



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.008/1/V
van 29 augustus 2025

over

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

Op 17 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft de milieueffectrapportage’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 19 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en David D’HOOGHE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 augustus 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de uitvoering van titel IV van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), zoals ingevoegd bij het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage’. In navolging van dat laatste decreet wordt gestreefd naar een verdere modernisering en vereenvoudiging van de milieueffectrapportage, zoals wordt uiteengezet in de ‘Conceptnota modernisering milieueffectrapportage’.¹

Titel 1 van het ontwerp, bestaande uit de artikelen 1 tot 4, bevat de algemene bepalingen.

Titel 2, dat de artikelen 5 tot 27 bevat, regelt de milieueffectrapportage (namelijk de m.e.r.-screening en de milieubeoordeling) voor plannen en programma’s.

¹ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/decreten-en-uitvoeringsbesluiten/wetwijzer/modernisering-mer>.

Titel 3 behelst de regels met betrekking tot de milieueffectrapportage voor projecten (artikelen 28 tot 57). Een belangrijke (voornamelijk adviserende en ondersteunende)² rol is daarbij weggelegd voor het Vlaams expertisecentrum milieueffectrapportage (hierna: VECM).³⁻⁴

Titel 4 (artikelen 58 tot 66) regelt de inspraak voor acties van andere staten, gewesten of de federale overheid, die mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende effecten genereren op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

² Enkel met betrekking tot de goedkeuring van een project-MER moet overeenkomstig artikel 4.4.7, § 3, derde lid, van het DABM (zoals ingevoegd bij artikel 44 van het decreet van 17 mei 2024; zie ook artikel 55 van het ontwerp) de eindbeslissing nog worden genomen door het VECM. De beslissing over de plan-m.e.r.-screening (artikel 4.3.5, § 2, eerste lid, van het DABM, zoals ingevoegd bij artikel 31 van het decreet van 17 mei 2024), het plan-MER (impliciet, zie artikel 4.4.8, § 1, eerste lid, 1°, van het DABM, zoals ingevoegd bij artikel 47 van het decreet van 17 mei 2024) en de project-m.e.r.-screening (artikel 4.3.6, § 2, eerste lid, van het DABM, zoals ingevoegd bij artikel 32 van het decreet van 17 mei 2024) moet worden genomen door de overheid die bevoegd is om het plan of programma vast te stellen of om over de vergunningsaanvraag voor een project te beslissen.

³ In zijn advies van 10 juli 2024 heeft de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed erop gewezen dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de concrete invulling en werking van het VECM. Zoals reeds werd uiteengezet in adv.RvS 75.312/16 van 6 maart 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 mei 2024 (opmerking 7.2), zal erover moeten worden gewaakt dat het VECM over voldoende middelen beschikt om de toegankelijkheid van de nodige expertise te kunnen garanderen. De gemachtigde verklaarde in dat verband dat “[t]er voorbereiding van de inwerkingtreding van het decreet van 17 mei 2024 en het bijhorende uitvoeringsbesluit (...) voor het VECM een nieuwe organisatiestructuur [werd] uitgewerkt, die inmiddels volop in werking is. Op datum van inwerkingtreding zal het VECM operationeel zijn, waarbij de verdere uitbouw gefaseerd zal ontwikkelen. We erkennen dat voldoende deskundig personeel hiervoor cruciaal is. Daarom zijn de noodzakelijke expertises en competenties in kaart gebracht en werd er een gap-analyse uitgevoerd. De capaciteitsinschatting (VTE) wordt momenteel geactualiseerd in functie van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden, en de jaarlijkse werkingsmiddelen zijn op basis daarvan begroot. Veel expertise zal breed toegankelijk worden gemaakt via digitale dienstverlening, zoals de screeningstool, aangevuld met opleidingen en informatiesessies. Op termijn voorzien we ook een digitale tool ter ondersteuning van MER-procedures en een kennisplatform met collaboratieve toepassingen. Het VECM zal de uitvoering en impact van de nieuwe regelgeving permanent monitoren en evalueren, met inbegrip van de gevolgen voor capaciteit en middelen, zodat tijdig gepaste maatregelen kunnen worden genomen.”

⁴ In lijn met de conceptnota wordt ingezet op een doorgedreven digitale dienstverlening. Daarbij zal onder meer worden voorzien in een e-loket en een screeningstool die zowel initiatiefnemers als bevoegde overheden bij plan- en project-m.e.r.-screenings moet ondersteunen.

Wat het e-loket betreft, stelde de gemachtigde dat de opzet voorlopig beperkt is tot een digitale postbus voor de communicatie van en naar het expertisecentrum, zowel wat betreft de procedure voor de screening als de milieubeoordeling. Daarbij wordt het only-once-principe gevolgd, zodat stukken die via het Omgevingsloket reeds worden aangeboden zullen doorstromen naar het VECM zonder dat deze opnieuw moeten worden ingediend via het e-loket. De eerste versie van het e-loket zal tegen 1 december 2025 gebruiksklaar zijn; het is volgens de gemachtigde de bedoeling om in de toekomst de uitwisseling en de opmaak en evaluatie van informatie zoveel mogelijk geautomatiseerd te ondersteunen, zowel voor initiatiefnemers als experts, en dit verder onder meer te integreren in het Omgevingsloket. Deze laatste functionaliteit zal nog niet beschikbaar zijn op 1 december 2025.

Wat de digitale tool betreft, verklaarde de gemachtigde het volgende: “De digitale tool wordt voorzien voor de m.e.r.-screening. Voor de plan-m.e.r.-screening wordt een digitale wegwijzer voorzien en voor project-m.e.r.-screening een digitale tool die beiden ondersteuning zullen bieden voor de toetsing aan het toepassingsgebied van de screeningsgerechtigdheid. Daarnaast wordt de tool voor project-m.e.r. uitgebreid met beslissingsbomen aan de hand waarvan geëvalueerd kan worden of er wel of geen mogelijk aanzienlijke effecten zullen optreden. In de criteria wordt rekening gehouden met het type effect, kwetsbaarheden per effectgroep en capaciteiten op basis van de beoordelingskaders uit richtlijnenboeken, reeds bestaande tools (zoals de Wezer-tool, de voortoets, ...) en de ruime ervaringen van het team Omgevingseffecten en de adviesinstanties. Deze tool is een vrijblijvend hulpmiddel, dus geen verplichting. Alle uitgevoerde screeningsresultaten worden voor de initiatiefnemer bijgehouden. De initiatiefnemer kan, waar relevant, hieruit de juiste selecteren om toe te voegen bij de vergunningsaanvraag in het Omgevingsloket. Er wordt naar gestreefd de tool voor project-m.e.r.-screening en de digitale wegwijzer voor plan-m.e.r.-screening tegen 1/12/2025 gebruiksklaar te hebben.”

Titel 5, bestaande uit de artikelen 67 en 68, regelt de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de milieueffectrapportage.

Titel 6, dat de artikelen 69 tot 155 omvat, voorziet in de wijziging van verscheidene besluiten van de Vlaamse Regering, hoofdzakelijk om deze in lijn te brengen met de bepalingen van het ontwerp.

Titel 7 bevat de slotbepalingen. Artikel 156 heft verschillende besluiten van de Vlaamse Regering op, terwijl de artikelen 157 en 158 de overgangsbepalingen bevatten. De inwerkingtreding van zowel het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage’ (artikel 159 van het ontwerp) als van het te nemen besluit (artikel 160 van het ontwerp) wordt bepaald op 1 december 2025.

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in artikel 4.2.6, tweede lid, artikel 4.3.5, §§ 1 en 2, artikel 4.3.6, § 4, derde lid, artikel 4.4.2, § 1, derde lid, § 2, tweede lid, § 4, derde lid, en § 5, eerste en derde lid, artikel 4.4.3, § 1, derde lid, § 2, tweede lid, § 4, derde lid, § 5, en § 6, eerste en derde lid, artikel 4.4.6, § 1, vierde lid, artikel 4.4.7, § 1, derde en vierde lid, § 2, tweede lid, § 3, vijfde en zesde lid, § 4, derde lid, en § 5, tweede lid, artikel 4.4.8, § 2, tweede lid, artikel 4.4.9, § 2, artikel 4.5.3, § 2, artikel 4.5.4, vierde lid, en artikel 4.5.5, vierde lid, van het DABM, zoals ingevoegd bij het decreet van 17 mei 2024.

De gemachtigde bezorgde de volgende rechtsgrondentabel:

<i>Artikel besluit</i>	<i>Rechtsgrond DABM</i>
<i>Titel 1 – Algemene bepalingen</i>	
Artikel 1. Aangeven welke richtlijnen worden omgezet	
Art. 2. Definities	
Art. 3. Afkorting van het besluit	
Art. 4. Afstemming en integratie beoordelingen door VECM	Art. 4.2.6, 2° lid
<i>Titel 2 – Milieueffectrapportage voor plannen en programma's</i>	
<i>Hoofdstuk 1. Screening</i>	
<i>Afdeling 1. Adviesvraag over het ontwerp van screening</i>	
Art. 5	Art. 4.3.5, §1
Art. 6	Art. 4.3.5, §1
<i>Afdeling 2. Inhoud van de screening</i>	
Art. 7	Art. 4.3.5, §1
<i>Afdeling 3. Bekendmaking van de motivering over de screening</i>	
Art. 8	Art. 4.3.5, §2
<i>Hoofdstuk 2. Milieubeoordeling</i>	
<i>Afdeling 1. Aanmelding</i>	
Art. 9	Art. 4.4.2.
Art. 10	Art. 4.4.2, §1, 3° lid
Art. 11	Art. 4.4.2, §1, 3° lid

Art. 12	Art. 4.4.2, §5
<i>Afdeling 2. Scoping</i>	
<i>Onderafdeling 1. Scoping</i>	
Art. 13	Art. 4.4.2, §2, 2° lid
Art. 14	Art. 4.4.2, §2, 2° lid
Art. 15	Art. 4.4.2, §3
Art. 16	Art. 4.4.2, §2, 2° lid
Art. 17	Art. 4.4.2, §5, 1° lid en 3° lid
<i>Onderafdeling 2. Geïntegreerd scopingsadvies</i>	
Art. 18	Art. 4.4.2, §4, 3° lid
Art. 19	Art. 4.4.2., §3
Art. 20	Art. 4.4.2, §4, 3° lid
Art. 21	Art. 4.4.2, §5, 1° lid en 3° lid
<i>Afdeling 3. Raadpleging over het MER</i>	
<i>Onderafdeling 1. Het openbaar onderzoek</i>	
Art. 22	Art. 4.4.6, §1 + 4.4.1.
Art. 23	Art. 4.4.6, §1
<i>Onderafdeling 2. Adviesverlening</i>	
Art. 24	Art. 4.4.6, §2
<i>Onderafdeling 3. Grensoverschrijdende consultatie</i>	
Art. 25	Art. 4.4.6, §3
<i>Onderafdeling 4. Verwerking van de resultaten en aanpassing van het ontwerp van plan-MER</i>	
Art. 26	Art. 4.4.6
<i>Hoofdstuk 3. De bekendmaking van de beslissing</i>	
Art. 27	Art. 4.4.8, §2, 2° lid
<i>Titel 3. Milieueffectrapportage voor projecten</i>	
<i>Hoofdstuk 1. Categorieën van projecten die onderworpen zijn aan een screening of een milieubeoordeling</i>	
Art. 28	Art. 4.3.3, §1
<i>Hoofdstuk 2. Screening</i>	
<i>Afdeling 1. Algemene bepaling</i>	
Art. 29	Art. 4.3.6, §1
<i>Afdeling 2. Inhoud van de screening</i>	
Art. 30	Art. 4.3.3., §1 + Art. 4.3.6, §§1, 2 en 4
<i>Afdeling 3. Beslissing over de screening</i>	
Art. 31	Art. 4.3.6, §2
Art. 32	Art. 4.3.6, §2 en 5
Art. 33	Art. 4.3.6, §5
<i>Hoofdstuk 3. Milieubeoordeling</i>	
<i>Afdeling 1. Aanmelding</i>	
Art. 34	Art. 4.4.3, §1, 1° lid
Art. 35	Art. 4.4.3, §1, 3° lid
Art. 36	Art. 4.4.3, §1, 2° en 3° lid
Art. 37	Art. 4.4.3, §6
<i>Afdeling 2. Scoping</i>	
<i>Onderafdeling 1. Scoping</i>	
Art. 38	Art. 4.4.3, §2
Art. 39	Art. 4.4.3, §2, 2° lid
Art. 40	Art. 4.4.3, §3
Art. 41	Art. 4.4.3, §2, 2° lid
Art. 42	Art. 4.4.3, §6, laatste lid
<i>Onderafdeling 2. Geïntegreerde scoping</i>	
Art. 43	Art. 4.4.3, §4, 3° lid

Art. 44	Art. 4.4.3, §3
Art. 45	Art. 4.4.3, §4
Art. 46	Art. 4.4.3, §6
Afdeling 3. Raadpleging over het MER	
Onderafdeling 1. Het openbaar onderzoek	
Art. 47	Art. 4.4.1 + 4.4.7, §1
Art. 48	Art. 4.4.7, §1, 3 ^e lid
Art. 49	Art. 4.4.7, §1, 3 ^e lid
Art. 50	Art. 4.4.7, §1, 3 ^e lid
Art. 51	Art. 4.4.7, §1, 3 ^e en 4 ^e lid
Onderafdeling 2. Adviesverlening	
Art. 52	Art. 4.4.7, §§ 2 en 3
Onderafdeling 3. Grensoverschrijdende consultatie	
Art. 53	Art. 4.4.7, §4, laatste lid
Onderafdeling 4. Beslissing over het MER	
Art. 54	Art. 4.4.7, §3
Art. 55	Art. 4.4.7, §3, 5 ^e en 6 ^e lid
Onderafdeling 5. Bekendmaking van de resultaten van de raadpleging over het MER	
Art. 56	Art. 4.4.7, §5, 2 ^e lid
Hoofdstuk 4. De beslissing	
Art. 57	Art. 4.4.9, § 2
Titel 4. Milieueffecten van acties van andere staten, gewesten of federale overheid	
Hoofdstuk 1. Algemene bepaling	
Art. 58	Art. 4.1.6
Hoofdstuk 2. Inspraak in de milieubeoordeling van de acties van andere staten, gewesten en de federale overheid	
Art. 59 – 65	Art. 4.1.6
Hoofdstuk 3. Bekendmaking van de beslissing over acties van andere staten, gewesten en de federale overheid	
Art. 66	Art. 4.1.6
Titel 5. Gegevensverwerking	
Art. 67	Vloeit voort uit de verplichtingen van de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (AVG). Elke verwerking van persoonsgegevens moet rechtmatig zijn en daarom steunen op een rechtsgrondslag in de zin van artikel 6.1, c) en e) AVG.
Art. 68	
Titel 6. Wijzigingsbepalingen	
Art. 69 – 155	Vloeit voort uit wijzigingen aangebracht door het decreet van 17/5/24 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage en voorliggend uitvoeringsbesluit
Titel 7. Slotbepalingen	
Hoofdstuk 1. Opheffingsbepalingen	
Art. 156	
Hoofdstuk 2. Overgangsbepalingen	
Art. 157 en 158	Art. 139 van het decreet van 17/5/24 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage
Hoofdstuk 3. Inwerkingtreding	

Art. 159	Art. 141 van het decreet van 17/5/24 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage
Art. 160	
Art. 161	
Bijlage 1	Art. 4.3.3, §1, 1°
Bijlage 2	Art. 4.3.3, §1, 2°
Bijlage 3	Art. 4.3.5, 4.4.2. en 4.4.6
Bijlage 4	Art. 4.4.3 en 4.4.7

4. Bij die rechtsgrondanalyse zijn de volgende opmerkingen te maken.

4.1. Voor de artikelen 12, 17 en 21 van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 4.4.2, § 5, eerste en derde lid, van het DABM. Die bepalingen machtigen de Vlaamse Regering om de nadere regels te bepalen voor de termijn en wijze waarop de informatie die de initiatiefnemer heeft bezorgd met betrekking tot plannen of programma's die aanzienlijke grens- of gewestgrensoverschrijdende milieueffecten kunnen hebben, wordt meegedeeld aan de betrokken bevoegde autoriteiten. Hoewel deze bepalingen geen uitdrukkelijke machtiging bevatten om de inhoud van deze mededeling te regelen, wordt de rechtsgrond voor dat aspect geboden door artikel 4.4.2, §§ 1 en 2, van het DABM, gelezen in samenhang met artikel 4.4.2, § 5, ervan. De eerstgenoemde bepalingen machtigen de Vlaamse Regering immers om de inhoud van de aanmelding en van het voorstel van scoping te bepalen.

Dat geldt *mutatis mutandis* voor de regeling van de inhoud van de vraag tot deelname in de artikelen 37, 42 en 46 van het ontwerp, waarvoor de rechtsgrond wordt geboden door artikel 4.4.3, §§ 1 en 2, van het DABM, gelezen in samenhang met artikel 4.4.3, § 6, ervan.

4.2. Artikel 13 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 4.4.2, § 2, eerste en tweede lid, van het DABM, en dus niet enkel in het tweede lid ervan.

4.3. De rechtsgrond voor de artikelen 15 en 19 van het ontwerp wordt gezocht in artikel 4.4.2, § 3, van het DABM, dat evenwel geen delegatie bevat aan de Vlaamse Regering. Voor die bepalingen kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', gelezen in samenhang met de voormelde decretale bepaling.

Dat geldt *mutatis mutandis* voor de artikelen 40 en 44 van het ontwerp, waarvoor kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 4.4.3, § 3, van het DABM.

4.4. De rechtsgrond voor de artikelen 18 en 20 van het ontwerp moet niet enkel worden gezocht in artikel 4.4.2, § 4, derde lid, van het DABM, maar ook – in zoverre erbij verplicht en

facultatief te raadplegen adviesinstanties worden aangewezen – in artikel 4.4.2, § 2, eerste lid, van het DABM.⁵

Dat geldt *mutatis mutandis* voor artikel 43 van het ontwerp, waarvoor bijkomend rechtsgrond moet worden gezocht in artikel 4.4.3, § 2, eerste lid, van het DABM.

4.5.1. De rechtsgrond voor artikel 29 van het ontwerp wordt volgens de rechtsgrondentabel gezocht in artikel 4.3.6, § 1, van het DABM. Overeenkomstig artikel 4.3.6, § 1, van het DABM toetst de initiatiefnemer⁶ in een screening of het voorgenomen project aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Artikel 4.3.6, § 2, van het DABM regelt de beoordeling van de screening – zo de initiatiefnemer besluit deze op te stellen – door de bevoegde overheid. Artikel 29 van het ontwerp herneemt dit beginsel, maar voegt eraan toe dat de bevoegde overheid over de screening beslist. Aangezien de voormelde decretale bepalingen geen dienstige machtiging bevatten aan de Vlaamse Regering, moet ervoor in beginsel worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met die bepalingen.

Artikel 29 van het ontwerp voegt daar evenwel ook een uitzondering aan toe, namelijk “[wanneer] de regelgeving van het besluitvormingsproces in kwestie in een andere wijze voorziet”. Deze toevoeging lijkt niet verenigbaar met de voormelde decretale bepalingen, die niet in een dergelijke uitzonderingsmogelijkheid voorzien.

De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“De passage ‘tenzij de regelgeving van het besluitvormingsproces in kwestie in een andere wijze voorziet’ werd toegevoegd in artikel 29 van het ontwerp rekening houdende met artikel 20 van het Omgevingsvergunningsdecreet dat voorziet dat ook de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar de project-m.e.r.-screening die bij een omgevingsvergunningsaanvraag werd toegevoegd kan onderzoeken en kan beslissen of een project-MER moet worden opgesteld. Huidig ontwerp van besluit kan deze bepaling van het Omgevingsvergunningsdecreet niet tegenspreken en verwijst dan ook naar (decretale) regelgeving van het besluitvormingsproces dat in een andere wijze voorziet. Indien de Raad het echter wenselijk acht, kan deze passage vervangen worden door de passage ‘met behoud van artikel 20 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning’.”

4.5.2. Artikel 20 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’, zoals laatst gewijzigd bij artikel 113 van het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage’, luidt vanaf 1 december 2025 (datum van inwerkingtreding van het voormelde decreet van 17 mei 2024 en van het te nemen besluit)⁷ als volgt:

“Als met toepassing van artikel 4.3.6, § 1, van het DABM bij de vergunningsaanvraag een project-m.e.r.-screening is gevoegd, onderzoekt *de bevoegde*

⁵ Die bepaling heeft weliswaar betrekking op het scopingadvies en het voorstel van scoping, maar uit de verwijzingen in artikel 4.4.2, § 4, eerste en tweede lid, van het DABM, blijkt dat ze ook betrokken kan worden op het geïntegreerd scopingadvies.

⁶ Overeenkomstig artikel 4.1.1, 5°, d), van het DABM, zoals ingevoegd bij artikel 6 van het decreet van 17 mei 2024, betreft het voor de verplichtingen voor projecten de aanvrager van de vergunning of van het project.

⁷ Zie de artikelen 159 en 160 van het ontwerp, alsook artikel 141 van het voormelde decreet van 17 mei 2024.

overheid, vermeld in artikel 15, of de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar die screening en beslist of er over het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

Als de aanvraag door de bevoegde overheid zelf wordt ingediend, dan verricht de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar de in het eerste lid vermelde taken.”

Bij de artikelen 34, 36 en 37 van het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit’ wordt die regeling overgebracht naar artikel 21, § 2, van het decreet van 25 april 2014, dat vanaf een datum die door de Vlaamse Regering wordt bepaald⁸ zal luiden als volgt:

“Art. 21. (...) § 2. Als de oorspronkelijke aanvraag met toepassing van artikel 4.3.6 van het DABM een screening bevat, of als deze met toepassing van paragraaf 1, tweede lid, van dit artikel wordt toegevoegd of gewijzigd, onderzoekt *de bevoegde overheid of haar omgevingsambtenaar* die screening en beslist of er over het project een MER moet worden opgesteld.

Als de bevoegde overheid zelf initiatiefnemer of aanvrager is, verricht haar omgevingsambtenaar de taken, vermeld in het eerste lid, in alle onafhankelijkheid en neutraliteit. Hij mag geen nadeel ondervinden van de uitoefening daarvan.”

Uit het voorgaande volgt dat er een tegenstrijdigheid bestaat tussen artikel 4.3.6, §§ 1 en 2, van het DABM en artikel 20 (of later 21, § 2) van het voormelde decreet van 25 april 2014, in zoverre de eerstgenoemde bepalingen enkel voorziet in een toetsing en beslissing door de bevoegde overheid, terwijl de laatstgenoemde bepaling die mogelijkheid ook inruimt voor de omgevingsambtenaar en ze zelfs voorschrijft wanneer die bevoegde overheid zelf initiatiefnemer of aanvrager is.

Een besluit van de Vlaamse Regering kan een dergelijke tegenstrijdigheid niet beslechten door aan de ene of de andere decretale regeling voorrang te geven. Dat kan enkel op basis van duidelijke bepalingen in een decreet zelf of op basis van de gebruikelijke interpretatiebeginselen. Wat dat laatste betreft gaat de gemachtigde uit van een voorrang van artikel 20 (of later 21, § 2) van het decreet van 25 april 2014, maar het is zeer de vraag of die regeling kan worden beschouwd als een specifieke regeling ten opzichte van de algemene regeling vervat in artikel 4.3.6, §§ 1 en 2, van het DABM, zodat het beginsel *lex specialis derogat legi generali* zou kunnen worden toegepast. Ook het beginsel dat de latere rechtsregel voorgaat op de vroegere (*lex posterior derogat legi priori*) kan hier niet opgaan, omdat de regeling in de eerstgenoemde decretale bepaling inhoudelijk niet jonger is dan die in de laatstgenoemde bepaling.

De conclusie is dat in artikel 29 van het ontwerp zowel de vermelding “tenzij de regelgeving van het besluitvormingsproces in kwestie in een andere wijze voorziet” als het door de gemachtigde geopperde alternatief (“met behoud van artikel 20 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning”) geen doorgang kunnen vinden. De ontworpen bepaling, die strekt tot de uitvoering van artikel 4.3.6, §§ 1 en 2, van het DABM, moet in lijn zijn met die bepalingen. Enkel

⁸ Zie artikel 207 van het voormelde decreet van 17 mei 2024.

in die versie kan artikel 29 van het ontwerp worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met de voormelde decretale bepalingen.

Het staat aan de decreetgever om de zo-even geschetste discrepantie van artikel 4.3.6, §§ 1 en 2, van het DABM met artikel 20 (of later 21, § 2) van het decreet van 25 april 2014 op een rechtszekere wijze uit te klaren tegen de datum van inwerkingtreding van de betrokken decretale bepalingen. Indien dat tijdig gebeurt ten voordele van de toepassing van de laatstgenoemde decretale bepalingen, kan artikel 29 van het ontwerp daar alsnog aan worden aangepast.

4.6. Artikel 30 van het ontwerp vindt voldoende rechtsgrond in artikel 4.3.6, § 4, vierde lid, van het DABM, en niet in de artikelen 4.3.3, § 1, en artikel 4.3.6, §§ 1 en 2, van het DABM.

4.7. Artikel 31, tweede lid, van het ontwerp somt de gevallen op waarin geen milieueffectrapport over een project moet worden opgesteld. Daarvoor wordt rechtsgrond gezocht in artikel 4.3.6, § 2, van het DABM. Aangezien die decretale bepaling geen machtiging aan de Vlaamse Regering verleent, moet worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang gelezen met die bepaling.

Voor de overige onderdelen van artikel 31 van het ontwerp moet de rechtsgrond worden gevonden in artikel 4.3.6, § 4, vierde lid, van het DABM, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de vorm en de inhoud van de screening vast te stellen.

4.8. Artikel 34 van het ontwerp definieert het begrip ‘aanmelding’, en zoekt daarvoor rechtsgrond in artikel 4.4.3, § 1, eerste lid, van het DABM. Er is geen rechtsgrond vereist voor deze bepaling die voor de definitie van dat begrip enkel doorverwijst naar die decretale bepaling zonder het zelfs nader in te vullen.

4.9. Artikel 36 van het ontwerp vindt enkel rechtsgrond in artikel 4.4.3, § 1, derde lid, van het DABM, en niet in het tweede lid ervan.

4.10. Artikel 57 van het ontwerp bepaalt de termijn en wijze van bekendmaking van de beslissing over de vergunningsaanvraag van een project, genomen overeenkomstig artikel 4.4.9, § 2, van het DABM. Die bepaling schrijft voor dat de bevoegde overheid het betrokken publiek op de hoogte moet stellen conform de bepalingen van de vergunningsprocedure in kwestie, binnen en gedurende de termijn die de Vlaamse Regering bepaalt. Voor de regeling van de andere aspecten van de bekendmaking dan die termijn, is geen delegatie voorhanden, maar kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met die decretale bepaling.

4.11.1. Artikel 68 van het ontwerp behelst de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de initiatiefnemers, de leden van adviserende instanties, mensen die worden vermeld in de gegevens of documenten die bij de procedure worden gevoegd en het deelnemende publiek in het kader van een raadpleging of participatie vermeld in het ontworpen besluit.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet

aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁹

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁰

4.11.2. Er kan worden aangenomen dat de regeling in artikel 68 van het ontwerp een intrinsiek gevolg is van de implementatie van de decretale regeling betreffende de opmaak en beoordeling van milieueffectbeoordelingen en m.e.r.-screenings, alsook van de inspraak in de besluitvormingsprocedure, zodat er geen afzonderlijke decretale basis vereist is voor de regeling van de verwerking van persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden.

Vermits ook de maximale bewaartermijn een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens vormt, moet die echter eveneens expliciet of impliciet op voldoende duidelijke wijze voortvloeien uit een decretale bepaling.¹¹ Dat lijkt het geval te zijn voor ontworpen maximale bewaartermijn van dertig jaar, die in lijn is met, enerzijds, de termijn die is vastgesteld voor (onder meer) bestuursdocumenten die betrekking hebben op een vergunning die impact heeft op een zakelijk recht bij artikel III.87, § 1/1, vierde lid, 1°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, en, anderzijds de termijn voor de persoonsgegevens die het departement Omgeving verwerkt in het kader van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure.¹²

4.12. Verscheidene bepalingen van het ontwerp (meer bepaald de artikelen 15, 19, 40 en 44) schrijven voor dat de initiatiefnemer die vrijblijvend participatie organiseert, de resultaten van die participatie kan meedelen aan het VECM. Daarvoor wordt rechtsgrond gezocht in

⁹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹⁰ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

¹¹ Adv.RvS 76.183/16 van 21 mei 2024 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de modaliteiten inzake de toekenning en het beheer van het anoniem identificatienummer voor gerechtsdeskundigen en voor beëdigd vertalers, tolken en vertalers-tolken, zoals bedoeld in artikel 555/11, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek’, opmerking 3.1.3.2.

¹² Zie artikel 14/4, § 4, eerste en tweede lid, van het decreet van 25 april 2014, zoals gewijzigd bij het (nog niet in werking getreden) decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit’.

artikel 4.4.2, § 3, van het DABM (voor de artikelen 15 en 19 van het ontwerp) en in artikel 4.4.3, § 3, van het DABM (voor de artikelen 40 en 44 van het ontwerp). Die artikelen bevatten echter geen machtiging aan de Vlaamse Regering, maar er kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met de voormelde decretale bepalingen.

4.13. De artikelen 69 tot 155 van het ontwerp bevatten wijzigingsbepalingen, teneinde verschillende besluiten van de Vlaamse Regering¹³ af te stemmen op de nieuwe invulling van de milieueffectrapportage. Het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage’ bevat geen algemene machtiging om besluiten aan te passen met het oog op de uitvoering van de nieuwe decretale regeling inzake de milieueffectrapportage.

Dat betekent dat er een beroep moet worden gedaan op de decretale bepalingen die de te wijzigen bepalingen tot rechtsgrond strekken. Het staat niet aan de Raad van State om deze bepalingen in de plaats van de stellers van het ontwerp te identificeren, zeker niet in de beperkte tijd waarover hij beschikt voor het onderzoek van dit omvangrijke ontwerp. De stellers van het ontwerp zullen die rechtsgronden alsnog moeten identificeren en vermelden in de aanhef van het ontwerp.

4.14. Artikel 156 van het ontwerp voorziet in de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2023 ‘tot regeling van de grensoverschrijdende raadpleging bij milieueffectbeoordeling van projecten van andere landen of gewesten, vermeld in artikel 4.3.9, § 5, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake

¹³ Er worden meer bepaald wijzigingen aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 ‘houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid’ (artikelen 69 tot 72 van het ontwerp), het besluit van de Vlaamse Regering van 26 maart 2004 ‘houdende regels tot uitvoering van het oppervlaktedelstoffendecreet’ (artikelen 73 en 74 van het ontwerp), het besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2006 ‘houdende de vaststelling van de regels voor de scheiding tussen de gemeentelijke en bovengemeentelijke saneringsverplichting en de vaststelling van de zoneringsplannen’ (artikel 75 van het ontwerp), het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 ‘houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage’ (artikelen 76 tot 78 van het ontwerp), het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 (artikelen 79 tot 83 van het ontwerp), het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is’ (artikel 84 van het ontwerp), het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten’ (artikelen 85 tot 106 van het ontwerp), het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’ (artikelen 107 tot 130 van het ontwerp), het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘betreffende nadere regels voor de milieueffectrapportage over projecten en de omgevingsveiligheidsrapportage’ (artikelen 131 tot 139 van het ontwerp), het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 ‘houdende nadere regels voor de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden’ (artikel 140 van het ontwerp), het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019 ‘tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid’ (artikelen 141 en 142 van het ontwerp), het besluit van de Vlaamse Regering van 20 november 2020 ‘over de regionale mobiliteitsplannen met integratie van de milieueffectrapportage’ (artikelen 143 tot 149 van het ontwerp) en het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021 ‘tot uitvoering van diverse bepalingen uit de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het toezicht op de naleving van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen’ (artikelen 150 tot 155 van het ontwerp).

milieubeleid'. De rechtsgrond voor die besluiten wordt geboden door bepalingen die eveneens met ingang van 1 december 2025¹⁴ worden opgeheven bij artikel 2 van het decreet van 17 mei 2024 'tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage', waarbij hetzelfde decreet tegelijkertijd soortgelijke machtigingen opnieuw in het DABM invoegt.

Voor de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 kan de rechtsgrond worden gevonden in artikel 4.3.3, § 1, 1° en 2°, van het DABM, alsook in de algemene uitvoeringsbevoegdheid,¹⁵ gelezen in samenhang met artikel 2 van het voormelde decreet van 17 mei 2024.

Voor de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 wordt de rechtsgrond geboden door artikel 4.3.5, § 1, tweede lid, artikel 4.4.2, §§ 1, derde lid, en 5, derde lid, en artikel 4.4.6, § 1, vierde lid, van het DABM.

Voor de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2023 kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 4.1.6, tweede lid, van het DABM.

4.15. De artikelen 157 en 158 van het ontwerp voorzien in overgangsbepalingen. Daarvoor wordt rechtsgrond gezocht in artikel 139 van het decreet van 17 mei 2024 'tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage', dat echter geen delegatie bevat aan de Vlaamse Regering. Aangezien de ontworpen overgangsbepalingen in het verlengde liggen van die decretale bepaling en er de nadere uitvoering van vormen, met verwijzing naar de relevante thans nog geldende uitvoeringsbepalingen, kan ervoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met de voormelde decretale bepaling.

4.16. Artikel 159 van het ontwerp bepaalt de inwerkingtreding van het decreet van 17 mei 2024 'tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage' op 1 december 2025. Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 141, eerste lid, van dat decreet.

VORMVEREISTEN

5. Titel 5 van het ontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene Verordening Gegevensbescherming)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een

¹⁴ Zie artikel 141 van dat decreet, alsook artikel 159 van het ontwerp.

¹⁵ Namelijk voor de opheffing van bijlage II van dat besluit, die ter uitvoering van het huidige artikel 4.3.2, § 2, van het DABM de lijst met de ontheffingsplichtige projecten omvat. Voor dat onderdeel van het op te heffen besluit is immers geen rechtsgrond meer voorhanden vanaf de inwerkingtreding van het voormelde decreet van 17 mei 2024.

verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit of de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Zoals blijkt uit het aan de Raad van State bezorgde dossier werd het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie gevraagd maar nog niet bekomen. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁶ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

6.1. Artikel 28 en bijlage 2 van het ontwerp sommen de projecten op waarvoor (minstens)¹⁷ een project-m.e.r.-screening moet worden uitgevoerd. De verplichting om een ontheffing van de milieueffectrapportageplicht te vragen voor bepaalde categorieën van projecten wordt bij artikel 2 het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage’ opgeheven,¹⁸ waarbij het om advies voorgelegde ontwerp de categorie van ontheffingsplichtige projecten integraal overhevelt naar de screeningsbijlage.¹⁹

Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, dat het recht op bescherming van een gezond leefmilieu tot de erin verankerde economische, sociale en culturele rechten rekent, bevat een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.²⁰ De opname van het *standstill*-beginsel in

¹⁶ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

¹⁷ De initiatiefnemer kan er altijd voor opteren om een milieubeoordeling in de vorm van een project-MER op te maken, overeenkomstig artikel 4.3.3, § 3, eerste lid, van het DABM, zoals ingevoegd bij artikel 28 van het decreet van 17 mei 2024.

¹⁸ Deze ontheffingsplicht maakt een (niet uitdrukkelijk in richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ vermelde) bijzondere vorm van screening uit, die een afwijkende screeningstoets inhoudt die moet worden uitgevoerd voor projecten vermeld in bijlage III bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’.

¹⁹ Overeenkomstig artikel 30, derde lid, van het ontwerp kan de Vlaamse Regering een modelformulier ter beschikking stellen voor de vorm en inhoud van de project-m.e.r.-screening. Daarover bevraagd, stelde de gemachtigde: “Het reeds bestaand formulier in het Omgevingsloket is inderdaad een voorbeeld van een modelformulier waarmee aan de initiatiefnemer de ondersteuning wordt geboden wat betreft de vorm en de inhoud van de project-m.e.r.-screening. Het is echter mogelijk dat het in de toekomst wenselijk zou zijn om ook voor andere vergunningen een modelformulier ter beschikking te stellen die de vorm en inhoud weergeeft van een project-m.e.r.-screening voor dat type vergunning. Om deze reden werd deze mogelijkheid in artikel 30 van het ontwerp voorzien.”

²⁰ Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; GwH 21 december 2023, nr. 177/2023, B.2.4.

artikel 1.2.1, § 2, van het DABM verleent er in die context een specifieke juridische waarde aan.²¹ Die verplichting ontzegt de overheid evenwel niet de bevoegdheid om te oordelen hoe het door artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.²²

6.2. In advies 75.312/16 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage’, heeft de Raad van State reeds opgemerkt dat de opheffing van de ontheffingsprocedure als zodanig niet in strijd is met het internationaalrechtelijk kader en op regelgevend niveau geen aanzienlijke achteruitgang oplevert van het beschermingsniveau. Daarbij stelde de Raad dat “[o]pdat dit in de praktijk ook zo zou zijn, (...) enerzijds in de te nemen uitvoeringsbesluiten op een doordachte wijze de nieuwe opdeling tussen MER-plichtige en screeningsplichtige projecten [dient] te worden gemaakt, en (...) anderzijds de nodige maatregelen genomen [dienen] te worden opdat de bevoegde overheden voldoende vertrouwd zullen zijn met deze materie en toegang hebben tot de vereiste expertise”.²³ Bijgevolg moet worden nagegaan of aan deze voorwaarden voldaan is.

6.3. In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt de keuze voor een integrale verschuiving van de ontheffingsplichtige projecten naar de categorie van screeningsplichtige projecten, vervat in bijlage 2 bij het ontwerp, als volgt toegelicht:

“Artikel 28.

Dit artikel geeft uitvoering aan nieuw artikel 4.3.3., §1, DABM. In bijlage 1 bij dit besluit zijn de categorieën van projecten opgenomen die conform artikel 4.3.3, §1, 1°, DABM aan een milieubeoordeling worden onderworpen en waarvoor een project-MER moet worden opgesteld. In bijlage 2 bij dit besluit zijn de categorieën van projecten opgenomen die conform artikel 4.3.3, §1, 2° DABM aan een screening of een milieubeoordeling worden onderworpen.

De bijlagen in voorliggend besluit zijn het resultaat van een oefening tot samenvoeging van de categorieën van projecten van bijlage I en III opgenomen in de bijlagen bij het project-m.e.r.-besluit van 10 december 2024 na afschaffing van bijlage II. De verschuiving van alle projecten uit bijlage II naar de screeningbijlage (nieuwe bijlage II) betekent niet dat er minder aandacht komt voor milieueffecten. Elk project wordt immers nog steeds onderworpen aan een verplichte project-m.e.r.-screening, die de aanzienlijkheid van milieueffecten moet beoordelen. Deze screening moet rekening houden met de criteria uit bijlage I van het DABM (aard van het project, locatie, de soort en kenmerken van potentiële effecten), zoals ook vereist door Europese project-mer-richtlijn 2011/92/EU.

²¹ *Parl.St.* VI.Parl. 1994-95, nr. 718/1, 24; RvS 2 mei 2019, nr. 244.351, vzw Aktiegroep Leefmilieu Kempen, nr. 33; RvS 8 februari 2021, nr. 249.746, vzw Aktiegroep Leefmilieu Kempen, nr. 22; RvS 19 november 2021, nr. 252.163, *Monsieurs e.a.*, nr. 9.2; adv.RvS 74.986/16 van 4 januari 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het VLAREL van 19 november 2010 en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de waterregelgeving betreft’, opmerking 23.1; adv.RvS 75.312/16 van 6 maart 2024, *l.c.*, opmerking 6.

²² GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1; GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.4.

²³ Adv.RvS 75.312/16 van 6 maart 2024, *l.c.*, opmerking 8.

De afschaffing van de ontheffing en het behouden van slechts twee sporen (MER-plicht van rechtswege en [screeningsgerechtigd]) is een vereenvoudiging waarmee maximale afstemming van de project-mer-richtlijn wordt nagestreefd. De richtlijn vereist immers geen afzonderlijke ontheffingsprocedure, maar laat toe dat de beoordeling via een screening gebeurt, zolang die aan de vereisten voldoet. Dit komt de rechtszekerheid en de toegankelijkheid van de procedure ten goede.

Met het m.e.r. decreet van 17 mei 2024 werd de mogelijkheid om een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de plicht tot opmaak van een MER opgeheven zoals gemotiveerd in de memorie van toelichting bij het decreet. Er is voortaan enkel nog sprake van MER-plichtige of screeningsgerechtigde projecten. Met voorliggend besluit worden de ontheffingsrubrieken van de huidige bijlage II van het project-m.e.r.-besluit gevat door en opgenomen in de rubrieken van de nieuwe bijlage 2 (screeningsbijlage), i.e. voor projecten waarvoor (minstens) een screening of milieubeoordeling moet gebeuren. Voor elk van deze rubrieken dient dus nagegaan te worden of er mogelijke aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn en alsnog de opmaak van een MER nodig is. Deze beleidskeuze is in lijn met de Europese richtlijn en zo wordt goldplating vermeden om het level playing field te waarborgen. Het aantal jaarlijkse ontheffingen is echter beperkt tot een 50-tal aanvragen.

[Te] allen tijde kan een initiatiefnemer verkiezen om onmiddellijk een MER op te maken zoals ook voorzien in het m.e.r. decreet van 17 mei 2024 en voorliggend besluit.

Het VECM biedt een digitale screeningstool aan ter ondersteuning van initiatiefnemers van projecten om de m.e.r. screening uit te voeren. Deze digitale tool moet de bevoegde overheid helpen bij de beslissing over de screening naar mogelijke aanzienlijke effecten.”

6.4. Op de vraag om een meer concrete onderbouwing van de verantwoording van de ontworpen uitbreiding van de lijst van screeningsplichtige projecten in het licht van het *standstill*-beginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De loutere overheveling van de oorspronkelijke bijlage II-projecten waarvoor een ontheffing kon worden aangevraagd naar de nieuwe bijlage van het besluit (screening) zal voor de bescherming van het leefmilieu geen verschil uitmaken.

Overeenkomstig huidige regeling kunnen bijlage II-projecten slechts ontheven worden van de verplichting om een project-MER op te maken indien aangetoond kan worden dat ze toch geen aanzienlijke milieueffecten veroorzaken overeenkomstig de doelstellingen van de MEB-richtlijn en het team Omgevingseffecten akkoord gaat met de motivatie. Na overheveling van deze projecten naar de nieuwe bijlage zal dit principe niet anders zijn, omdat ook bij projecten waarvoor een screening kan worden opgemaakt deze screening pas zal volstaan als daaruit blijkt dat er geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn. Enkel de overheid die oordeelt over het onderzoek wijzigt. In beide gevallen zal aldus voor projecten waarvoor aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn alsnog een project-MER moeten worden opgemaakt.

Deze wijziging komt dan ook neer op een loutere hervorming van een aspect in de formele m.e.r.-procedures dat niet vereist wordt door de MEB-richtlijn en in de praktijk geen echte meerwaarde voor de procedure heeft, en zal geenszins tot een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu leiden. Ook het Grondwettelijk Hof heeft reeds in die zin geoordeeld dat een loutere wijziging in de procedure die geen meerwaarde biedt, geen aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu uitmaakt en artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet aldus niet schendt (Zie GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, overw. B.18.2).”

6.5. De vraag rijst of de inkanteling van de ontheffingsplichtige projecten in de categorie van de screeningsplichtige projecten een loutere procedurele wijziging uitmaakt, met andere woorden of de beoordeling door het Grondwettelijk Hof in het door de gemachtigde geciteerde arrest nr. 6/2021 van 21 januari 2021, ook in dit geval toepasbaar is. In dat arrest moest het Hof oordelen over het schrappen van een (eerste) openbaar onderzoek dat betrekking had op het ontwerpbestek van een te verrichten effectenstudie, terwijl het project op zich, samen met de effectenstudie, later aan een (tweede) openbaar onderzoek werd onderworpen. Aangezien het bestaan van twee opeenvolgende openbare onderzoeken over eenzelfde project verwarring creëerde en het eerste van die twee geen echte meerwaarde voor de procedure inhield in termen van inspraak van het publiek, besloot het Hof dat er geen aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu voorlag.²⁴

In dit geval is echter het tijdstip van de beoordeling verschillend tussen de ontheffingsplichtige projecten (waarvoor de ontheffing moet worden beoordeeld voorafgaand aan het indienen van de vergunningsaanvraag) en de screeningsplichtige projecten (waarvoor de screeningsnota wordt ingediend als onderdeel van het vergunningsdossier).²⁵

Daar komt nog bij dat de beoordelingsbevoegdheid verschuift van de Vlaamse administratie naar de bevoegde vergunningverlenende overheden.²⁶ Dit zou kunnen leiden tot schaalproblemen bij openbare besturen. Dat zou kunnen worden ondervangen door de toegang tot de expertise van het VECM, maar zoals reeds is uiteengezet in advies 75.312/16, vereist dat ook dat die expertise daadwerkelijk toegankelijk en aanwezig is wanneer de bevoegde overheden menen nood te hebben aan die expertise.

In het licht daarvan verdient het aanbeveling om het verslag aan de Vlaamse Regering aan te vullen met een uiteenzetting over de maatregelen die ervoor zorgen dat geen aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu voorligt en zelfs maken dat, zoals de gemachtigde voorhoudt, de ontworpen regeling in dat opzicht “geen verschil [zal] uitmaken”.

²⁴ GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.17.1-B.18.2.

²⁵ Hetgeen op zichzelf in de rechtsleer al aanleiding heeft gegeven tot de vraag of dit wel in overeenstemming is met de opzet van de Europese richtlijnen inzake milieueffectrapportage, omdat zelfs indien de m.e.r.-screening tot de conclusie zou leiden dat alsnog een project-MER moet worden opgemaakt, dit geen invloed heeft kunnen uitoefenen op de vormgeving van het project. Zie: LAVRYSEN L., “De wijzigingen van de Europese en Vlaamse regelgeving inzake milieueffectrapportage voor projecten (2014-17) – *Nova lex, melior lex?*”, *TMR* 2017/3, 256, 258-259.

²⁶ Overigens blijkt uit de memorie van toelichting bij het decreet van 18 december 2002 ‘tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage’ dat destijds de zeer bewuste keuze werd gemaakt de bevoegdheid om ontheffingsbeslissingen te nemen toe te vertrouwen aan de administratie en niet aan de politieke overheid, omdat deze beslissing in hoofdorde op wetenschappelijke motieven is gebaseerd en geen politieke beslissing uitmaakt (*Parl.St.* VI.Parl. 2001-2002, nr. 1312/1, 103).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De rubriek ‘Rechtsgrond’ van de aanhef moet worden aangepast in het licht van wat is uiteengezet in de opmerkingen 4.1 tot 4.16.

Artikelen 23 en 48

8. Bij de artikelen 23 en 48 van het ontwerp wordt de Vlaamse minister bevoegd voor omgeving en landbouw (hierna: de minister) gemachtigd om “de modaliteiten [lees: nadere regels] en voorwaarden [te] bepalen waaronder de opmerkingen [in het kader van het openbaar onderzoek] ingediend kunnen worden”.

Een delegatie aan een minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De vraag rijst of de mogelijkheid om voorwaarden te bepalen waaronder opmerkingen in het kader van het openbaar onderzoek kunnen worden ingediend, voldoende afgebakend is om als bijkomstig of detailmatig te worden aangemerkt. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Deze machtiging heeft inderdaad slechts betrekking op technische en detailmatige modaliteiten en voorwaarden bij de indiening van een standpunt. Het is niet de bedoeling van deze bepaling dat de minister inhoudelijke voorwaarden kan bepalen voor wanneer de indiening van een standpunt kan worden toegelaten. Deze machtiging werd echter voornamelijk voorzien voor het geval dat in de toekomst voor bepaalde projecten een uniforme wijze wordt voorzien voor de indiening van standpunten tijdens het openbaar onderzoek en het vereist zou zijn de technische en detailmatige modaliteiten hiervan te regelen. Indien nodig kan dit nog verder verduidelijkt worden in het verslag dan wel aangepast worden in het Besluit om te verzekeren dat deze machtiging niet oneigenlijk zal worden toegepast.”

Gelet op de toelichting van de gemachtigde, is het raadzaam om de ontworpen machtigingen terug te snoeien tot het vaststellen van de nadere regels voor het indienen van de opmerkingen en de verwijzing naar de voorwaarden te schrappen.

Artikel 31

9. Artikel 31, vierde lid, van het ontwerp bepaalt dat de bevoegde overheid bij de beslissing over de screening rekening houdt met de resultaten van de voorafgaande controles die zijn verricht, of met de beoordelingen van de effecten op het milieu die zijn gemaakt met toepassing van titel IV van het DABM of met toepassing van andere gewestelijke of federale regelgeving. Op de vraag welke “voorafgaande controles” worden bedoeld en of daarbij ook verslagen van vaststelling en/of processen-verbaal in het kader van een bestuurlijk handhavingstraject of een strafrechtelijke procedure kunnen worden betrokken, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De bevoegde overheid zal rekening moeten houden met de informatie die door de initiatiefnemer wordt aangereikt alsook alle andere beschikbare beoordelingen die relevant

kunnen zijn voor het project. Dit reikt uiteraard slechts uitsluitend tot de beschikbare beoordelingen en informatie. De inhoud van verslagen van vaststelling en processen-verbaal in het kader van een handhavingstraject of een strafrechtelijke procedure kunnen uiteraard slechts meegenomen worden voor zover deze beschikbaar zijn voor de bevoegde overheid.”

Die invulling van het begrip “voorafgaande controles” lijkt ruimer te zijn dan de interpretatie die de Europese Commissie eraan heeft gegeven.²⁷ Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om, voor zover hiermee daadwerkelijk een dermate ruime interpretatie wordt beoogd, dat te verduidelijken in het verslag aan de Vlaamse Regering.

Artikel 33

10. Overeenkomstig artikel 33, eerste lid, van het ontwerp is de beslissing over de screening raadpleegbaar voor het publiek “gedurende een termijn van minstens dertig dagen en maximaal tot vijfenveertig dagen na de bekendmaking van de beslissing over de vergunningsaanvraag van het project”. Aangezien de termijn van minstens dertig dagen niet wordt gekoppeld aan de bekendmaking van de vergunningsbeslissing, lijkt het niet uitgesloten dat de beslissing over de screening wordt bekendgemaakt vooraleer een besluit is genomen door de vergunningverlenende overheid, en deze vervolgens na dertig dagen – reeds voor de bekendmaking van een vergunningsbeslissing – wordt verwijderd. Bovendien *kan* de bevoegde overheid de beslissing over de screening ter inzage leggen tijdens het openbaar onderzoek, maar is zij hiertoe geenszins verplicht.

Op de vraag of dit spoort met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het is de bedoeling van deze bepaling dat de vermelding ‘na de bekendmaking van de beslissing over de vergunningsaanvraag’ ook van toepassing is op de termijn van minstens dertig dagen. De bepaling dient gelezen te worden zodat gedurende een termijn van minstens dertig dagen en maximaal vijfenveertig dagen na de bekendmaking van de beslissing de screeningsbeslissing voor het publiek raadpleegbaar moet zijn. In het verslag wordt bij deze bepaling dan ook toegelicht dat dit is afgestemd op de bekendmakingstermijn van de omgevingsvergunningsbeslissing. Deze termijn wordt voorzien om ervoor te zorgen dat de nodige informatie het betrokken publiek kan bereiken en de nodige tijd biedt om hier kennis van te nemen alsook het publiek de mogelijkheid te bieden tijdens die termijn een eventueel jurisdictioneel beroep tegen het project in te stellen. Indien nodig kan dit nog verder verduidelijkt worden in het verslag dan wel aangepast worden in het Besluit zodat er geen enkele twijfel over kan bestaan dat de termijn van minstens dertig dagen ook van toepassing is na bekendmaking van de beslissing over de vergunningsaanvraag.”

²⁷ Dit begrip stamt uit artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/92/EU waarin gewag wordt gemaakt van “de resultaten van voorafgaande controles of op grond van andere milieuwetgeving van de Unie dan deze richtlijn uitgevoerde beoordelingen van de effecten op het milieu”. In de interpretatiehandleiding wordt de term “the results of preliminary verifications or assessments” nader toegelicht als “the results of preliminary verifications (e.g. analysis or studies carried out relevant for the Project)”. Zie Europese Commissie, *Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Screening*, 2017, 49 (<https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/a9f8a19a-fba5-440f-abf2-29d3f9ed7a63/details?download=true>).

Dit moet worden verduidelijkt in de tekst van het ontwerp.

Artikel 159

11. De inwerkingtreding van het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage’ wordt bij artikel 159 van het ontwerp bepaald op 1 december 2025.

Artikel 141, eerste lid, van het voormelde decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding ervan vaststelt, met uitzondering van de artikelen 7, 45, 49, 97, 115, 117, 127, 129, 134, 136 en 138, en ten laatste op 1 december 2025. Artikel 141, tweede lid, van hetzelfde decreet stelt dat de in het eerste lid vermelde artikelen in werking treden op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en ten laatste op 1 juni 2029. De gemachtigde bevestigde dat het niet de bedoeling is dat de artikelen 7, 45, 49, 97, 115, 117, 127, 129, 134, 136 en 138 van dat decreet in werking treden op 1 december 2025.

Artikel 159 van het ontwerp moet dan ook worden aangepast om de voormelde artikelen uit te zonderen van de inwerkingstelling.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE