



ADVIES
VAN 29 JANUARI 2014
OVER DE CONCEPTNOTA INZAKE
DE INTEGRATIE VAN DE PLAN-M.E.R. EN ANDERE EFFECTBEOORDELINGEN IN
PLANPROCESSEN VOOR RUIMTELIJKE ORDENING

INHOUD

I.	SITUERING	2
II.	ALGEMENE BEOORDELING	3
III.	EÉN GEÏNTEGREERD PROCES.....	4
IV.	EEN STERK PARTICIPATIEF PROCES	5
V.	EEN GEÏNTEGREERDE EFFECTBEOORDELING	7
VI.	NAAR EEN NIEUW INSTRUMENT RUP	9

I. SITUERING

1. SARO ontving op 11 december 2013 een adviesvraag van Vlaams minister Philippe Muyters over de conceptnota 'Opmaak van een wetgevend kader voor de integratie van de plan-m.e.r. en andere effectbeoordelingen in planprocessen van de ruimtelijke ordening'.¹ De adviesvraag gaat uit van de reguliere adviestertermijn van dertig dagen. Omwille van het eindejaarreces, komt de raad met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 29 januari 2013, zo spoedig als mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestertermijn.
2. Het integratiespoorbesluit van 18 april 2008 regelt de integratie van de milieueffectrapportage in het planningsproces voor een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP).² Het besluit voert een afzonderlijke en specifieke regeling in die afwijkt van de algemene regeling voor de opmaak van een plan-MER, zoals vastgesteld in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007.
De Raad van State oordeelde evenwel in 2011 dat de verschillende regeling leidt tot discriminatie op het vlak van inspraak, waardoor zowel het integratiespoorbesluit als de met toepassing daarvan vastgestelde RUP's (en de op basis daarvan verleende vergunningen) aangetast zijn door een onwettigheid. Daarop werd een artikel 7.4.1/2 ingevoegd in de VCRO om de betrokken RUP's onvatbaar te maken voor die onwettigheid.
Bij arrest nr. 114/2013 vernietigde het Grondwettelijk Hof midden 2013 evenwel artikel 7.4.1/2 van de VCRO. Het Grondwettelijk Hof is van oordeel dat met de decretale validatie van de RUP's op een onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid van inspraak van belanghebbenden bij de totstandkoming van de betrokken RUP's.
3. De Vlaamse Regering formuleerde daarop op 13 september 2013 een conceptnota met tal van voorstellen inzake remediëring.³ Deze voorstellen richten zich zowel op de RUP's die definitief werden goedgekeurd met toepassing van het integratiespoor als de lopende RUP-processen en MER-processen. Daarnaast kondigde de conceptnota tevens aan dat naast de opheffing van het integratiespoorbesluit zal gewerkt worden aan een 'lange termijn en definitieve oplossing'. Er zal een planningsproces voor RUP's worden uitgewerkt met een wettelijke, methodologische en volledige procesmatige integratie van de plan-m.e.r.-verplichtingen en van de andere effectbeoordelingsverplichtingen.
4. Met voorliggend conceptnota formuleerde de Vlaamse Regering op 29 november 2013 een zevental uitgangsprincipes voor de integratie van plan-m.e.r. en andere beoordelingen in het ruimtelijk planproces. De uitgangsprincipes zijn:
 - 1° Eén proces voor het tot stand komen van het ruimtelijk plan en alle noodzakelijke effectbeoordelingen.

¹ VR 2013 2911 DOC.1338/1

² Besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan

³ VR 2013 1309 DOC.0983/1

- 2° Een eerder continue kwaliteitsbeoordeling van alle noodzakelijke effectbeoordelingen op verschillende fasen van het proces.
- 3° Een afstemming van de noodzakelijke effectbeoordelingen.
- 4° De integratie van de screening in de scoping waarbij voor elk plan altijd nagegaan wordt welke aspecten in het proces moeten worden meegenomen.
- 5° De nadruk op een participatief proces.
- 6° Een iteratief proces waarbij de participatie, het ontwerp en de beoordeling elkaar wezenlijk beïnvloeden.
- 7° De nieuwe regelgeving zal tevens voorzien in de mogelijkheid van een bestuurlijke lus.

De principes worden in de conceptnota verder vertaald in een processchema voor een geïntegreerd planningsproces (zie bijlage 1 van voorliggend advies).

II. ALGEMENE BEOORDELING

5. SARO vindt het positief dat met voorliggende conceptnota inzicht wordt gegeven in de grote lijnen van het nieuw wetgevend kader voor de integratie van de plan-m.e.r. in de ruimtelijke planprocessen. De raad kan zich aldus - op basis van deze conceptnota - in een vroeg stadium van het proces uitspreken over de gewenste ontwikkelingen.

De raad beoordeelt het bovendien als positief dat met voorliggende conceptnota een duurzame oplossing op lange termijn wordt nagestreefd. Hierbij wordt niet enkel een oplossing ontwikkeld voor het recente arrest van het Grondwettelijk Hof (cf. paragraaf 2 van dit advies) maar ook voor de geïntegreerde knelpunten van het instrument 'RUP' (knelpunten worden geïntegreerd op basis van een grondige evaluatie van het instrument).⁴

6. De voorliggende conceptnota is zeer beperkt maar geeft niettemin een duidelijk beeld van de hoofdlijnen van de gewenste processtructuur. De raad onderschrijft de belangrijkste uitgangspunten gericht op de opstart van één geïntegreerd proces met een geïntegreerde effectbeoordeling en een sterke nadruk op participatie. Deze algemene uitgangspunten zullen in een latere fase nog verder geconcretiseerd worden. De vrijheidsmarge is aldus nog vrij groot. De raad gaat hierna in op de diverse uitgangspunten en formuleert telkens een aantal randvoorwaarden ten aanzien van de verdere concretisering van het uitgangspunt.
7. Voorafgaand wenst de raad drie algemene aandachtspunten te formuleren t.a.v. het geïntegreerde proces:
 - a. Allereerst wijst de raad op de zeer grote verscheidenheid aan RUP's. In Vlaanderen worden zowel RUP's uitgewerkt die de realisatie van een specifiek (reeds goed onderzocht) project vergunningstechnisch mogelijk maken, als RUP's die voortvloeien uit een planologisch attest als RUP's die een kader creëren voor diverse projecten waarbij deze projecten nog niet op detailniveau zijn uitgewerkt (vb. afbakening stedelijke gebieden). De raad benadrukt dat de voorgestelde geïntegreerde procedure moet leiden tot een algemene vereenvoudiging en niet mag leiden tot een 'verzwaring' van de procedure voor de opmaak van eenvoudige RUP's.
 - b. Naast de verscheidenheid aan RUP's op Vlaams niveau wijst de raad ook op de verscheidenheid aan ruimtelijke uitvoeringsplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau. De geïntegreerde procedure moet dus inzetbaar zijn voor zowel de Vlaamse, de provinciale als de gemeentelijke RUP's (zie o.a. inzet geïntegreerd plan-team, betrokken adviesinstanties).

⁴ Zie o.a. 'Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke plannen in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU. Eindrapport Arcadis. Departement RWO, 31 oktober 2009.'

- c. En ten slotte merkt de raad op dat de conceptnota betrekking heeft op de integratie van de plan-m.e.r. en andere effectbeoordelingen in ruimtelijke planprocessen. Het gaat dan zowel over ruimtelijke uitvoeringsplannen als ruimtelijke structuurplannen. De raad focust voorliggend advies op de integratie van effectbeoordelingen binnen het RUP. SARO wijst er immers op dat in het kader van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen een grondige hervorming van de procedure tot opmaak van ruimtelijke structuurplannen wordt voorbereid.⁵ De raad zal zich te gepasten tijde - in het kader van de noodzakelijke wijziging aan de VCRO - hierover uitspreken.

III. EÉN GEÏNTEGREERD PROCES

8. Als eerste uitgangspunt benadrukt de conceptnota dat zal worden uitgegaan van één proces voor het tot stand komen van het ruimtelijk plan en alle noodzakelijke effectbeoordelingen.

De raad ondersteunt dit uitgangspunt ten volle. Het is positief dat wordt geopteerd voor een nieuwe, geïntegreerde procesarchitectuur voor ruimtelijke plannen, waarbij de effectbeoordeling volledig wordt geïntegreerd. De raad merkt op dat reeds naar aanleiding van de bespreking van het MER-decreet in 2007 het integratiespoor naar voor werd geschoven.⁶

De optie voor een volledig geïntegreerd proces biedt tal van voordelen. Momenteel is het milieubeoordelingsproces immers te weinig afgestemd met het ruimtelijk planningsproces. De resultaten van de milieubeoordeling zijn pas op het einde van het proces beschikbaar. Er is weinig wisselwerking tussen beide processen en de resultaten van het milieuonderzoek werken onvoldoende door in het RUP. Een iteratief proces (waarbij een continue wisselwerking wordt nagestreefd tussen het ruimtelijk plannen, het beoordelen van de milieueffecten en het zoeken van maatschappelijk draagvlak) kan leiden tot een grotere doorwerking van de effectenbeoordeling binnen de ruimtelijke planning. Bovendien kan een niet onbelangrijke tijdswinst nagestreefd worden omdat de processen die momenteel grotendeels na elkaar verlopen nu in de tijd worden gelijkgeschakeld. Ook zal de kans verminderen dat het plan nog moet worden aangepast na de plenaire vergadering. Ook dit kan tijdswinst betekenen.

De raad wijst evenwel op enkele niet onbelangrijke randvoorwaarden:

- a. De keuze voor een geïntegreerd planningsproces impliceert in eerste instantie dat één geïntegreerd plan-team het proces begeleidt. De raad wijst in die zin op het belang van een volwaardig samengesteld geïntegreerd plan-team. In functie van het type RUP zal een andere samenstelling van het plan-team worden nagestreefd.⁷ Dit houdt op zijn minst in dat de leefmilieuadministratie en de ruimtelijke administratie samenwerken en dat in tegenstelling tot vandaag de leefmilieuadministratie binnen het ruimtelijk planproces staat en niet er buiten. Bij de samenstelling van het geïntegreerd plan-team moet een evenwicht worden nagestreefd tussen een volwaardige deskundigheid inzake alle te onderzoeken (milieu-)effecten; zonder evenwel te vervallen in een te groot (en niet werkzaam) team.

Een specifieke problematiek betreft het feit dat de plan-MER momenteel worden opgemaakt door erkende milieudeskundigen. De erkenning is gekoppeld aan de diverse milieuthema's. Tevens moet worden bewaakt dat de beoogde uitbreiding van milieubeoordeling naar een geïntegreerde effectbeoordeling niet zal leiden tot een

⁵ Intergewestelijk Informatieplatform ruimtelijke ordening, 9 januari 2014: Toelichting door Ruimte Vlaanderen bij de stand van zaken inzake het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

⁶ Memorie van toelichting MER-decreet: 'Om toe te zien dat de integratie voldoet aan Richtlijn 2001/42/EG, maar ook om de integratie in de bestaande regelgeving aan te moedigen, voorziet het ontwerp van decreet om voor plannen en programma's, die overeenkomstig dit ontwerp van decreet planmer-plichtig zijn, bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering een integratiespoor op maat te maken.' Vlaams Parlement 2006-2007, stuk 1081, nr.1.

⁷ De conceptnota vermeldt hier onder meer de dienst Mer, ANB, VMM.

omvangrijke uitbreiding van het plan-team.⁸

Deze randvoorwaarden gelden voor de opmaak van RUP's op Vlaams niveau en vragen zeer specifieke aandacht bij de opmaak van provinciale en gemeentelijke RUP's.

- b. Bovendien vereist deze geïntegreerde procedure een zeer vergaande mentaliteitswijziging zowel bij de administratie (sta open voor inspraak, doorbreek de verkokering) als bij de effectbeoordelaar (maak/verwacht geen dikke plan-MER's meer, wees transparant).
Ook de ruimtelijke planner zal zich moeten engageren voor 'stedenbouwkundig ontwerpend onderzoek'. De voorgestelde procedure creëert immers meer ruimte voor 'beoordelend ontwerpen' en biedt het voordeel dat de ruimtelijke impact van diverse alternatieven voor een breed publiek kan worden geduid. Bovendien ontstaat hierdoor ruimte om te werken met onzekerheden, met onbekenden. Hiermede zou opnieuw kunnen worden aangesloten bij de initiële ambitie van een RUP die veel breder lag dan enkel het faciliteren van een bestemmingswijziging.
 - c. Ten slotte legt de raad de nadruk op kwaliteitsbeoordeling. De kwaliteitsbeoordeling is een zeer belangrijke randvoorwaarde ten aanzien van het geïntegreerd planproces. Het is belangrijk dat dit bij de verdere uitwerking van de conceptnota verder geconcretiseerd wordt. Het gaat tevens over de kwaliteitsbeoordeling van de plan-MER en de geïntegreerde effectbeoordeling. Kwaliteitscontrole gebeurt ook impliciet in het proces door betrokkenheid en participatie van instanties en bevolking.
9. Het proces zal worden opgebouwd rond vier grote stappen: de startbeslissing, de scoping, het ontwerpplan en het definitief plan. Zowel de startbeslissing als de definitieve goedkeuring van het plan worden beschouwd als een formele politieke beslissing (genomen door de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad). De raad ondersteunt deze vier stappen en vraagt om - naar analogie met de routeplanner voor complexe projecten - bij de verdere concretisering van de conceptnota oog te hebben voor de noodzakelijke 'trechtering' van het proces. Tevens moeten een aantal onduidelijkheden nog verder uitgeklaard worden. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wie het voorkeursalternatief zal vastleggen en in welke fase van het proces dit zal gebeuren.

IV. EEN STERK PARTICIPATIEF PROCES

10. De raad vindt het positief dat de conceptnota sterk de nadruk legt op een participatief proces. Een eerste vroegtijdige publieksraadpleging is voorzien bij het begin van het proces: na de startbeslissing en voorafgaand aan de scoping. Het is positief dat er inspraak van het publiek voorzien wordt bij het begin van de RUP-procedure en dus niet enkel in het openbaar onderzoek over het ontwerp van RUP, zoals momenteel enkel het geval is. Deze vroegtijdige inspraak is in overeenstemming met artikel 7 van Aarhus en meer bepaald met de verplichting om het publiek op een vroeg tijdstip te betrekken.⁹

⁸ Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke plannen in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU. Eindrapport Arcadis. Departement RWO, 31 oktober 2009, pleit onder meer voor 'een andere rolverdeling tussen planningsautoriteiten, deskundigen en leefmilieuadministraties: (1) milieubeoordeling die wordt uitgevoerd door de planningsautoriteit zelf zonder procesovername door de dienst MER. De planningsautoriteit (op alle subsidiaire niveaus) blijft het hele proces en procedure verantwoordelijk voor de milieubeoordeling van deze ruimtelijke planningsprocessen. Het spreekt voor zich dat een actieve betrokkenheid van de leefmilieuadministraties – i.c. de dienst BGP/MER – altijd noodzakelijk blijft en ook gegarandeerd moet worden Deze leefmilieuadministraties hebben ook een belangrijke rol te vervullen in functie van continue kennisopbouw en kennisdeling. (2) een kennisintegrerende, training en coachende rol van m.e.r.-deskundigen ten aanzien van planningsautoriteiten.'

⁹ Artikel 6, vierde lid Aarhus: 'Elke Partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.'

11. Het voorzien van een geïntegreerd proces biedt tevens het voordeel dat inspraak mogelijk is over zowel de planopties als de effectbeoordeling (en hun onderlinge samenhang). Dit is een belangrijke meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie waarbij een formele raadpleging is voorzien voor de afzonderlijke procedures. Voor de plan-m.e.r.-procedure hebben het publiek en de instanties formele inspraak bij het begin van de procedure, echter enkel over de methodologie van de plan-m.e.r. Het plan-MER vormt op heden verder niet meer het voorwerp van inspraak. Positief is bovendien dat met de voorgestelde geïntegreerde procedure een publieke kwaliteitscontrole op de milieubeoordeling mogelijk wordt. Het is evident dat deze participatie moet kunnen leiden tot een aanpassing van het plan.
Er wordt met voorliggende conceptnota een nieuwe procedure voorzien met een aantal beslismomenten. Het is nog onduidelijk wanneer een juridische actie zal mogelijk zijn ten aanzien van deze beslissingen. Indien er bepaalde elementen tijdens de procedure zouden aangevochten worden dan is het belangrijk dat dit tijdig in het proces kan gebeuren.
12. SARO merkt op dat de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen momenteel - volgens hun rechtspraak - de inhoud van een MER slechts marginaal toetsen. De raad verwijst hieromtrent naar een recent arrest van het Hof van Justitie over de interpretatie van artikel 10bis van de Europese project-MER richtlijn.¹⁰ Strikt genomen gaat het arrest enkel over de project-MER, maar de redenering geldt even goed voor de toetsing van een plan-MER, dat de basis vormt voor projecten (bijvoorbeeld bij een RUP over de doortrekking van een weg). De Raad vraagt dit element in aanmerking te nemen om de MER-praktijk en de MER regelgeving in Vlaanderen op basis van de evaluatiebepalingen in art 4.6.3 §1 DABM grondig te evalueren. In deze evaluatie zal de conformiteit met de richtlijn aan bod moeten komen maar eveneens de wijze waarop de MER-praktijk in Vlaanderen is vormgegeven.
13. Om invulling te geven aan een sterk participatief proces zijn de startbeslissing en de procesnota cruciaal. De procesnota zal aangeven hoe de betrokkenheid van instanties en burgers zal worden georganiseerd en dit op maat van het proces. Deze planspecifieke procesvoering en participatie zal moeten voldoen aan een aantal minimale criteria die al dan niet via regelgeving worden gekaderd of gefaciliteerd, desgevallend specifiek voor types van plannen.¹¹ De startbeslissing zal - volgens de conceptnota - aangeven welke onderzoeken, gegevens, bestaande plan-MER's bestaan en kunnen gehanteerd worden. Dit moet garant staan voor een brede startbeslissing waar publiek kan oordelen over een breed gamma aan alternatieven. De startnota zal in die zin veeleer opgevat moeten worden als een beslissingsdocument dan een informatiedocument.
14. Van belang is tevens dat een goed evenwicht tussen formele en informele inspraak wordt nagestreefd. De raad verwijst hieromtrent naar de volgende aanbeveling uit de evaluatiestudie: *'Een gezonde mix lijkt te ontstaan met zowel formele procedurele mijlpalen in het proces als een variatie aan mogelijke informele overlegvormen, afgestemd op het specifieke planningsproces en milieubeoordeling. Een minimale graad van formalisme wordt voorzien, noodzakelijk om uiteraard conform te zijn met de implementatie van de richtlijn. Uiteraard dient dit hand in hand te gaan met een sterke overlegcultuur en samenwerking tussen de betrokken actoren.'*
15. Afsluitend wijst de raad op de specifieke rol van SARO, Procoro en Gecoro. De VCRO voorzag initieel een rol voor de Vlacoro, Procoro en Gecoro op het niveau van het openbaar onderzoek van een RUP (respectievelijk gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk RUP). Met de opheffing van de Vlacoro werd in 2012 op gewestelijk niveau deze adviestaak geschrapt en vervangen door een strategisch advies van SARO op het niveau van het voorontwerp van RUP. Voor de provinciale en gemeentelijke RUP's werd de adviesrol van de Procoro en de Gecoro - op het

¹⁰ Hof Van Justitie, 7 november 2013 (C-72/12). Artikel 10 bis van de richtlijn 85/337 (nu artikel 11 richtlijn 2011/92/EU).

¹¹ Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke plannen in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU. Eindrapport Arcadis. Departement RWO, 31 oktober 2009.

niveau van het openbaar onderzoek - behouden.

De conceptnota geeft zeer weinig duiding over de rol van de adviesraden in de geïntegreerde procedure. In het processchema staan de strategische adviesraden vermeldt naar aanleiding van de eerste raadpleging van het publiek. Dit is dus na de startbeslissing en voor de scoping. Dit zou betekenen dat het strategisch advies van SARO nog vroeger voorzien wordt in het planproces (dan nu voorzien op het voorontwerp van RUP). SARO wenst in de toekomst binnen het geïntegreerde planningsproces nog een strategische adviesrol vervullen. Deze adviestaak situeert zich het best vroeg in het proces, namelijk bij het uittekenen van de grote lijnen van het proces. Hierbij is het evenwel van belang dat reeds voldoende informatie beschikbaar is. In die zin kan het wenselijk zijn om de adviesrol van SARO te situeren na de scoping en voorafgaand aan de beslissing omtrent het ontwerpplan.

Aanvullend dient de vraag gesteld in hoeverre de advisering van gewestelijke RUP's door de SARO kan beperkt worden tot deze RUP's die van Vlaams strategisch belang zijn. Dit houdt in dat SARO niet meer alle gewestelijke RUP's adviseert maar enkel deze van strategisch belang.¹²

V. EEN GEÏNTEGREERDE EFFECTBEOORDELING

16. Een derde uitgangspunt van het geïntegreerd planningsproces is de nadruk die wordt gelegd op een geïntegreerde effectbeoordeling waarbij een afstemming wordt nagestreefd tussen de noodzakelijke effectbeoordelingen.

De raad stelt vast dat hiermee wordt aangesloten bij het ontwerp van decreet complexe projecten. In zijn advies van 26 juni 2013 over dit ontwerp van decreet beoordeelde SARO het als positief dat zal worden uitgegaan van een geïntegreerd effectenonderzoek aangezien dit kan bijdragen tot een verdere doorbreking van de verkokering tussen de verschillende administraties en de ontwikkeling naar een oplossingsgerichte overheid. Hiermede wordt tevens aangesloten bij de algemene trend naar meer geïntegreerde evaluatiemethodes (o.a. 'Integrated Assessment' op Europees niveau).

In zijn advies over de conceptnota wees de raad evenwel op de talrijke onduidelijkheden ten aanzien van dit instrument van geïntegreerde effectbeoordeling. Deze onduidelijkheden blijven bestaan en zijn nog niet verder geconcretiseerd in voorliggende conceptnota. De raad wijst op volgende spanningsvelden:

- a. In de conceptnota is sprake van de 'noodzakelijke' effectbeoordelingen; de nota vermeldt onder meer het plan-MER, de passende beoordeling, de watertoets, mobiliteit en kosten-batenanalyse. Alhoewel het belangrijk is dat alle noodzakelijke effecten (o.a. ook landbouwgevoeligheidsanalyse, landschapstoets) worden meegenomen, is - vanuit pragmatisch oogpunt - een duidelijke begrenzing en afbakening van de noodzakelijke effectbeoordelingen gewenst. Deze begrenzing zal deels moeten geregeld worden in het regelgevend kader en kan verder geconcretiseerd worden in de procesnota en/of startnota.¹³
- b. Samenhangend wijst de raad op de hiërarchie tussen de verschillende effecten. Het is belangrijk dat hiertoe een duidelijk afwegingskader wordt geëxpliciteerd. De raad vraagt aldus om expliciet te benadrukken dat de nieuwe geïntegreerde procedure een methodiek is om artikel 1.1.4 van de VCRO te realiseren (zoals ook terecht wordt benadrukt in de conceptnota van 13 september 2013). Artikel 1.1.4 bepaalt immers: *'De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten*

¹² Cf. Decreet inzake de strategische adviesraden: artikel § 2. *'De Vlaamse regering is verplicht om advies te vragen over : 1° de voorontwerpen van decreet ; 2° de ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering die van strategisch belang zijn.'*

¹³ De raad merkt op dat in het ontwerp decreet complexe projecten nog sprake was van een opdeling van het ruimtelijk onderzoek en het milieuonderzoek. Deze opdeling wordt niet meer geëxpliciteerd in voorliggende conceptnota.

behoefte van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.'

- c. De conceptnota gaat uit van de integratie van de screening in de scoping; waarbij voor elk plan altijd nagegaan wordt welke aspecten in het proces moeten worden meegenomen. De raad benadrukt dat dit impliciet een standaard onderwerping inhoudt van alle ruimtelijke plannen aan een vorm van milieubeoordeling. Dus voor alle plannen wordt een vorm van milieubeoordeling uitgevoerd. De raad wijst op de belangrijke kanttekening die hierbij wordt gemaakt in de evaluatiestudie: *'Deze procesmatige integratie van screening impliceert dat een plan-m.e.r. proces steeds opgestart kan worden zonder expliciete procedure om een plan-m.e.r. plicht na te moeten gaan (i.c. 'onderzoek tot milieueffectrapportage). Dit kan enkel in de praktijk werken als de scoping die na de terinzagelegging bij aanvang van het m.e.r. proces ook effectief kan leiden tot de conclusie dat geen verder beoordelingsonderzoek vereist is. Dit betekent daarom niet noodzakelijk bijkomende administratieve lasten ten opzichte van de huidige situatie mét een aparte screeningsprocedure. Wel integendeel omdat geen verloren tijd en middelen gaan in een aparte op zich staande screeningsfase. Opnieuw dient dit samen te gaan met een sterke scoping en tiering, zoniet is te verwachten dat dit tot nog meer administratieve lasten kan leiden'*.¹⁴
17. De conceptnota bevat geen verduidelijking over hoe de rapportering van de geïntegreerde effectbeoordeling zal gebeuren. Hier zullen nog duidelijke keuzes moeten gemaakt worden (volledig geïntegreerd in het plan, één geïntegreerd onderzoeksrapport). De raad is voorstander van een vormelijk geïntegreerd document dat én het plan én de effectenbeoordeling samenbrengt. Een herkenbaarheid van de milieubeoordeling is een vereiste opgelegd door de MER-richtlijn.

Samenhangend voert de raad een sterk pleidooi voor transparante en leesbare rapportering. De evaluatie toont aan dat *'heel wat MER-rapporten veel meer informatie bevatten dan nodig is om de doelstellingen van die rapportage te garanderen. Deze rapporten worden immers veelal uitbesteed, waarbij de opdrachtgever de onzekerheid terzake doorgaans vertaalt in een zeer exhaustief en technisch document.'* De raad ondersteunt de bevinding dat een effectieve en efficiënte plan-m.e.r. op geen enkele wijze omvangrijke documenten vereist. In tegendeel, in functie van de participatie, moet bij de plannings- en de besluitvorming gestreefd worden naar heldere beknopte documenten.¹⁵

18. Tenslotte merkt de raad op dat de relatie plan-MER en project-MER niet aan bod komt in de conceptnota. Nochtans is een herziening van de relatie tussen plan-m.e.r. en project-m.e.r. wenselijk zeker voor wat betreft de sterk overlappende situaties (= deze categorie van plannen die eenzelfde voorwerp van milieueffectrapportage kennen als het projectniveau en een project vergunningstechnisch mogelijk moeten maken).

De raad verwijst naar de mogelijke oplossingsrichtingen die in de evaluatiestudie voor dit type van plannen wordt voorgesteld: (1) parallel laten lopen van plan-m.e.r. en project-m.e.r. waarbij de eigenheid van beide procedures wordt behouden, (2) beperken van de milieueffectrapportage tot plan-m.e.r.,¹⁶ (3) beperken van de milieueffectrapportage tot de

¹⁴ Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke plannen in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU. Eindrapport Arcadis: pag.17.

¹⁵ Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke plannen in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU. Eindrapport Arcadis: pag.306

¹⁶ Dit kan uiteraard slechts in die gevallen dat het project niet voorkomt op bijlage I van de project-m.e.r. Richtlijn.

project-m.e.r.¹⁷ (4) het effectief integreren van plan-m.e.r. en project-m.e.r. tot een verticaal geïntegreerde beoordeling op maat van deze plannen/projecten waarbij het beoordelingsproces moet voldoen aan de criteria van zowel de plan-m.e.r. Richtlijn als van de project-m.e.r. Richtlijn.

VI. NAAR EEN NIEUW INSTRUMENT RUP

19. De Vlaamse Regering heeft op 29 november 2013 beslist dat de voorliggende conceptnota verder zal worden uitgewerkt in een regelgevend kader. Het is momenteel onduidelijk in hoeverre dit zal gebeuren via een wijziging aan de VCRO of hieromtrent een andere decretaal initiatief zal plaatsgrijpen. SARO gaat er van uit dat de raad hieromtrent te gepasten tijde om advies zal worden gevraagd.

De raad vraagt bij de verdere uitwerking van het regelgevend kader specifiek aandacht voor de recente arrest nr. 114/2013 van het Grondwettelijk Hof (zie paragraaf 2 van dit advies). Met het ontwerp decreet complexe processen zal immers - naast de reguliere regeling tot opmaak van een RUP (cf. VCRO) - een bijkomende procedure mogelijk zijn voor de opmaak van een RUP gekoppeld aan de vergunningen. Er zal dus opnieuw een keuzemogelijkheid ontstaan. Het is belangrijk te bewaken dat hierdoor geen afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid van inspraak van belanghebbenden bij de totstandkoming van de betrokken RUP's. Er moet over gewaakt worden dat er geen ongelijkheid tussen die twee sporen ontstaat. Bovendien geldt de vraag welke van de twee procedures als maatstaf wordt genomen.

De inwerkingtreding van het decreet complexe projecten wordt overigens best afgestemd op dat van het decretaal kader dat nog op basis van deze conceptnota moet worden vastgesteld. Anders oordelen, zou later aanleiding kunnen geven tot grote juridische problemen naar analogie met wat zich heeft afgespeeld met RUP's die volgens het 'integratiespoor' zijn opgemaakt.

20. De conceptnota formuleert tevens een onderzoeksvraag met betrekking tot een mogelijke verbreding van het planinstrumentarium. Dit aspect is in de conceptnota evenwel zeer beperkt uitgewerkt.

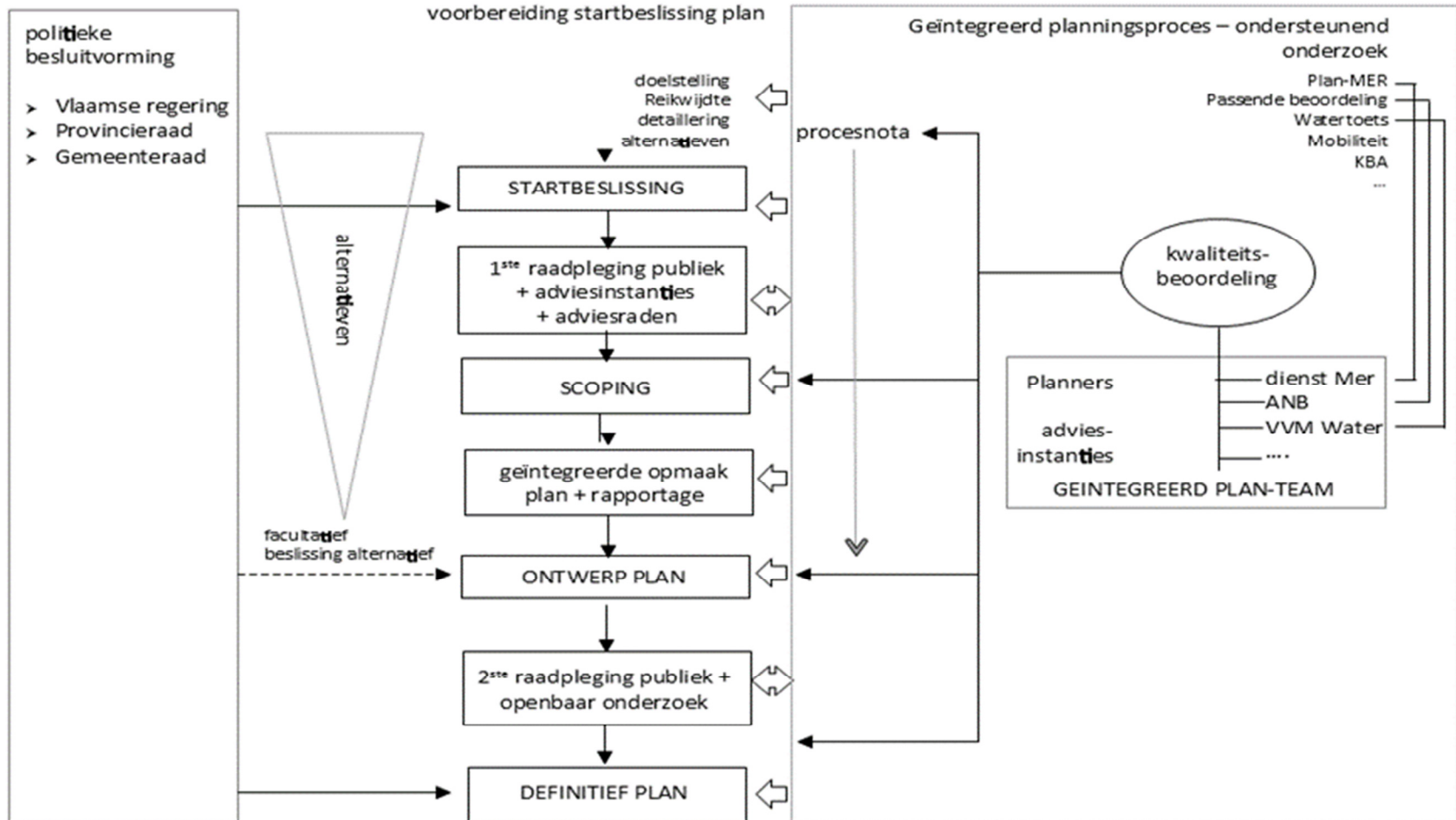
De raad mist hieromtrent een duidelijke afbakening van de problematiek. De raad vraagt dan ook om de knelpunten inzake het instrument RUP duidelijker in kaart te brengen. Het gaat dan onder meer over het ambitieniveau van een RUP (bestemming, inrichting en beheer), de doorvertaling van de milderende maatregelen, de rol van de stedenbouwkundige voorschriften en de afstemming tussen planniveau en projectniveau.

Op basis van een duidelijk beeld van de diverse knelpunten inzake het instrument RUP kunnen vervolgens diverse oplossingsrichtingen worden uitgewerkt (waarbij een ruimere invulling van het instrument RUP één mogelijke piste is).

De raad meent evenwel dat de resultaten van dit onderzoek niet moeten afgewacht worden vooraleer het regelgevend kader omtrent het geïntegreerd planproces voor RUP's gefinaliseerd wordt.

¹⁷ Dit is in essentie een pragmatische bottom-up aanpak. Te onderzoeken valt evenwel of het project toch niet te beschouwen is als een plan of programma zoals bedoeld in de plan-m.e.r. Richtlijn. Immers zou de project-m.e.r. minstens ook dienen te voldoen aan de essentiële kenmerken van de plan-m.e.r.

GEÏNTEGREERD PLANNINGSPROCES



Versie 17/10/13