

Advies

Invoeging integratiespoor van project-MER en VR in de milieu- en stedenbouwkundige vergunning

Brussel, 1 juni 2011

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot invoeging van het integratiespoor voor de milieueffect- en veiligheidsrapportage over een project in de milieu- en stedenbouwkundige vergunningsprocedure
Adviesvrager: Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Ontvangst adviesvraag: 3 mei 2011
Adviestermijn: 30 dagen

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 1 juni 2011
Bekrachtiging raad: 6 juli 2011

Het advies kwam tot stand in samenwerking met de Minaraad die het goedkeurde op 1 juni 2011

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Koolstraat 35

B-1000 BRUSSEL

contactpersoon
Annick Lamote
alamote@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20110601_advies MER

Brussel
1 juni 2011

Adviesvraag integratiespoor project MER/VR

Mevrouw de minister

SERV en Minaraad vinden de integratie van de project-MER in de vergunningsprocedure een goede zaak omdat het de “time to permit” aanzienlijk kan versnellen, zeker voor de industriële project-MER’s.

De raden dringen aan om snel werk te maken van het uitvoeringsbesluit, gezien de inwerkingtreding van het decreet zal samenvallen met die van het uitvoeringsbesluit en de bepalingen in het uitvoeringsbesluit de effectieve versnelling zullen bepalen.

SERV en Minaraad zijn pleitbezorger voor het behoud van een sequentieel traject naast het integratiespoor. Bedrijven moeten geval per geval het voordeel van een snellere doorlooptijd kunnen afwegen tegen het risico dat het MER alsnog zou afgekeurd worden.

De raden dringen aan om ook de invoering van het integratiespoor nauwgezet op te volgen en te evalueren en hiervoor een decretale bepaling op te nemen om binnen de 5 jaar een evaluatie te doen.

Voor de overige bemerkingen verwijzen de raden naar hun advies in bijlage.

Hoogachtend

Marc Van den Bosch
voorzitter Minaraad

Caroline Copers
voorzitter SERV

Inhoud

Krachtlijnen	5
Advies	6
1. Situering en toelichting van de adviesvraag	6
2. Bemerkingen en aanbevelingen	9
2.1. Versnelling project-MER in zicht	9
2.2. Scope, inwerkingtreding en opvolging.....	10
2.2.1. Vooral tijdswinst bij <i>industriële</i> project-MER's	10
2.2.2. Behoud keuzevrijheid inzake toepassing van het integratiespoor	10
2.2.3. Maak (eindelijk) werk van eengemaakte vergunning.....	11
2.2.4. Zorg snel voor het uitvoeringsbesluit	12
2.2.5. Voorzie ex post evaluatie in decreet.....	12
2.3. Opmaak en beoordeling van project-MER	13
2.3.1. Nood aan zelfstandige MER-toetsing	13
2.3.2. Geen onnodige formele adviesplicht	13
2.3.3. Aanstelling erkende deskundigen.....	14
2.3.4. Relevante MER's door betere screening en scoping.....	14
2.3.5. Vereenvoudigde geval per geval beoordeling	15
2.3.6. Procedure bij hervergunning.....	16

Krachtlijnen

SERV en Minaraad vinden de integratie van de project-MER in de vergunningsprocedure een goede zaak omdat het de “time to permit” aanzienlijk kan versnellen. Ze vinden het positief dat het integratiespoor ook wordt voorzien voor de OVR-plichtige projecten.

Om optimaal te functioneren is het volgens de raden noodzakelijk dat dringend werk gemaakt wordt van de eengemaakte procedure voor de milieu- en de stedenbouwkundige vergunning. Ook het uitvoeringsbesluit moet er snel komen gezien de inwerking-treding van het decreet zal samenvallen met die van het uitvoeringsbesluit en de bepalingen in het uitvoeringsbesluit de effectieve versnelling zullen bepalen.

De integratie van de project-MER in de vergunningsprocedure zal volgens de raden vooral tijdsinstaan opleveren voor industriële project-MER's. Voor industriële project-MER's zien de raden nog een bijkomend voordeel in het moment dat het investeringsproject in de openbaarheid komt. Omwille van vertrouwelijkheid kan het aangewezen zijn de bekendmaking van het project op een later tijdstip te doen in het traject.

SERV en Minaraad zijn pleitbezorger voor het behoud van een sequentieel traject naast het integratiespoor. Bedrijven moeten geval per geval het voordeel van een snellere doorlooptijd kunnen afwegen tegen het risico dat het MER alsnog zou afgekeurd worden.

De raden dringen aan om de invoering van het integratiespoor nauwgezet op te volgen en te evalueren en hiervoor een decretale bepaling op te nemen om binnen de 5 jaar een evaluatie te doen.

Het voorontwerp van decreet bepaalt dat het MER dient getoetst aan de adviezen, opmerkingen en commentaren van de instanties en het publiek over het project-MER, verstrekt in het kader van het openbaar onderzoek. Deze verplichting introduceert volgens SERV en Minaraad een dubbele verwerking. Volgens de raden worden adviezen en bemerkingen die in het openbaar onderzoek worden verzameld en die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op het MER, beter exclusief in het vergunningstraject worden behandeld, zoals vandaag het geval is.

De raden vragen om de formele adviesplicht te schrappen. Het niet decretaal vastleggen van de adviesplicht biedt de betrokken overheden de flexibiliteit om afhankelijk van de complexiteit van het dossier hier op de meest efficiënte manier mee om te gaan.

De raden zien niet echt een meerwaarde in de goedkeuring van de deskundigen per individueel dossier. Hetzelfde geldt voor het OVR. Wellicht is het voldoende als de website van LNE, meer bepaald van de Dienst m.e.r., een lijst van erkende deskundigen bevat waaruit de initiatiefnemer kan kiezen.

De raden pleiten verder voor een betere scoping en screening met het oog op meer relevante MER's. Ook de ontheffingsprocedure moet vereenvoudigd en klantgericht worden, zeker nu de recente veroordeling door het Europees Hof zal leiden tot meer 'geval per geval'-beoordelingen.

Advies

1. Situering en toelichting van de adviesvraag

Situering

Op 3 mei 2011 ontvingen SERV en Minaraad van Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Schauvliege een adviesvraag betreffende het voorontwerp van decreet van het integratiespoor voor de milieueffect- en veiligheidsrapportage in de milieu- en stedenbouwkundige vergunningsprocedure.

De adviestermijn bedraagt 1 maand.

Het huidig voorontwerp van decreet kadert in de wetgevingsvoorstellen geformuleerd door de Commissies Berx en Sauwens¹. Deze commissies en verschillende beleidsdomeinoverschrijdende werkgroepen die in navolging van deze commissies werden opgericht, hebben mogelijkheden onderzocht en geformuleerd met het oog op de verkorting en optimalisatie van de project-MER-procedure/vergunningsprocedure.

Het voorontwerp van decreet kadert bovendien binnen de visienota² 'Versnelling van investeringsprojecten' die de Vlaamse Regering op 15 oktober 2010 goedgekeurde. In deze visienota wordt onder meer de integratie van het project-MER en het OVR in het vergunningsproces als actiepoint vermeld. Een ander actiepoint in de visienota heeft betrekking op het modulair opbouwen van project-MER/OVR.

Met het huidig voorontwerp van decreet wil de Vlaamse regering een aangepaste procedure van project-MER/milieuvergunning-stedenbouwkundige vergunning uitwerken. Het doel is de optimalisatie van de MER-procedure te bewerkstelligen waardoor een verkorting van de totale "time to permit" kan gerealiseerd worden. Hierbij is in eerste instantie een (minstens gedeeltelijk) parallel verloop van MER- en vergunningsprocedure het uitgangspunt, waarbij slechts in één formeel inspraakmoment wordt voorzien over zowel het MER als de vergunningsaanvraag.

Hoewel de commissies Berx en Sauwens de verkorting en optimalisatie van de OVR-procedure/vergunningsprocedure niet expliciet hebben onderzocht, opteert de Vlaamse regering ervoor om - zoals aangegeven in de visienota - analoog met de aanpassingen aan de project-MER/vergunningsprocedure, dezelfde aanpassingen door te voeren in de OVR/vergunningsprocedure. Dit heeft als voordeel dat de verkorting van de totale "time to permit" door toepassing van de nieuwe project-MER-procedure tegelijkertijd ook gerealiseerd wordt voor projecten die ook OVR-plichtig zijn. Bovendien vergemakkelijkt het de eventuele integratie en afstemming van de beide rapporten en rapportages.

¹ Commissie Investeringsprojecten onder voorzitterschap van Cathy Berx en Commissie Versnelling Maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten onder voorzitterschap van Johan Sauwens.

² Visienota van de Vlaamse regering "Versnellen van investeringsprojecten" 8 oktober 2010.

Het voorontwerp van decreet, waarover de raden om advies gevraagd worden, beoogt de aanpassing van 4 decreten, meer bepaald:

- ten eerste het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, waar dit vereist is voor de realisatie van de mogelijkheid tot een integratiespoorprocedure (zijnde de gedeeltelijke integratie in de vergunningsprocedure(s)) bij de opmaak van een project-MER en een omgevingsveiligheidsrapport (OVR).
- ten tweede het Decreet van 28 juni 1985, met het oog op de afstemming van de integratieprocedure bij de opmaak van het project-MER en OVR in de milieuvergunningsprocedure.
- ten derde de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, eveneens met het oog op de afstemming van de integratieprocedure bij de opmaak van het project-MER in de stedenbouwkundige vergunningsprocedure.
- ten vierde het Decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel “strategische adviesraad” en tot wijziging van diverse andere decreten, met het oog op een decreettechnische aanpassing.

Overzicht van de voornaamste aanpassingen

Het voorontwerp van decreet probeert tegemoet te komen aan twee knelpunten in verband met de m.e.r. procedure: (1) te lange tijdsduur tot de opstart van een project (anderhalf jaar) en (2) te rigide procedure zonder mogelijkheid tot maatwerk.

▀ Verkorting tijdsduur

Om tegemoet te komen aan de lange tijdsduur zal de m.e.r. procedure gelijktijdig lopen met de vergunningsprocedure. In de huidige regelgeving kan pas een vergunningsaanvraag ingediend worden na goedkeuring van het MER, die bij de vergunningsaanvraag moet gevoegd worden. Er zal bijgevolg ook maar één gecombineerd openbaar onderzoek meer gebeuren over de vergunningsaanvraag en het MER respectievelijk OVR (weliswaar niet goedgekeurd). Op die manier zou de tijdsduur met een derde kunnen verkort worden: van anderhalf naar een jaar.

De belangrijkste verschillen van de integratiespoorprocedure ten opzichte van de bestaande procedures beschreven in het DABM zijn:

Voor de **MER-procedure**

- de procedure wordt aangevat met een aanmelding;
- het uitbrengen van een beslissing over de reikwijdte en detailleringsniveau van het MER/OVR door de administratie, en het hiervoor raadplegen van de adviesinstanties, gebeurt alleen op verzoek van de initiatiefnemer;
- 1 gecombineerd openbaar onderzoek zowel voor de vergunningsaanvraag als voor het MER.

Voor de **MER/OVR-procedure**

- geen goedkeuring van het MER/OVR voorafgaand aan de vergunningsaanvraag;
- een niet goedgekeurd rapport gaat in openbaar onderzoek.

■ Meer flexibiliteit

De voorgestelde integratiespoorprocedure moet een flexibele aanpak op maat van het project aanmoedigen. Deze flexibiliteit is er zowel in de verhouding van de initiatiefnemer met de bevoegde administraties als met het betrokken publiek, stakeholders etc.

De initiatiefnemer heeft enerzijds de keuzevrijheid om al dan niet een **scopingsadvies** te vragen aan de administratie. Dit scopingsadvies betreft een advies over de inhoud van het project-MER/OVR, over de inhoudelijke aanpak van de rapportage, met inbegrip van de methodologie en over de verdere specificatie ten aanzien van de bestaande richtlijnenboeken.

De initiatiefnemer heeft bovendien de keuzevrijheid om al dan niet een ontwerp van het project-MER/OVR voorafgaand aan de **vergunningsaanvraag informeel over te maken** aan de bevoegde administraties voor advies. Voor complexe en/of maatschappelijk gevoelige projecten kan dit aangewezen zijn. Deze complexiteit kan worden ingeschat onder meer aan de hand van volgende criteria: de omgevingskenmerken van het voorgenomen project, de aard van het voorgenomen project, en de omvang van de bestaande alternatieven. Deze -informele- mogelijkheid tot het bezorgen van een ontwerp van het project-MER/OVR aan de bevoegde administraties voor advies, bestaat vandaag de dag reeds en wordt behouden omwille van de continuïteit van het procesverloop.

De initiatiefnemer kan er anderzijds voor opteren om **proactief**, voorafgaand aan de vergunningsprocedure, te voorzien in een **ruimere openbaarheid en participatie** van o.m. het aanmeldingsdossier, het ontwerp van milieueffectrapport etc. aan het betrokken publiek, dan deze die minimaal verplicht wordt door het decreet. Het ontwerpdecreet voorziet immers reeds in een openbaarmaking van de aanmelding op de website van de bevoegde administraties. De modaliteiten (bijvoorbeeld met aanplakbiljetten binnen een bepaalde omtrek, publicatie in plaatselijke kranten of via het internet) en de omvang van de openbaarheid worden zelf door de initiatiefnemer bepaald. Hij kan hierbij evenwel ook om advies vragen aan de administratie. In het kader van complexe projecten wordt een vroege ruime informering dan wel raadpleging van het publiek zelfs aangemoedigd. Een vroege bekendmaking, t.t.z. voorafgaand aan de vergunningsaanvraag, heeft als voordeel dat de verschillende posities van belanghebbenden in een vroeg stadium duidelijk worden, waarbij de initiatiefnemer, de administratie en de vergunningverlenende overheid zo zicht krijgen op mogelijke conflicten en op een eventuele behoefte aan conflictpreventie.

Randvoorwaarden

Er worden twee randvoorwaarden vooropgesteld aan de uitvoering van de voorgestelde wijzigingen.

Ten eerste zal de integratie van de MER/OVR procedure in de vergunningsprocedure voorlopig alleen maar makkelijker uitvoerbaar zijn voor projecten waarvoor ofwel een milieuvergunning ofwel een stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd en niet beide vergunningen tegelijk. Dit komt omdat zowel de termijnen van de openbare onderzoeken als de termijnen van de vergunningverlenende overheden tot het nemen van een beslissing inzake de vergunningsaanvraag verschillen in beide vergunnings-

procedures. Afstemming van beide vergunningsprocedures is dus noodzakelijk voor de optimale uitvoering van voorliggend wijzigingsdecreet.

Een tweede randvoorwaarde voor de optimale uitvoering in de praktijk is de omzetting van de Routeplanner voor projectgedreven processen. De Vlaamse regering wil de inwerkingtreding van de integratie van MER/OVR in de vergunningsprocedures laten samen sporen met die van de Routeplanner.

2. Bemerkingen en aanbevelingen

SERV en Minaraad vinden de integratie van de project-MER in de vergunningsprocedure een goede zaak omdat het de "time to permit" aanzienlijk kan versnellen. Ze vinden het positief dat het integratiespoor ook wordt voorzien voor de OVR-plichtige projecten.

Toch hebben de raden een aantal bedenkingen bij de voorgestelde aanpassing. Hierna geven de raden hun bedenkingen en formuleren aanbevelingen om hieraan tegemoet te komen.

Om optimaal te functioneren is het noodzakelijk dat dringend werk gemaakt wordt van de eengemaakte procedure voor de milieu- en de stedenbouwkundige vergunning. Ook het uitvoeringsbesluit moet er snel komen gezien de inwerkingtreding van het decreet zal samenvallen met die van het uitvoeringsbesluit en de bepalingen in het uitvoeringsbesluit de effectieve versnelling zullen bepalen. De raden zien ook het belang om samen te sporen met de Routeplanner, maar de inwerkingtreding van het integratiespoor mag voor industriële project-MER's niet vertraagd worden door te wachten op de decretale verankering van de Routeplanner.

2.1. Versnelling project-MER in zicht

Met de integratie van de procedure voor een project-MER in de vergunningsprocedure kan een aanzienlijke tijdswinst gerealiseerd worden. Vooraleer de vergunningsaanvraag met het MER in te dienen is voortaan geen "kennisgeving" noch "goedkeuring" meer vereist en dat kan een relevante tijdswinst van verschillende maanden betekenen.

SERV en Minaraad ondersteunen dit voorstel omdat hiermee een versnelde "time-to-permit" mogelijk wordt gemaakt. Een versnelde mer-procedure maakt Vlaanderen aantrekkelijker voor industriële investeringen. Industriële investeringsprojecten houden immers terdege rekening met de "time to permit".

Naast de tijdswinst zien de raden ook een tweede potentieel voordeel in het moment dat het investeringsproject in de openbaarheid komt. Voor industriële investeringsprojecten kan het omwille van vertrouwelijkheid aangewezen zijn de bekendmaking van het project op een later tijdstip te doen in het traject. Dit geldt evenwel niet voor grote infrastructuurwerken, daarvoor is het net essentieel om zo vroeg mogelijk in het proces informatie en inspraak te realiseren.

2.2. Scope, inwerkingtreding en opvolging

2.2.1. Vooral tijdswinst bij *industriële* project-MER's

In het voorontwerp van decreet wordt de integratie van de project-MER in de vergunningsprocedures voorzien voor alle projecten die MER-plichtig zijn. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen industriële project-MER's en andere project-MER's.

Volgens SERV³ en Minaraad is er een wezenlijk verschil tussen industriële project-MER's en open ruimte project-MER's. De praktijk inzake m.e.r. in Vlaanderen leert dat industriële MER's zich duidelijk onderscheiden van openruimte project-MER's of een infrastructuur-MER. Ook op de Europese EIA Conferentie bestond daarover eensgezindheid⁴. De conclusie luidde daar dat industriële projecten, in tegenstelling tot infrastructuurprojecten, typisch volgende eigenschappen vertonen: (1) marktgedreven, (2) mogelijke alternatieven zijn beperkt, (3) vroege inspraakprocedures leiden zelden tot actieve participatie en (4) vroege inspraakprocedures kunnen conflicteren met nood aan vertrouwelijkheid van gegevens. Ook de visienota van de Vlaamse regering maakt een onderscheid tussen industriële projecten, in casu de zogenaamde "hinderlijke inrichtingen" en overige projecten, in casu investeringsprojecten in de meest ruime zin.

Voor een industriële project-MER opgemaakt met het oog op een 'typische milieuvergunningaanvraag kan het parallel laten verlopen van de project-MER in de vergunningsprocedure inderdaad heel wat tijdswinst opleveren. Nu volgen beide processen elkaar op in de tijd, waardoor het geheel veel tijd in beslag neemt.

Voor een open ruimte project-MER (complexere infrastructuurprojecten met belangrijke ruimtelijke implicaties) of investeringsprojecten in de meest ruime zin moet verbetering en versnelling daarentegen vooral gerealiseerd worden door een betere voorbereiding en planning en door een betere procesorganisatie en procesvoering. Dit veronderstelt ook aanpassingen aan de bestuurscultuur, attitude, mensen en middelen.

Volgens SERV en Minaraad zal de integratie van de project-MER in de vergunningsprocedure vooral tijdswinst opleveren voor industriële project-MER's, waarvoor niet moet gewacht worden op de inwerkingtreding van de Routeplanner. Voor open ruimte project-MER's moet volgens de raden de inwerkingtreding van het integratiespoor wel gekoppeld worden aan die van de Routeplanner.

2.2.2. Behoud keuzevrijheid inzake toepassing van het integratiespoor

Het voorontwerp van decreet voorziet uitsluitend het integratiespoor. In de regulerings-impactanalyse is naast de verplichte toepassing van het integratiespoor ook de optie onderzocht waarin het integratiespoor als mogelijkheid wordt aangeboden naast het sequentiële traject. Deze optie werd evenwel niet weerhouden.

³ Zie SERV advies over versnelling van investeringsprojecten

⁴ 18-19 november 2010 in Leuven zie : <http://ec.europa.eu/environment/eia/conference.html>

SERV en Minaraad zijn pleitbezorger voor het behoud van een sequentieel traject naast het integratiespoor. De raden zien hiervoor verschillende redenen, die te maken hebben met onzekerheid inzake de voorziene tijdswinst, maar ook inzake het risico dat het MER wordt afgekeurd tijdens de vergunningsprocedure.

Het ontwerpdecreet bevat nog een aantal onzekerheden onder meer in zake de concrete bepalingen die nog moeten geregeld worden in het uitvoeringsbesluit. Zonder uitvoeringsbesluit is het voor bedrijven zeer moeilijk om in te schatten hoe lang het traject zal duren. Veel zal afhangen van de bepalingen in het uitvoeringsbesluit.

Maar zelfs na goedkeuring van het uitvoeringsbesluit moet volgens de raden de mogelijkheid voor een sequentieel traject behouden blijven. De nieuwe procedure betekent een responsabilisering van zowel de initiatiefnemer, de deskundigen als de administratie. Bedrijven zullen geval per geval het voordeel van een snellere doorlooptijd moeten afwegen tegen het risico dat het MER alsnog zou afgekeurd worden.

Ingeval beide trajecten naast elkaar blijven bestaan behoudt de initiatiefnemer ook de keuze tussen een langere procedure met meer zekerheid of een kortere procedure met het risico dat het MER alsnog zou afgekeurd worden. Bij het sequentieel spoor lijkt het daarom ook wenselijk publieke inspraak (net zoals in de huidige procedure) te behouden, zelfs als de verwachting is dat hiervan bij industriële projecten nauwelijks gebruik zal worden gemaakt.

2.2.3. Maak (eindelijk) werk van eengemaakte vergunning

De nota aan de Vlaamse regering stelt duidelijk dat de integratie van de MER/OVR procedure in de vergunningsprocedure voorlopig alleen maar vlot uitvoerbaar zal zijn voor projecten waarvoor ofwel een milieuvergunning ofwel een stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd en niet beide vergunningen tegelijk. Dit komt omdat zowel de termijnen van de openbare onderzoeken als de termijnen van de vergunningverlenende overheden tot het nemen van een beslissing inzake de vergunningsaanvraag verschillen in beide vergunningsprocedures.

De afstemming van beide vergunningsprocedures is dus noodzakelijk voor de optimale uitvoering van voorliggend wijzigingsdecreet. Ook de visienota van de Vlaamse regering over versnelling van investeringsprojecten voorziet als acties maximale afstemming van beide vergunningen en uitbreiding van het geïntegreerd vergunningenproces tot klasse 1 inrichtingen.

In het kader van de uitvoering van het Pact 2020⁵ hebben de sociale partners zeer recent de integratie van de stedenbouwkundige- en milieuvergunning als prioriteit naar voren geschoven. Bedoeling is te komen tot een eengemaakte vergunning, naar het voorbeeld van de Nederlandse *omgevingsvergunning*. Deze vervangt alle vroeger bestaande vergunningen in verband met milieu, ruimte en wonen waardoor sprake is van daadwerkelijke integratie op alle niveaus, van de aanvraag via één loket, tot en met beroep en handhaving.

⁵ Pact 2020 – Prioriteiten in uitvoering, SERV 25 mei 2011

2.2.4. Zorg snel voor het uitvoeringsbesluit

Het is de bedoeling om het decreet gelijktijdig in werking te laten treden met het uitvoeringsbesluit. Vanuit die optiek vinden SERV en Minaraad het vreemd dat ze niet tegelijkertijd om advies gevraagd worden over een voorontwerp van besluit.

De raden dringen aan op een spoedige voorbereiding van het uitvoeringsbesluit. De effectieve versnelling zal immers afhangen van de bepalingen in het uitvoeringsbesluit aangezien dit de termijnen zal moeten vastleggen waarbinnen de nieuwe procedure zich moet afspelen:

- de aanmeldingsprocedure (art 4.3.4.): termijnen voor volledig verklaren van de aanmelding zijn belangrijk om officieel van start te kunnen gaan met het MER. Volgens SERV en Minaraad is het belangrijk dat dit binnen een ‘redelijke termijn’ gebeurt en dat de administratie niet onbepaald bijkomende informatie kan opvragen.
- Indien bij de aanmelding een "scoping" advies wordt gevraagd, dient hierop snel geantwoord te worden. Het voorontwerpdecreet verplicht de Dienst m.e.r. advies in te winnen bij de administraties, wat een snelle respons verder hypothekeert.
- indien informatie aan passieve openbaarheid wenst onttrokken te worden, dient hierover een beslissing te worden genomen. Ook hiervoor is het wenselijk maximale termijnen in het uitvoeringsbesluit te voorzien.
- de termijnen van goedkeuren/afkeuren van het MER: zo snel mogelijk na openbaar onderzoek, dit zal bepalend zijn voor efficiëntie en versnelling van het traject.

2.2.5. Voorzie ex post evaluatie in decreet

In het MER-decreet⁶ is onder hoofdstuk IV “gemeenschappelijke aspecten van kwaliteitszorg” een afdeling 2 opgenomen getiteld “de richtlijnenboeken, evaluatie en monitoring”. Daarin is onder meer opgenomen dat de administratie over een gerealiseerde actie of over categorieën van acties die gedurende een bepaalde periode werden uitgevoerd en waarvoor een project-MER of plan-MER werd opgesteld, een evaluatie of een monitoringonderzoek kan organiseren.

Volgens SERV en Minaraad is op niveau van het project-MER tot dusver geen gebruik gemaakt van deze decretale evaluatieopdracht om het toepassingsgebied van de MER, de richtlijnenboeken en de praktijk op het vlak van bijzondere richtlijnen aan te passen en te verbeteren. De raden dringen aan om ook de invoering van het integratiespoor nauwgezet op te volgen en te evalueren en hiervoor een decretale bepaling op te nemen om binnen de 5 jaar een evaluatie te doen. Leidt het inderdaad tot een versnelling van de “time to permit”? En zo ja, wat is de gerealiseerde tijdswinst? Waar zitten nog knelpunten?

Om de impact van de wijzigingen objectief te kunnen inschatten, lijkt het volgens SERV en Minaraad wenselijk een set basisgegevens te verzamelen. Interessante parameters kunnen zijn:

- aantal screeningbeslissingen (vb jaargemiddelde over laatste 5 jaar)

⁶ de titel milieu- en veiligheidsrapportage in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

- aantal opgestelde MER's, opgesplitst per categorie (industrie, landbouw, infrastructuur, ..., en over dezelfde periode van (vb de laatste 5 jaar)
- gemiddelde doorlooptermijn (scoping, screening, verwerking adviezen, ...)
- aandeel niet conform verklaarde MER's

Er wordt daarom gesuggereerd een objectieve set van kwantitatieve doorloop- of termijngegevens ter beschikking te stellen die representatief zijn voor de huidige situatie, aangevuld met de beoogde en verwachte termijnen bij wijzigende regelgeving.

2.3. Opmaak en beoordeling van project-MER

2.3.1. Nood aan zelfstandige MER-toetsing

De beoordeling of een MER voldoende is, moet volgens SERV en Minaraad onmiddellijk na afloop van de publieke inspraakperiode worden genomen. In principe kan verwacht worden dat na afloop van het openbaar onderzoek de Dienst m.e.r. een beslissing neemt inzake het project-MER en deze beslissing zo snel mogelijk overmaakt aan de initiatiefnemer. Dit is essentieel om de initiatiefnemer ingeval van afkeuring van het MER in staat te stellen meteen de nodige aanpassingen aan te brengen zonder extra tijdverlies.

Artikel 4.3.8.§2.4° van het voorontwerp van decreet bepaalt evenwel dat het MER dient getoetst aan de adviezen, opmerkingen en commentaren van de instanties en het publiek over het project-MER, verstrekt in het kader van het openbaar onderzoek. Deze verplichting introduceert volgens SERV en Minaraad een dubbele verwerking van de adviezen en opmerkingen: enerzijds bij de toetsing van het MER en anderzijds bij de evaluatie van de vergunningsaanvraag. Bovendien gaat dit voorbij aan het kwaliteitszorgsysteem van het wetenschappelijke opgestelde MER.

Ook vandaag worden adviezen of opmerkingen die op het MER betrekking hebben, tijdens het vergunningstraject verwerkt. Volgens de raden moet dit ook zo behouden blijven. Adviezen of opmerkingen die in het openbaar onderzoek worden verzameld en die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op het MER, worden dus beter exclusief in het vergunningstraject behandeld. Dit impliceert een goede communicatie en samenwerking tussen de afdeling Milieuvergunningen en de Dienst m.e.r.

De verplichte toetsing van het MER aan de adviezen en opmerkingen betekent niet alleen een ontdebbling, maar ook een risico op tegenstrijdige verwerkingen van de adviezen. Aldus wordt een hypotheek gelegd op het respecteren van de behandelings-termijnen in het vergunningsproces en op de versnelling van de procedure.

Een MER is per definitie een systematisch en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie, die opgesteld wordt door daartoe erkende deskundigen volgens in richtlijnenboeken vastgelegde methodes.

2.3.2. Geen onnodige formele adviesplicht

Artikel 4.3.4.§4 en §6, en artikel 4.3.8.§2 van het ontwerpdecreet vermelden dat verplicht advies dient ingewonnen bij andere administraties. De Dienst m.e.r. moet dus verplicht advies inwinnen bij andere administraties. De raden vrezen dat een algemene

adviesplicht in bepaalde gevallen een verlenging in plaats van een versnelling van de procedures zal inhouden.

Met de beoogde responsabilisering van alle actoren en in een streven naar uniformiteit met de OVR procedure, achten SERV en Minaraad de decretale bepaling voor dergelijke adviesplicht overbodig. Indien de Dienst m.e.r. het wenselijk acht moet hij uiteraard vrijblijvend advies kunnen inwinnen bij de relevante instanties.

Het niet decretaal vastleggen van de adviesplicht biedt de betrokken overheden de flexibiliteit om afhankelijk van de complexiteit van het dossier hier op de meest efficiënte manier mee om te gaan. SERV en Minaraad stellen daarom voor om de formulering van de OVR-procedure ook voor de MER-procedure over te nemen.

2.3.3. Aanstelling erkende deskundigen

Omwille van confidentialiteitsredenen zal bij standaardprojecten de aanmelding vaak pas gebeuren als het voorbereidend MER-werk reeds grotendeels achter de rug is, dus kort voor de vergunningsaanvraag zelf. SERV en Minaraad vinden het niet logisch dat dat de administratie dan pas een goedkeuring moet geven over de aangestelde MER-deskundigen. De raden zien niet echt een meerwaarde in de goedkeuring van de deskundigen per individueel dossier. De bepalingen ter zake worden dan ook best geschrapt⁷. Hetzelfde geldt voor het OVR. Wellicht is het voldoende als de website van LNE, meer bepaald van de Dienst m.e.r., een lijst van erkende deskundigen bevat waaruit de initiatiefnemer kan kiezen. Ingeval van twijfel over de in het MER te behandelen disciplines, kan steeds een scopingadvies gevraagd worden.

2.3.4. Relevante MER's door betere screening en scoping

Effectrapportages, in het bijzonder een project-MER zijn bedoeld als hulpmiddel bij de besluitvorming bij de toekenning van een milieu- en/of stedenbouwkundige vergunning. De focus bij de opmaak en de beoordeling van een project-MER moet dan ook liggen op de voor het betrokken project relevante effecten die van belang zijn voor de besluitvorming. Enkel op die manier kan worden verzekerd dat de effectbeoordeling in alle omstandigheden een doeltreffend en efficiënt gebruik van middelen blijft. Ook de uitvoering van een effectenanalyse heeft immers een kostprijs in termen van tijd en middelen, die moet worden afgewogen tegenover de baten van (bijkomende) informatie.

SERV en Minaraad benadrukken dat de administratie zich bij de screening (geval per geval beoordeling of er al dan niet een MER nodig is) de vraag moet stellen of de te verwachten milieueffecten "aanzienlijk" zullen zijn en of het nader onderzoek daarvan betekenisvolle informatie kan opleveren voor de verdere besluitvorming. Op die manier wordt vermeden dat MER's worden afgeleverd waarvan de meerwaarde voor de besluitvorming beperkt is ten opzichte van de informatie die sowieso dient aangeleverd in de vergunningsprocedure. Hetzelfde principe geldt voor de scoping van de MER.

⁷ Het betreft artikel 11 §1 6° in het voorontwerp van decreet.

De raden hechten belang aan de opmaak van een MER als integraal onderdeel van een beslissingsprocedure, maar ook als richtinggevend element bij het concipiëren van een project. Om een inschatting te kunnen maken van de impact van het MER, vragen de raden om bij de vergunningsaanvraag duidelijk aan te geven of, en zo ja, op welke onderdelen van het project het MER sturend heeft gewerkt.

2.3.5. Vereenvoudigde geval per geval beoordeling

Op 24 maart 2011 heeft het Europees Hof België in gebreke gesteld voor de niet-nakoming van de MER-richtlijn, meer specifiek wat betreft de selectiecriteria voor de vaststelling van de drempelwaarden voor het bepalen van de MER-plicht en de toepassing van ontheffing⁸. Zowel de regelingen van Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voldoen niet volgens het Europees Hof.

Het Hof oordeelt dat de richtlijn niet correct is omgezet in Vlaamse regelgeving⁹ voor zover de regelgeving drempelwaarden vaststelt die enkel rekening houden met de omvang van het project, wat slechts één van de selectiecriteria is. Vlaanderen heeft volgens het Europees Hof derhalve de grenzen overschreden van de beoordelingsmarge waarover het bij de vaststelling van de drempelwaarden en criteria beschikt.

In de praktijk betekent dit dat bij de beslissing inzake MER-plicht de gehanteerde drempels niet altijd volstaan en er dus geval per geval zal moeten geoordeeld worden over de MER-plicht, wat nu gebeurt voor projecten die de drempels overschrijden (bij ontheffingsprocedure). Het is dus te verwachten dat veel meer geval per geval beoordelingen zullen moeten gebeuren.

Voor SERV en Minaraad moet de veroordeling door het Europees Hof aangegrepen worden om snel werk te maken van een vereenvoudigde geval per geval beoordeling.

Die eenvoudige en snelle geval per geval beoordeling zou klantgericht moeten worden uitgebouwd. Doel moet zijn dat bij twijfel op basis van een beperkte nota (10 pagina's) beoordeeld wordt of het al dan niet zinvol is dat een MER wordt opgemaakt. Een hulpmiddel hierbij zou kunnen zijn dat vanuit de administratie op basis van de praktijkervaring en met respect voor de Europese regels gebruiksvriendelijke checklists of templates ter beschikking worden gesteld voor een reeks type-projecten, zodat de initiatiefnemers van zo'n project beter weten welke informatie nodig is om een ontheffingsverzoek in te dienen en niet langer onnodige inspanningen gebeuren om zeer omvangrijke dossiers samen te stellen doordat men niet goed weet wat de administratie verwacht of nodig heeft. Het decreet spreekt immers enkel van "de verantwoording van het verzoek en alle relevante gegevens ter staving". De raden zien zo'n checklist niet louter als een lijstje waarop kan worden aangevinkt welke stukken de initiatiefnemer moet overmaken. De bedoeling van de voorgestelde 'checklist of template' is ruimer in die zin dat de initiatiefnemer kan aangeven welke milieueffecten normaal gezien kun-

⁸ Arrest van het Hof (derde kamer) van 24 maart 2011 "Niet nakoming – Richtlijn 85/337/EEG - Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Selectiecriteria – Vaststelling drempelwaarden – Omvang project.

⁹ De selectiecriteria vast : data.de omvang van het project, cumulatie met andere projecten, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, productie van afvalstoffen, verontreiniging en hinder en risico op ongevallen, met name gelet op de gebruikte stoffen of technologieën

nen verwacht worden. Van bepaalde installaties is de emissie van bepaalde factoren immers gekend, en is het niet nodig om daarvoor een MER uit te besteden.

2.3.6. Procedure bij hervergunning

De huidige wetgeving bepaalt dat een hernieuwing van de milieuvergunning moet worden aangevraagd binnen de 12 tot 18 maanden voor het verstrijken van de lopende vergunning. Het voorontwerp van decreet bepaalt dat het openbaar onderzoek, in geval dat een MER en/of veiligheidsrapport verplicht is, ook de inhoud van het MER behandelt. In geval het MER en/of het veiligheidsrapport wordt afgekeurd, dan wordt de vergunningsprocedure stopgezet en moet het MER en/of het veiligheidsrapport aangepast worden. Volgens SERV en Minaraad zal in sommige dossiers de termijn van 12 tot 18 maanden bij hernieuwing van de milieuvergunning hierdoor te kort zijn. Dit is zeker het geval wanneer nog een beroepsprocedure zou volgen. Het bedrijf in kwestie kan dan zonder vergunning vallen. Het is volgens de raden daarom aangewezen om ingeval een MER en/of OVR moet opgesteld de termijn waarbinnen een hervergunning dient aangevraagd te verlengen of om in een overgangsbepaling te voorzien ingeval van het niet conform verklaard zijn van het MER.

De raden pleiten er ook voor om ingeval van een hervergunning de mogelijkheid te voorzien van een geval per geval beoordeling en ontheffing, indien reeds een project-MER uit het verleden voorhanden is. Daarnaast zou bij een hervergunning of bij een beperkte wijziging of uitbreiding van een bestaande inrichting, voor bepaalde projecten een eenvoudige actualisatie van het bestaande project-MER via beperktere procedurele vereisten moeten kunnen volstaan.

Referentielijst

Gezamenlijke adviezen SERV en Minaraad

Advies Milieueffectrapportage over ruimtelijke uitvoeringsplannen (integratiespoor) Minaraad 25 januari 2008 en SERV 29 januari 2008.

Adviezen SERV

Advies van 14 maart 2001 over het voorontwerpdecreet "milieu- en veiligheidsrapportage"

Advies van 22 januari 2004 over het ontwerp MER/VR-Besluit

Advies van 26 mei 2010 over de versnelling van investeringsprojecten

Advies van 4 mei 2011 over de routeplanner voor projectgedreven processen

Adviezen Minaraad

Advies van 22 januari 2004 over het voorontwerp van wet betreffende het voorontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake milieueffect- en veiligheidsrapportage.