

datum: 20 september 2023

Modernisering regelgeving milieueffectenrapportage

Samenvatting standpunt

De MER-regelgeving gaat op de schop. De voor gemeenten meest relevante wijziging is de eindverantwoordelijkheid over de goedkeuring van het plan-MER en in de toekomst van de project-MER bij het college komt te liggen. Zij baseert zich daarbij op het rapport van de MER-coördinator, die zich op zijn beurt heeft laten ondersteunen door MER-deskundigen en het Vlaams Expertisecentrum MER.

We kunnen hiermee akkoord gaan, omdat dit een kans is dat de resultaten van het MER zoveel mogelijk worden verwerkt in het plan of het project. Essentiële randvoorwaarde daarbij is wel dat de initiatieven die de ontwerp-regelgeving voorziet om gemeenten te ondersteunen, ook daadwerkelijk aanwezig zijn. We doen daarbij enkele voorstellen om die initiatieven in de regelgeving te versterken, met name uitdrukkelijk te bepalen dat een niet tijdig advies wordt geacht positief te zijn. Dit moet ervoor zorgen dat het Vlaams expertisecentrum MER ook werkelijk zijn verantwoordelijkheid opneemt en in belangrijke zaken tijdig advies verleent.

1. Aanleiding

Het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 kondigde een modernisering van de milieueffectrapportage in Vlaanderen aan.

Op 11 februari 2022 werd een conceptnota modernisering milieueffectrapportage aangenomen door de Vlaamse Regering. De doelstelling is het vereenvoudigen en optimaliseren van de regelgeving waar het kan en het borgen van de kwaliteit van de milieueffectenrapportage.

Op 30 juni 2023 werd het voorontwerp modernisering MER-regelgeving goedgekeurd op de Vlaamse regering. Onderstaande tekst bevat het VVSG-standpunt hierover;

Een plan of programma dat later de basis vormt voor vergunningverlening moet soms vergezeld gaan met een plan milieueffectenrapport (plan-MER). Dit moet in elk geval als het plan van rechtswege MER-plichtig is, tenzij het gaat om een klein gebied van provinciaal of gemeentelijk belang waarvan uit de screening nota blijkt dat er geen aanzienlijke effecten op mens of milieu te verwachten zijn. Voor andere plannen geldt dat uit de screening moet blijken of dergelijke aanzienlijke effecten te verwachten zijn. Als dat zo is moet een plan-MER uiteindelijk aantonen welke effecten er zijn en hoe zij voorkomen of gemilderd kunnen worden.

Voor projecten geldt een vergelijkbare redening. Grote projecten zijn van rechtswege project-MER plichtig, voor sommige andere projecten moet uit een screening blijken of er een betekenisvolle impact mogelijk is bij uitvoering van voorgenomen project. Die beslissing moet uiterlijk bij de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag vallen. Als uit de screening blijkt dat er mogelijk een betekenisvolle impact is, dan moet er een project-MER worden opgemaakt.

2. Belangrijkste wijzigingen

De belangrijkste wijziging voor de gemeenten is dat de lokale overheid als initiatiefnemer van plannen (zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen) en als bevoegde overheid voor het beoordelen van het grootste aandeel van aanvragen voor omgevingsvergunningen voortaan zélf oordeelt over de kwaliteit van een plan-MER, screening en (in de toekomst) van een project-MER. Die goedkeuring gebeurt momenteel nog door het Team MER van de Vlaamse overheid.

Het decreet stelt voor dat:

- Voor een *plan-m.e.r.-screening* moet de bevoegde plannende overheid zelf een gemotiveerde beslissing kunnen nemen. Het Vlaams Expertisecentrum MER heeft hierbij nog een adviserende rol.
- wat betreft de *plan-MER* beslist voortaan de bevoegde overheid of het MER van voldoende kwaliteit is, op basis van een advies van de MER. De coördinator wordt ondersteund door MER-deskundigen en het advies van het Vlaams Expertisecentrum MER. Door deze verandering zou gemakkelijker rekening kunnen worden gehouden met eventuele aanpassingen van het plan op basis van de opmerkingen uit de adviezen of het openbaar onderzoek. Het milieueffectenrapport en het ruimtelijk uitvoeringsplan worden immers samen

goedgekeurd, waardoor tot op het einde van het traject er een kruisbestuiving tussen deze twee documenten kan zijn.

- Voor wat betreft *de project-MER* is het -voorlopig- wél nog zo dat het Vlaams Expertisecentrum nog altijd het project-MER goed of afkeurt. Niettemin bepaalt de ontwerp-regelgeving alvast dat de Vlaamse regering kan beslissen dat het voortaan de bevoegde overheid is die dit doet.

Daarnaast vindt nog een aantal andere wijzigingen plaats:

- Goldplating (= Vlaamse regelgeving die strenger is dan Europa oplegt) wordt vermeden. Vlaamse adviesinstanties laten zich, als zij moeten adviseren over de 'scoping' (het onderzoek naar welke aspecten interessant zijn om in het MER verder te onderzoeken), louter leiden tot hetgeen vereist is door Europese regelgeving. Wel wordt uitdrukkelijk bepaald dat voor plannen of projecten die niet MER-plichtig zijn, toch op vrijwillige basis een milieueffectrapport kan worden opgemaakt.
- De zg. 'ontheffingsmogelijkheid' wordt afgeschaft. Deze ontheffing kan nu worden aangevraagd indien een plan of project wel degelijk MER-plichtig is, maar toch kan worden aangetoond dat er geen aanzienlijke milieueffecten veroorzaakt zullen worden. Het voorontwerp stelt voor dit af te schaffen. Dit wordt ondervangen door een screening of een milieueffectrapportage met een meer gerichte scoping. Voor project-MER betekent dit concreet dat bijlage II wordt afgeschaft van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage. Er zullen zo nog twee bijlagen resteren: projecten waarvoor sowieso een project-MER of een screening moet worden opgesteld.
- De scoping is gericht op het vaststellen van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER. In tegenstelling tot nu worden de Vlaamse adviesinstanties en het Vlaams Expertisecentrum gelijktijdig om advies over de scoping gevraagd.
- De Vlaamse dienst MER 'vervelt' naar het Vlaams 'Expertisecentrum Milieueffectenrapportage'; dienstverlening via het aanbieden van 'tools' en adviesverlening staat daarbij centraal
- De gemeente die zélf de initiatiefnemer is van een plan of project moet zorgen voor een functionele scheiding tussen enerzijds de planmaker en anderzijds de MER-coördinator en deskundigen binnen dezelfde administratie. Op deze manier wordt verzekerd dat het MER-rapport in alle onafhankelijkheid tot stand komt. Dit houdt in dat het personeelslid dat het plan opmaakt of de opmaak van het plan begeleidt niet dezelfde persoon mag zijn dan de persoon die de screeningsnota over dat plan of project beoordeelt.¹

¹ Zie ook uitspraak RvVb over de Wasserij site (p 19-20) <https://www.dbrc.be/persbericht-gent-wasserij-site-vernietiging>

- Er wordt volop ingezet op digitalisering, waarbij het de bedoeling is dat de diverse overheden worden ondersteund door maximaal in te zetten op het digitaal ter beschikking stellen van 'tools'. Zo zal een digitale screeningstool worden aangeboden voor de initiatiefnemers van plannen en projecten. Deze digitale tool moet de bevoegde overheid helpen bij de screening naar de milieueffecten; en als het ware automatisch een inzicht geven van de impact op mens en milieu van het voorgenomen plan of project.

2.1.1. Standpunt VVSG

De VVSG kan akkoord gaan met het aan de lokale besturen geven van de bevoegdheid om over de kwaliteit van een milieueffectenrapport te oordelen. Belangrijkste argument hiervoor is dat dit beter de mogelijkheid biedt om de resultaten van het effectenrapport te verwerken in het plan of project. Dit is een kans om de perceptie van het milieueffectenrapport als 'papieren tijger', als rapport dat er op het terrein niet al te veel tot verbetering leidt, van zich afschudt.

Deze grotere verantwoordelijkheid kan wat ons betreft echter maar worden doorgevoerd als **de randvoorwaarden die het decreet inschrijft ook daadwerkelijk worden ingevuld**, te weten:

1. We vragen duidelijker dan nu in de verf te zetten dat het **Vlaams Expertisecentrum zich evengoed en zelfs *prioritair* op de lokale besturen richt**. De lokale besturen krijgen immers heel wat meer verantwoordelijkheid en zijn in het algemeen weinig vertrouwd met deze als technisch ervaren materie. Bovendien is er tussen de gemeenten een groot kennis verschil in vertrouwdheid met de MER-regelgeving. **Het Expertisecentrum moet voldoende mensen en middelen beschikken om lokale besturen daadwerkelijk te ondersteunen, ongeacht hun grootte of kennisniveau.**

De Memorie van Toelichting is eerder dubbelzinnig en weinig ambitieus over wat daadwerkelijk de inspanning gaat zijn voor gemeenten. Zo staat er enerzijds: 'Het Vlaams expertisecentrum staat in voor adviesverlening, informatieverstrekking, praktijkgerichte kennis en (digitale) dienstverlening voor verschillende doelgroepen, in het bijzonder ook voor MER-coördinatoren/-deskundigen en lokale overheden'; maar evenzeer 'de capaciteit en expertise van het expertisecentrum [moet] in de praktijk meer ingezet kunnen worden bij de begeleiding en kwaliteitsbeoordeling van plannen en projecten met een Vlaamse dimensie of die een belangrijke impact kennen op de leefomgevingskwaliteit' (p. 38) en 'het vergunningverlenend bestuur [kan] indien nodig het expertisecentrum contacteren voor vrijblijvende ondersteuning' (p.29).

Dit spreekt elkaar tegen en doet vrezen dat ondersteuning van de lokale besturen voor het Vlaams Expertisecentrum maar prioritair is als het gaat om belangrijke, veelal Vlaamse projecten. De gemeenten vragen de garantie dat zij daadwerkelijk kunnen rekenen op ondersteuning, ook voor de in Vlaams ogen minder 'belangrijke' of complexe projecten waarvoor een MER of

screening moet gebeuren.

Die ondersteuning moet op diverse manieren vorm krijgen. Vanzelfsprekend via de digitale tools waarvan sprake is en via formele adviesverlening, maar evengoed via informeel advies in het voortraject. De (digitale) tools moeten tijdig ter beschikking zijn.

We pleiten ook voor een (regelmatige) opleiding voor lokale ambtenaren en voor ruimtelijk planners, zodat zij vertrouwd raken met de werkwijze en procedures.

2. De gemeenten vragen dat Vlaanderen **blijvend inzet op vereenvoudiging van de MER-regelgeving**, waardoor enkel hetgeen ook daadwerkelijk een meerwaarde heeft, wordt onderzocht. Niet alleen zal het draagvlak voor de milieueffectenrapportage toenemen, maar het houdt de opmaak van milieueffectenrapporten ook beter betaalbaar. Door de schaarste aan MER-coördinatoren en –deskundigen loopt de kostprijs en wachttijd ervan immers danig op.
3. Op verschillende plekken in de regelgeving wordt de beslissing door de dienst MER vervangen door een advies van het Vlaams Expertisecentrum. De ontwerp-regelgeving kiest ervoor dat bij het ontbreken van het advies de procedure verder kan worden gezet: er mag aan de vereiste van een advies voorbij worden gegaan als binnen de termijn geen advies wordt uitgebracht. **De VVSG vindt het een goede zaak dat de procedure niet stil komt te vallen als onverhoopt geen advies wordt gegeven, maar vraagt een zodanige decretale formulering dat de Vlaamse instantie wordt gestimuleerd om daadwerkelijk advies te geven.** Zo worden gemeenten bij het ontbreken van een advies niet aan hun lot overgelaten. Dit kan door te bepalen dat ‘indien het advies ontbreekt, het advies geacht gunstig te zijn’. Dit is tevens een vergelijkbare formulering zoals in opgenomen in art. 26 van het Omgevingsvergunningsdecreet. Zo wordt de adviesverlener ook geresponsabiliseerd: geen advies geven heeft zijn gevolgen.
4. De beslissing om een project-MER door de bevoegde overheid te laten goedkeuren (en dus niet langer door het Vlaams Expertisecentrum) **enkel door te voeren na een evaluatie** waarbij uitdrukkelijk ook de gemeenten worden betrokken.
5. We vragen nadere duiding over **hoe een gemeente die zélf initiatiefnemer is van een plan of vergunningsaanvraag op een juiste wijze omgaat met de vereiste functiescheiding en onafhankelijkheidsvereiste bij een screening**. De rechtspraak geeft immers aan dat een omgevingsambtenaar ‘geen afdoende werkelijke autonomie heeft om een project-MER screeningsnota van een gemeente te beoordelen en op basis daarvan te beslissen of er al dan niet een project-MER moet worden opgesteld’. Daarom kan een ambtenaar ‘redelijkerwijze niet op een objectieve wijze oordelen over het al dan niet MER-plichtig karakter van het project...’. Daardoor is het ons

onduidelijk hoe of wie wél op een juiste wijze een overheid een 'eigen' plan of project kan beoordelen.