



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 III/7 in Cavtat op 4 juni 2004.

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 mogelijks 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 onderzoekscmissie 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 Cavtat (2004).

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 derde MOP in Cavtat (4 juni 2004) werd besluit III/7 aangenomen, waarbij artikel 2, artikel 8, artikel 11, artikel 14, Aanhangsel I en

Aanhangsel VI werden gewijzigd. Tegelijkertijd werd een artikel 14 bis in het Verdrag van Espoo ingevoegd. Deze amendering staat bekend als "de Tweede Wijziging", "het Tweede Amendement", of "de Wijziging/het Amendement van Cavtat". Terwijl het Amendement van Cavtat artikel 14 § 4 van het Verdrag van Espoo wijzigt, treedt het Amendement van Cavtat zelf in werking volgens de huidige voorwaarden van het Verdrag van Espoo : "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". In februari 2010 hadden 14 Partijen het Amendement van Cavtat bekrachtigd, goedgekeurd of aanvaard, wat nog onvoldoende is om het Amendement internationaal in werking te doen treden.

De wijzigingen die door de Wijziging van Cavtat worden aangebracht in artikelen 8, 11 en Aanhangsel VI hebben betrekking op Protocollen bij het Verdrag. Door de invoeging van een nieuw artikel 14 bis in het Verdrag is voortaan ook de kwestie van "compliance" verdragsrechtelijk geregeld. De wijziging die wordt aangebracht in artikel 2 en de vervanging van Aanhangsel I bij het Verdrag, zorgen voor een wijziging van het toepassingsgebied van het Verdrag en van de milieu-effectprocedure. Tenslotte worden in artikel 11 en artikel 14 van het Verdrag enkele wijzigingen aangebracht die betrekking hebben op de betrokkenheid van "competent bodies having expertise pertinent to the achievement of the purpose to the Convention" en van "subsidiary bodies necessary for the implementation of the Convention" bij het Verdrag.

De Wijziging van Cavtat is tot stand gekomen in de nasleep van een aantal ontwikkelingen inzake milieu-effectrapportage op niveau van de Europese Unie. De vervanging van Aanhangsel I bij het Verdrag van Espoo is geïnspireerd door een gelijksoortige operatie die door richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten is uitgevoerd m.b.t. richtlijn 85/337/EEG. In 2001 werd richtlijn 2001/42/EG 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, aangenomen. Tijdens de tweede MOP te Sofia werd beslist om naar analogie van richtlijn 2001/42/EG ook in het kader van het Verdrag van Espoo te voorzien in een regime van rapportering over de milieueffecten van plannen en programma's in de vorm van een protocol bij het Verdrag. In 2003 werd te Kiev binnen de UNECE het Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Kiev, 2003) aangenomen. Deze ontwikkelingen hebben de behoefte bloot gelegd om in het Verdrag bepalingen op te nemen die betrekking hebben op protocollen bij het Verdrag.

Wat nu de Belgische situatie betreft : het is de bedoeling dat België de Wijziging ratificeert. Het gemengd federaal/gewestelijk karakter van de Wijziging van Cavtat werd op 21 maart 2006 vastgelegd door de werkgroep Gemengde Verdragen, het hulp- en advieslichaam van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB). De ICBB bevestigde het karakter op 12 december 2006. (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 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 L 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). 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 art. 7 een voldoende implementatie is en 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 Cavtat (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).

Het Vlaamse Gewest heeft richtlijn 85/337/EEG 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 het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (B.S. 17 februari 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 Cavtat, die het Verdrag van Espoo op een aantal punten amendeert.

De Wijziging van Cavtat beoogt een wijziging van artikel 2, artikel 8, artikel 11, artikel 14, Aanhangsel I en Aanhangsel VI van het Verdrag van Espoo. Tegelijkertijd wordt een artikel 14 bis in het Verdrag van Espoo ingevoerd.

De wijzigingen die worden aangebracht in artikelen 8, 11 en Aanhangsel VI hebben betrekking op Protocollen bij het Verdrag. Door de invoeging van een nieuw artikel 14 bis in het Verdrag is voortaan ook de kwestie van "compliance" verdragsrechtelijk geregeld. De wijziging die wordt aangebracht in artikel 2 en de vervanging van Aanhangsel I bij het Verdrag, zorgen voor een wijziging van het toepassingsgebied van het Verdrag en van de milieu-effectrapporteringsprocedure. Tenslotte worden in artikel 11 en artikel 14 van het Verdrag enkele wijzigingen aangebracht die betrekking hebben op de betrokkenheid van 'competent bodies having expertise pertinent to the achievement of the purpose of the Convention' en van 'subsidiary bodies necessary for the implementation of the Convention' bij het Verdrag.

De wijziging van artikel 2 van het Verdrag van Espoo heeft tot doel aan de potentieel getroffen partij in gepaste mate de mogelijkheid te geven deel te nemen aan de procedure via dewelke de inhoud van het milieu-effectrapport wordt vastgelegd wanneer de partij van herkomst in dergelijke procedure zou voorzien. De wijziging die door de Wijziging van Cavtat wordt aangebracht aan artikel 2 van het Verdrag van Espoo is reeds geïmplementeerd in artikel 4.3.4. § 2, 3° en artikel 4.3.4. § 5 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).

De wijziging van artikel 8 van het Verdrag van Espoo heeft tot doel aan de partijen toelating te geven om bestaande bilaterale of multilaterale overeenkomsten of andere regelingen voort te zetten, of nieuwe zodanige overeenkomsten of regelingen aan te gaan, ter nakoming van hun verplichtingen krachtens de bij het verdrag van Espoo gevoegde protocollen waarbij zij partij zijn. Deze wijziging die door de Wijziging van Cavtat wordt aangebracht aan het Verdrag van Espoo moet door de verdragspartijen niet worden omgezet in nationale wetgeving.

Artikel 11 van het Verdrag van Espoo zegt dat de partijen de uitvoering van het Verdrag voortdurend toetsen en somt de aangelegenheden op waartoe de partijen zich in dat kader verbinden. De wijziging die door de Wijziging van Cavtat wordt aangebracht in artikel 11 van het Verdrag heeft betrekking op die aangelegenheden. Voortaan verbinden de partijen zich tot de gebruikmaking, indien nodig, van de diensten van bevoegde instanties die over relevante expertise beschikken voor het bereiken van de doelstellingen van het Verdrag, en tot het streven naar samenwerking met die diensten. Daarnaast verbinden zij zich tot de opstelling, indien nodig, van protocollen bij het Verdrag en tot de oprichting van zodanige hulporganen als zij nodig achten voor de uitvoering van het Verdrag. Deze wijziging die door de Wijziging van Cavtat wordt aangebracht aan het Verdrag van Espoo moet door de verdragspartijen niet worden omgezet in nationale wetgeving.

De wijziging van artikel 14 van het Verdrag van Espoo beoogt een technische wijziging van het mechanisme van de inwerkingtreding van wijzigingen bij het Verdrag : na de inwerkingtreding van het Amendement van Cavtat, geldt de regel dat een wijziging van het Verdrag in werking treedt ten aanzien van Partijen die deze wijziging hebben bekrachtigd, goedgekeurd of aanvaard, negentig dagen nadat de depositaris een kennisgeving van

bekrachtiging, goedkeuring of aanvaarding heeft ontvangen van ten minste drie vierde van het aantal Partijen die Partij waren bij het Verdrag op het tijdstip waarop die wijziging is aangenomen. Deze wijziging die door de Wijziging van Cavtat wordt aangebracht aan het Verdrag van Espoo moet door de verdragspartijen niet worden omgezet in nationale wetgeving.

De Wijziging van Cavtat voegt een nieuw artikel 14 bis in in het Verdrag van Espoo. Het artikel heeft betrekking op de toetsing door de partijen van de naleving van de bepalingen van het Verdrag. Het artikel wordt ook toepasbaar verklaard voor de Protocollen die onder het Verdrag worden aangenomen. Het artikel zegt dat de partijen de naleving van de bepalingen van dit Verdrag en van de daaraan toegevoegde protocollen toetsen volgens de nalevingsprocedure. De vergadering van de partijen (MOP) moet op termijn deze procedure instellen. De procedure heeft een niet-conflictueuze aard en moet op bijstand van de verdragspartijen zijn gericht. De toetsing op zich moet gebaseerd zijn op, maar mag niet worden beperkt tot regelmatige verslaggeving door de partijen. De vergadering van de partijen (MOP) moet eveneens bepalen hoe vaak de door de partijen geëiste regelmatige verslaggeving moet plaatsvinden en welke gegevens in die regelmatige verslagen moeten worden verstrekt. Deze wijziging die door de Wijziging van Cavtat wordt aangebracht aan het Verdrag van Espoo moet door de verdragspartijen niet worden omgezet in nationale wetgeving.

De wijziging van Aanhangsel VI bij het Verdrag is technisch van aard en heeft tot doel ervoor te zorgen dat het in die bijlage beschreven mechanisme van bilaterale en multilaterale samenwerking rond het Verdrag ook kan worden toegepast m.b.t. protocollen die aan het Verdrag worden toegevoegd. Deze wijziging die door de Wijziging van Cavtat wordt aangebracht aan het Verdrag van Espoo moet door de verdragspartijen niet worden omgezet in nationale wetgeving.

De Wijziging van Cavtat vervangt tenslotte Aanhangsel I bij het Verdrag integraal. Aanhangsel I bevat een lijst van activiteiten die aan een milieu-effectrapporteringsprocedure moeten worden onderworpen wanneer zij aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten kunnen hebben. Hoewel de Wijziging van Cavtat Aanhangsel I integraal vervangt, komt de vervanging in essentie neer op een integrale overname van de bestaande lijst, aangevuld met een aantal nieuwe activiteiten (rubrieken 18 - 22):

18. a) *Projecten voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden wanneer deze overbrenging ten doel heeft eventuele waterschaarste te voorkomen en de hoeveelheid overgebracht water meer bedraagt dan 100 miljoen m<sup>3</sup> per jaar, en b) in alle andere gevallen, projecten voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden wanneer het meerjarig gemiddelde jaardebiet van het bekken waaraan het water wordt onttrokken, meer bedraagt dan 2 000 miljoen m<sup>3</sup> en de hoeveelheid overgebracht water 5% van dit debiet overschrijdt. In beide gevallen is overbrenging van via leidingen aangevoerd drinkwater uitgesloten;*

19. *Rioolwaterzuiveringsinstallaties met een capaciteit van meer dan 150 000 inwonerequivalenten;*

20. *Installaties voor de intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan:*

- 85 000 plaatsen voor slachtkuikens;
- 60 000 plaatsen voor kippen;
- 3 000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg); of
- 900 plaatsen voor zeugen.

21. *Aanleg van bovengrondse hoogspanningsleidingen van 220 kV of meer en langer dan 15 km.*

22. *Grote installaties voor de winning van windenergie voor de energieproductie (windturbineparken).*

De lijsten in bijlage I en II bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten

onderworpen aan milieueffectrapportage (B.S. 17 februari 2005) zijn reeds in overeenstemming met het nieuwe Aanhangsel I bij het Verdrag van Espoo. Bijgevolg wordt men niet genoopt tot een aanpassing van de gewestelijke milieu-effectrapportagewetgeving.

De instemming met de Wijziging van Cavtat (2004) 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