



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.928/16
van 21 februari 2024

avis 74.928/16
du 21 février 2024

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
13 februari 2006 betreffende
de beoordeling van de
gevolgen voor het milieu van
bepaalde plannen en
programma’s en de inspraak
van het publiek bij de
uitwerking van de plannen en
programma’s in verband met
het milieu’

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
13 février 2006 relatif à
l’évaluation des incidences de
certains plans et programmes
sur l’environnement et à la
participation du public dans
l’élaboration des plans et des
programmes relatifs à
l’environnement’

Op 21 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 13 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2024.

*

Le 21 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 13 février 2006 relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement’.

L'avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 13 février 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2024.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van de wet van 13 februari 2006 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma’s in verband met het milieu’ (hierna: SEA-wet).

2.2. Ten eerste wordt de lijst van plannen of programma’s waarvoor in elk geval een milieueffectenbeoordeling vereist is, geactualiseerd (artikel 9 van het voorontwerp).

2.3. Ten tweede wordt de SEA-wet aangepast aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zodat de overeenstemming wordt verzekerd met de meest recente interpretatie van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: plan-MER-richtlijn). Zo wordt de onafhankelijkheid, objectiviteit en neutraliteit van het adviescomité voor de beoordelingsprocedure van de effecten van de plannen en programma’s die aanzienlijke effecten kunnen hebben op het milieu (hierna: comité) thans wettelijk gewaarborgd (artikel 8).² De uitzondering voor het opstellen van een milieueffectenrapportage voor plannen of programma’s “die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal” niveau, wordt opgeheven (artikel 10).³

2.4. Ten derde worden de procedures vastgesteld door de SEA-wet op verschillende punten vereenvoudigd. Meer specifiek zal de beslissing of een plan of programma eventueel aan een milieueffectenbeoordeling moet worden onderworpen niet langer door de Koning na overleg in de Ministerraad worden vastgesteld (artikel 11). Voor het opstellen van een milieueffectenrapport zal beroep moeten worden gedaan op een extern onafhankelijk natuurlijk of rechtspersoon, die de nodige deskundigheid bezit (artikelen 14 en 15). De wijze waarop het comité advies uitbrengt over het ontwerpregister en het milieueffectenrapport wordt op verschillende punten gewijzigd (artikelen 19 en 20). De opsteller van het plan en programma zal informatie moeten publiceren op zijn website. Er wordt verduidelijkt dat de publieksraadplegingen langer dan zestig dagen mogen duren als de opsteller dan opportuun vindt (artikel 23). Het overzicht van maatregelen die worden genomen om aanzienlijke gevolgen voor het milieu tegen te gaan, wordt toegevoegd aan de informatie die aan het publiek beschikbaar moet worden gemaakt (artikel 24).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² HvJ 20 oktober 2011, nr. C-474/10, *Seaport (NI)*, overwegingen 34 e.v.

³ Deze uitzondering geldt immers alleen ten aanzien van plannen die op een lokaal beleidsniveau worden opgesteld. Zie HvJ 21 december 2016, nr. C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus*, overwegingen 65 e.v.

2.5. Artikel 26 van het voorontwerp is een overgangsbepaling en stipuleert dat de aan te nemen wet niet van toepassing zal zijn op plannen en programma's waarvoor advies bij het comité is aangevraagd voor de datum van inwerkingtreding.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. De zinsnede “Overwegende dat ... (vermelding van de redenen waarom de dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd);” dient te worden geschrapt.

Artikel 4

4. In artikel 4 van het voorontwerp wordt gestipuleerd dat het comité technische richtlijnen voor de praktische uitvoering van de wet kan opstellen en aan het publiek beschikbaar kan stellen. Uit de tekst van de bepaling noch uit de memorie van toelichting blijkt wat precies de normatieve kracht van deze technische richtlijnen is. Door de gemachtigde werd de volgende toelichting verschaft:

“Deze technische richtlijnen zijn niet bindend maar kunnen opstellers van plannen en programma's helpen en ondersteuning bieden bij het uitvoeren van een milieueffectenbeoordeling. Indien nodig, kan dit verder worden verduidelijkt in de memorie van toelichting. Deze technische richtlijnen zullen worden gepubliceerd op de website van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.”

De juridische waarde van de richtlijnen dient te worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Artikel 6

5. In artikel 6 van het voorontwerp (ontworpen artikel 5, § 2/1, van de SEA-wet), wordt bepaald dat het comité, in de uitoefening van zijn opdrachten, elke persoon mag raadplegen die het nuttig acht, met inbegrip van de opsteller van het plan of het programma, gelijk welke overheid en onafhankelijke experts die competent zijn in milieuaangelegenheden die door het plan of programma kunnen worden beïnvloed.

Aan de gemachtigde werd gevraagd welke overheden precies kunnen worden geraadpleegd:

“Het betreft alle mogelijke relevante overheden en niet enkel federale overheden. Zo kan het van belang zijn dat het Adviescomité gewestelijke administraties kan contacteren waar federale plannen en programma's een impact kunnen hebben op Natura 2000-gebieden die zijn aangeduid door gewestelijke regelgeving. Het Adviescomité dient natuurlijk bij dit contact zijn mandaat te respecteren en niet in de rol van de opsteller van het plan of programma te treden.”

Artikel 9

6.1. Artikel 9 van het voorontwerp past de lijst aan van plannen en programma's die in principe moeten worden voorafgegaan door een milieueffectenbeoordeling aangepast. De verwijzing naar het algemeen programma voor het beheer op lange termijn van het radioactief afval "zoals voorzien in artikel 2, § 3, van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen" wordt bij artikel 9, d), vervangen door een verwijzing naar "de Nationale beleidsmaatregelen, voorzien in artikel 179, § 6, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende budgettaire voorstellen 1979-1980, gewijzigd bij de wet van 3 juni 2014 en de wet van 12 juli 2022" (ontworpen artikel 6, § 1, 1°, vijfde streepje, van de SEA-wet).

6.2. Het huidige artikel 6, § 1, van de SEA-wet is de omzetting van artikel 3, lid 2, van de plan-MER-richtlijn. Die bepaling bevat een lijst van een aantal specifieke programma's waarvoor in principe een milieubeoordeling moet worden gemaakt. Programma's die het kader kunnen vormen voor het verlenen van vergunningen voor projecten met betrekking tot het opslaan van radioactief afval, vallen onder het toepassingsgebied van de voornoemde verplichting.

De vraag rijst aldus waarom de verwijzing naar het algemeen programma voor het beheer op lange termijn van het radioactief afval uit artikel 2, § 3, van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 wordt opgeheven, terwijl deze bepaling nog altijd van toepassing is.

Gevraagd om nadere toelichting, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"De bedoeling is niet om dit algemeen programma te schrappen uit de lijst. Dit algemeen programma vormt nu onderdeel van de Nationale Beleidsmaatregelen bedoeld in artikel 179, § 6, van de wet van 8/8/1980. Het blijft dus nog steeds gedekt door de verplichting om een strategische milieueffectenbeoordeling uit te voeren."

In tegenstelling tot wat de gemachtigde lijkt te suggereren, blijkt uit de tekst van artikel 179 van de wet 8 augustus 1980 niet dat het algemeen beheerprogramma deel uitmaakt van de Nationale Beleidsmaatregelen.⁴ Gelet op de huidige stand van de regelgeving bestaan er juridisch gezien dus twee gelijkaardige types van programma's voor het beheer van radioactief afval naast elkaar, die beide onder het toepassingsgebied van artikel 2, lid 3, van de plan-MER-richtlijn vallen.

Omdat het klaarblijkelijk niet de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp ligt om beide instrumenten parallel aan elkaar te laten bestaan, zal dit moeten worden verduidelijkt in de toepasselijke regelgeving.

6.3. Het feit dat de Nationale Beleidsmaatregelen als plannen en programma's moeten worden aangemerkt die in beginsel het voorwerp moeten uitmaken van een milieueffectenbeoordeling, blijkt nu al uit artikel 179, § 6, tweede lid, van de wet van

⁴ Hoewel de Nationale Beleidsmaatregelen en het algemeen programma voor het beheer op lange termijn van het radioactief afval inhoudelijke verwantschap hebben, moet worden vastgesteld dat de Nationale Beleidsmaatregelen worden vastgesteld bij koninklijk besluit en het algemeen programma wordt vastgesteld door het NIRAS. Het koninklijk besluit van 30 maart 1981 'houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen' vindt bovendien geen rechtsgrond in artikel 179, § 6, van de wet van 8 augustus 1980 'betreffende budgettaire voorstellen 1979-1980'.

8 augustus 1980. Nu die verplichting in de algemene lijst van artikel 6, § 1, van de SEA-wet wordt opgenomen, wordt artikel 179, § 6, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1980 overbodig en wordt dat lid het best opgeheven.

7. In artikel 9, d), van het voorontwerp wordt op statische wijze naar de wet van 8 augustus 1980 verwezen.

Gevraagd of dit de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp ligt, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het is niet de bedoeling om statisch te verwijzen. Het is de bedoeling dat de verwijzing mee evolueert met eventuele toekomstige aanpassingen aan de relevante wetgeving. De vermelding van de wijzigende wetten zal dus weer worden geschrapt.”

Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 25

8. Artikel 25 van het voorontwerp strekt tot opheffing van de artikelen 19 en 21 van de SEA-wet.

In de memorie van toelichting wordt ten onrechte aangenomen dat artikel 21 van de SEA-wet niet meer relevant zou zijn. Artikel 21 van de SEA-wet is een opheffingsbepaling. Een dergelijke bepaling moet evenwel zelf niet opgeheven worden zodra ze geen rechtsgevolgen meer heeft, aangezien het voor de rechtszekerheid belangrijk is om de historiek van een bepaling te kunnen achterhalen en de strekking te kennen van een wet in haar geheel (met inbegrip van de opheffende effecten ervan).

Bijgevolg moet artikel 25 van het voorontwerp worden aangepast zodat het niet langer leidt tot opheffing van artikel 21 van de SEA-wet.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 13 février 2006 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement' (ci-après : loi SEA).

2.2. Premièrement, la liste des plans ou programmes pour lesquels une évaluation des incidences sur l'environnement est en tout cas requise, est actualisée (article 9 de l'avant-projet).

2.3. Deuxièmement, la loi SEA est adaptée à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, afin d'en assurer la conformité à l'interprétation la plus récente de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement' (ci-après : directive plan EIE). Ainsi, l'indépendance, l'objectivité et la neutralité du Comité d'avis sur la procédure d'évaluation des incidences des plans et des programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (ci-après : comité) est actuellement garantie par la loi (article 8) ². L'exception à l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement pour des plans ou programmes « qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local » est abrogée (article 10) ³.

2.4. Troisièmement, les procédures fixées par la loi SEA sont simplifiées sur plusieurs points. Plus spécifiquement, il ne reviendra plus au Roi, après délibération en Conseil des ministres, de décider si un plan ou programme doit éventuellement être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement (article 11). Pour l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, il faudra faire appel à une personne physique ou morale externe indépendante, qui possède l'expertise nécessaire (articles 14 et 15). La manière dont le comité donne un avis sur le projet de registre et le rapport sur les incidences environnementales est modifiée sur plusieurs points (articles 19 et 20). L'auteur du plan et du programme devra publier des informations sur son site Internet. Il est précisé que les consultations publiques peuvent durer plus de soixante jours si l'auteur le juge opportun (article 23). L'aperçu des mesures prises dans la lutte contre les incidences notables sur l'environnement est ajouté aux informations à mettre à la disposition du public (article 24).

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² C.J.U.E., 20 octobre 2011, n° C-474/10, *Seaport (NI)*, considérants 34 et suivants.

³ En effet, cette exception s'applique uniquement aux plans qui sont élaborés à un niveau de pouvoir local. Voir C.J.U.E., 21 décembre 2016, n° C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus*, considérants 65 et suivants.

2.5. L'article 26 de l'avant-projet est une disposition transitoire et prévoit que la loi dont l'adoption est envisagée ne s'appliquera pas aux plans et programmes pour lesquels l'avis du comité a été demandé avant la date d'entrée en vigueur.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Le segment de phrase « Considérant ... (motivation de l'urgence); » doit être supprimé.

Article 4

4. L'article 4 de l'avant-projet dispose que le comité peut formuler et mettre à la disposition du public des lignes directrices techniques pour la mise en œuvre pratique de la loi. Il ne ressort ni du texte de la disposition ni de l'exposé des motifs quelle est précisément la force normative de ces lignes directrices techniques. Le délégué a donné les éclaircissements suivants :

« Deze technische richtlijnen zijn niet bindend maar kunnen opstellers van plannen en programma's helpen en ondersteuning bieden bij het uitvoeren van een milieueffectenbeoordeling. Indien nodig, kan dit verder worden verduidelijkt in de memorie van toelichting. Deze technische richtlijnen zullen worden gepubliceerd op de website van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu ».

La valeur juridique des lignes directrices doit être précisée dans l'exposé des motifs.

Article 6

5. L'article 6 de l'avant-projet (article 5, § 2/1, en projet, de la loi SEA) dispose que le comité peut consulter, dans l'exercice de ses missions, toute personne qu'il juge utile, y compris l'auteur du plan ou du programme, toute autorité publique ainsi que des experts indépendants compétents dans les domaines de l'environnement susceptibles d'être affectés par le plan ou le programme.

Il a été demandé au délégué quelles autorités peuvent être précisément consultées :

« Het betreft alle mogelijke relevante overheden en niet enkel federale overheden. Zo kan het van belang zijn dat het Adviescomité gewestelijke administraties kan contacteren waar federale plannen en programma's een impact kunnen hebben op Natura 2000-gebieden die zijn aangeduid door gewestelijke regelgeving. Het Adviescomité dient natuurlijk bij dit contact zijn mandaat te respecteren en niet in de rol van de opsteller van het plan of programma te treden ».

Article 9

6.1. L'article 9 de l'avant-projet adapte la liste des plans et programmes qui doivent en principe être précédés d'une évaluation des incidences sur l'environnement. L'article 9, d), remplace la référence au programme général de gestion à long terme des déchets radioactifs « prévu à l'article 2, § 3, de l'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles » par une référence visant « les Politiques nationales, prévues dans l'article 179, § 6, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, modifié par la loi du 3 juin 2014 et la loi du 12 juillet 2022 » (article 6, § 1^{er}, 1^o, cinquième tiret, en projet, de la loi SEA).

6.2. L'actuel article 6, § 1^{er}, de la loi SEA transpose l'article 3, paragraphe 2, de la directive plan EIE. Cette disposition contient une liste d'un certain nombre de programmes spécifiques pour lesquels en principe une évaluation des incidences environnementales est requise. Les programmes susceptibles de former le cadre de l'octroi d'autorisations pour des projets relatifs au stockage de déchets radioactifs relèvent du champ d'application de l'obligation précitée.

La question se pose donc de savoir pourquoi la référence au programme général de gestion à long terme des déchets radioactifs prévu à l'article 2, § 3, de l'arrêté royal du 30 mars 1981 est abrogée, alors que cette disposition est encore toujours d'application.

Invité à apporter des précisions, le délégué a répondu ce qui suit :

« De bedoeling is niet om dit algemeen programma te schrappen uit de lijst. Dit algemeen programma vormt nu onderdeel van de Nationale Beleidsmaatregelen bedoeld in artikel 179, § 6, van de wet van 8/8/1980. Het blijft dus nog steeds gedekt door de verplichting om een strategische milieueffectenbeoordeling uit te voeren ».

Contrairement à ce que le délégué semble suggérer, il ne ressort pas du texte de l'article 179 de la loi du 8 août 1980 que le programme général de gestion fait partie des Politiques nationales⁴. Compte tenu de l'état actuel de la réglementation, deux types similaires de programmes de gestion des déchets radioactifs coexistent donc juridiquement, tous deux relevant du champ d'application de l'article 2, paragraphe 3, de la directive plan EIE.

L'intention des auteurs de l'avant-projet n'étant manifestement pas de laisser les deux instruments coexister en parallèle, il faudra le préciser dans la réglementation applicable.

6.3. Le fait que les Politiques nationales doivent être qualifiées de plans et programmes devant en principe faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement ressort d'ores et déjà de l'article 179, § 6, alinéa 2, de la loi du 8 août 1980. Étant donné que cette obligation est reprise dans la liste générale inscrite à l'article 6, § 1^{er}, de la loi SEA, l'article 179, § 6, alinéa 2, de la loi du 8 août 1980 devient superflu et il est préférable d'abroger cet alinéa.

⁴ Bien que les Politiques nationales et le programme général de gestion à long terme des déchets radioactifs soient liés au niveau du contenu, force est de constater que les Politiques nationales sont fixées par arrêté royal et que le programme général est fixé par l'ONDRAF. En outre, l'arrêté royal du 30 mars 1981 'déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles' ne trouve pas de fondement juridique dans l'article 179, § 6, de la loi du 8 août 1980 'relative aux propositions budgétaires 1979-1980'.

7. L'article 9, d), de l'avant-projet vise de manière statique la loi du 8 août 1980.

À la question de savoir si telle est l'intention des auteurs de l'avant-projet, le délégué a répondu en ces termes :

« Het is niet de bedoeling om statisch te verwijzen. Het is de bedoeling dat de verwijzing mee evolueert met eventuele toekomstige aanpassingen aan de relevante wetgeving. De vermelding van de wijzigende wetten zal dus weer worden geschrapt ».

On peut se rallier à ce point de vue.

Article 25

8. L'article 25 de l'avant-projet vise à abroger les articles 19 et 21 de la loi SEA.

L'exposé des motifs considère à tort que l'article 21 de la loi SEA ne serait plus pertinent. L'article 21 de la loi SEA est une disposition abrogatoire. Une telle disposition ne doit cependant pas elle-même être abrogée une fois qu'elle a épuisé ses effets car il est important pour la sécurité juridique de pouvoir retracer l'historique d'une disposition et connaître la portée d'une loi dans son ensemble (y compris ses effets abrogatoires).

Par conséquent, l'article 25 de l'avant-projet doit être adapté de sorte qu'il n'entraîne plus l'abrogation de l'article 21 de la loi SEA.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC