

V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 1996-1997

26 juni 1997

**ONTWERP VAN DECREET**

**tot goedkeuring van het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband en van de aanhangsels I, II, III, IV, V, VI en VII, ondertekend te Espoo op 25 februari 1991**

**VERSLAG**

**namens de Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden  
uitgebracht door de heer Paul Van Grembergen**

*Samenstelling van de commissie :*

*Voorzitter:* de heer Jef Sleeckx.

*Vaste leden :* de heren Leo Cannaerts, Paul Deprez, Freddy Sarens, Herman Suykerbuyk, Hugo Van Rompaey ;

de heren Karel De Gucht, Jacques Laverge, Stefaan Platteau ;

de heren Fred Dielens, Patrick Hostekint, Jef Sleeckx ;

de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire ;

de heer Paul Van Grembergen ;

mevrouw Cecile Verwimp-Siliis.

*Plaatsvervangers :*

de heren Herman Candries, Paul Dumez, mevrouw Brigitte Grouwels, de heren Jef Van Looy, Johan Weyts ;

de heren Jacques Devolder, Jaak Gabriels, Didier Ramoudt ;

de heer Jacques Timmermans, mevrouw Gracienne Van Nieuwenborgh, de heer Tuur Van Wallendael ;

de heren Christian Verougstraete. Emiel Verrijken ;

mevrouw Nelly Maes ;

de heer Johan Malcorps.

---

*Zie*

**621** (1996-1997)

-Nr. 1 : Ontwerp van decreet

## INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. Inleidende toelichting door de heer Theo Kelchtermans, Vlaams minister van Leefmilieu en Tewerkstelling	4
1.1. Algemene situering	4
1.2. Transcriptie op Europees niveau	4
1.3. Inhoud van de belangrijkste verdragsbepalingen	4
1.4. Internationale stand van ratificatie van het verdrag	5
1.5. Mogelijkheid om verregaander verplichtingen aan te gaan	5
1.6. Reeds in hoge mate geïmplementeerd in Vlaanderen	5
1.7. Stand van goedkeuring in België	5
II. Algemene bespreking	
11.1. Inspraakmogelijkheid in een vroeg stadium : pre-MER	6
11.2. Toekomstig Vlaams MER-decreet	6
11.3. Algemene gedragslijn van goed nabuurschap in milieu-aangelegenheden	6
11.4. Probleem van controle en beroep in het verdrag	7
11.5. Advies van de Raad van State	7
11.6. Potentiële rol voor de Benelux	7
III. Stemmingen	
111.1. Artikelsgewijze stemming	8
111.2. Eindstemming	8

**DAMES EN HEREN.**

In de Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden werd op dinsdag 17 juni 1997 het ontwerp van decreet tot goedkeuring van het Verdrag inzake milieu-effect-rapportage in grensoverschrijdend verband en van de aanhangsels 1, 11, 111, IV, V, VI en VII, ondertekend te Espoo op **25 februari 1991, besproken en goedgekeurd.**

## 1. INLEIDENDE TOELICHTING DOOR DE HEER THEO KELCHTERMANS, VLAAMS MINISTER VAN LEEFMILIEU EN TEWERKSTELLING

### 1.1 Algemene situering

Het voorliggende ontwerp van decreet strekt ertoe het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, en van de bijlagen, ondertekend in Espoo op 25 februari 1991, goed te keuren. Op het vlak van de milieu-effectrapportage (MER) beperkt de aandacht van de nationale staten zich niet meer tot die activiteiten die zich enkel op hun respectieve territoria voordoen. Dit vloeit uiteraard voort uit de specificiteit van de milieu-effectrapportage als een instrument van het leefmilieu. Als recente voorbeelden van dergelijke grensoverschrijdende bekommernissen kunnen worden aangehaald : de uitbreiding van de luchthaven van Beek, de verdiepingswerken in de Westerschelde, en de aanleg van de HSL-lijn naar Nederland.

Dit verdrag is dan ook niet zozeer van technische, als wel van principiële aard. Op Vlaams niveau werd overigens niet gewacht op de ratificatie van dit verdrag om reeds met een eigen MER-besluit uit te pakken. MER-besluit dat in de nabije toekomst zal gefinaliseerd worden in de vorm van een MER-decreet.

### 1.2 Transcriptie op Europees niveau

Artikel 7 van de richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten' voor-

zag reeds in bepalingen met betrekking tot informatie-uitwisseling en overleg in de gevallen dat wordt vastgesteld dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere lidstaat.

De resultaten van een "seminar" inzake de milieu-effectrapportage dat in september 1987 onder de auspiciën van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties te Warschau plaatsvond, lagen aan de basis van het verdrag dat uiteindelijk op 25 februari 1991 te Espoo (Finland) werd aangenomen, en door België op 26 februari 1996 werd ondertekend.

In de overwegingen van de nieuwe richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van de richtlijn 85/337/EEG betreffende milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten' wordt de ondertekening van dit verdrag door de Gemeenschap op 25 februari 1991 expliciet vermeld. Tevens is het voornoemde artikel 7 volledig vervangen door nieuwe bepalingen die de principes van het verdrag zoveel als mogelijk omvatten.

### 1.3. Inhoud van de belangrijkste verdragsbepalingen

Het verdrag, dat 20 artikelen telt en 7 bijlagen omvat, legt vooral de nadruk op de voorkoming, beperking en beheersing van belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten.

Dit verdrag verplicht de partijen tot het uitvoeren van een milieu-effectrapportage met betrekking tot de in bijlage 1 bij het verdrag genoemde categorieën van activiteiten, voorzover die activiteiten mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende effecten hebben. Het verdrag voorziet in een regeling inzake de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en overleg. Voorts bevat het de verplichting dat bij de eindbeslissing over de desbetreffende activiteit rekening moet worden gehouden met de resultaten van het overleg en de uitgebrachte commentaar. Het verdrag schrijft een welbepaalde procedure voor waarin een aantal fases kunnen worden onderscheiden.

<sup>1</sup> Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, Nr. L.175, van 05/07/85, pp. 40-43.

<sup>2</sup> Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, Nr. L. 73, van 14/03/97, pp. 5-15.

De eerste fase is deze die het opstellen van het milieu-effectrapport voorafgaat. In het geval van een activiteit, vermeld in bijlage 1 bij het verdrag, met mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten, is de partij van herkomst verplicht elke mogelijke benadeelde partij daarvan in kennis te stellen. Deze laatste partij kan vervolgens de wens tot participatie uitdrukken. In deze fase wordt tevens de participatie van het publiek voorzien.

De tweede fase betreft het opstellen van het milieu-effectrapport. De onderwerpen die ten minste in het milieu-effectrapport moeten worden behandeld staan in bijlage 11 bij het verdrag vermeld.

In de derde fase vindt de consultatie met de mogelijk benadeelde partij plaats. Deze consultatie betreft onder meer de te treffen maatregelen om de grensoverschrijdende milieu-effecten te milderen of te voorkomen. De partijen dienen een termijn af te spreken betreffende de duur van het overleg.

De vierde fase betreft de besluitvorming over de voorgenomen activiteit. Hierbij dient de bevoegde instantie in de staat van herkomst rekening te houden met het milieu-effectrapport, de uitgebrachte commentaar en het resultaat van de consultatie. Het genomen besluit wordt aan de mogelijk benadeelde partij medegedeeld.

#### 1.4. Internationale stand van ratificatie van het verdrag

Het verdrag van Espoo is inmiddels reeds ondertekend door 29 staten<sup>3</sup>, gaande van West-, Centraal- en Oost-Europa tot de Verenigde Staten en Canada. Ook de EG heeft trouwens het verdrag ondertekend. Het verdrag treedt in werking wanneer 16 staten zullen geratificeerd hebben. Aangezien tot nu toe reeds 15 staten, waaronder Nederland, Luxemburg, Spanje, Zweden en Oostenrijk, hebben geratificeerd, mag de inwerkingtreding van het verdrag verwacht worden in de loop van 1997.

<sup>3</sup> Ondertekenende staatspartijen : Albanië, België, Bulgarije, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Moldavië, Roemenië, Rusland, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Wit-Rusland, Zweden.

#### 1.5. Mogelijkheid om verregaander verplichtingen aan te gaan

Dit verdrag biedt ook de mogelijkheid om, onder meer op basis van bilaterale en multilaterale regelingen, verdergaande verplichtingen in te voeren. In een resolutie hebben de ondertekenaars van dit verdrag zich overigens bereid verklaard om, voortuitlopend op de inwerkingtreding, de verdragsbepalingen al zoveel mogelijk na te komen.

Aldus is in het kader van de samenwerking tussen Vlaanderen en Zuid-Nederland reeds een zogenaamd "stappenschema" voor MER-plichtige activiteiten met mogelijk grensoverschrijdende gevolgen uitgewerkt, en op 12 december 1994 door het bestuurlijk overleg terzake goedgekeurd. Dit stappenschema is bij wijze van proef van toepassing sinds 1 september 1995, en na bilaterale evaluatie op 23 oktober 1996 werd een verlenging van de proefperiode voorgesteld.

#### 1.6. Reeds in hoge mate geïmplementeerd in Vlaanderen

Voorts geven de twee besluiten van de Vlaamse regering van 4 februari 1997 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieu-effectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen (het MER-besluit), respectievelijk het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning, ook nadere invulling aan enige principes van dit verdrag.

Uit dit alles mag derhalve geconcludeerd worden dat de verdragsbepalingen reeds in belangrijke mate geïmplementeerd werden in Vlaanderen, meer bepaald via het MER-besluit, en via een aantal bilaterale overeenkomsten (zoals daar o.a. is het hogergenoemde "stappenschema" tussen Vlaanderen en Zuid-Nederland). En precies doordat de essentie van het verdrag reeds geïmplementeerd werd, worden ook geen moeilijkheden verwacht bij de volledige implementatie van het geratificeerde verdrag.

#### 1.7. Stand van goedkeuring in België

Qua stand van goedkeuring binnen België, kan

gemeld worden dat er op federaal niveau nog geen eerste lezing is geweest op de ministerraad, dat op het niveau van het Waals Gewest er al evenmin eerste lezing is geweest door de Waalse regering, en dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest het verdrag heeft goedgekeurd bij wege van ordonnantie van 27 april 1995. Vlaanderen komt derhalve zeer behoorlijk uit deze vergelijking naar voor.

Afrondend verzoekt de minister de commissie om het voorliggende verdrag te willen goedkeuren.

## II. ALGEMENE BESPREKING

### 11.1. Inspraakmogelijkheid in een vroeg stadium : pre-MER

De heer Johan Malcorps wijst de commissieleden erop dat met het voorliggende verdrag opnieuw een belangrijke stap vooruit kan worden gezet. Het Espoo-verdrag voorziet namelijk dat al van in een zeer vroeg stadium van de procedure iedereen die belanghebbend kan zijn erbij moet worden betrokken.

In de mate dat de mensen van over de grens bij de procedure dienen betrokken te worden dienen vanzelfsprekend ook de eigen burgers erbij betrokken te worden. Dat wil zeggen dat er reeds een inspraakmogelijkheid is omtrent wat er exact in de milieu-effectrapportage dient te worden opgenomen.

Dit systeem van voorafgaandelijke inspraak, m.a.w. van inspraak over de inspraak, laat toe dat de mensen en de instanties aan de basis, d.w.z. de onmiddellijk betrokkenen, die meestal bijzonder goed op de hoogte zijn van eventuele knelpunten, hun stem reeds vanaf het opstarten van de procedure kunnen laten horen.

Dit is een bijzonder innovatief gegeven en uitgangspunt, waar de Milieu- en Natuurraad voor Vlaanderen zich ook duidelijk achter heeft gesteld, en waar de milieubeweging ook al lang op hamert. De heer Johan Malcorps drukt dan ook de hoop uit dat dit principe ook zal worden geïncorporeerd in de Vlaamse interne regelgeving terzake.

### 11.2. Toekomstig Vlaams MER-decreet

De heer Johan Malcorps stelt vast dat Vlaanderen inderdaad vrij goed zit voor wat de bekrachtiging

en de implementatie van de verdragsbepalingen betreft, aangezien er hier inderdaad reeds een MER-besluit bestaat.

Terzake had hij van de minister echter wel graag vernomen hoe ver men staat met de pogingen om aan dit MER-besluit een decretale en meer structurele onderbouw te geven (het kaderdecreet-Boeken over het milieubeleid). De MINA-raad, die momenteel bezig is om stuksgewijs advies uit te brengen over dit kaderdecreet-Boeken, heeft immers reeds gewezen op de potentiële overlappingen die kunnen optreden met de werkzaamheden van de commissie Berghmans rond de evaluatie van de milieu-reglementering (Commissie Evaluatie Milieu-Uitvoeringsreglementering - CER).

De minister antwoordt hierop dat het door de heer Malcorps aangehaalde MER-decreet in voorbereiding is, en een onderdeel vormt van het ontwerp-Boeken, dat ter advisering reeds werd voorgelegd aan de SERV en aan de MINA-raad. Deze instanties hebben over delen ervan trouwens reeds advies uitgebracht.

Een eerste concrete proeve van MER-decreet zou er derhalve reeds in september kunnen zijn, zodat het mogelijks nog in commissie kan komen laat in 1997.

Tegelijk klopt het trouwens dat het huidige MER-besluit (niet het toekomstige MER-decreet dus) het voorwerp uitmaakt van bespreking binnen de commissie Berghmans. Voor overlapping moet echter niet gevreesd worden.

### 11.3. Algemene gedragslijn van goed nabuurschap in milieu-aangelegenheden

De heer Johan Malcorps oppert ten algemenen titel ook de bedenking dat regeling van deze MER-materie in wezen maar zin heeft als er ook op ruimer vlak wordt samengewerkt inzake milieu.

Zo lijkt het hem vanzelfsprekend dat landen toch een grotere terughoudendheid aan de dag zouden gaan leggen voor wat betreft het plaatsen van gevaarlijke installaties in de buurt van landsgrenzen. Als voorbeelden voor deze nefaste gewoonte haalt de heer Malcorps o.a. de kerncentrale van Chooz, en de verbrandingsoven van Halluin aan.

Hetzelfde zou overigens moeten gelden tussen de gewesten onderling. Ook die lijken immers een

sterke neiging te ontwikkelen om hinderlijke en/of gevaarlijke installaties bij de gewestgrenzen te situeren. De verbrandingsoven van Neder-over-Heembeek en de (geplande) verbrandingsoven van Drogenbos zijn daar typische voorbeelden van.

Over het algemeen krijgt de heer Johan Malcorps overigens meer en meer de indruk dat op het gebied van milieu-beleid en milieu-samenwerking de relatie tussen de gewesten onderling slechter aan het worden is dan de vroegere tussenstaatse relaties. Ook aan het intergewestelijk niveau zal in dit opzicht derhalve aandacht moeten worden besteed.

Hij vestigt er verder de aandacht op dat daar waar in actie 137 van MINA 2 (MINA-plan 2 / Vlaams Milieubeleidsplan 1997-2001) gepleit wordt voor gebiedsgerichte samenwerking, bijvoorbeeld, onder de vorm van het selecteren van gebieden met het oog op grensoverschrijdende samenwerking, precies ook deze actie niet-bindend werd verklaard. Hij acht dit een spijtige zaak aangezien hij de overtuiging is toegedaan dat dit soort van afspraken echt moet ingebed worden in een ruimere beleidsmatige samenwerking terzake.

De minister repliceert hierop dat de mogelijkheden die binnen de federale structuur potentieel worden geboden voor intergewestelijke samenwerking toch niet onderschat mogen worden.

#### 11.4. Probleem van controle en beroep **in het verdrag**

De heer Johan Malcorps verklaart dat het hem uit de tekst van het verdrag niet helemaal duidelijk is hoe de ultieme controle wordt uitgeoefend, en waar de beroepsmogelijkheden precies op slaan.

Enerzijds verwijst het verdrag immers naar nader overleg wanneer een land zijn belangen geschaad ziet door een besluit van een ander land waarvan men negatieve implicaties verwacht. Terwijl anderzijds ook naar de mogelijkheden van arbitrage en het aanhangig maken van een zaak bij het Internationaal Gerechtshof wordt verwezen.

Het is de heer Malcorps meer in het bijzonder niet helemaal duidelijk of het genoemde overleg misschien de laatste kans is om aan het besluit zelf effectief nog iets te veranderen, dan wel of zulks ook nog mogelijk is via de arbitrage en de stap

naar het Internationaal Gerechtshof. De formulering zou er immers kunnen op wijzen dat de laatste twee stappen in wezen enkel de toepassing van de verdragsbepalingen tot voorwerp hebben, en niet meer het eigenlijke besluit.

#### 11.5. Advies van de Raad van State

De heer Stefaan Platteau drukt zijn tevredenheid uit over het feit dat de (luttele) opmerkingen die de Raad van State geformuleerd had bij dit voorontwerp van decreet, ten volle werden opgevolgd in het finale decreetsontwerp.

De minister beaamt dat de Raad van State geen bemerkingen ten gronde had, en dat de kleine vormelijke opmerkingen die er wel waren vanzelfsprekend in acht werden genomen.

#### 11.6. Potentiële rol voor de Benelux

Inpikkend op de bemerkingen van de heer Malcorps terzake, wijst de heer Stefaan Platteau erop dat, zijns inziens, de Benelux ook een nuttige rol kan spelen in de problematiek van het grensoverschrijdend milieubeleid.

Tevens wijst hij erop dat zeer recent de samenstelling van het Benelux-parlement (officieel : de Raadgevende Interparlementaire Raad van de Benelux) zodanig werd gewijzigd dat er nu ook rekening wordt gehouden met de nieuwe Belgische staatsstructuur, en dus met het bestaan van de Gemeenschappen en de Gewesten. Daardoor worden er nu ook vanuit het Vlaams Parlement leden afgevaardigd naar het Benelux-parlement.

De adviesbevoegdheid waarover het Benelux-parlement beschikt kan volgens de heer Stefaan Platteau een bijzonder valabel instrument vormen in het uittekenen van een grensoverschrijdende milieu-aanpak. Het door de minister aangehaalde "stappenschema" dat werd afgesproken tussen Vlaanderen en Zuid-Nederland vormt hiervan het bewijs. Ook op de samenwerking tussen de Gewesten kan het overleg binnen het Benelux-kader een heilzame uitwerking hebben.

De minister verklaart hierop akte te nemen van de door de heer Platteau aangehaalde piste.

### III. STEMMINGEN

#### 111.1 Artikelsgewijze stemming

##### Artikel 1

Ter stemming gelegd wordt het eerste artikel van het voorliggende ontwerp van decreet aangenomen bij unanimititeit van 13 stemmen.

##### Artikel 2

Ter stemming gelegd wordt ook het tweede artikel van het ontwerpdecreet aangenomen met eenparigheid van 13 stemmen.

#### 111.2. Eindstemming

Het geheel van het ontwerp van decreet tot goedkeuring van het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband en van de aanhangsels **1**, 11,111, IV, V, VI en VII, ondertekend te Espoo op 25 februari 1991, wordt daarop eveneens aangenomen bij unanimititeit van 13 stemmen.

*De verslaggever,*

Paul VAN GREMBERGEN

*De voorzitter,*

Jef SLEECKX

---