

ADVIES
VAN 23 OKTOBER 2013
OVER DE IMPLEMENTATIE VAN DE EU-VERORDENING NR. 347/2013 EN
HET ONTWERP VAN DECREET TOT OPRICHTING VAN EEN
VERGUNNINGSCOÖRDINEREND EN FACILITEREND COMITÉ VOOR
ENERGIEPROJECTEN

INHOUD

I. SITUERING	2
II. VRAAG NAAR EEN VOLWAARDIG ADVIESPROCES.....	2
III. BRENG DE IMPACT VAN DE IMPLEMENTATIE VAN DE EUROPESE VERORDENING IN KAART.....	3
IV. SAMENWERKINGSAKKOORD: AANDACHT VOOR EEN GEÏNTEGREERDE AANPAK	5

I. SITUERING

1. SARO ontving op 14 oktober 2013 een vraag tot spoedadvies van Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie Freya Van den Bossche over (1) de implementatie van de Verordening (EU) nr.347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van beschikking nr.1364/2006/EG en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr.713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr.715/2009 en (2) het ontwerp van decreet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de oprichting van een vergunningscoördinerend- en faciliterend comité voor energieprojecten. De adviesvraag gaat uit van een adviestertermijn van 5 dagen.¹

2. De Europese Verordening nr.347/2013 beoogt de versnelling van de modernisering van bestaande energie-infrastructuren en de bouw van nieuwe energie-infrastructuur. Dit kadert binnen de Europa 2020-strategie en duurzame groei gericht op het bevorderen van een meer hulpbronnefficiënte, een meer duurzame en concurrerende economie.

Deze verordening legt tevens regels vast voor de tijdige ontwikkeling van trans-Europese energienetwerken. Als bijlage bij de verordening is een EU-lijst opgesteld van 'projecten van gemeenschappelijk belang'. Deze projecten moeten zo snel mogelijk worden uitgevoerd; de administratieve lasten voor de projectpromotoren moeten tot een minimum worden beperkt.

De verordening voorziet in de oprichting van één bevoegde instantie (of instanties) die alle vergunningverleningsprocessen bundelt of coördineert. Dit moet de complexiteit verminderen, de efficiëntie en transparantie vergroten en de samenwerking tussen de lidstaten versterken. De verordening voorziet in artikel 8.1. als deadline voor de aanwijzing van deze instantie de datum 16 november 2013.

II. VRAAG NAAR EEN VOLWAARDIG ADVIESPROCES

3. SARO betreurt dat de raad slechts 5 dagen heeft om advies uit te brengen over zowel het ontwerp van decreet betreffende de oprichting van een vergunningscoördinerend- en faciliterend comité voor energieprojecten als over de implementatie van de Europese Verordening. De opgelegde adviestertermijn van 5 dagen is zeer verwonderlijk aangezien de Vlaamse Regering in haar beslissing van 14 oktober 2013 niet uitgaat van een dergelijke korte

¹ Het adviesdossier bevat volgende documenten:

VR 2013 1110 DOC.1079/1: Nota aan de Vlaamse Regering

VR 2013 1110 DOC.1079/2: Ontwerp van decreet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord

VR 2013 1110 DOC.1079/3: Memorie van toelichting

VR 2013 1110 DOC.1079/4: Verordening (EU) nr.347/2013

VR 2013 1110 DOC.1079/5: Voorstel van samenwerkingsakkoord

VR 2013 1110 DOC.1079/6: Toelichting bij het voorstel van samenwerkingsakkoord

VR 2013 1110 DOC.1079/7: Advies Inspectie van Financiën

VR 2013 1110 DOC.1079/8: Begrotingsakkoord

termijn. Bovendien verwijst de raad naar het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden (artikel 16, §2) dat stelt: *'De adviezen worden in de regel verstrekt binnen een termijn van dertig dagen na de datum van de ontvangst van de adviesaanvraag. In geval van spoed, die met redenen wordt omkleed, kan de Vlaamse Regering de termijn inkorten zonder dat hij minder dan tien werkdagen mag bedragen'*.

4. De raad betreurt tevens dat hij niet eerder door de Vlaamse Regering om advies werd verzocht. SARO stelt immers vast dat de Vlaamse Regering reeds op 14 juni 2013 haar goedkeuring heeft gehecht aan de krachtlijnen en principes van de conceptnota ter implementatie van de Europese Verordening nr. 347/2013.² De raad werd niet om advies gevraagd over deze conceptnota. Dit impliceert dat er nu - binnen de huidige stand van de procedure - nog zeer weinig ruimte rest voor strategische advisering.

III. BRENG DE IMPACT VAN DE IMPLEMENTATIE VAN DE EUROPESE VERORDENING IN KAART

5. SARO wijst op de belangrijke consequenties van de Europese Verordening nr. 347/2013. Er moeten door het Vlaams Gewest nog tal acties worden uitgewerkt in het kader van de verdere implementatie van deze verordening. Aangezien het adviesdossier geen overzicht bevat van de noodzakelijke stappen is het voor SARO niet steeds duidelijk om welke acties het effectief gaat. SARO vraagt een duidelijk stappenplan en wenst in de toekomst vroeger betrokken te worden bij de verdere implementatie van de Europese Verordening. Tevens wijst SARO op het belang van de verordening en het samenwerkingsakkoord, omdat de ontwikkeling van nieuwe energie-infrastructuur essentieel is om de Europese energie- en klimaatdoelstellingen te realiseren.
6. Zo wijst SARO er onder meer op dat de Europese Verordening (artikel 7) voorziet dat de lidstaten moeten beoordelen hoe de milieubeoordelingsprocedures moeten worden gestroomlijnd en hoe moet worden gewaarborgd dat zij zo consistent mogelijk worden toegepast. De Europese Commissie zal hiertoe uiterlijk op 16 augustus 2013 niet-bindende richtsnoeren uitbrengen. Uiterlijk binnen 9 maanden (niet-wetgevingsmaatregelen) en binnen 24 maanden (wetgevingsmaatregelen) moeten de lidstaten de nodige acties ondernemen.
SARO wenst bij deze acties betrokken te worden en verwijst naar recente wetgevende initiatieven, zoals het ontwerpdecreet omgevingsvergunning en het ontwerpdecreet complexe projecten die in voorkomend geval minstens afgestemd zullen moeten worden met deze richtsnoeren. Ook wijst de Raad op de nieuwe regelgeving die zal moeten uitgewerkt worden voor het integratiespoor voor milieueffectrapportage in ruimtelijke plannen, na het arrest van het Grondwettelijk Hof hierover.
7. Artikel 9 van de Europese Verordening bepaalt tevens dat elke lidstaat of 'bevoegde instantie' uiterlijk op 16 mei 2014 een handleiding moet bekend maken van procedures voor het proces van vergunningverlening voor projecten van gemeenschappelijk belang, waarbij uiteraard rekening moet gehouden worden met de procedurele aspecten die reeds in de verordening zijn opgenomen in artikel 9 en 10.
Uit voorliggend ontwerp van samenwerkingsakkoord blijkt dat deze taak tot de bevoegdheid behoort van het coördinatieorgaan binnen het VCFC. SARO vraagt ook hier voldoende en tijdig betrokken te worden; in samenspraak met de strategische adviesorganen van de andere gewesten (o.a. GOC en CRAT). De terugkoppeling naar de relevante adviesraden moet opgenomen worden in het samenwerkingsakkoord.
8. SARO merkt verder op dat de Vlaamse Regering naar aanleiding van de goedkeuring op 14 juni 2013 van de conceptnota ter implementatie van de Europese Verordening ook beslist heeft om elke Vlaamse minister te gelasten de sectorale regelgevingen te screenen op incompatibiliteit

² VR 2013 1406 DOC.0610/1, DOC.0610/2 en DOC.0610/3.

met de Europese Verordening nr. 347/2013. Het is voor de raad onduidelijk in hoeverre deze screening reeds is doorgevoerd. De raad vraagt om inzicht te kunnen hebben in de resultaten van deze screening. Zeker voor wat betreft de regelgeving inzake ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed, natuurbehoud en waterbeleid is het evident dat de raad in de toekomst betrokken wordt.

Daarnaast vraagt de raad om proactief de ruimtelijke knelpunten in kaart te brengen. Het betreft de ruimtelijk kwetsbare gebieden, de speciale beschermingszones, de stroomgebieden en de erfgoedlandschappen waarop de energieprojecten een impact kunnen hebben, zodat deze impact vroegtijdig kan worden ingeschat en de nodige beleids-, compenserende of flankerende maatregelen kunnen worden voorzien.

9. Artikel 10 van de Europese Verordening heeft een effect op de doorlooptijd van de vergunningsprocedures aangezien er een aantal dwingende termijnen worden vastgelegd. De procedure voor de aanvraag moet zich voltrekken binnen een indicatieve periode van twee jaar. De wettelijk voorgeschreven vergunningverleningsprocedure mag niet langer duren dan één jaar en zes maanden. De gezamenlijke duur van deze twee procedures mag niet meer bedragen dan drie jaar en zes maanden.

De huidige memorie van toelichting merkt terecht op dat: *'de in het Vlaams Gewest van toepassing zijnde vergunningsprocedures in het kader van het verkrijgen van een milieuvergunning en een stedenbouwkundige vergunning ruimschoots vallen binnen dit tijdsbestek en dan ook verenigbaar zijn met de verordening. In het kader van het project betreffende de 'omgevingsvergunning' zal eveneens aan de termijnen uit de verordening worden voldaan.'*

De raad merkt verder op dat overeenkomstig artikel 10,4, a) en c) van de verordening na ontvangst van het ontwerp aanvraagdossier de eventuele vraag naar ontbrekende informatie alleen betrekking heeft op de onderwerpen die omschreven zijn door de bevoegde instantie; in casu is dat het opvolgingsorgaan binnen het op te richten VCFC. De verordening heeft dus specifiek willen vermijden dat er telkens opnieuw bijkomende informatie wordt opgevraagd aangezien dit tot een vertraging van de procedures zou kunnen leiden. De raad wijst op de nood aan afstemming van artikel 13, 2°, laatste lid van het ontwerp van samenwerkingsakkoord met deze bepaling in de verordening.³

10. Gekoppeld aan de vraag van SARO voor het uitwerken van een stappenplan (zie par. 5 van dit advies) meent de raad dat het ook wenselijk is om duidelijkheid te verschaffen over de beoogde timing. Het is voor de raad immers niet duidelijk hoe alles tijdig kan worden geïmplementeerd.

Zo stelt de raad bijvoorbeeld vast dat de Europese Verordening voorziet dat de aanwijzing van het VCFC ten laatste op 16 november 2013 moet gebeuren. Zodra het comité is benoemd, moet de bevoegde instantie zo spoedig mogelijk operationeel zijn. In artikel 4,§2 van het samenwerkingsakkoord is aldus opgenomen dat het akkoord reeds van toepassing is op projecten die worden aangevraagd vanaf 16 november 2013. De raad meent dat deze timing niet realistisch is, aangezien op dat ogenblik onmogelijk reeds een handleiding voor handen zal zijn conform artikel 9 van de Europese Verordening. Een meer realistische overgangsregeling is dus noodzakelijk, eventueel gekoppeld aan het voorhanden zijn van een operationele handleiding.

³ Artikel 13, 2*, laatste lid van het ontwerp van samenwerkingsakkoord stelt: *'Een vergunningverlenende overheid kan er voor kiezen om een dossier pas ontvankelijk te verklaren op de datum die in het schema wordt vastgelegd, wanneer zij voor het behandelen van het dossier nood heeft aan de resultaten van een vergunning die wordt afgeleverd door een andere vergunningverlenende overheid.'*

IV. SAMENWERKINGSAKKOORD: AANDACHT VOOR EEN GEÏNTEGREERDE AANPAK

11. De Europese Verordening voorziet in de oprichting van één bevoegde instantie (of instanties) die alle vergunningverleningsprocessen bundelt of coördineert. Dit moet de complexiteit verminderen, de efficiëntie en transparantie vergroten en de samenwerking tussen de lidstaten versterken. Het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord is enkel de 'projecten van gemeenschappelijk belang' die rechtstreeks onder het toepassingsgebied van de verordening vallen.

Het samenwerkingsakkoord zorgt voor de oprichting van een nieuwe structuur met name het vergunningscoördinerend- en faciliterend comité (VCFC) en legt onder meer de interne structuur en de werking van VCFC vast.

De bevoegdheden die door deze verordening zijn gevat, zijn verspreid over de federale staat en de gewesten. Wat betreft de praktische werking van het VCFC voorziet artikel 8, lid 3 van de verordening in 3 opties: (a) de geïntegreerde regeling, (b) de gecoördineerde regeling of (c) de samenwerkingsregeling. In België wordt geopteerd voor een samenwerkingsakkoord dat zal worden afgesloten tussen de federale staat en de gewesten.

12. Gezien de zeer korte adviestermijn wenst SARO zich niet in detail uit te spreken over dit samenwerkingsakkoord. De raad beperkt zijn advies tot enkele strategische bemerkingen.
13. De raad erkent de belangrijke rol die de Europese Verordening toebedeelt aan de oprichting van een VCFC. Dit comité zal immers een centrale rol vervullen inzake het vergemakkelijken en coördineren van het vergunningsproces voor projecten van gemeenschappelijk belang.

Op strategisch niveau lijkt het voor de raad aangewezen om voor het Vlaams Gewest een beleidsoefening door te voeren omtrent de wenselijkheid van gemeenschappelijke coördinerende en/of faciliterende comités, los van het comité opgericht ingevolge de Europese verordening nr. 347/2013. Alleen al op vlak van ruimtelijke beleidsplanning is een structurele afstemming tussen de drie gewesten onderling en desgevallend met de federale overheid (o.a. voor ruimtelijke mariene aangelegenheden) meer dan noodzakelijk; zeker in het licht van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en het Ruimtelijk Marien Plan voor de Noordzee.

In die zin stelt de raad zich de vraag of een coördinerend en faciliterend comité - op termijn - niet moet worden opengesteld tot andere (infrastructuur)projecten of strategische projecten met een gewestgrensoverschrijdende component.

Meer in het algemeen stelt zich de vraag of voor dergelijke zaken niet eveneens moet worden nagedacht over een generiek beleids- en wetgevend kader, om een en ander te stroomlijnen. Op die manier vermijdt men opgezaagd te worden met een resem van bijzondere vergunningsprocedures afhankelijk van de aard van de projecten van algemeen maatschappelijk belang.

14. Bovendien is het exclusief beperken van een proces tot de zuivere infrastructuurcomponent niet bevorderlijk voor een geïntegreerde en gebiedsgerichte kwalitatieve benadering van ruimtelijke vraagstukken in het algemeen, zeker als het om 'energie' gaat. Er wordt hierbij voorbijgegaan aan de meerwaarden die kunnen worden gegenereerd door de techniek van het 'meekoppelen' bij infrastructuurprojecten.⁴

⁴ Zie onder meer: Rijkswaterstaat. Slim combineren met de Meerwaardescan: Besparen van kosten, verhogen van meerwaarde en versnellen van het proces. December 2011.
<http://www.innoverenmetwater.nl/upload/documents/Meerwaardescan%20Brochure.pdf>