



SARO

Strategische Adviesraad  
Ruimtelijke ordening  
Onroerend erfgoed

Advies  
van 31 augustus 2011  
over het ontwerpdecreet tot  
invoeging van het integratiespoor voor de milieueffect- en  
veiligheidsrapportage over een project in de milieu- en  
stedenbouwkundige vergunningsprocedure

## I. INLEIDING

1. **Situering adviesvraag.** SARO ontving op 1 augustus 2011 een adviesvraag van de minister van ruimtelijke ordening Philippe Muyters over het voorontwerp van decreet tot invoeging van het integratiespoor voor de milieueffect- en veiligheidsrapportage over een project in de milieu- en stedenbouwkundige vergunningsprocedure (verder ontwerpdecreet). De adviestermijn bedraagt 30 dagen.

Het ontwerpdecreet beoogt een gedeeltelijke wijziging aan de MER-procedure en is gericht op het verkorten van de procedure en op het mogelijk maken van meer maatwerk. De initiatiefnemer moet niet meer over een goedgekeurd MER-rapport beschikken om op ontvankelijke wijze een vergunningsvraag in te dienen. Dit zou tijdswinst opleveren doordat de MER-procedure parallel zal verlopen met de vergunningsprocedure. Belangrijkste troef is dat er slechts één openbaar onderzoek moet gebeuren. Het voorstel is gericht op de industriële project-MER's.

Een gelijkaardige regeling wordt doorgevoerd voor de omgevingsveiligheidsrapportage.

Om dit mogelijk te maken moeten vier decreten worden gewijzigd met name het decreet betreffende de milieuvergunning<sup>1</sup>, het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid<sup>2</sup>, het decreet 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<sup>3</sup> en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening<sup>4</sup>.

2. **Zeer laattijdige adviesvraag aan SARO.** SARO merkt op dat dit voorontwerp van decreet door de Vlaamse Regering al begin mei voor advies werd voorgelegd aan SERV en Minaraad.<sup>5</sup> SARO betreurt dat de raad toen niet om advies werd gevraagd en dat de Vlaamse Regering pas nu het decreet voor advies voorlegt aan de SARO. Bovendien stelt ze vast dat op de Vlaamse Regering van 22 juli al een ontwerpdecreet werd voorgelegd.<sup>6</sup> De Vlaamse Regering besliste uiteindelijk toch om het ontwerpdecreet nog niet definitief goed te keuren en alsnog advies te vragen aan SARO over het voorontwerp van decreet. Het is dus zeer onduidelijk in hoeverre de Vlaamse Regering met het advies van de SARO alsnog rekening zal houden. Tevens betreurt SARO de korte adviestermijn, die bovendien volop in het zomerreces werd gesteld.

## II. VERDERE STAPPEN INZAKE VERSNELLING

3. Naast het integreren van de MER in de vergunningsprocedures moeten nog andere belangrijke stappen gezet worden in de MER-procedure om tot een werkelijke versnelling/vereenvoudiging van procedures te komen: (1) eenvoudigere ontheffingsprocedure, (2) relevantere MER's door betere screening en scoping en (3) MER-regeling bij hervergunning of beperkte wijziging van een bestaande vergunning.

---

<sup>1</sup> Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, B.S. 17 september 1985.

<sup>2</sup> Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, B.S. 3 juni 1995.

<sup>3</sup> 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, B.S. 8 juni 2004.

<sup>4</sup> Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, B.S. 20 augustus 2009.

<sup>5</sup> In het gemeenschappelijk advies van SERV en Minaraad komen onder andere volgende krachtlijnen naar voren: (a) Er dient snel werk gemaakt te worden van het uitvoeringsbesluit; (2) De raden zijn pleitbezorger voor het behoud van een sequentieel traject naast het integratiespoor en (3) De raden dringen aan om de invoering van het integratiespoor nauwgezet op te volgen en te evalueren.

<sup>6</sup> VR 2011 2207 DOC.0855

4. SARO vestigt er bovendien de aandacht op dat de Vlaamse Regering op 22 juli 2011 ook haar goedkeuring hechtte aan een startnota inzake de invoering van de unieke omgevingsvergunning. De unieke omgevingsvergunning zou in de eerste plaats de stedenbouwkundige en de milieuvergunning integreren. De integratie van vergunningen en procedures heeft belangrijke gevolgen voor het initiatief om de milieu-effectenrapportage te integreren in de vergunningsprocedure. De globale beoordeling in het kader van de omgevingsvergunning zou een eenduidige doorwerking van de conclusies van een MER, waarin een globale effectenbeoordeling van een project is beschreven, in de vergunning kunnen bevorderen. De Vlaamse Regering heeft beslist dat de strategische adviesraden (o.a. SARO) ten laatste tegen 30 november 2011 advies moeten verlenen over de conceptnota (die de principes uit de startnota verder zal uitwerken).
5. Bovendien wijst SARO op de nood aan een geïntegreerde rapportering. Artikel 4.1.6 DABM voorziet reeds in de mogelijkheid tot integratie of afstemming met andere rapportageverplichtingen. Basisuitgangspunt is dat de verschillende rapporteringen zoveel mogelijk gelijktijdig worden uitgevoerd. Dit wordt in de nabije toekomst actueel in het kader van het onroerend erfgoeddecreet dat bepaalde projecten wenst te onderwerpen aan een archeologisch vooronderzoek. Eén en ander is eveneens van belang in relatie tot de energieprestaties van gebouwen, de watertoets, de mobiliteitstoets. Gelet op het voornemen van de regering om een omgevingsvergunning in te voeren in Vlaanderen, lijkt het een uitgesproken kans om van de gelegenheid gebruik te maken om de project-MER te integreren in een ruimere impactanalyse, waarin sociale, economische en ecologische aspecten op gelijkwaardige wijze worden afgewogen.

### III. BEOORDELING VOORLIGGEND ONTWERPDECREET

6. De raad erkent de uitgangspunten van voorliggend ontwerpdecreet, gericht op een versnelling van procedures. De initiatiefnemer moet niet over een goedgekeurd MER-rapport beschikken om op ontvankelijke wijze een vergunningsaanvraag in te dienen. Dit zou tijds winst opleveren omdat de procedure tot formele goedkeuring van het project-MER min of meer parallel zal verlopen met de vergunningsaanvraag.  
Volgens de raad is het niet alleen van belang tijds winst te boeken indien een MER-rapport zonder problemen kan worden goedgekeurd volgens de nieuwe regels. Even belangrijk is het beperken van tijdsverlies bij de afkeuring van een MER-rapport in het kader van de lopende vergunningsaanvraag. Op basis van het huidig ontwerpdecreet kan hierover redelijkerwijze geen uitspraak gedaan worden omdat de belangrijkste aspecten van het voorgenomen integratiespoor nog via uitvoeringsbesluiten zullen worden vastgelegd. SARO vraagt werk te maken van de uitvoeringsbesluiten.
7. De voorgenomen regeling inzake het integratiespoor verplicht de initiatiefnemer om zijn voornemen tot de opmaak van een project-MER aan te melden bij de administratie bevoegd voor het leefmilieu en dit voorafgaandelijk aan het indienen van de formele vergunningsaanvraag. Zolang die aanmelding niet is gebeurd, kan de initiatiefnemer geen aanvraag voor milieu- of stedenbouwkundige vergunning indienen. In dat verband kan de administratie steeds aanvullende informatie opvragen en tot zolang die aanvullende informatie niet is aangeleverd, wordt alles 'on hold' gezet. Zolang de aanmelding niet is gebeurd kan de initiatiefnemer ook niet overgaan tot opmaak van een MER-rapport vermits de administratie vooraf eerst een beslissing moet nemen over de opstellers zelf van het voorgenomen project-MER.  
Volgens de raad gaat het niet op om de behandeling van de procedure 'on hold' te zetten tot de administratie alle gevraagde aanvullende informatie heeft ontvangen. Het ontwerpdecreet

voorziet reeds in een achttal informatieverplichtingen in het kader van de aanmeldingsplicht. De vraag naar om het even welke aanvullende informatie zou geen rem mogen zetten op de verdere procedure.

De raad stelt zich eveneens vragen bij de meerwaarde van een verplichte voorafgaande beslissing over de opstellers van het MER-project. De raad vraagt om hiervan af te stappen. De kwaliteitsgarantie is voldoende verzekerd door het feit dat: (1) MER-rapporten slechts kunnen worden opgemaakt door erkende MER-deskundigen, (2) diverse adviesinstanties verplicht advies moeten verlenen en (3) finaal een bijzondere goedkeuring noodzakelijk is.

8. Het ontwerpdecreet bepaalt dat de vergunningsprocedure wordt geschorst in het geval het MER-rapport wordt afgekeurd. De aanvrager kan dan (eenmalig) binnen 2 maanden een nieuw rapport indienen. De vergunningsaanvraag kan inhoudelijk daardoor worden gewijzigd. In dat geval vraagt de gemeente opnieuw adviezen en onderwerpt ze ook de eigenlijke aanvraag samen met het aangepaste MER aan een openbaar onderzoek, dat maar 15 dagen duurt. Het artikel bepaalt verder dat indien het nieuw plan ook niet voldoet, de vergunningsprocedure wordt stopgezet. Het is voor de raad onduidelijk of het college in casu een weigeringsbeslissing neemt of inderdaad de procedure gewoon wordt stopgezet zonder expliciete beslissing.
9. Het is voor de raad onduidelijk wat er gebeurt indien geen tijdige beslissing wordt overgemaakt vanuit de dienst MER. In dergelijk geval blijft het voor de raad gissen naar de rechtsgevolgen. De SARO meent dat deze lacune best wordt opgevangen binnen het decreet. De raad vraagt ook om binnen dit kader bindende termijnen vast te leggen. Deze bemerkingen gelden niet alleen ten aanzien van de plan-MER maar ook voor de veiligheidsrapportering.
10. Aanvragers voor een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning die ook project-MER-plichtig krijgen de mogelijkheid om in de loop van de vergunningsprocedure essentiële wijzigingen aan de aanvraag door te voeren, tenminste voor zover ze het gevolg zijn van opmerkingen uit de project MER. SARO heeft vragen bij het feit dat deze mogelijkheid niet wordt geboden aan andere aanvragers. SARO is geen vragende partij om wijzigingen in het dossier te makkelijk te maken en de gemeente telkens op te zadelen met nieuwe adviesvragen en openbare onderzoeken.
11. Volgens de voorgenomen regeling inzake het integratiespoor moet het project-MER-verslag niet meer aangeven op welke punten het project-MER tekort schiet. De betreffende bepaling in de huidige regelgeving wordt immers niet hernomen. De raad gaat ervan uit dat dit een legistische tekortkoming is en dat dit wordt rechtgezet, dit in het belang van de rechtszekerheid.
12. De voorziene regeling ontnemt de initiatiefnemer de mogelijkheid een aanvraag tot heroverweging in te dienen tegen een afkeuring van het project-MER. Volgens de voorgenomen regeling kan de initiatiefnemer bij afkeuring enkel nog een aangepast MER-rapport indienen en als dit opnieuw wordt afgekeurd, wordt de volledige vergunningsprocedure integraal stopgezet. De raad vindt nergens enige verantwoording voor de afschaffing van de bestaande mogelijkheid tot heroverweging neming bij afkeuring van een MER-rapport. Volgens de raad is het ook weinig efficiënt om de initiatiefnemer slechts eenmaal toe te laten een project-MER aan te passen, terwijl de initiatiefnemer anderzijds de mogelijkheid heeft om diverse malen - ook in administratief beroep - gewijzigde bouwplannen in te dienen. SARO vraagt verdere afstemming.
13. SARO acht het raadzaam om als overgangsfase een sequentieel traject te behouden naast het integratiespoor. Er bestaat immers nog onzekerheid of het voorliggende voorstel effectief tot tijdswinst zal leiden (veel termijnen moeten nog vastgelegd worden in uitvoeringsbesluiten). Het is belangrijk dat bedrijven de mogelijkheid hebben om zelf te beoordelen of het voordeel van een snellere doorlooptijd opweegt tegen het risico de vergunningsprocedure van voor af aan opnieuw

te moeten opstarten omdat het MER finaal wordt afgekeurd.

Het kan immers gebeuren dat de initiatiefnemer meerdere formele vergunningsaanvragen moeten indienen om een goedgekeurd MER-rapport te kunnen verkrijgen. De initiatiefnemer zal immers niet langer een goedgekeurd MER-rapport bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning en/of milieuvergunning kunnen voegen omdat de formele goedkeuring van het project-MER wordt uitgesteld tot na het openbaar onderzoek van de betrokken vergunningsaanvraag. De raad wijst er op dat dit potentieel een belangrijke rem kan inhouden op de gewenste versnelling van maatschappelijk relevante projecten, aangezien een formeel vergunningsaanvraagdossier voor dergelijke projecten aanzienlijke bijkomende administratieve verplichtingen en bijhorende kosten veronderstelt, terwijl het lot van de MER-rapportage in veel gevallen nog hoogst onzeker zal zijn.

Daarom vraagt de raad de mogelijkheid te behouden om een vergunningsaanvraag in te dienen nadat er een goedgekeurd MER-rapport voorligt of minstens een MER-atteest. In dit attest moet verzekerd worden dat de bevindingen bij het beslissende onderzoek over een latere aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning en/of milieuvergunning niet kunnen worden gewijzigd of tegengesproken, voor zover: 1° nadien geen sprake is van substantiële wijzigingen aan het betrokken rapport; 2° de verplicht in te winnen adviezen of de tijdens het eventuele openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen geen feiten of overwegingen aan het licht brengen waarmee bij de eerdere bevindingen geen rekening werd gehouden.

Aan de initiatiefnemer zou eveneens de mogelijkheid kunnen geboden worden al een advies en/of attest te verkrijgen over een ontwerp MER-rapport in het kader van een voorafgaande projectvergadering. Voor belangrijke stedenbouwkundige projecten, waaronder MER-plichtige projecten is de figuur van de 'projectvergadering' uitgewerkt en dit precies om één en ander te faciliteren (zie art. 5.3.2 VCRO). Het gevraagde advies inzake het ontwerp MER-rapport zou dan niet alleen betrekking kunnen hebben op het 'scopingsadvies' waarvan sprake in voorliggend ontwerpdecreet, maar eveneens en vooral op de inhoud van het reeds uitgevoerde MER-rapport dat als bijlage bij de aanvraag tot projectvergadering zou kunnen gevoegd worden.