RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.785/1
van 10 februari 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende nadere regels voor de milieueffectrapportage over projecten en voor de omgevingsveiligheidsrapportage’

‡LW-BACRPBJCA-GAHIFVT‡

Op 4 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 10 februari 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende nadere regels voor de milieueffectrapportage over projecten en voor de omgevingsveiligheidsrapportage’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 februari 2017.

*

‡LW-BACRPBJCA-GAHIFVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering geeft vooreerst invulling aan de procedure inzake milieueffectrapport (hierna: MER) en omgevingsveiligheidsrapport (hierna: OVR) die voorafgaat aan de vergunningsprocedure, inzonderheid wat betreft de zogenaamde aanmeldingsprocedure (artikelen 3 tot 10 van het ontwerp), met inbegrip van de voorlopige goed- of afkeuring van het project-MER of het OVR (artikel 11 van het ontwerp). Ook worden bepaalde aspecten van het project-MER in de vergunningsprocedure geregeld, met name de advisering door de adviesinstanties van het ontwerp van project-MER (artikel 12 van het ontwerp).

Daarnaast wordt uitvoering gegeven aan het decreet ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de milieueffectrapportage van bepaalde openbare en particuliere projecten’, dat op 14 december 2016 in plenaire vergadering van het Vlaams Parlement is aangenomen. Daartoe worden wijzigingen aangebracht in het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’.

Ten slotte worden diverse wijzigingen aangebracht in het VLAREL van 19 november 2010.

2.2. De aldus ontworpen regeling beoogt de nadere omzetting van richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 ‘tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

3. Zoals uit de aanhef van het ontwerp blijkt, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in tal van bepalingen van diverse decreten. Met het oog op het onderzoek van de rechtsgrond voor het ontwerp, heeft de gemachtigde een tabel bezorgd waarin voor elke bepaling van het ontwerp de specifieke rechtsgrond biedende decretale bepaling is aangeduid. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft die tabel als uitgangspunt genomen voor zijn onderzoek. Wat betreft de verwijzing naar de rechtsgrond in de aanhef van het ontwerp, dient dan het volgende te worden opgemerkt:

- in een nieuw eerste lid dient een verwijzing te worden opgenomen naar artikel 20 van de

‡LW-BACRPBJCA-GAHIFVT‡

bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’;

- in het huidige eerste lid van de aanhef, moeten de verwijzingen naar artikel 4.3.3, § 2, eerste lid, artikel 4.3.4, § 1, vierde lid, en 4.5.2, § 1, vierde lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) worden geschrapt, en dient te worden vermeld dat artikel 4.3.4, § 4, van dat decreet werd gewijzigd door het decreet waarnaar wordt verwezen in het huidige vijfde lid van de aanhef;

- in het huidige tweede lid van de aanhef, dient de verwijzing naar artikel 48 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 te worden geschrapt;

- in het huidige derde lid van de aanhef, dient een verwijzing te worden toegevoegd naar artikel 15, § 1, vierde lid, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende complexe projecten’;

- in het huidige vierde lid van de aanhef, dient de verwijzing naar artikel 33 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ te worden geschrapt en een verwijzing naar artikel 390, § 5, vijfde lid, van dat decreet te worden toegevoegd;

- in het huidige vijfde lid van de aanhef, dient de datum van 14 december 2016 te worden vervangen door de datum waarop het bedoelde decreet zal worden bekrachtigd en afgekondigd, en dient de verwijzing naar artikel 24 van dat decreet te worden vervangen door de verwijzing naar artikel 25 van dat decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. In verschillende artikelen van het ontwerp worden decretale bepalingen gedeeltelijk overgenomen of geparafraseerd.

Bepalingen van een hogere regeling in herinnering brengen door ze over te nemen of te parafraseren in een lagere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever het betreffende voorschrift kan wijzigen. Een herhaling van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van dat besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de relevante decreetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden (“conform artikel … van het decreet”).

De redactie van de betrokken bepalingen van het ontwerp moet op de voornoemde wijze worden aangepast en de inhoud ervan moet in overeenstemming zijn met die van de overgenomen hogere regel.

‡LW-BACRPBJCA-GAHIFVT‡

Zo dient te worden verwezen naar de specifieke decreetsbepaling die de overgenomen of geparafraseerde regeling bevat. In het licht daarvan moeten de volgende verwijzingen worden aangepast:

- in artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp dient de verwijzing naar “artikel 4.3.7” te worden vervangen door de verwijzing naar “artikel 4.3.4, § 1, lid 2, 7° en § 4”;

- in artikel 5, eerste lid, 1°, van het ontwerp dient de verwijzing naar “artikel 4.3.6” te worden vervangen door de verwijzing naar “artikel 4.3.4, § 3”;

- in artikel 5, eerste lid, 2°, van het ontwerp dient de verwijzing naar “artikel 4.3.7” te worden vervangen door de verwijzing naar “artikel 4.3.4, § 4”;

- in artikel 8, § 1, van het ontwerp dient de verwijzing naar “artikel 4.5.6” te worden vervangen door de verwijzing naar “artikel 4.5.2, § 1, lid 2, 8°”;

- in artikel 9, eerste lid, 1°, van het ontwerp dient de verwijzing naar “artikel 4.5.5” te worden vervangen door de verwijzing naar “artikel 4.5.2, § 3”.

Artikel 3

5.1. De terminologie gehanteerd in artikel 3 van het ontwerp (“De initiatiefnemer bezorgt de aanmelding van zijn voornemen…”), stemt niet geheel overeen met deze gehanteerd in het DABM, wat aanleiding kan geven tot verwarring over de precieze draagwijdte van bedoelde verplichting. Men vervange dan ook de woorden “bezorgt de aanmelding van” door het woord “meldt”.

5.2. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 7 van het ontwerp.

Artikel 4

6.1. Ingeval de aanmelding een verzoek om advies over de te verstrekken informatie bevat, dan moet de administratie overeenkomstig artikel 4.3.4, § 4, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 een afschrift van de aanmelding bezorgen aan de administraties, overheidsinstellingen en openbare besturen die de Vlaamse Regering heeft aangewezen.

In artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat “de administratie bevoegd voor veiligheids- en milieueffectrapportage het verzoek om advies zo spoedig mogelijk [bezorgt] aan de bevoegde administraties, overheidsinstellingen en openbare besturen, vermeld in het tweede lid”.

Artikel 4, § 1, tweede lid, van het ontwerp bepaalt:

> “De betrokken instanties, vermeld in het eerste lid, zijn afhankelijk van de ligging en de mogelijk te verwachten aanzienlijke effecten van het voorgenomen project op, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer,

‡LW-BACRPBJCA-GAHIFVT‡

de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap en de mobiliteit."

6.2. Erop gewezen dat de tekst van artikel 4 van het ontwerp op dit punt niet lijkt te stroken met het gegeven dat volgens artikel 4.3.4, § 4, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 de Vlaamse Regering de administraties, overheidsinstellingen en openbare besturen moet aanwijzen, antwoordde de gemachtigde:

> "De selectie van adviesinstanties werd bewust flexibel gehouden om een procedure op maat mogelijk te maken, hetgeen ook één van de pijlers is van de nieuwe integratiespoorprocedure. De relevante adviesinstanties dienen geval per geval gekozen te worden in functie van de specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied van de instanties of in functie van de lokale of regionale bevoegdheden van de instanties."

6.3. Spijts deze toelichting van de gemachtigde, moet worden vastgesteld dat een selectie van adviesinstanties "geval per geval" door de administratie bevoegd voor veiligheids- en milieueffectrapportage niet in overeenstemming is met de voornoemde decretale bepaling, waarin uitdrukkelijk aan de Vlaamse Regering wordt opgedragen om de administraties, overheidsinstellingen en openbare besturen waaraan advies moet worden gevraagd aan te wijzen. Dit laatste veronderstelt immers een normatieve handeling uitgaande van de Vlaamse Regering waarbij bedoelde instanties worden aangewezen. Een aanwijzing "geval per geval" door een administratieve dienst is daarmee niet in overeenstemming.

6.4. Volgens artikel 4, lid 2, *juncto* artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2011/92/EU moeten alle instanties "die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied of op grond van hun lokale of regionale bevoegdheden met het project te maken kunnen krijgen, de gelegenheid krijgen om advies uit te brengen". Het criterium van de "te verwachten aanzienlijke effecten", opgenomen in artikel 4, § 1, tweede lid, van het ontwerp, is daarmee niet in overeenstemming.

6.5. De ontworpen regeling zal moeten worden aangepast in het licht van de voorgaande opmerkingen.

6.6. Die opmerkingen gelden *mutatis mutandis* ook voor artikel 12 van het ontwerp.

Artikel 6

7.1. In artikel 6 van het ontwerp moeten de woorden "zijn voornemen" worden vervangen door de woorden "het voornemen".

7.2. Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 10 van het ontwerp.

Artikel 12

8. Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, dient de zinsnede "kan ze het project-MER op haar beurt met het oog op advies bezorgen aan…" worden vervangen door de zinsnede "bezorgt ze het project-MER op haar beurt met het oog op advies aan …".

‡LW-BACRPBJCA-GAHIFVT‡

Artikel 13

9. In het licht van de om te zetten richtlijn zijn de door OVAM te raadplegen instanties in artikel 13, 2°, van het ontwerp te beperkend gedefinieerd. Er dient niet enkel te worden verwezen naar de adviesverlenende instanties vermeld in punt 1° van artikel 83 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, maar ook naar deze vermeld in punt 2° van deze laatste bepaling.

Artikel 18

10. In het bij artikel 18 ontworpen artikelen 103/4 van het VLAREL wordt verwezen naar "de datum van de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van …". Volgens het Verslag aan de Vlaamse Regering wordt hiermee het thans voorliggende ontwerpbesluit beoogd. Aangezien de inwerkingtreding van het thans voorliggende besluit is bepaald op 23 februari 2017 (artikel 31 van het ontwerp), verdient het aanbeveling om de woorden "de datum van de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van …" te vervangen door de datum van 23 februari 2017.

Artikel 23

11. In het licht van de om te zetten richtlijn dient in artikel 23 van het ontwerp de zinsnede "kunnen, als dat nodig is, de vergunningsaanvrager om aanvullende informatie verzoeken" te worden vervangen door de zinsnede "verzoeken, als dat nodig is, de vergunningsaanvrager om aanvullende informatie".

Hoofdstuk 6

12. De artikelen 23 tot en met 29 van het ontwerp zijn identiek aan de artikelen 124, 128, 138, 142, 148, 172 en 173 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van diverse besluiten naar aanleiding van de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 3 februari 2017 het advies 60.784/1 heeft uitgebracht. In dat advies werd opgemerkt dat de voornoemde artikelen in het ontwerp 60.784/1 moeten worden geschrapt en behouden dienen te blijven in het thans voorliggend ontwerp, aangezien zij inhoudelijk nauwer aanleunen bij de overige bepalingen van het voorliggend ontwerp. Het onderzoek van die bepalingen is dan ook het voorwerp van het thans uitgebrachte advies.

Artikel 25

13. In het ontworpen artikel 48, § 1, 5°/1, a), van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 (artikel 25, 2°, van het ontwerp) moeten de woorden "afdeling, bevoegd voor milieueffectenrapportage" worden vervangen door de woorden "afdeling, bevoegd voor de veiligheids- en milieueffectenrapportage".

‡LW-BACRPBJCA-GAHIFVT‡

Artikel 30

14.1. Ter wille van de transparantie van de regelgeving verdient het aanbeveling om in artikel 30 van het ontwerp de zinsnede “treedt op dezelfde dag in werking als het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning” te vervangen door de zinsnede “treedt in werking op 23 februari 2017”. Die datum stemt immers overeen met de datum waarop het voornoemde besluit van 27 november 2015 in werking treedt.

14.2. Er dient evenwel te worden op toegezien dat uiterlijk op de voormelde datum het decreet waarvan de inwerkingtreding wordt geregeld, is bekrachtigd, afgekondigd en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Bedoeld decreet leent zich immers niet tot een retroactieve inwerkingtreding.

Artikel 31

15.1. Ter wille van de transparantie van de regelgeving verdient het aanbeveling om in artikel 31 van het ontwerp de zinsnede “treedt in werking op de datum van de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning” te vervangen door de zinsnede “treedt in werking op 23 februari 2017”. Die datum stemt immers overeen met de datum waarop het voornoemde besluit van 27 november 2015 in werking treedt.

15.2. Er dient evenwel te worden op toegezien dat uiterlijk op de voormelde datum het ontworpen besluit is aangenomen en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Het voorliggend besluit leent zich immers niet tot een retroactieve inwerkingtreding.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-BACRPBJCA-GAHIFVT‡