

de conceptnota integratie plan-m.e.r. in ruimtelijke planprocessen

**Briefadvies over de conceptnota betreffende de
opmaak van een wetgevend kader voor de integratie
van de plan-m.e.r. en andere effectbeoordelingen in
planprocessen van ruimtelijke ordening**

Datum van goedkeuring Minaraad **23 januari 2014**

Datum van goedkeuring SERV **27 januari 2014**

Volgnummer **2014 | 002**

Coördinator + e-mailadres **Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be**

Co-auteur + e-mailadres **Annick Lamote, alamote@serv.be**

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu, Na-
tuur en Cultuur
Koolstraat 35
1000 Brussel

Datum	27 januari 2014
Uw referentie	K37-U-13/1790
Onze referentie	01/L16/2014/105
Betreft	Briefadvies over de conceptnota betreffende de opmaak van een wetgevend kader voor de integratie van de plan-m.e.r. en andere effectbeoordelingen in planprocessen van ruimtelijke ordening

Mevrouw de Minister,

Situering

- [1] **Aanleiding voor de conceptnota.** Op 4 december 2013 is de Mineraad om advies gevraagd over de conceptnota betreffende de opmaak van een wetgevend kader voor de integratie van de plan-m.e.r. en andere effectbeoordelingen in planprocessen van ruimtelijke ordening. De SERV geeft hierover een advies op eigen initiatief. De voorliggende conceptnota verwijst naar een eerdere conceptnota die op 13 september 2013 op de Vlaamse Regering werd besproken in het kader van arrest nr 114/2013 waarin het Grondwettelijk Hof artikel 7.4.1/2 VCRO vernietigt. Dit artikel voorzag in een bijzondere validatie voor ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) die werden opgemaakt met het integratiespoorbesluit van 18 april 2008. Artikel 7.4.1./2 VCRO strekte er meer bepaald toe de betrokken RUP's onvatbaar te maken voor de onwettigheid waardoor zij zijn aangetaast na een schorsingsarrest van 12 augustus 2011 waarin de Raad van State had gesteld dat de verschillende inspraakregeling in het integratiespoor en het generieke spoor in het DABM een schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt. In de conceptnota van 13 september 2013 wordt aangekondigd dat de Vlaamse Regering, naast de opheffing van het integratiespoorbesluit op korte termijn, zal werken aan een definitieve oplos-

sing waarbij de principes van het decreet Complexe Projecten het uitgangspunt zullen vormen van het nieuwe integratiespoor.

- [2] **Inhoud van de conceptnota.** Voorliggende conceptnota telt vijf pagina's en bevat een korte probleemstelling (1 blz.), beschrijft de uitgangsprincipes (een halve blz.) en de vertaling hiervan in een processchema, een onderzoeksvraag m.b.t. de verbreding van het planinstrumentarium (een halve blz.) en beschrijft hoe het proces hiervoor wordt georganiseerd (een halve blz.). De verwachting is dat het kernteam "integratie planproces" in het voorjaar van 2014 een eerste regelgevend kader ter beschikking zal hebben.

Op 8 januari 2014 vond er een hoorzitting plaats waarbij de voorliggende conceptnota werd toegelicht door het departement Ruimte Vlaanderen.

Aanbevelingen

- [3] **Consultatie in een vroege fase is positief.** De Raden spraken in eerdere adviezen reeds hun waardering uit voor het werken met en maatschappelijk toetsen van conceptnota's voorafgaand aan de opmaak van regelgeving. Consultatie van de adviesraden is immers slechts betekenisvol als deze nog een reële impact kunnen hebben op het verdere verloop van het besluitvormingsproces. De Raden waarderen dan ook dat zij om advies worden gevraagd in een vroege fase en dat er een hoorzitting werd georganiseerd waarop de conceptnota werd toegelicht voor de adviesraden.

Tijdens de hoorzitting werd er vermeld dat de conceptnota gebaseerd is op een studie door Arcadis uit 2009 over de toepassing van de Plan-MER-richtlijn in ruimtelijke planning in een aantal Europese lidstaten. Deze studie maakte geen deel uit van het adviesdossier maar is beschikbaar op de website van Ruimte Vlaanderen¹. De Raden baseren zich in dit briefadvies mede op een aantal bevindingen van deze studie.

- [4] **Streven naar een geïntegreerd en participatief proces is positief.** De Raden waarderen dat de Vlaamse Regering met voorliggende conceptnota een proces opstart om een oplossing te zoeken voor een aantal gekende problemen. Zo bleek uit de evaluatie² van het integratiespoorbesluit dat er in de praktijk geen wezenlijk verschil is tussen de plan-m.e.r.-procedure volgens het generieke spoor in het DABM en het integratiespoor, niet qua inhoud en niet qua doorlooptijd. De Raden onderschrijven een aantal be-

¹ Arcadis, Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke planning in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU, 31 oktober 2009: http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/docs/MERstudie_eindrapport_311009.pdf.

² Bevraging in het kader van de evaluatie van het B. VI. R van 18.04.08 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een RUP door Antea Belgium in opdracht van het departement RWO, september 2012.

langrijke uitgangspunten die in de conceptnota naar voor worden geschoven. Zo biedt één geïntegreerd en iteratief proces, waarbij de participatie, het plan en het plan-MER elkaar wezenlijk beïnvloeden, volgens de Raden de mogelijkheid om te komen tot een meer gedragen plan met een betere doorwerking van de resultaten van het plan-MER. Een integratie van de diverse effectbeoordelingen, met respect voor de finaliteit van elke beoordeling, biedt kansen om de diverse effecten tijdig te objectiveren en een oplossingsgericht proces te starten. De Raden onderschrijven ook de meerwaarde van een meer participatief proces. In het bijzonder de in het processchema voorziene mogelijkheid voor het publiek om zich in het kader van de tweede (formele) raadpleging (het openbaar onderzoek) tegelijkertijd uit te spreken over zowel het ontwerp-RUP als over het ontwerp-plan-MER is volgens de Raden een verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

- [5] **Conceptnota is weinig uitgewerkt.** De Raden hebben echter een aantal kritische bedenkingen bij het verloop van het besluitvormingsproces en meer bepaald bij de mate van afwerking van voorliggende conceptnota. Niettegenstaande de Raden waarderen dat zij om advies gevraagd worden in een fase in de besluitvorming waarin de beslissende keuzes nog niet gemaakt zijn, vereist een zinvolle consultatie over een conceptnota wel dat deze voldoende concreet is. Een conceptnota zou volgens de Raden minstens een degelijke probleemstelling en mogelijke oplossingsrichtingen moeten bevatten. Hoewel het precies de bedoeling is van een conceptnota om een beter inzicht te krijgen in de problematiek en mogelijke oplossingen, blijft voorliggende conceptnota volgens de Raden wel zeer algemeen. Aangezien de conceptnota bovendien nauwelijks toelichting geeft bij het centrale processchema is het voor de Raden moeilijk om het voorgestelde te beoordelen.

- [6] **Problemen met de m.e.r.-praktijk.** De conceptnota beschrijft een aantal aspecten die het moeilijk maken om vandaag de effectbeoordelingen te integreren in de planprocessen. Ook de Minaraad wees er in zijn advies van 4 juli 2013 over het voorontwerpdecreet betreffende complexe projecten op dat de huidige m.e.r.-praktijk een aantal problemen vertoont. Zo zijn MER's vandaag vaak zeer omvangrijke en technische, moeilijk leesbare documenten die de besluitvorming eerder vervangen in plaats van deze te onderbouwen. Ook de zeer uitgebreide richtlijnenboeken maken het voor de initiatiefnemer moeilijk om binnen een redelijke termijn een leesbaar maar degelijk MER op te stellen. Verder worden plan-MER's vandaag vaak gebruikt om een bepaald project te legitimeren en wordt er in plan-MER's vaak detaillistisch afgedaald tot op projectniveau.

Hoewel de moeizame realisatie van complexe ruimtelijke projecten enerzijds inderdaad veroorzaakt wordt doordat de m.e.r.- en de RUP-procedure

momenteel sequentieel moeten worden doorlopen, wat kan verholpen worden door een integratie, is dit anderzijds, en niet in mindere mate, ook een gevolg van de manier waarop de m.e.r.-procedure in Vlaanderen wordt toegepast. Dat een goede integratie vooral te danken is aan een constructieve houding van de verschillende betrokken actoren eerder dan aan de procedure, blijkt overigens ook uit de bevraging in het kader van de evaluatie van het integratiespoorbesluit. Ook het generiek spoor laat volgens deze evaluatie een verregaande integratie toe tussen het RUP- en het m.e.r.-proces. De integratie van de plan-m.e.r.- en de RUP-procedure, waarnaar voorliggende conceptnota streeft, kan volgens de Raden dan ook alleen het beoogde effect hebben als ook de m.e.r.-praktijk in Vlaanderen wordt geoptimaliseerd. Het verbeteren van de m.e.r.-praktijk vereist een evaluatie van de m.e.r.-praktijk en –regelgeving.

- [7] **Nood aan een evaluatie van de m.e.r.-praktijk.** De conceptnota is opgesteld als voorbereiding van een regelgevend kader dat een concreet voorstel voor een geïntegreerd planproces zal bevatten en waarin inzicht zal worden gegeven inzake welke regelgevende initiatieven nodig zijn om het geïntegreerde planproces te operationaliseren. De Raden vinden het echter aangewezen om eerst een degelijke probleemanalyse van de m.e.r.-praktijk te laten plaatsvinden vooraleer over te gaan tot de opmaak van een regelgevend kader. De hoger vermelde studie door Arcadis waarop de conceptnota gebaseerd is, zoekt immers in de eerste plaats goede praktijken op basis van de m.e.r.-regelgeving en -praktijk in een aantal andere Europese lidstaten en regio's. In Vlaanderen vond er wel een evaluatie plaats van het integratiespoorbesluit, zoals voorgeschreven door artikel 9 van dit besluit. Het is evenwel niet duidelijk welk statuut het evaluatierapport precies heeft en in welke mate dit rapport (actief) openbaar gemaakt is.

De Raden vinden het aangewezen om ook de evaluatiebepaling in artikel 4.6.3., §1, van het DABM aan te grijpen om de m.e.r.-praktijk in Vlaanderen grondig te evalueren, zowel voor de project-m.e.r. als voor de plan-m.e.r. Vooral het beoordelen van de mate van proportionaliteit van de m.e.r.-procedures zou hierbij een centraal aandachtspunt moeten zijn (welke MER's worden er voor bepaalde types projecten opgemaakt, waren de opgelegde reikwijdte en het opgelegde detailleringsniveau adequaat, etc.). Dit geldt des te meer in het kader van de in de conceptnota voorgestelde afschaffing van de screeningsplicht.

- [8] **Nood aan een evaluatie van de m.e.r.-regelgeving in het DABM.** De conceptnota spreekt zich nog niet uit over de mogelijke vorm van het regelgevend kader. Ook tijdens de hoorzitting werd er gesteld dat het nog niet duidelijk is welke wetgevingsoperatie de Vlaamse Regering beoogt. De conceptnota van 13 september 2013 stelt echter dat de nieuwe procedure

de nodige wettelijke verplichtingen zal integreren in de VCRO en bovendien de enige zal zijn die kan worden toegepast voor RUP's. Het is voor de Raden niet duidelijk hoe beide conceptnota's zich tot elkaar verhouden. Ook de evaluatie van het integratiespoorbesluit formuleert de aanbeveling om te komen tot één geïntegreerde RUP- en plan-m.e.r.-procedure.

De Raden vinden het echter aangewezen om, op basis van de hoger gevraagde evaluatie van de m.e.r.-praktijk, eerst de m.e.r.-regelgeving in het DABM te evalueren om te weten welke aspecten eventueel aangepast moeten worden om de bestaande problemen te verhelpen vooraleer over te gaan tot de opmaak van een nieuw regelgevend kader. Gegeven de continue stroom van (Europese en Vlaamse) rechtspraak inzake de m.e.r.-regelgeving is conformiteit met de plan-MER-richtlijn hierbij een bijzonder aandachtspunt.

[9] **Integratie van effectbeoordelingen.** De conceptnota vormt een voorbereiding voor de opmaak van een regelgevend kader waarbij niet alleen de plan-m.e.r. maar ook "andere effectbeoordelingen" geïntegreerd worden in de planprocessen van de ruimtelijke ordening. Aansluitend bij de hoger gemaakte opmerking over de noodzaak van een degelijke evaluatie van de plan-m.e.r.-praktijk en -regelgeving, vinden de Raden het aangewezen om eerst de Europees verplichte (verbeterde) plan-m.e.r. en passende beoordeling te integreren in de planprocessen ruimtelijke ordening om in een later stadium, op basis van de opgedane ervaring, andere effectbeoordelingen te integreren. De Raden zijn er wel van overtuigd dat een integratie van (relevante) effectbeoordelingen, in een vroeg stadium (voortraject), met respect voor de finaliteit van de diverse effectbeoordelingen, het beslissingsproces kan faciliteren. Daarbij zal nood zijn aan een afwegingskader, een transparante rapportage en een oplossingsgericht beslissingsproces.

[10] **Effectbeoordeling van beleidsplannen die niet als basis voor vergunningen dienen.** Momenteel heeft de plan-MER-plicht hoofdzakelijk betrekking op RUP's. Naast de hoofdaanbeveling om te komen tot één geïntegreerde RUP- en plan-m.e.r.-procedure, bevat het evaluatierapport van het integratiespoorbesluit ook een aantal ruimere aanbevelingen om te komen tot een beter en meer gedragen plan-m.e.r.- en RUP-proces. Een van deze aanbevelingen is gericht op het verruimen van de plan-MER-plicht naar beleidsplannen met een ruimtelijke of milieu-impact, ook als deze geen basis vormen voor vergunningen, in het bijzonder ruimtelijke structuurplannen. In dit verband bevelen de Raden niet aan om de plan-MER-plicht te verruimen naar dergelijke beleidsplannen maar wel om in de totstandkoming en de procedurebepalingen van deze beleidsplannen voldoende garanties in te bouwen zodat een gedegen effectbeoordeling kan plaatsvinden.

[11] **Inspraak.** Net zoals het evaluatierapport wijst ook de Arcadis-studie in de richting van een beperkte juridische vastlegging van de procedures. Het processchema legt enkel de strikt noodzakelijke processtappen vast en voorziet slechts twee formele inspraakmomenten. Aangezien de afschaffing van de screeningsplicht het belang van de scoping verhoogt, vinden de Raden het aangewezen om een tussentijds informatief moment te voorzien waarbij het publiek wordt ingelicht over de resultaten van de scoping.

[12] **Raadpleging van Minaraad en SERV over ontwerpen van plannen of programma's en het plan-MER.** Artikel 4.2.11., §2, DABM bepaalt dat wanneer de initiatiefnemer het ontwerp van plan of programma samen met het plan-MER in openbaar onderzoek laat brengen, zij deze documenten tevens voor advies moet overmaken aan de SERV of de Minaraad. In de praktijk worden zowel de Minaraad als de SERV hierover echter bijna nooit om advies gevraagd. Als strategische adviesraad zijn de Raden ook niet het meest geschikte orgaan om te adviseren over ruimtelijke *uitvoeringsplannen* die, zoals de benaming zelf aangeeft, *uitvoering* geven aan een ruimtelijk structuurplan. Het is volgens de Raden dan ook aangewezen om artikel 4.2.11., §2, DABM in die zin aan te passen.

Hoogachtend,

Lieze Cloots
Voorzitter Minaraad

Jo Libeer
Voorzitter SERV