



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.395/1
van 21 april 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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 milieubeleid’

Op 3 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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 milieubeleid’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 april 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 april 2023.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering voorziet, wat het Vlaamse Gewest betreft, in de gedeeltelijke omzetting van de artikelen 7 en 9 van richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 van het Europees Parlement en de Raad ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’, wat betreft de grensoverschrijdende raadpleging van voorgenomen projecten uit andere staten, gewesten of de federale overheid met mogelijk aanzienlijke effecten op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

De gemachtigde verstrekke de volgende bijkomende toelichting bij de strekking van de ontworpen regeling:

“Het ontwerpbesluit wil uitvoering geven aan zijn antwoord aan de Europese Commissie op EU-inbreukzaak 2020/2344: niet-conforme omzetting Richtlijn 2011/92, zoals gewijzigd door Richtlijn 2014/52/EU (ingebrekestelling o.g.v. artikel 258 VWEU in brief dd. 3-12-2020, ref; C(2020) 7818 final). In de ingebrekestelling voert de Europese Commissie aan dat zij in Vlaamse wetgeving geen omzettingsbepalingen heeft gevonden voor artikel 7, lid 3 a) en b) en 9, lid 2 van richtlijn 2011/92/EU. In zijn antwoord op de ingebrekestelling heeft het Vlaamse Gewest gezegd te zullen voorzien in omzettingsbepalingen.

Voor plan-MER heeft de EU COM geen opmerkingen geformuleerd op de wijze waarop de verplichtingen in de plan-MER-richtlijn werden omgezet.

Voor plan-MER bevat het DABM op vandaag reeds meer uitgewerkte bepalingen tot regeling van de grensoverschrijdende consultatie voor plan-MER (4.2.3.§3quater, 4.2.4.§1, 4.2.6.§3, 4.2.8.§5, 4.2.11.§2...).”

3. Het ontworpen besluit vindt in essentie rechtsgrond in artikel 4.3.9, § 5, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM). Op te merken valt wel dat het ontworpen besluit niet beperkt blijft tot het uitwerken van een regeling in de hypothese waarin artikel 4.3.9, § 5, van het DABM, uitdrukkelijk voorziet, namelijk de hypothese waarin de overheid “door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten, vermeld in artikel 4.3.4, § 2, op de hoogte wordt gebracht”, maar ook de hypothese beoogt te regelen waarin een Vlaams bestuur op dat vlak zelf het initiatief neemt en zich daartoe tot de desbetreffende bevoegde autoriteit richt.¹ Het betreft in het laatste

¹ Omtrent de redenen daarvoor deelde de gemachtigde het volgende mee: “Met voorliggend ontwerp van besluit wenst men alle mogelijke gevallen te dekken waarbij de Vlaamse overheid op de hoogte wordt gebracht (art 4.3.9 § 5 DABM) van een buitenlands project of een project uit ander gewest dat mogelijks effecten heeft op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Het is immers mogelijk dat een andere lidstaat of gewest de verplichting het Vlaams gewest op de hoogte te brengen (via notificatie) volgens de project-mer-richtlijn niet naleeft en dat Vlaamse overheid of een andere overheid op Vlaams grondgebied zelf via andere kanalen (bv media) kennis neemt van het

geval een hypothese die weliswaar verschilt van die waarvan uitdrukkelijk melding wordt gemaakt in artikel 4.3.9, § 5, van het DABM, maar die daarmee ongetwijfeld samenhangt en inherent een aspect uitmaakt van de problematiek van grensoverschrijdende raadpleging die in de voornoemde decretale bepaling wordt beoogd.² Om die reden mag ervan worden uitgegaan dat daarvoor een rechtsgrond kan worden gevonden in de algemene bevoegdheid waarover de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ beschikt om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met artikel 4.3.9, § 5, van het DABM.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen onder randnummer 3 is opgemerkt in verband met de rechtsgrond voor het ontwerp, dient in de rubriek “Rechtsgrond”, in de aanhef ervan, tevens melding te worden gemaakt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 2

5. In de omschrijving van het begrip “bevoegde autoriteit”, in artikel 2, 1°, van het ontwerp, wordt benevens van “een andere lidstaat van de Europese Unie” en “een ander gewest” tevens melding gemaakt van “de federale overheid bevoegd voor mariene gebieden”. Ter wille van de coherentie van de ontworpen regeling dient, waar nodig, telkens consequent melding te worden gemaakt van “andere staten, gewesten en de federale overheid” en niet louter van “andere staten en gewesten”.³

6. In de omschrijving van het begrip “notificatie”, in artikel 2, 6°, van het ontwerp, wordt onder e) telkens melding gemaakt van de “bevoegde instanties”. Aan de gemachtigde werd gevraagd waarin deze terminologie verschilt van het in artikel 2, 1°, omschreven begrip (“bevoegde autoriteit”). De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De bewoording/terminologie van punt 6° van artikel 2 van voorliggend besluit is een overname van artikel 6 (2) punt c) van de project-mer-richtlijn. In de richtlijn wordt met instantie de instantie of instanties bedoeld die de lidstaten aanwijzen om de taken uit te voeren, die uit de richtlijn voortvloeien. Men bedoelt hiermee eigenlijk hetzelfde.”

Er dient in het ontwerp een eenvormige terminologie te worden gebruikt voor begrippen die inhoudelijk identiek zijn. Om die reden zouden in artikel 2, 6°, e), van het ontwerp,

project en vervolgens aan de andere lidstaat of gewest vraagt via notificatie op de hoogte te worden gebracht. Om dan toch de nodige inspraak te garanderen voor zowel de burgers als overheden op het Vlaams grondgebied over het project in kwestie lijkt het ons aangewezen dus ook in die gevallen te voorzien in een procedure tot consultatie en aldus te voorzien in een volledige omzetting van de voormelde artikelen van de richtlijn.”

² In zover de federale overheid, bevoegd voor mariene gebieden, voor de toepassing van de ontworpen regeling als een “bevoegde autoriteit” wordt beschouwd, kan deze worden gelijkgesteld met een “gewest” in de zin van artikel 4.3.9, § 5, van het DABM.

³ Zoals in het opschrift van de hoofdstukken 2 en 3 van het ontwerp.

de woorden “bevoegde instanties” telkens beter worden vervangen door de woorden “bevoegde autoriteiten”, zoals omschreven in artikel 2, 1°, van het ontwerp.

Artikel 3

7. Rekening houdend met de omschrijving van het begrip “bevoegde autoriteit”, in artikel 2, 1°, van het ontwerp, dienen in artikel 3, eerste lid, de woorden “van een andere staat of een ander gewest” te worden weggelaten. De betrokken woorden zijn niet enkel overbodig, maar zijn tevens onvolledig in zover er geen melding wordt gemaakt van de federale overheid.

Artikel 6

8. Overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van het ontwerp, wordt de door de bevoegde autoriteit aan het departement meegedeelde informatie binnen een redelijke termijn digitaal ter beschikking gesteld van het publiek op een centraal portaal. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde mee dat “[d]e URL (...) op dit moment nog niet gekend [is] en (...) dus nog niet [kan] ingeschreven worden in het besluit.” Hieruit kan worden afgeleid dat het bepaalde in artikel 6 van het ontwerp nog niet toepasbaar is in de praktijk. De vraag rijst derhalve of de inwerkingtreding van artikel 6 niet het best wordt afgestemd op de operationalisering van het betrokken portaal en of daartoe niet zou kunnen worden overwogen om de minister er in het ontwerp mee te belasten om, binnen een bepaalde termijn, in de inwerkingtreding van artikel 6 te voorzien, rekening houdend met de voornoemde operationalisering.⁴

9. Aan het einde van artikel 6, derde lid, van het ontwerp, dient het woord “overeengekomen” te worden vervangen door de woorden “overeen te komen”.

Artikel 10

10. In artikel 10, eerste en vierde lid, van het ontwerp, wordt telkens melding gemaakt van een termijn van “dertig dagen”. Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom ter zake niet is geopteerd voor een parallellisme met de beroepstermijn van zestig dagen bij de Raad van State en of het niet tevens aanbeveling verdient om de beroepsmogelijkheden te vermelden. De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

⁴ Waarbij dan de “*uniform resource locator*” (URL) minstens in verkorte vorm in de tekst van het betrokken ministerieel besluit zou kunnen worden weergegeven (zie, wat dat betreft, GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.026, B.54.4 – B.54.5).

“Het Vlaamse Gewest stelt de vergunningsbeslissing ter beschikking zoals zij door de andere lidstaat, ander gewest, federale overheid aan het Vlaamse Gewest is overgemaakt. Het ‘Vlaamse’ publiek zal dus kennis kunnen nemen van de beroepsmogelijkheden en -termijn indien die door de andere lidstaat, ander gewest, federale overheid worden meegedeeld.

De beroepstermijnen in het buitenland zijn ons niet bekend (worden vaak niet meegedeeld). Daarom is de ontworpen regeling gebaseerd op de termijnen waarin omgevingsvergunningendecreet en -besluit voorzien bij publicatie van de beslissing houdende de omgevingsvergunning. Ook voor andere gewesten betreft het niet steeds een beroep(stermijn) bij de Raad van State.

Uit praktijk is gebleken dat de beroepsmogelijkheden en -termijnen veelal niet worden meegedeeld. Deze zouden echter in de beslissing moeten vervat zitten. Het lijkt ons niet aangewezen noch mogelijk om in dit besluit alle soorten mogelijke beroepsmogelijkheden op te nemen (verschillende niveaus, instanties, soorten besluiten/vergunningen, administratief of gerechtelijk, binnen of buiten België...). Wel kan worden voorzien in een bepaling die zegt dat de termijn van ter beschikking stelling van de vergunningsbeslissing via het centraal portaal 30 dagen bedraagt, tenzij de vergunningsbeslissing een beroepstermijn meedeelt die langer is dan 30 dagen. In dat laatste geval zal de vergunningsbeslissing gedurende die termijn ter beschikking worden gesteld via het centraal portaal.”

Er kan worden ingestemd met het door de gemachtigde geformuleerde voorstel. Tevens kan erop worden gewezen dat de betrokken informatie systematisch zou kunnen worden opgevraagd bij de bevoegde autoriteit en vervolgens toegevoegd aan het portaal. Dit zou niet alleen de transparantie en de rechtsbescherming van het publiek bevorderen, maar ook de coherentie en de effectiviteit van het gecentraliseerd inspraakplatform ten goede komen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME