van de vergunningsprocedure tot gevolg (art. 21 van het omgevingsvergunningsdecreet).

14. Beslistermijn screening. Het ontwerpbesluit (art. 32) bepaalt dat de beslissing over de screening

⁹ De Memorie van toelichting (pag. 27) vermeldt: 'De projecten vermeld in bijlage II zullen bij besluit worden overgeheveld naar de andere bijlagen. Van een aantal categorieën projecten van de huidige bijlage II van het project-m.e.r.-besluit wordt verwacht dat zij steeds aanzienlijke effecten op mens en milieu kunnen hebben. Deze projecten zullen daarom opgenomen moeten worden op bijlage I. De meeste projecten van bijlage II zullen onder de huidige bijlage III terecht komen.'

van een voorgenomen project bij beveiligde zending aan de initiatiefnemer wordt meegedeeld binnen negentig dagen vanaf de dag na de datum waarop de initiatiefnemer de vergunningsaanvraag heeft ingediend, of binnen negentig dagen nadat de bevoegde overheid de ontbrekende gegevens of documenten heeft ontvangen, tenzij de regelgeving in een andere wijze voorziet. De raad vraagt te onderzoeken of het wenselijk is om de termijn van negentig dagen te rekenen vanaf de ontvankelijkheid van een vergunningsdossier aangezien dit een duidelijk vaststelbare datum is.

15. Adviestermijnen screening. Het ontwerpbesluit (art. 6) bepaalt dat het Vlaams expertisecentrum m.e.r. en de instanties die een adviesvraag hebben ontvangen over een ontwerp van plan-m.e.r.-screening, hun advies bezorgen binnen dertig dagen na de datum waarop ze de adviesvraag hebben ontvangen. Op uitdrukkelijk verzoek en in onderling overleg met de initiatiefnemer kan een langere termijn worden afgesproken.

De raad heeft een aantal vragen bij deze mogelijkheid tot verlenging van adviestermin. Zo is onduidelijk wie om de verlenging van adviestermin kan verzoeken. Het ontwerpbesluit bepaalt ook niet of deze verlenging geldt voor alle adviesinstanties dan wel enkel voor de adviesinstantie die om een verlenging verzoekt, op welke manier adviesinstanties desgevallend op de hoogte worden gebracht van een verlenging van de adviestermin, en in hoeverre een initiatiefnemer een verlenging kan weigeren. De raad vraagt hierover verduidelijking.

VI. DIGITALISERING

16. Algemeen. De raad stelt vast dat het ontwerpbesluit inzet op een verdere digitalisering. Zo verduidelijkt de Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 3) dat het ontwerpbesluit 'digitaalvriendelijk' wordt opgemaakt, zodat burgers, bedrijven en organisaties op termijn alle transacties met de overheid digitaal kunnen afhandelen.

Er wordt ook ingezet op een e-loket om de informatie en dossierstukken over milieueffectrapportage centraal te kunnen beheren, uit te wisselen en toegankelijk te maken. De raad heeft nog een aantal vragen bij het beoogde e-loket (zie verder punt 16). Volledigheidshalve verwijst de raad ook naar zijn eerdere bemerkingen aangaande de opmaak van de beslissingsondersteunende tools (zie punt 10).

17. E-loket. Het ontwerpbesluit (art. 150) bepaalt dat het gebruik van het e-loket verplicht is vanaf de datum die wordt bepaald door de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving en natuur, en dat de communicatie tot die datum eveneens gevoerd kan worden per beveiligde zending of op de wijze die in de sectorale regelgeving wordt bepaald.

Het is derhalve onduidelijk wanneer dit loket daadwerkelijk operationeel zal zijn. De raad vraagt om snel werk te maken van de operationalisering ervan. De raad acht het evenwel wenselijk om de digitale uitwisseling pas verplicht te stellen van zodra het e-loket volledig op punt staat en ook de software van de verschillende overheden is afgestemd op die van het e-loket.

Het is onduidelijk hoe het e-loket zich verhoudt tot het bestaande DSI (digitale stedenbouwkundige informatie) en het Omgevingsloket. Deze platformen worden vandaag immers ook gebruikt voor de uitwisseling tussen overheden van informatie m.b.t. (ontwerp-) ruimtelijke uitvoeringsplannen en omgevingsaanvragen en -vergunningen. De raad vraagt aandacht voor de afstemming van deze verschillende digitale platformen op elkaar, en dit met het oog op de werkbaarheid en transparantie ervan.

De raad vraagt te onderzoeken of bepaalde stappen in de MER-procedure van plannen en projecten geautomatiseerd kunnen worden in het e-loket. De raad wijst bijvoorbeeld op de stap in het ontwerpbesluit (art. 18, §1, 2^e lid en art. 43, §1, 2^e lid) waarin de initiatiefnemer, bij het bezorgen van een vraag tot geïntegreerd scopingadvies, via het e-loket aan het Vlaams expertisecentrum m.e.r. zelf moet aanduiden welke instanties geraadpleegd dienen te worden over het voorstel van scoping. Dit gaat ook op voor de stap in het ontwerpbesluit (art. 24, §1, 2^e lid) waarin de bevoegde overheid, bij het indienen van een adviesvraag over een ontwerp van plan of programma en het ontwerp plan-MER, zelf in het e-loket moet aanduiden welke instanties om advies worden gevraagd.

18. Wijze van bekendmaking. De raad merkt op dat het ontwerpbesluit (art. 47, 3^e lid, 3°, art. 56, 5^e lid, 3°, art. 65, 4^e lid, 2°) in het kader van een openbaar onderzoek of bekendmaking van beslissing van een plan- of project-MER de mogelijkheid behoudt voor een analoge terinzagelegging van dossierstukken in het gemeentehuis. De raad vraagt om ook hier maximaal de kaart van digitalisering te trekken.