



MEMORIE VAN TOELICHTING

Betreft: Voorontwerp van decreet houdende instemming met de wijziging van het Verdrag van Espoo van 25 februari 1991 inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, aangenomen bij besluit II/14 in Sofia op 27 februari 2001.

Dames en heren,

1. Algemene toelichting

1.1. Het Verdrag van Espoo.

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 (UNECE) te Warschau plaats vond, lagen aan de basis van het "Verdrag van Espoo inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband" dat op 25 februari 1991 te Espoo, Finland, tot stand kwam. Het "Verdrag van Espoo inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband" legt de nadruk op de voorkoming, beperking en beheersing van belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten.

Het verdrag verplicht de partijen tot het uitvoeren van een milieu-effectrapportage met betrekking tot de in aanhangsel I bij het verdrag genoemde categorieën van activiteiten, in zoverre die activiteiten mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende effecten hebben en vooraleer de activiteit wordt vergund of ondernomen. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om andere dan de in aanhangsel I vermelde activiteiten, maar die wel belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten kunnen hebben, te onderwerpen aan een milieu-effectrapportage. De Espoo-milieu-effectrapportage, is een procedure die uitmondt in een milieu-effectrapport waarin de grensoverschrijdende milieu-effecten van de activiteit worden beschreven en beoordeeld. Met het milieu-effectenrapport moet rekening worden gehouden bij de finale beslissing over de activiteit. In essentie voorziet het Verdrag van Espoo in een regeling op gebied van grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en overleg.

Het Verdrag van Espoo regelt de rechten en verplichtingen van de verdragspartijen en andere belanghebbenden tijdens de opeenvolgende fasen van de grensoverschrijdende milieu-effectrapportageprocedure.

De eerste fase is deze die aan het opstellen van het milieu-effectrapport voorafgaat. In het geval van een activiteit, vermeld in aanhangsel I bij het verdrag, met mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten, is de 'partij van herkomst' (dit is de Partij of Partijen bij het Verdrag onder wiens rechtsmacht de voorgenomen activiteit valt) verplicht elke 'mogelijk benadeelde partij' (dit is Partij of Partijen bij het Verdrag die het grensoverschrijdende effect van een voorgenomen activiteit mogelijk ondervindt) daarvan in kennis te stellen. Deze laatste partij kan

vervolgens de wens tot participatie uitdrukken. Indien deelname gewenst wordt, moet de partij van herkomst de mogelijk benadeelde partij de relevante documentatie met betrekking tot de voorgenomen activiteit en de procedure van milieu-effectrapportage bezorgen. De mogelijk benadeelde partij verschaft desgevraagd informatie over de mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen in zoverre dat noodzakelijk is voor het opstellen van het milieu-effectrapport. In geval van onenigheid over de vraag of er sprake is van een activiteit met mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten kan het advies van een onderzoekscommissie worden ingewonnen. Tijdens deze fase wordt tevens in participatie door het publiek voorzien.

De tweede fase betreft het opstellen van het milieu-effectrapport. De onderwerpen die tenminste in het milieu-effectrapport moeten worden behandeld, zijn in aanhangsel II bij het verdrag vermeld.

In de derde fase vindt de consultatie met de mogelijk benadeelde partij plaats. Deze consultatie betreft onder meer de maatregelen die moeten worden genomen om de grensoverschrijdende milieu-effecten te milderen of te voorkomen. De partijen dienen een termijn af te spreken betreffende de duur van het overleg. Vervolgens komt de fase van 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. Het verdrag voorziet ook nog in de mogelijkheid dat de partijen overeenkomen een evaluatie te doen van de werkelijke gevolgen van de uitgevoerde activiteit.

Het Verdrag van Espoo is op 10 september 1997 in werking getreden. België is reeds geruime tijd Partij bij het Verdrag van Espoo. Enkele sleuteldata :

- door België ondertekend op 26 februari 1991,
- door België bekrachtigd (synoniem : "geratificeerd") op 2 juli 1999,
- voor België in werking getreden op 30 september 1999.

Voor de instemmingsgeschiedenis kan vooral verwezen worden naar het Vlaamse instemmingsdecreet dd. 15 juli 1997 (B.S. 1 oktober 1997) en naar de federale instemmingswet dd. 9 juni 1999 (B.S. 31.12.1999).

In februari 2010 waren 43 Staten en de Europese Unie Partij bij het Verdrag van Espoo.

1.2. De wijziging van Sofia (2001).

Het hoogste beslissingorgaan van het Verdrag van Espoo is de Bijeenkomst van Partijen (Meeting of Parties, MOP). De eerste vier bijeenkomsten sinds de inwerkingtreding van het verdrag waren, in volgorde : Oslo (1998), Sofia (2001), Cavtat (2004) en Boekarest (2008).

Artikel 14 van het Verdrag van Espoo bepaalt dat de Bijeenkomst van Partijen het verdrag kan wijzigen ("amenderen"), mits het naleven van een aantal procedurele vereisten.

Tijdens de tweede MOP in Sofia, namelijk op 27 februari 2001, werd besluit II/14 aangenomen, dat artikel 1 en artikel 17 van het Verdrag heeft geamendeerd. Deze amendering staat bekend als "de Eerste Wijziging", "het Eerste Amendement", of "de Wijziging/het Amendement van Sofia". De Wijziging van Sofia treedt in werking zodra de voorwaarden van artikel 14, § 4 van het Verdrag van Espoo zijn vervuld. Wat deze voorwaarden betreft, moet worden opgemerkt dat op de derde MOP te Cavtat (4 juni 2004) besluit III/7 werd aangenomen waarbij - onder meer - artikel 14 § 4 van het Verdrag van Espoo wordt gewijzigd. Deze wijziging staat bekend als "de Tweede Wijziging", "het Tweede Amendement", "de Wijziging van Cavtat" of "het

Amendement van Cavtat". De Tweede Wijziging vervangt de tweede zin van artikel 14 § 4 van het Verdrag. In zijn niet-gewijzigde versie luidt die zin als volgt: 'Wijzigingen treden ten aanzien van partijen die deze hebben bekrachtigd, goedgekeurd of aanvaard, in werking op de negentigste dag nadat de depositaris van ten minste drie vierde van die partijen een kennisgeving van bekrachtiging, goedkeuring of aanvaarding heeft ontvangen'. Na de inwerkingtreding van het Amendement van Cavtat luidt deze zin als volgt: 'Wijzigingen treden ten aanzien van Partijen die deze hebben bekrachtigd, goedgekeurd of aanvaard, in werking negentig dagen nadat de depositaris een kennisgeving van bekrachtiging, goedkeuring of aanvaarding heeft ontvangen van ten minste drie vierde van het aantal Partijen op het tijdstip waarop die wijzigingen zijn aangenomen.' De Wijziging van Cavtat heeft een impact op de inwerkingtreding van de Wijziging van Sofia, in die zin dat de inwerkingtreding van de Wijziging van Sofia gebeurt volgens de voorwaarden van de Wijziging van Cavtat vanaf het ogenblik dat de Wijziging in werking treedt. De inwerkingtreding van de Wijziging van Cavtat gebeurt in elk geval volgens de oorspronkelijke versie van de tweede zin van artikel 14 § 4 van het Verdrag. In februari 2010 was het Amendement van Cavtat internationaal nog niet in werking getreden.

In februari 2010 hadden 16 Partijen het Amendement van Sofia geratificeerd, aanvaard of goedgekeurd, wat nog onvoldoende is om het Amendement van Sofia internationaal in werking te doen treden.

Wat nu de Belgische situatie betreft : het is de bedoeling dat België de Wijziging ratificeert. Het gemengd federaal/gewestelijk karakter van de Wijziging van Sofia werd op 2 december 2003 vastgelegd door de werkgroep Gemengde Verdragen, het hulp- en advieslichaam van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB). De ICBB bevestigde het karakter op 15 maart 2005. (Ook het Verdrag van Espoo zelf was reeds een gemengd federaal/gewestelijk karakter toegekend.) Opdat/voordat België kan overgaan tot ratificatie, is bijgevolg vereist dat de respectieve parlementen van de Federale Overheid en de drie Gewesten hun instemming verlenen.

Het is met dit doel voor ogen dat het thans voorliggende voorontwerp van instemmingsdecreet werd ontwikkeld.

1.3. Verwante regelgeving

Op het niveau van de Europese Unie is de milieu-effectrapportering geregeld door richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 5 juli 1985, afl. 175, 40-48). Artikel 7 van de richtlijn regelt de grensoverschrijdende milieueffectrapportering in het bijzonder. Richtlijn 85/337/EEG werd gewijzigd door richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 14 maart 1997, afl. 73, 5-15), door richtlijn 2003/35 van het Europees parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB 5 juni 2003, afl. 156, 17-25) en door richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 5 juni 2009, afl. 140, 114-135). In het kader van de implementatie van het Verdrag van Aarhus in het recht van de Europese Unie, heeft richtlijn 2003/35/EG in richtlijn 85/337/EEG bepalingen ingevoegd die tot doel hebben de participatie van het publiek aan (grensoverschrijdende)

milieu-effectrapporteringsprocedures te versterken. Daartoe werd de definitie van "publiek", zoals zij is opgenomen in het Verdrag van Aarhus, ingevoegd in richtlijn 85/337/EEG. De Wijziging van Sofia (2001) en richtlijn 2003/35/EG hebben bijgevolg gezorgd voor een gelijkschakeling van respectievelijk het Verdrag van Espoo en richtlijn 85/337/EEG met het Verdrag van Aarhus op gebied van de definiëring van het begrip "publiek". Tijdens de Raad van de Europese Unie inzake vervoer, telecom en energie van 9 november 2007 werd een besluit van de Raad tot goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van de eerste en tweede wijziging van het Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van de ECE/VN, aangenomen. De Commissie gaat ervan uit dat geen wijziging van richtlijn 85/337/EEG nodig is in het kader van de goedkeuring van de wijzigingen die in het Verdrag worden aangebracht door de Wijziging van Sofia (zie de toelichting bij het voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad tot goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van de eerste en tweede wijziging van het Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband van de ECE/VN, COM (2007) 470 def., Brussel, 14 augustus 2007).

Wat de (grensoverschrijdende) milieueffectrapportage betreft, zijn het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/35/EG in het Vlaamse recht omgezet via 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 (B.S. 13 februari 2003), en in titel I van Vlarem, zie Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, voor wat de bepalingen inzake inspraak betreft (B.S. 24 juni 2005).

2. Artikelsgewijze commentaar

Artikel 1

Volgens artikel 19, §1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moeten de decreten van het Vlaamse Parlement vermelden of zij een gemeenschaps- dan wel een gewestbevoegdheid regelen. Dit voorontwerp van decreet betreft een gewestaangelegenheid. De inhoud ervan betreft immers hoofdzakelijk de bescherming van het leefmilieu.

Artikel 2

In artikel 2 van voorliggend voorontwerp van decreet betuigt het Vlaams Gewest zijn instemming met de Wijziging van Sofia, die het Verdrag van Espoo op een aantal punten amendeert.

De Wijziging van Sofia beoogt namelijk artikel 1 en artikel 17 van het Verdrag van Espoo te wijzigen.

De wijziging van artikel 1 heeft tot doel te verduidelijken dat de "civil society" en in het bijzonder niet-gouvernementele organisaties tot het publiek moeten worden gerekend dat mag participeren aan de procedures die worden ingesteld door het Verdrag van Espoo. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door middel van een aanpassing van de definitie van "publiek" in artikel 1 (x) van het Verdrag. Deze wijziging zorgt ervoor dat het Verdrag van Espoo volledig aansluit bij het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus).

De wijziging die door de Wijziging van Sofia wordt aangebracht aan artikel 1 van het Verdrag van Espoo is reeds geïmplementeerd in artikel 4.1.1. § 1, 18° van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals ingevoegd door artikel 4 van 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 (B.S. 13 februari 2003). Bijgevolg wordt men niet genoopt tot een aanpassing van de gewestelijke milieueffectrapportagewetgeving.

De wijziging van artikel 17 beoogt in de eerste plaats een uitbreiding van het aantal staten die mogen toetreden tot het Verdrag en, bijgevolg, van het aantal staten die Partij mogen worden bij het Verdrag. In artikel 17 wordt na het tweede lid een nieuw lid drie ingevoegd waarin wordt gezegd dat "Elke andere, niet in het tweede lid van dit artikel bedoelde, Staat die lid is van de Verenigde Naties kan, na goedkeuring door de Vergadering van de Partijen, toetreden tot het Verdrag. De Vergadering van de Partijen kan een verzoek tot toetreding van een dergelijke Staat pas overwegen of goedkeuren nadat dit lid in werking is getreden voor alle Staten en organisaties die op 27 februari 2001 Partij waren bij het Verdrag". (De overige leden van artikel 17 worden dienovereenkomstig hernummerd.) Door deze wijziging kunnen ook andere staten dan UNECE lidstaten en andere staten dan staten die een consultatieve status bij de UNECE hebben krachtens paragraaf 8 van resolutie 36 (IV) van 28 maart 1947, tot het Verdrag van Espoo toetreden. Daarnaast wordt artikel 17 aan het eind aangevuld met een nieuw lid waarin gezegd wordt dat een ratificatie, aanvaarding of goedkeuring van het Verdrag noodzakelijkerwijze een ratificatie, aanvaarding of goedkeuring van de Wijziging van Sofia impliceert.

De wijzigingen die door de Wijziging van Sofia worden aangebracht aan artikel 17 van het Verdrag van Espoo hebben dus betrekking op de werking van het Verdrag en hebben geen gevolgen op gebied van aanpassing van gewestelijke wetgeving.

De instemming met de Wijziging van Sofia heeft bijgevolg geen impact voor het Vlaamse Gewest op het gebied van aanpassing van wetgeving.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw
en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE