



Vlaams
Parlement

ingediend op **1758** (2018-2019) – Nr. 1
16 november 2018 (2018-2019)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening,
Energie en Dierenwelzijn
uitgebracht door Axel Ronse

over de milieueffectbeoordelingsplicht
bij stedenbouwkundige regelgeving

Samenstelling van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn:

Voorzitter: Tinne Rombouts.

Vaste leden:

Piet De Bruyn, Andries Gryffroy, Bart Nevens, Axel Ronse, Ludo Van Campenhout, Wilfried Vandaele;
Robrecht Bothuyne, Lode Ceyssens, Tinne Rombouts, Valerie Taeldeman;
Gweny De Vroe, Lydia Peeters;
Rob Beenders, Bruno Tobback;
Johan Danen.

Plaatsvervangers:

Jelle Engelbosch, Sofie Joosen, Jos Lantmeeters, Jan Peumans, Grete Remen, Sabine Vermeulen;
Sonja Claes, Jos De Meyer, Bart Dochy, Orry Van de Wauwer;
Mathias De Clercq, Willem-Frederik Schiltz;
Bert Moyaers, Els Robeyns;
Elisabeth Meuleman.

Toegevoegde leden:

Stefaan Sintobin;
Hermes Sanctorum-Vandevoorde.

INHOUD

I.	Inleidende uiteenzettingen.....	4
1.	Uiteenzetting van het Departement Omgeving.....	4
2.	Uiteenzetting van Matthias Strubbe, LDR-advocaten.....	9
II.	Vragen en opmerkingen van de leden.....	14
1.	Tussenkoms van Valerie Taeldeman	14
2.	Tussenkoms van Axel Ronse.....	15
3.	Tussenkoms van Wilfried Vandaele.....	16
4.	Tussenkoms van Lydia Peeters	16
5.	Tussenkoms van Tinne Rombouts	16
III.	Antwoorden van de sprekers	17
1.	Departement Omgeving	17
2.	Matthias Strubbe	18
IV.	Aansluitende vragen en antwoorden.....	19
	Gebruikte afkortingen	21
	Bijlagen: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn hield op 23 oktober 2018 een hoorzitting over de milieueffectbeoordelingsplicht bij stedenbouwkundige regelgeving. Deze hoorzitting vloeide voort uit een actuele vraag van Axel Ronse aan minister Joke Schauvliege over de MER-plicht voor stedenbouwkundige verordeningen, naar aanleiding van een recent arrest van het Europees Hof van Justitie (*Actuele vragen* VI.Parl. 2017-18, nr. 412). Ook een recent artikel in het Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw vormde het kader van de bespreking: De Smedt, P. en Strubbe, M., Naar een algemene milieubeoordelingsplicht van wetgeving? (noot onder HvJ 27 oktober 2016, C-290/15 en RvS 16 november 2017, nr. 239.886), *Tros*, 2018, 175-184.

De door de sprekers gebruikte presentaties zijn te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

I. Inleidende uiteenzettingen

1. Uiteenzetting van het Departement Omgeving

Tom De Saegher, van het Departement Omgeving, en afdelingshoofd van de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en Projecten gaat graag in op de niet-evidente problematiek. De afdeling GOP is één van de acht afdelingen van het nieuwe Departement Omgeving. De dienst MER behoort ertoe. Er zijn twee experts mee, Liesbeth Lelieur van de dienst MER en Corinne Lison van de afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning. Zelf bewaakt de spreker de algemene lijnen. Algemeen geeft hij nog mee dat met toepassing van het arrest-D'Oultremont een nieuwe periode is aangebroken inzake MER-plicht. Het toepassingsgebied is fel verruimd. Er leven enige bezorgdheden, over juridische toepassing van projecten maar ook over het risico op moeilijker realiseren van projecten. Het MER wordt vaak als oorzaak in die zin beschouwd en de evolutie dwingt ook de afdeling opnieuw na te denken over de toepassing van het MER. Het blijft een belangrijk instrument dat een hoog niveau van milieubescherming beoogt, en toelaat milieuoverwegingen snel en vroegtijdig te integreren in projecten. De strikte en bredere toepassing vergt nieuwe inzichten over de toekomst van het MER en de MER-plicht. Zo vindt men de aanpassing naar meer gerichtheid op het specifieke project of initiatief aangewezen. De administratie probeert dus te laveren tussen enerzijds de bezorgdheid voor de juridische robuustheid van allerlei initiatieven en anderzijds het gevaar om alles MER-plichtig te maken. Men benadert ter zake geval per geval.

1.1.1. *Het arrest-D'Oultremont*

Corinne Lison stelt dat het arrest-D'Oultremont dateert van 2016. Het Europees Hof van Justitie heeft het arrest uitgesproken naar aanleiding van een prejudiciële vraag van de Raad van State in het kader van een vernietigingsberoep over een Waals besluit over sectorale milieuvoorwaarden voor windturbineparken. Het besluit omvat technische normen, exploitatienormen en ook geluidsnormen die verschillen per planologische zone. In het arrest is het Hof van Justitie overgegaan tot een bijzonder ruime interpretatie van de begrippen 'plannen' en 'programma's'. Zo kwam men tot de conclusie dat het Waalse besluit wel degelijk een 'plan of programma' uitmaakt en dus als MER-plichtig beschouwd moet worden. Uit het arrest-D'Oultremont kan men afleiden dat ook regelgeving in het vizier komt van de Plan-MER-richtlijn. De Raad van State vernietigde naar aanleiding van het arrest het besluit van de Waalse Regering, maar besloot tegelijk om de gevolgen ervan te handhaven gedurende een periode van drie jaar. Met het wegvallen van dat besluit zou er volgens de Raad immers een lager beschermingsniveau ontstaan en kwamen de doelstellingen ter bevordering van

groene energie in Europa in het gedrang. De Waalse Regering kreeg zo de tijd om te remediëren.

In de zomer van 2018 kwamen nog twee arresten tot stand van het Europees Hof van Justitie. Daarin wordt de definitie van 'plannen en programma's' nog verder verduidelijkt en verruimd. Opnieuw in het kader van een besluit van de Waalse Regering, waarbij een omtrek voor stedelijke verkaveling werd vastgesteld – een geografische zone met het oog op ontwikkeling van stedenbouwkundige projecten – en werd voorzien in de mogelijkheid om voor vergunningen af te wijken van het gewestplan en de gemeentelijke plannen van aanleg. Ook in dat geval is beslist dat het gaat om een plan en programma in het kader van de Plan-MER-richtlijn.

Tot dat besluit kwam het Hof van Justitie ook voor een gewestelijke stedenbouwkundige verordening van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De verordening omvatte een kaart met de perimeter van een wijk en voorziet in bijzondere aanlegvoorschriften die daar gelden. Doel was de bewuste wijk te transformeren.

Er zijn nog twee andere Belgische zaken hangende bij het Hof van Justitie over het toepassingsgebied van de Plan-MER-richtlijn, één van Brussel en één van Wallonië, met name over het aanwijzen van NATURA 2000-gebieden. Daar wacht men nog af welk standpunt het Hof van Justitie zal innemen.

1.1.2. Effecten op de plan-MER-plicht

Liesbeth Lelieur legt uit wat dat alles concreet betekent voor de plan-MER-plicht. Een concrete definitie van 'plannen en programma's' ontbrak in de Europese richtlijn. Ook de richtsnoeren brachten geen uitsluitel, maar naar aanleiding van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie is er een ruime definitie die vrij concreet is. Plannen en programma's behelzen aldus iedere handeling die door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket aan criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Het element 'groot pakket aan criteria en modaliteiten' is volgens de spreker cruciaal. Het Hof van Justitie heeft dat geduid als een kwalitatief en niet een kwantitatief gegeven. Dat kwalitatieve aspect kan gekoppeld worden aan de omvang van de milieueffecten.

Wat valt er concreet onder het toepassingsgebied? In het kader van project-milieueffectenrapportage is er een gesloten lijst. Dat maakt het makkelijk werken en het is duidelijk wat er al dan niet onder ressorteert. In het kader van de Plan-MER-richtlijn is zo'n gesloten lijst niet voorhanden en is er derhalve geen zwart-wit antwoord mogelijk. De beschikbare rechtspraak en de hangende zaken moeten nog meer duidelijkheid verschaffen. Elk voorgenomen plan en programma moet geval per geval en inhoudelijk geanalyseerd worden en concreet getoetst om te zien of het al dan niet binnen de definitie valt.

Als een plan of programma onder de definitie valt, dan is er toetsing nodig aan de verruimde definitie. De cumulatieve voorwaarden die reeds gekend zijn en toegepast werden in het verleden, blijven van kracht. Is het een plan of programma dat is voorgeschreven door decretale of bestuursrechtelijke bepaling? Gebeurt de opmaak en vaststelling door de bevoegde organen op één van de drie bestuursniveaus? Als op die twee vragen een affirmatief antwoord komt, dan moet het toetsingstraject voortgezet worden, met twee belangrijke vragen voorop. Wordt het plan en programma opgesteld voor bepaalde sectoren, en vormt het een kader voor de toekenning van een vergunning voor een project die voorkomt op de lijsten van bijlagen 1, 2 en 3 van het projectbesluit? Is er een passende beoordeling vereist, gelet op de mogelijk betekenisvolle effecten op

speciale beschermingszones? Als op één van die vragen met 'ja' geantwoord wordt, dan is er plan-MER-plicht en moet er ofwel een plan-MER opgemaakt of een plan-MER-screening gebeuren.

1.1.3. Enkele praktijkvoorbeelden

De spreekster toetst enkele praktijkvoorbeelden, rekening houdend met de verruimde definitie en de twee belangrijke toetsingselementen. De Europese richtlijn is al geruime tijd omgezet in Vlaanderen en de plan-MER wordt toegepast, onder meer voor RUP's, bekkenbeheersplannen, evaluaties ex ante, planologische attesten, het MAP. Men zit nu wel met de verruimde definitie en het arrest-D'Oultremont. Ook de nieuwe elementen worden geval per geval onder de loep genomen en getoetst aan de inhoud van het plan. Men probeert het instrument MER op maat in te zetten, zo efficiënt mogelijk, op het juiste schaalniveau, met de juiste informatie en alternatievenafweging, opdat doorwerking mogelijk zou zijn.

Een eerste voorbeeld is het principiële akkoord. Als men dat gaat toetsen aan een plan of programma op basis van de ruime definitie, dan geldt dat een priak geen formalisering is van een globale en coherente benadering waarmee voor een bepaald gebied met een geheel aan maatregelen een vooropgesteld doel wil behaald worden. Een priak beperkt zich tot het geven van een toestemming om bijvoorbeeld een woonuitbreidingsgebied te ontwikkelen of de bevestiging dat een ontwikkeling mag. Met het oog daarop, valt dat niet onder de definitie van plan of programma. Er is dan ook geen plan-MER-verplichting voor een principiële akkoord. Als men dan het bewuste woonuitbreidingsgebied effectief gaat ontwikkelen en invullen, dan worden er vergunningsaanvragen ingediend. In het kader van de omgevingsvergunning kan dan wel de project-MER-plicht spelen. Als er bestemmingswijzigingen zijn en er zijn RUP's nodig, dan komt de plan-MER-plicht aan de orde.

Minister Schauvliege gaf al aan dat voor de nieuwe stedenbouwkundige verordeningen men het voorzorgsprincipe zou moeten hanteren en een plan-MER opmaken dan wel een plan-MER-screening doen. De stedenbouwkundige verordening kan beschouwd worden als een plan of programma volgens de ruime definitie. Voor toekenning van een vergunning die voorkomt op bijlagen 1, 2 of 3 van het Vlaamse project-MER-besluit, moet altijd de inhoud bekeken worden. Op basis van die inhoud kan een mogelijk passende beoordeling vereist zijn, rekening houdend met mogelijk betekenisvolle effecten op speciale beschermingszones. Om dat uit te maken, kan een voortoets gebeuren. In dat kader is er nog geen rechtspraak die aangeeft dat er effectief een plan-MER-plicht nodig is.

Ruimtelijke beleidsplannen vallen ook onder de ruime definitie. Bij de vraag naar kadervormend karakter en gelet op onder meer de memorie van toelichting, moet men vaststellen dat er geen bindende onderdelen zijn. Overheden mogen bij hun eigen optreden evenwel niet afwijken van hun eigen beleidskaders. Er is een formele motiveringsplicht die ook geldt voor eigen vergunningsaanvragen. Er is geen verordenende kracht. Eigenlijk is er ook geen doorwerking naar de beoordeling van vergunningsaanvragen, met uitzondering voor de eigen vergunningsaanvragen. Bij het tweede toetsingselement, de passende beoordeling, moet men per ruimtelijk beleidsplan kijken naar inhoud, voornemen en mogelijke betekenisvolle effecten op speciale beschermingszones. Als dat het geval is, en dat resultaat blijkt ook uit de voortoets, dan is een passende beoordeling vereist en dus de plan-MER-plicht van toepassing. Behalve die toetsingskaders, zijn er nog andere redenen om een strategisch plan-MER aan te bevelen voor ruimtelijke beleidsplannen, aldus de spreekster. Uit de milieubeoordeling van de plan-MER komt nuttige informatie over het ruimtelijk beleidsplan,

de mogelijke milieu-impact en men kan er bepaalde keuzes mee motiveren of juist andere keuzes maken. Ook in het kader van het tieringprincipe, zijnde het gebruik van relevante informatie die op andere besluitvormingsniveaus is verkregen, is het belangrijk om op het juiste schaalniveau het instrument milieueffectbeoordeling in te zetten. Die informatie of vragen over alternatieven hoeven dan ook niet herhaald of op een lager niveau onderzocht, want ze zijn op het juiste schaalniveau al in beeld gebracht.

Als men bij vervoersplannen de ruime definitie in acht neemt en dezelfde vragen stelt, dan kan men ervan uitgaan dat ook die onder de definitie plan of programma ressorteren. Of ze kadervormend zijn, kan men nog niet beoordelen, aangezien er nog geen afgeronde vervoersplannen voorliggen. Op basis van wat voorligt, zijn ze vermoedelijk geen kader voor projecten uit bijlagen 1, 2 of 3. Volgende toetsingsvraag luidt dan of er een passende beoordeling vereist is. Daarvoor moet men weerom kijken naar concrete inhoud van voorliggend vervoersplan, en mogelijke betekenisvolle effecten op speciale beschermingszones. Ook daar is weer een geval-per-gevalbenadering nodig en moet men eventueel een voortoets doen.

1.1.4. Lopende initiatieven ten aanzien van Europa

Corinne Lison gaat door op wat er loopt aan initiatieven binnen Europa. Het departement heeft de problematiek aangekaart binnen de EIA-SEA-expertwerkgroep rond plannen en projecten van de Europese Commissie. De werkgroep komt tweemaal per jaar samen. Elke lidstaat mag een vertegenwoordiger van de MER-experten van de bevoegde overheid afvaardigen. Voor België zijn er dat vier, één voor Vlaanderen, Wallonië, Brussel en de federale overheid. Vlaanderen stuurt er iemand van de afdeling BJO heen. Vlaanderen heeft er gewezen op de mogelijk verregaande gevolgen van de brede interpretatie van het begrip 'plannen en programma's' door het Hof Van Justitie. Er zijn diverse vragen gesteld aan de Europese Commissie en aan de andere lidstaten. Zo is onder meer gevraagd guidance te verschaffen – richtsnoeren – in verband met de Plan-MER-richtlijn. Voorts is er gepolst bij andere lidstaten hoe zij met het arrest-D'Oultremont omspringen, welke criteria ze hanteren om te beslissen of iets een plan of programma is, of er een plan-MER nodig is voor regelgeving en als dat zo is, geldt dat dan ook voor EU-regelgeving. Ook omzetting en implementatie zijn bevraagd, net als procedures, bijvoorbeeld hoe iets onder MER brengen, als men werkt met amendementen die worden ingediend via het parlement. Er is weinig reactie van de lidstaten op de vragen. Ze lijken niet in dezelfde mate met de problematiek geconfronteerd.

Minister Joke Schauvliege heeft de problematiek in september per brief aangekaart bij commissaris Karmenu Vella, en voegde er enkele verzoeken aan toe. Ze vroeg om de problematiek van de ruime interpretatie mee te nemen in het REFIT-proces van de Plan-MER-richtlijn. Ook naar de inzichten over de draagwijdte van het arrest-D'Oultremont en de daaropvolgende arresten is gevraagd, en naar een geharmoniseerde guidance.

Op EU-niveau is een ad-hocwerkgroep opgericht waarin een aantal lidstaten deelnemen. Voor België is opnieuw een Vlaamse vertegenwoordiging aanwezig. Er circuleert een discussiedocument over de scope van de definitie van 'plannen en programma's' volgens de Plan-MER-richtlijn. De conclusie luidt vooral dat er een update nodig is van de SEA-implementation guidance rond artikel 2 en 3 van de Plan-MER-richtlijn, die respectievelijk gaan over de definitie van 'plannen en programma's' en de werkingssfeer. Er is ook input van de problematiek nodig in het REFIT-proces en men vraagt om een alignering van de Plan-MER-richtlijn met het SEA-protocol. Dat protocol speelt op een hoger niveau en gaat over strategische milieubeoordeling.

Wat is de reactie van de Europese Commissie? Die heeft een oproep gelanceerd aan de lidstaten om de problematiek in te brengen in het REFIT-proces. Er wordt een studie opgestart rond de transpositie van de artikelen 2 en 3 van de richtlijn in de nationale regelgevingen, rekening houdend met het arrest-D'Oultremont en de daaropvolgende arresten. Er is een REFIT-proces bezig van de Plan-MER-richtlijn. De Commissie gaat daarbij na hoe dat verloopt in de praktijk. Er gebeurt een evaluatie van de richtlijn sinds de inwerkingtreding, op het vlak van effectiviteit, efficiëntie, relevantie, coherentie en toegevoegde waarde voor de EU. Hoe werkt dat? Er is onder meer een publieke consultatie online, maar ook gerichte bevestigingen aan de lidstaten. Op 6 december 2018 is er een workshop voorzien waar de conclusies gepresenteerd worden en discussie mogelijk is. Waartoe dat leidt, valt af te wachten. Dat kan een review zijn van de Plan-MER-richtlijn waarbij men die openstelt voor aanpassingen, maar evengoed kan men uitgaan van een nood aan guidance.

1.1.5. Lopende en geplande initiatieven in Vlaanderen in navolging van het arrest-D'Oultremont

Vlaanderen zit evenmin stil. In het kader van de opmaak van de provinciale beleidsplannen door zowel de provincie Antwerpen als de provincie West-Vlaanderen is aangegeven dat ze een plan-MER willen doen. Ze hebben om begeleiding gevraagd vanuit de dienst MER.

Er is één verordening gekend, ingediend door Merchtem: de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake meergezinswoningen. Er is een screening om daarover te beslissen.

Voor de gewestelijke publiciteitsverordening in opmaak loopt ook een screening.

Voorts staat nog een onderzoek op de agenda om te bekijken wat te doen als er voor andere zaken een milieubeoordeling vereist is. Hoe kan men een strategische milieubeoordeling doen op maat, efficiënt en met meerwaarde?

Ook op het vlak van procedures is er al wat beweging, stelt de spreekster. Binnen het departement zijn er al meer dan dertig lopende gerechtelijke procedures gekend inzake vergunningen. Bijna allemaal hebben ze betrekking op windturbines. Eén gaat over een gsm-mast, een andere over een mestverwerkingsinstallatie. Het arrest-D'Oultremont wordt daar aangehaald als middel. Enkele procedures zijn afgelopen, maar daar is nog geen beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over het D'Oultremontmiddel. Met betrekking tot de gsm-mast oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat dit niet onder de Plan-MER-richtlijn ressorteert. Er is nog niet meer duiding inzake het standpunt van de Raad voor Vergunningsbetwistingen of de Raad van State over milieuvergunningen. De hangende procedures gaan daarover, maar ook over stedenbouwkundige en omgevingsvergunningen.

Niet alleen het vergunningenkader wordt aangevochten, maar ook een aantal bepalingen in het kader van de Codextrein liggen onder vuur via hangende procedures bij het Grondwettelijk Hof. Het middel wordt ook daar aangehaald, onder meer bij de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden, de zonevrije tuincentra en in het kader van de definitie van verkavelingen. In één zaak over de ontginningsgebieden is het D'Oultremontmiddel wel aangehaald en besliste het Grondwettelijk Hof tot vernietiging van de regelgeving. Dat is evenwel niet gebeurd omwille van de plan-MER-problematiek, maar wel om redenen van inspraak die in het Verdrag van Aarhus vervat zitten.

Op het vlak van regelgeving heeft de Raad van State in het kader van de omzetting van een aantal richtlijnen gevraagd om te voorzien in een milieu-beoordeling of inspraakmoment. Ook in het kader van een ontwerp van ministerieel besluit stelde de Raad van State toch voor om, gelet op het arrest-D'Oultremont, een bevraging te doen.

2. Uiteenzetting van Matthias Strubbe, LDR-advocaten

Matthias Strubbe is advocaat bij LDR-advocaten, een kantoor dat zich enkel specialiseert in omgevingsrecht in de ruime zin. Zijn betoog overlapt deels met wat al is aangebracht, met evenwel andere nuances. Voorbeelden geven aan dat het geen zwart-witverhaal is, maar wel vaak een grijze zone om te bepalen welke instrumenten, reglementen en besluiten onder het toepassingsgebied vallen. Hij raakt drie grote luiken aan. Ten eerste de stand van de regelgeving en waar het probleem zich situeert dat heeft geleid tot de verschillende arresten van het Hof van Justitie. Ten tweede bespreekt Matthias Strubbe de arresten van het Hof van Justitie en belangrijke nuances om uit te maken welke plannen en programma's eronder kunnen ressorteren en wat de gevolgen kunnen zijn. Tot slot volgt een korte bespreking van instrumenten in de praktijk en het toetsen aan de toepassingsvoorwaarden zoals deze geïnterpreteerd worden door het Hof van Justitie, om te weten of de besproken instrumenten al dan niet onder het toepassingsgebied van de Plan-MER-richtlijn vallen.

Regelgeving

De spreker beperkt zich enkel tot de Europese regelgeving zoals vervat in de Plan-MER-richtlijn. Het doel van deze richtlijn is te voorzien in een hoog beschermingsniveau voor het milieu en te voorzien in integratie van de overwegingen in voorbereiding en vaststellingen van plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Dat gebeurt door die plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben aan milieubeoordeling te onderwerpen.

Voor welke plannen en programma's moet overeenkomstig de richtlijn een plan-MER opgemaakt worden? Dat vergt antwoord op twee vragen. Ten eerste, valt de voorgenomen handeling onder de definitie van het begrippenpaar 'plannen en programma's' zoals gedefinieerd in de Plan-MER-richtlijn? Als dat niet het geval is, houdt het daar ook op. In het andere geval, als er sprake is van een plan of programma, hoeft er nog altijd niet noodzakelijk voor elk plan of programma een plan-MER opgemaakt. De Plan-MER-richtlijn kent een zeker toepassingsgebied en dus is toetsing daaraan nodig.

In de Plan-MER-richtlijn wordt het begrippenpaar 'plannen en programma's' (met inbegrip van de wijzigingen ervan) als dusdanig omschreven dat ze aan twee cumulatieve voorwaarden moeten voldoen. Eerste voorwaarde is dat ze door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld, of door een instantie worden opgesteld om via een wetgevingsprocedure door parlement of regering te worden vastgesteld. De tweede voorwaarde stelt dat de plannen of programma's op grond van wettelijke/decretale of bestuursrechtelijke bepalingen moeten voorgeschreven zijn. Een plan of programma valt enkel onder de definitie als het aan beide voorwaarden voldoet. Voor een gemeente die een masterplan opstelt voor de ontwikkeling van een site, geldt bijvoorbeeld dat er wel sprake is van een plan dat wordt vastgesteld door een instantie op lokaal niveau, maar een dergelijk masterplan wordt nergens voorgeschreven op wettelijk/decretale of bestuursrechtelijke basis. Dan ressorteert het niet onder de definitie van 'plannen en programma's'.

Met betrekking tot de werkingssfeer, moet worden nagegaan of wat aan die definitie uit de Plan-MER-richtlijn voldoet, ook tot het toepassingsgebied behoort. Daar onderscheidt de spreker drie soorten plannen. Ten eerste zijn er plannen of programma's met betrekking tot landbouw, bosbouw enzovoort, maar ook met betrekking tot ruimtelijke ordening, die een kader vormen voor toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten die voorkomen op de bijlagen van de Project-MER-richtlijn. Het gaat over industrieontwikkelingen, stadsprojecten, waterbeheersingswerken, ontbossingen enzovoort. In de praktijk zal bijna elk RUP ook voldoen aan het eerste punt. Voor dergelijke plannen moet in beginsel een plan-MER worden opgemaakt. In een tweede categorie zitten de plannen of programma's waarvoor een passende beoordeling moet worden opgemaakt. Daar is de link gemaakt met de Habitatrichtlijn. Voor dergelijke plannen moet eveneens een plan-MER worden opgemaakt. Een derde categorie behelst alle andere plannen en programma's, die een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, die niet opgesomd zijn in de bijlagen 1 en 2 van de Project-MER-richtlijn. Voor die plannen beoordelen de lidstaten zelf of ze aanzienlijke milieueffecten kunnen genereren. Dat gebeurt via een zogenaamde screening. Indien uit deze screening blijkt dat het voorgenomen plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben, moet een plan-MER opgemaakt worden.

Verder is een uitzondering voorzien voor plannen en programma's waarvoor in beginsel een plan-MER nodig is, maar die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau. Het kan bijvoorbeeld gaan om een gemeentelijk RUP met betrekking tot een deeltje van het gemeentelijk grondgebied. Daarvoor kan in eerste instantie een screening gebeuren om na te gaan of er aanzienlijke milieueffecten mogelijk zijn. Indien dat het geval is, moet alsnog een plan-MER worden opgemaakt. Ook voor kleine wijzigingen van bestaande plannen is eveneens in een uitzondering voorzien. Ook daar geldt het screeningprincipe en kan een plan-MER alsnog nodig zijn.

Er zijn ook een aantal zaken uitgesloten van het toepassingsgebied, met name financiële begrotingsplannen en -programma's en plannen en programma's, bestemd voor nationale defensie of noodsituaties.

Een klassiek standaardvoorbeeld van MER-plichtige plannen of programma's vormt het RUP.

Probleemstelling

Wat is het probleem dat aanleiding gaf tot de arresten van het Hof van Justitie? Het begrip 'plannen en programma's' is van essentieel belang voor de bepaling van de werkingssfeer van de Plan-MER-richtlijn, maar dit begrip wordt eigenlijk niet nader gedefinieerd. Het begrip wordt in artikel 2, a), van de Plan-MER-richtlijn wel nader afgebakend, namelijk als 'plannen en programma's' die aan een dubbele voorwaarde voldoen. In de richtsnoeren van de Europese Commissie wordt het begrippenpaar evenmin gedefinieerd. Er worden alleen kenmerken en voorbeelden gegeven. Er is heel wat onduidelijkheid over wat onder 'plannen en programma's' moet worden begrepen vooraleer er tot toetsing moet worden overgegaan aan de dubbele voorwaarden.

Verduidelijking door het Hof van Justitie

In dat verband zijn drie arresten van het Hof van Justitie van belang: twee Waalse en een Brussels. Het eerste arrest, arrest-D'Oultremont, zette alles in gang en is het meest uitgebreid. De regeling die ter discussie stond, betrof de Waalse regeling die sectorale milieuvorwaarden vaststelde voor de exploitatie van windmolens. De spreker schetst graag de context. De Waalse Regering heeft

eerst een soort referentiekader vastgesteld voor de bouw van windmolens. Dat is vervolgens vervolledigd met cartografisch materiaal, met name een referentiekaart. Dat is allemaal onderworpen aan milieueffectenbeoordeling. De oefening is evenwel nooit afgemaakt en leidde derhalve niet tot een bindende regeling. In plaats daarvan is een besluit geformuleerd dat betrekking heeft op die sectorale milieuvorwaarden en dat nooit is getoetst aan een milieubeoordeling. Het ging onder meer om voorwaarden inzake hinderaspecten zoals slagschaduw en geluidsnormen die differentiëren naargelang de cartografische zone waarin men zich bevindt. Ze zijn anders in woongebieden dan voor bedrijventerreinen. De regeling is voorgelegd aan het Hof van Justitie. Daar is men tot de conclusie gekomen dat een plan en/of programma iedere handeling betreft die door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures een heel pakket aan criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Dat groot pakket aan criteria en modaliteiten moet voor het Hof kwalitatief benaderd worden. Dat impliceert dat men de doelstelling van de richtlijn voor ogen houdt, dus plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, moeten worden onderworpen aan een milieubeoordeling. Om uit te maken of er al dan niet sprake is van een groot pakket aan criteria en modaliteiten, moet men bekijken of dat pakket aan maatregelen tot dergelijke milieueffecten kan leiden. Als dat zo is, dan is er sprake van een groot pakket en zit men met een plan of programma. De spreker noemt dat vreemd, omdat het Hof stelt dat men eerst een soort screening moet doen om te bepalen of iets onder het toepassingsgebied valt van de Plan-MER-richtlijn. Het arrest oordeelde dat het besluit van de Waalse Regering aan de voorwaarden voldoet, vanwege de essentiële beleidskeuzes inzake geluidsnormen, slagschaduw en dergelijke, die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Het feit dat dit geen volledig kader bood voor de windsector, werd als niet-relevant beschouwd. Men stelde dat anders op die manier alles opgesplitst zou kunnen worden en dat zo wetsontduiking mogelijk wordt. Dat er geen sprake was van een specifiek grondgebied maar het een algemene regeling betreft, vormde evenmin een beletsel.

Een tweede arrest situeert zich in Brussel en ging over een gewestelijke verordening inzake een aantal normen voor de uitvoering van projecten in de Europese wijk: bouwhoogte, bouwprofiel, rooilijn enzovoort. Dat behelsde stedenbouwkundige voorschriften. Het Hof refereerde aan de eerdere rechtspraak van het eerste arrest en stelde vast dat de bewuste verordening een kader vormt voor stadsontwikkelingsprojecten die op de bijlagen van de project-MER voorkomen. Voorts stelde men vast dat de verordening voorschriften omvat zoals al aangegeven, die als plan of programma moeten worden beschouwd. Ze kunnen immers aanzienlijke gevolgen hebben voor het stedelijke milieu, oordeelde het Hof. Dat de vaststelling van een plan of programma niet verplicht is, achtte het Hof niet relevant, in respons op de respectieve kritiek. Tot slot werd nog vastgesteld dat het feit dat latere vergunningsaanvragen nog aan een project-MER zouden worden onderworpen, niet kan verhinderen dat te dezen moest worden overgegaan tot een milieubeoordeling op planniveau.

Een derde en laatste arrest behandelde een Waalse zaak met betrekking tot de omtrek van stedelijke verkavelingen. Het ging om een lijn die op een kaart wordt getrokken als afbakening. Binnen die cartografische aanduiding zou het voor projecten evenwel mogelijk zijn om makkelijker af te wijken van de geldende stedenbouwkundige voorschriften: van gewestplan, gemeentelijke plannen van aanleg enzovoort. Ook daar is verwezen naar de eerdere rechtspraak. Het Hof oordeelde dat de regeling het mogelijk maakt af te wijken van bestaande plannen, en dus dezelfde kwalificatie als die plannen moet krijgen. Ze moet daarom onderworpen worden aan hetzelfde juridische regime, omdat het door

bestaande plannen vastgestelde kader wordt gewijzigd. Ook dat valt derhalve onder de werkingssfeer van de Plan-MER-richtlijn volgens het Hof.

Gevolgen

Welke gevolgen zijn er? Het Hof van Justitie hanteert een zeer ruime invulling van de begrippen 'plannen en programma's', met als toetssteen de finale doelstelling van de Plan-MER-richtlijn. In het licht van die rechtspraak kan men aannemen dat er verschillende reglementaire besluiten uit het omgevingsrecht onder de werkingssfeer van de Plan-MER-richtlijn vallen. Dat kan gelden voor bepaalde stedenbouwkundige verordeningen, planologische attesten, aanduiding van wat voorkomt op ruimtegebieden enzovoort, en ook voor minder evidente instrumenten zoals beleidsplannen, in zoverre ze bindend zijn voor aanvragen van eigen overheden. Ook dan kan er sprake zijn van een kader vormen voor projecten die op bijlagen 1 en 2 van de Project-MER-richtlijn voorkomen.

Indien er voor een besluit onterecht geen plan-MER is opgemaakt als dat wel degelijk voldoet aan de kwalificatie plan of programma, zijn er op gerechtelijk niveau nog twee mogelijkheden. Als er nog een beroepsmogelijkheid openstaat tegen een besluit, kan dat leiden tot vernietiging door bijvoorbeeld de Raad van State. Is de termijn al verstreken en gaat het dus om een oud instrument, bijvoorbeeld een stedenbouwkundige verordening van 2010 die is aangenomen zonder plan-MER of screening, dan zou men die buiten toepassing laten verklaren door de rechter op basis van artikel 159 van de Grondwet. Hamvraag is of men dat op vergunningenniveau met succes zal kunnen aanvoeren. Men hangt daar af van verschillende situaties.

Een eerste situatie betreft een project waarvoor volledige vergunning is verleend en dat voldoet aan de stedenbouwkundige verordening. Als men dat project aanvecht en stelt dat de stedenbouwkundige verordening eigenlijk onwettig was, dan blijft het de vraag wat de impact daarvan is op de wettigheid van de bewuste vergunning. De verordening is een kader om rekening mee te houden, maar biedt geen rechtsgrond voor de vergunning. Als in de motivering van de vergunning niet uitdrukkelijk naar de verordening wordt verwezen, rijst de vraag hoe de onwettigheid van die verordening een impact kan hebben op de wettigheid van de vergunning. Andere vraag is of men benadeeld wordt door zo'n onregelmatigheid. Zo kan men voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen alleen op ontvankelijke wijze een middel aanvoeren als men ook benadeeld wordt door de aangevoerde onregelmatigheid en moet men ook bij de Raad van State een belang hebben bij het middel.

Een tweede geval situeert zich bij gemeenten die stedenbouwkundige vergunningen afleveren en de verenigbaarheid van een project met de goede ruimtelijke ordening moeten beoordelen. In de praktijk komt het vaak voor dat men in het kader van die beoordeling stelt dat het aangevraagde voldoet 'aan de stedenbouwkundige verordening van de gemeente' (bijvoorbeeld inzake parkeerplaatsen, groenaandeel enzovoort). Men kan een dergelijke vergunning aanvechten in het kader van de beoordeling van de aanvraag met de stelling dat de goede ruimtelijke ordening iets anders is dan de verenigbaarheid met de stedenbouwkundige verordening vaststellen. Als er wordt verwezen naar de verordening, dan blijkt dat die nooit op milieueffecten is onderzocht en dus onwettig is. Dat kan een impact hebben op de wettigheid van de vergunning.

Derde mogelijkheid is als een projectontwikkelaar of een particulier een weigering krijgt omdat zijn aanvraag niet voldoet aan de voorschriften van de stedenbouwkundige verordening. Dan is het niet uitgesloten dat men beroep aantekent tegen de weigeringsbeslissing met het argument dat de stedenbouwkundige verordening waaraan niet is voldaan, nooit aan een plan-MER onderworpen is geweest en

derhalve buiten toepassing moet worden gelaten. De rechtsgevolgen verschillen naargelang de situatie.

Concrete voorbeelden

Er zijn ook een aantal concrete gevallen te overwegen. Een eerste is de klassieke stedenbouwkundige verordening waarin parkeernormen, voorschriften inzake groenaandeel en beplanting, oppervlaktenormen enzovoort, zijn opgenomen. Die verordening wordt vastgesteld door de lokale overheid en voldoet derhalve aan de eerste cumulatieve voorwaarde van artikel 2 van de Plan-MER-richtlijn. Ze is ook volgens decretale bepalingen voorgeschreven. In de VCRO staat hoe dergelijke verordening moet worden gemaakt. Ook de tweede voorwaarde is dus vervuld. Een dergelijke verordening vormt bovendien een kader voor de categorieën van projecten die worden genoemd in de Project-MER-richtlijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om stadsprojecten. Dat valt dus onder de werkingssfeer. Tot slot moet beoordeeld worden of zo'n verordening 'een groot pakket aan criteria en modaliteiten' omvat zodat er sprake kan zijn van een plan. Het Hof van Justitie heeft in het arrest-Thybaut vastgesteld dat voorschriften inzake bouwhoogte en dergelijke aanzienlijke effecten kunnen hebben op het stedelijk milieu. Men kan dus aannemen dat de klassieke stedenbouwkundige verordening als een plan gekwalificeerd kan worden. Ze is derhalve plan-MER-plichtig.

Of dat geldt voor alle verordeningen, blijft twijfelachtig. Een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid bijvoorbeeld levert discussie, hoewel ze als verordening wel aan de beide cumulatieve voorwaarden voldoet en een kader vormt voor projecten uit de bijlagen van de richtlijn. Hamvraag is of ze ook voldoet aan de regel van een 'groot pakket aan criteria en modaliteiten'. Er zitten heel wat regels in, maar of die ook aanzienlijke milieueffecten kunnen genereren, is niet meteen evident. Het gaat voornamelijk over technische normering rond het toegankelijk maken van gebouwen voor personen met een handicap. Het zijn dingen die in binnen- en buitenaanleg van een gebouw gebeuren in het kader van dat doel. De spreker betwijfelt of in dat verband mogelijk aanzienlijke milieueffecten aan te tonen zijn. In die zin is hij persoonlijk van mening dat die verordeningen niet plan-MER-plichtig zijn.

Hetzelfde geldt volgens hem voor de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake publiciteit, die dan wel geen kader vormt voor projecten uit de bijlagen, maar wel voor toekomstige vergunning van projecten in het algemeen qua publiciteitsinrichtingen. Dat is dus mogelijk screeningplichtig, maar of het ook om een plan gaat, is voor de spreker niet aangetoond. Er zijn niet echt veel voorschriften, maar veeleer regeltjes inzake veiligheid, afstand tot de weg enzovoort. Vraag is of die aanzienlijke milieueffecten kunnen teweegbrengen. Ook daarvoor ziet de spreker eerder geen plan-MER-plicht.

Is de VLAREM-II-regelgeving inzake stralingsnormen plan-MER-plichtig? Is dus de hele VLAREM-regelgeving dat? Waar dat wel geldt voor de windturbines, lijkt het niet zo vanzelfsprekend voor andere aspecten, meent Matthias Strubbe. Aan de voorwaarden uit artikel 2 is voldaan. Er is geen sprake van een kader voor projecten uit de bijlagen, maar wel voor toekomstige vergunning van projecten. En een gsm-mast valt onder die noemer, ook al staat dat niet in de lijsten van de Project-MER-richtlijn. Ook daar is er mogelijk screeningplicht, maar of het ook om een plan gaat? Er zijn wel normen voor elektromagnetische straling opgenomen voor zendantennes en dergelijke, maar dat is ingegeven met in gedachten mogelijke gezondheidsrisico's. Die worden als effect wel op de bijlagen van de richtlijn vermeld. Men kan dus veronderstellen dat er sprake is van een 'groot pakket aan criteria en modaliteiten'. Mogelijk zou daar dus een screening voor moeten gebeuren.

Tot slot is er het principiële akkoord. Een woonuitbreidingsgebied kan met de bestaande regelgeving op verschillende manieren worden ontwikkeld. Het kan rechtstreeks aangesneden worden voor groepswooningbouw, op één gemeenschappelijke werf met woningen die er ongeveer hetzelfde uitzien. Het kan ook na aanneming van een RUP, als het al geordend is door een RUP of verkaveling of na principiële akkoord voor andere invulling. De deputatie kan dat laatste verlenen na verzoek. Dan moet er geen groepswooningbouw worden gerealiseerd, maar kunnen gewone woningen worden gebouwd. Bij toetsing voldoet het principiële akkoord aan de cumulatieve voorwaarden en het slaat op projecten die zijn opgenomen in de bedoelde bijlagen. Wat betreft het groot pakket, oppert de spreker dat het in feite gaat om een soort toegangsticket om woonuitbreidingsgebied aan te snijden. Het verplicht de overheid wel om een RUP op te maken, dat dan aan een plan-MER-plicht onderworpen zal zijn. Het bevat niet echt stedenbouwkundige voorschriften en verwijst louter naar structuur- en beleidsplannen. Men kan zich tevens afvragen of het wel een uitzondering of afwijking vormt op de gewestplanbestemming. Matthias Strubbe meent op het eerste gezicht dat het priak niet ressorteert onder plan-MER-plicht, maar stelt dat men het ook niet kan uitsluiten, gezien de ruime interpretatie van 'plannen en programma's'.

Slotbeschouwingen

Hoewel er veelvuldige kritiek is geleverd op de rechtspraak van het Hof van Justitie, ook in de rechtsleer, moet er toch rekening mee gehouden worden, zeker voor toekomstige instrumenten of vast te stellen handelingen. Men moet geval per geval beschouwen en beoordelen of er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn, met name of er een groot pakket aan criteria en modaliteiten in vervat zitten. Ook de toepassingsvoorwaarden van de artikelen 2 en 3 uit de richtlijn moeten worden nagegaan en men dient te onderzoeken of er al dan niet een plan-MER vereist is.

Ook louter technische regelingen lijken eerder onder de werkingssfeer van de Plan-MER-richtlijn te ressorteren. Eigenlijk zou dat niet mogen, maar de lijn is vaag als het erom gaat iets als een technische regeling te bestempelen of niet.

De rechtspraak kan leiden tot een wildgroei van effectbeoordelingen. Ze laat nog altijd toe op projectniveau een bijkomende milieueffectbeoordeling op te maken. Hergebruik van informatie en gerichte milieueffectenrapportage is dan van groot belang. Dat is mogelijk op basis van de richtlijn.

Rest nog het historisch passief dat problemen kan geven. Een wettelijke validatie ervan is moeilijk. Het is niet duidelijk over welke instrumenten het allemaal gaat. Dat is moeilijk te beschrijven en er is zeer strenge rechtspraak van het Hof van Justitie ter zake. Naast een Oostenrijkse zaak, heeft in 2013 ook het eigen Grondwettelijk Hof al bij de vernietiging van het integratiespoor erop gewezen dat dat alleen als uiterste redmiddel kan worden aangewezen. Men kan beter per instrument nagaan of het al dan niet problematisch kan zijn en dan eventueel opnieuw overgaan tot vaststelling.

II. Vragen en opmerkingen van de leden

1. Tussenkomen van Valerie Taeldeman

Valerie Taeldeman noemt de materie bijzonder complex. Van het Departement Omgeving heeft ze begrepen dat de uitspraken van het Hof van Justitie te maken hebben met procedures en verordeningen in het Brusselse Hoofdstedelijke

Gewest en Wallonië. Er lopen een dertigtal procedures vanuit Vlaanderen. Zijn daarover al uitspraken of niet?

Wordt vanuit een bepaalde voorzorg ook advies verstrekt aan de lokale besturen? Een aantal ambitieuze nieuwe lokale besturen zou wel eens het idee kunnen opvatten om stedenbouwkundige verordeningen of structuurplannen anders te beoordelen. Welk advies krijgen zij met betrekking tot de stedenbouwkundige tools?

Van Matthias Strubbe hoort het lid dat de uitspraken van het Hof kunnen leiden tot een wildgroei van effectbeoordelingen. Hij gaf ook een oordeel over de zaken waarvoor hij geen plan-MER nodig acht. Lokale besturen zitten met een heel divers gamma aan omgevingsvergunningen. Moeten ze zich zorgen maken dat er ook voor een eenvoudige omgevingsvergunning screening nodig zal zijn?

2. Tussenkomst van Axel Ronse

Axel Ronse ziet een nog groter probleem dan eerder vermoed en veel breder dan Vlaanderen. De diverse overheden op alle niveaus creëren verscheidene instrumenten die ingezet worden in het kader van vergunningsaanvragen, toetsingskaders, afwijkmogelijkheden enzovoort. Op basis daarvan nemen mensen, natuurverenigingen, investeerders en anderen beslissingen, stelt het lid. Alle toelichtingen wijzen uit dat al die instrumenten ontzettend broos zijn voor Europese rechtspraak. Bovendien blijkt dat er in de beide toelichtingen verschilpunten zitten. Dat uitklaren is een enorme dobber, meent Axel Ronse.

Wat met stedenbouwkundige verordeningen die zijn ontstaan na de inwerking-treding van de richtlijn? Kunnen ze allemaal aangevochten worden, en ook de vergunningen die op basis daarvan zijn afgeleverd? Voor alle verordeningen zou de administratie Ruimte Vlaanderen voortaan het voorzorgsprincipe hanteren. Matthias Strubbe stelt dat het eigenlijk veel subtieler ligt en genuanceerder is. Voor een aantal stedenbouwkundige verordeningen is plan-MER nodig, voor andere niet. Kan dat in onderling debat ten minste uitgeklaard worden?

Met betrekking tot het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden is er nieuwe regelgeving sinds december 2017. Er wordt nu wel een duidelijk plan geëist, kwaliteitseisen vooropgesteld en normen en voorschriften verwacht die de overheid dan in een aantal stappen moet goedkeuren. Is die nieuwe priak-regeling wel MER-plichtig?

Voor windenergieprojecten is er het arrest-D'Oultremont maar op Vlaams niveau ook de VLAREM-regelgeving met zeer fundamentele en sectorale bepalingen die maar liefst 5206 expliciete voorwaarden vermeldt, waaronder slagschaduw en geluid. Moet men op Vlaams niveau vrezen dat ook die regelgeving integraal onderuitgaat op basis van het ontbreken van een milieueffectenrapportage? Welke maatregelen stelt men voor om die regelgeving te laten standhouden?

Hoe zit het met het recent goedgekeurde decreet over bestemmingsneutraliteit? Alternatieve energieproductie, ook voor gebouwen waar een RUP ze verbiedt, moet kunnen, stelt die regelgeving. Moet ook daar in een MER-plicht voorzien worden en hoe kan dat decretaal spoor de toetsen doorstaan?

Hoe zeker is het parlement nog dat amendementen al dan niet MER-plichtig zijn? Hoe ziet men de afstemming of vereenvoudiging in de toekomst voor plan-MER en project-MER? Die laatste is vaak niets meer dan een copy-paste van het plan-MER. Is integratie mogelijk?

Het lid meent dat de onzekerheid bij alle mogelijke betrokkenen danig is toegenomen en een oplossing behoeft.

3. Tussenkomst van Wilfried Vandaele

Wilfried Vandaele stelt vast dat ook het MAP ter sprake kwam bij de uiteenzetting door de administratie. Bij lezing van het artikel van Matthias Strubbe in Tros, leek hij ook te twijfelen of er ook voor de programmatorische aanpak stikstof niet een plan-MER nodig is. Hoe ziet men dat? Naar verluidt zou in Nederland een gerechtelijke procedure lopen omdat een plan-MER ontbreekt?

4. Tussenkomst van Lydia Peeters

Lydia Peeters ziet de rechtszekerheid van vele vergunningen belaagd. Er is een langdurig pleidooi gehouden voor de vereenvoudiging, oppert het lid.

Wat met de beleidsplannen? De afdeling GOP liet al horen dat voor twee provincies al een plan-MER-aanvraag is ingediend bij de opmaak van het provinciale beleidsplan. Zullen de andere provinciale beleidsplannen ook aan een plan-MER onderworpen worden? Of krijgen ze dat advies? Moeten provinciale en lokale beleidsplannen ook voorafgaandelijk een plan-MER hebben?

Wat met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen? Valt ook dat onder de ruime definitie van 'plannen en programma's'? Het ontwerp-BRV had geen aanpassingen of beleidskaders en houdt derhalve niet rechtstreeks een wijziging in van het RSV. Moet het BRV onderworpen worden aan een plan-MER of zal dat enkel gelden voor de beleidskaders die eruit moeten volgen?

Voor de vervoersplannen zou geval per geval geoordeeld worden. Als men het heeft over een grotere regio en men de heel ruime interpretatie hanteert, zal een vervoersplan dan niet de facto plan-MER-plichtig worden?

Wat met omzendbrieven en andere regelgeving die een bepaald doel voor ogen hebben? Zo denkt het lid aan de omzendbrief Ruimtelijke Transitie. Daarbij wordt de indeling gemaakt tussen bebouwd en onbebouwd gebied. Ook die lijkt een aantal regels op te stellen en dus allicht plan-MER-plichtig.

Wat met het recent goedgekeurde decreet in verband met het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden?

Lokale verordeningen dateren vaak van na de richtlijn. Moet men zich zorgen maken over mogelijke procedures?

5. Tussenkomst van Tinne Rombouts

Tinne Rombouts kreeg een kafkaïaans gevoel bij het geheel. Alles wat men nastreeft van rechtszekerheid, transparantie en vereenvoudiging en snelheid lijkt zoek. Hoe moet dat aangepakt worden? Alles wordt in vraag gesteld en lijkt op losse schroeven te staan. Hoe kan dat gekenterd worden? Wat kan het Vlaams Parlement doen? Is uniformisering van bepaalde zaken aangewezen? Er wordt vaak op maat gewerkt. Wat zijn de voor- en nadelen?

Het lid heeft ook het gevoel dat het in andere lidstaten niet zo snel gaat. Europa is vaak niet de snelste bij dergelijke leerprocessen. Wanneer zullen de effecten echt zichtbaar worden? In hoeverre erkennen andere lidstaten de noodzaak van de stap die wordt gezet? Waarop moet de focus gelegd worden om het verhaal te kenteren?

III. Antwoorden van de sprekers

1. Departement Omgeving

Tom De Saegher begrijpt de verwarring en beaamt de complexiteit van de materie. Dat geldt alom en niet alleen voor het Vlaams Parlement. De eerste vraag die rijst bij de uitbreiding van de interpretatie door het Hof van Justitie, is waar dat dan allemaal op slaat. Men probeert duiding te geven aan de hand van enkele voorbeelden, maar eigenlijk is het vaak een geval-per-gevalbenadering. Dat maakt het moeilijk. In de memorie van toelichting bij het decreet heeft het parlement inzake beleidsplannen zelf vastgelegd dat het aangewezen is om na te gaan hoe het zit met de plan-MER-plicht. Dat lijkt de spreker een correcte benadering die in sommige gevallen wel en in andere niet tot een plan-MER zal leiden. Hij herhaalt dat een geval-per-gevalbenadering noodzakelijk zal zijn.

Corinne Lison meldt dat er inderdaad een aantal uitspraken zijn van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Veelal spreekt men zich niet uit over het opgeworpen D'Oultremontmiddel. In een zaak over de Telecommast, sprak men zich wel uit en is er geoordeeld dat dat niet in het kader van de Plan-MER-richtlijn valt. In de procedures over windturbines zijn er nog geen uitspraken over het D'Oultremontmiddel.

Liesbeth Lelieur kan meegeven dat er voor het PAS een plan-MER in opmaak is.

Met betrekking tot de stedenbouwkundige verordening en het voorzorgsprincipe is het zo dat men steeds concreet de inhoud van de verordening in acht moet nemen. Wat wil men er mogelijk mee realiseren? Kan het een mogelijk kader vormen voor projecten uit bijlagen 1, 2 en 3 van het Vlaamse besluit? Kan er mogelijke impact zijn op speciale beschermingszones? Het is de bedoeling een grondige analyse te maken van al die factoren. De vragen moeten telkens opnieuw worden gesteld en geval per geval beoordeeld.

Hoe een screening kan verlopen, wil men bekijken. Er wordt gedacht aan sjablonen om hulp te bieden bij die oefening en het stellen van de bewuste vragen. Tegelijk wil men ook een antwoord bieden op de vraag naar de verschillende procedures en inhoud, en het bestaan van plan-MER en project-MER naast elkaar. Het is van belang om alles op maat te doen. Als men met een heel algemeen plan en algemene aspecten zit, kan men dan de milieueffectbeoordeling op maat doen, op dat algemeen schaalniveau. Er worden studies gevoerd naar methodologie, zo efficiënt mogelijke toepassing en hoe men best voorbeelden kan aanreiken. Dat gebeurt dan in de wetenschap dat er geen zwart-witvoorbeelden zijn: methodieken zullen verschillen naargelang het type plan.

De voorbeelden in het buitenland zijn bijzonder pover gezaaid. Het is dus ook zoeken naar de methodologie. Men wil absoluut zoveel mogelijk hulp aanbieden. Rode draad blijft de geval-per-gevalbeoordeling. Als er een plan-MER wordt opgemaakt of als er een MER-screening gebeurt, is het van belang dat op het juiste schaalniveau te doen. Men moet niet te diep willen gaan, aldus de spreekster. De zeer concrete zaken die worden vastgelegd bij een project-MER en waarvoor meer modellen vereist zijn, situeren zich immers op een ander schaalniveau dan een plan-MER-niveau waar het meer gaat om een kwalitatieve beoordeling. Dat onderscheid moet gemaakt worden. De administratie probeert ter zake te stimuleren en voorbeelden aan te reiken.

2. Matthias Strubbe

Matthias Strubbe erkent dat niet iedereen even intensief met de problematiek bezig is. Hij refereert aan een studiedag in Nederland een jaar eerder over ruimtelijke ordening en de Dienstenrichtlijn, waarover in Vlaanderen dan weer (op dit ogenblik) nog geen discussies lopen. Men vroeg waarom Vlaanderen daar niet mee bezig is, terwijl ze zelf uit de lucht vielen als het ging om de milieu-effectrapportage. Europese regelgeving leeft anders naargelang de lidstaat.

Wat betreft de decretale en wettelijke regelingen zoals deze inzake woonuitbreidingsgebieden refereert hij naar het advies van de SARO die erop wees dat voor die regeling misschien een plan-MER moest worden opgemaakt. De spreker laat zich daar niet meteen over uit. Er is immers geen rechtspraak over. Het is dus niet duidelijk of een decretale regeling überhaupt als een plan kan worden beschouwd, al verwijst de SARO naar de richtsnoeren van de Europese Commissie. Die stellen dat in bepaalde lidstaten de vaststelling via een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering een van de procedures is waarbinnen plannen en programma's worden vastgesteld. In het arrest-D'Oultremont staat ook dat een algemene regeling als een plan kan gelden. Ook de Plan-MER-richtlijn maakt melding van wettelijke bepalingen, stelt Matthias Strubbe. Bij toetsing aan de twee cumulatieve voorwaarden uit artikel 2 van de Plan-MER-richtlijn kan men zich dan de vraag stellen of de Grondwet als een wettelijke bepaling in de zin van de tweede voorwaarde kan worden beschouwd. Het gaat eerder om wetten of decreten. Een uitvoeringsbesluit is vaak bijvoorbeeld voorgeschreven door de VCRO. Een verordening ook. Het blijft de vraag in hoeverre men een decreet als voorgeschreven door een wettelijke regeling kan/moet interpreteren. Zolang er geen duidelijke rechtspraak over is, is dat moeilijk te bepalen.

Bijkomend heikel punt is hoe men dat in de praktijk zal doen. Als men ingrijpt op iets dat in heel Vlaanderen geldt, ziet de spreker niet hoe dat past in de gangbare procedure rond milieueffectrapportage met een maximale beschrijving in vaak zeer dikke boeken. Dit kan handig zijn als het zeer gericht gebeurt en men nadenkt over keuzes en welke effecten regelingen voor het milieu kunnen hebben, erkent hij. Stellen dat dat voor elke decretale regeling moet gelden, kan Matthias Strubbe niet sluitend bevestigen.

Een omzendbrief vormt voor de spreker een leidraad. Als die gehanteerd wordt in een beslissing ter motivering zonder er zelf een eigen oordeel over te vellen, dan is de beslissing in kwestie onwettig, omdat het geen regel is. Via een omzendbrief kunnen ook geen regels toegevoegd worden aan een decreet of een besluit. Bovendien is een omzendbrief niet voorgeschreven op grond van wettelijke en decretale bepalingen. Zelf is de spreker van oordeel dat een omzendbrief niet binnen het toepassingsgebied van de Plan-MER-richtlijn valt.

Met betrekking tot de beleidsplannen, zijn er twee zaken te onderscheiden. Er kan altijd een effect zijn op speciale beschermingszones. Aan de hand van de voortoets kan men nagaan of er een passende beoordeling vereist is. Als dat zo is, dan lijkt dit in beginsel plan-MER-plichtig. Anderzijds kan men stellen dat er een aantal nieuwe bepalingen toegevoegd zijn aan de beleidsplanning met de Codextrein. Die hebben een zekere bindende werking voor overheden bij het uitwerken van eigen projecten. De spreker kan niet uitsluiten dat dat in die zin een kader biedt voor projecten. Volgens het departement is dat niet het geval. Dat kan voor Matthias Strubbe beide kanten op.

Hetzelfde geldt voor de verordeningen. Het beoordelen van de mogelijke milieueffecten is een detailkwestie die allicht op het niveau van MER-deskundigen anders beoordeeld wordt. Er is veel grijs en geen zwart-wit. Algemeen geldt voor

de verordeningen die na 2004 zijn vastgesteld zonder dat een plan-MER is opgemaakt, de klassieke, dat men er moeilijk over kan twisten dat ze niet aan de plan-MER-plicht zijn onderworpen. Vervolgens moet een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende situaties. Men kan die verordeningen niet zomaar laten vernietigen en er staat niet plots een beroepsmogelijkheid open. In het kader van individuele vergunningendossiers kan men wel de onwettigheid inroepen. Geval per geval zijn dan andere uitkomsten mogelijk. Bovendien, als men een middel wil aanvoeren voor de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen, moet een belang worden aangetoond. Een middel aanvoeren dat alleen leidt tot een lager beschermingsniveau lijkt de spreker niet nuttig.

Hetzelfde geldt ook voor vergunningen die weliswaar voldoen aan de verordening, maar er in hun motivering niet uitdrukkelijk naar verwijzen. De vergunningen steunen niet op de verordening. De rechtsgrond is het onderliggende gewestplan of de bestemming die een RUP er aan gaf. De verordening is in dat geval slechts een kader, waarbinnen de vergunning blijft, maar dat de wettigheid van de vergunning niet noodzakelijk aantast. Er zijn wel andere situaties denkbaar waarbij in het kader van de goede ruimtelijke ordening verwezen wordt naar bepalingen uit stedenbouwkundige voorschriften. Als die verordening zelf nooit is onderworpen aan een milieueffectenbeoordeling, stemt dat tot nadenken. De toetsing aan de verordening is vaak ook nogal willekeurig. Als men een instrument aanneemt lijkt het de spreker alvast logisch dat men rekening houdt met en onderzoek doet naar de mogelijke effecten van bepalingen. Dat moet gericht gebeuren.

De wildgroei waarvan sprake, probeert Matthias Strubbe met een voorbeeld te duiden. Als een provinciaal beleidsplan plan-MER-plichtig is, wordt een plan-MER opgemaakt, vervolgens wordt een gemeentelijk beleidsplan opgemaakt dat misschien ook plan-MER-plichtig is, en ten slotte wordt dan een RUP aangenomen in het kader van de beleidsplannen, en moet er sowieso weer een plan-MER worden opgemaakt. Als er dan nog een groot project op stapel staat, moet er nog een project-MER worden gerealiseerd. De ene verplichting heft niet per se de andere op. Daarom is het gericht inzetten van milieueffectrapportage zo nodig, oppert de spreker, waarbij men afstapt van de idee dat alles op elk niveau moet onderzocht worden, tot in de kleinste details, terwijl de richtlijn zegt dat de focus moet liggen op de meest relevante effecten. Ook voor hergebruik van informatie moet er oog zijn. Het gaat niet op dat twee studie bureaus dezelfde informatie twee keer onderzoeken.

IV. Aansluitende vragen en antwoorden

Lydia Peeters zag dat de website van de MER-cel de facto moet worden aangepast. Welk advies zal vandaar vertrekken naar de lokale en provinciale besturen? Zal men aanraden altijd een screening te doen om zo altijd de grootste zekerheid te garanderen? Hoe gaat men daarmee om?

Zal de dienst wel over voldoende personeel beschikken om alles te behappen? Als men voor elk mogelijk project een screening moet aanvragen, lijkt dat onmogelijk.

Axel Ronse begrijpt dat er nog heel wat vragen leven en resten. Dat dient verder uitgespit. Ook hij is voorstander van vereenvoudiging inzake plan-MER, MER-screening en project-MER. Het blijft voor het lid een prangend probleem dat onder de aandacht moet blijven.

Liesbeth Lelieur legt uit dat men bezig is om in het kader van hulp en instrumenten specifiek voor RUP's een digitale scopingstool te ontwikkelen voor gemeenten en provincies. Daarmee kunnen ze op basis van hun planvoornemen en de contouren aan de hand van verschillende kaarten toetsen of er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn, en of er verder onderzoek nodig is. De tool wordt opgezet vanuit het concept van het RUP, maar verruiming naar onder meer beleidsplannen en dergelijke lijkt niet onmogelijk. Er is een geval-per-gevalbenadering nodig, maar dat kan helpen als instrument. Het gaat evenwel stapsgewijs qua aanpassing.

Voor lokale beleidsplannen zal altijd de inhoud sterk richtinggevend zijn. Daar is een geval-per-gevalbenadering quasi onontbeerlijk, stelt de sprekerster. Met het voorzorgsprincipe wil men alvast met een screening zekerheid inbouwen. Men probeert een sjabloon ter beschikking te stellen om te weten welke vragen er gesteld moeten worden. Afhankelijk van thema of elementen kan ook een andere aanpak worden aangeraden.

In het kader van de project-MER-screening zijn ooit ook handleidingen opgesteld per rubriek, bijvoorbeeld stadsontwikkeling of veeteelt. De sprekerster meent dat dat ook in voorliggend geval deel zal uitmaken van de ondersteuning, waar men zoveel mogelijk op inzet. Dat vergt tijd.

Tom De Saegher sluit af met de vaststelling dat er inderdaad nog veel vragen zijn en dat de administratie hard werkt aan tools om ook lokale en provinciale besturen te helpen bij het doorworstelen van die complexe materie. Het lijkt vooral een zaak van goede samenwerking om in de toekomst maximaal rechtszekerheid te bieden en tegelijk het zo flexibel mogelijk te maken. De enige goede uitkomst is juridische robuustheid in combinatie met flexibiliteit.

Tinne ROMBOUTS,
voorzitter

Axel RONSE,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BJO	Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning
BRV	Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
EIA	environmental impact assessment
EU	Europese Unie
GOP	Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en Projecten
GRUP	gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan
MAP	Mestactieplan
MER	milieueffectrapport
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
priak	principeel akkoord
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme
RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
RUP	ruimtelijk uitvoeringsplan
SARO	Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed
SEA	strategic environmental assessment
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
VLAREM	Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning