

1-DOEL, KENMERKEN EN VORMEN VAN MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

- [Doel van milieueffectrapportage](#)
- [Definitie en kenmerken](#)
- [Vormen van milieueffectrapportage](#)
- [Onderscheid tussen MER en m.e.r.](#)

Doel van milieueffectrapportage

Het hoofddoel van milieueffectrapportage in Vlaanderen is het milieubelang volwaardig te laten meewegen bij de voorbereiding en vaststelling van plannen en het verlenen van vergunningen door de overheid op basis van objectieve en wetenschappelijke informatie. Dit geldt voor alle initiatieven en activiteiten van publieke en private initiatiefnemers die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. De achterliggende grondgedachte hierbij is dat het beter is om de voor het milieu schadelijke activiteiten en ingrepen (opgenomen in plannen, programma's of projecten) vanaf een vroeg stadium in de besluitvorming te ondervangen en bij te sturen.

In artikel 4.1.4 §1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) wordt dit zo geformuleerd: "*De milieueffect- en veiligheidsrapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken en/of die een zwaar ongeval teveel kunnen brengen, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.*"

Deze doelstelling is in overeenstemming met de Europese m.e.r.-richtlijnen betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten en plannen en programma's waarin gesteld wordt dat voor projecten, plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben alleen een vergunning kan worden verleend of een beslissing kan worden genomen na een voorafgaande beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten, plannen en programma's kunnen hebben, met als doel hun impact te reduceren en een hoog niveau van milieubescherming te realiseren. In de inleidende bepalingen van de EU-richtlijnen wordt het doel nog verder geconcretiseerd door te stellen dat de milieueffecten van een project, een plan of een programma moeten worden beoordeeld teneinde de gezondheid van de mens te beschermen, via een beter milieu bij te dragen tot de kwaliteit van het bestaan, toe te zien op de instandhouding van de diversiteit van de soorten en het reproductie vermogen van het ecosysteem, als fundamentele grondslag van het leven, in stand te houden.

In de literatuur worden dikwijls nog een aantal **nevendoele** van m.e.r. aangehaald zoals de verinnerlijking van het milieubesef (verbeteren van de milieu-attitude) en het stroomlijnen van besluitvorming (afstemmen en transparant maken). Door wie in de praktijk en vanuit wetenschappelijke hoek betrokken is bij m.e.r. worden er daarnaast ook volgende doelen aan toegekend: milieueffectrapportage zou burgers betere toegang moeten bieden tot milieu-informatie en zou consultatie en inspraak moeten bevorderen. Verder zou m.e.r. moeten bijdragen aan duurzame ontwikkeling, aan een zorgvuldige en weloverwogen afweging van initiatieven (alternatieven), aan constructieve dialogen, aan participatie van belanghebbenden in besluitvormingsprocessen, aan draagvlak voor en legitimiteit van beslissingen,... (Bron: Runhaar, D. H., Arts, P. E., van Laerhoven, D. F., & Driessen, P. P. (2011). *Naar een toekomstbestendige m.e.r.*).

Belangrijk om aan te geven is dat het milieueffectrapport (of in voorkomend geval de ontheffingsnota of de screeningsnota) een **informatief, beslissingsondersteunend document** is voor initiatiefnemers, advies- en beslissingsnemende overheden en burgers over de al dan niet te verwachten mogelijke (aanzienlijke) milieueffecten van plannen, programma's en projecten en hun eventuele alternatieven.

Niet alleen de effecten op het milieu worden wetenschappelijk en systematisch onderzocht en in beeld gebracht, ook de eventueel nodige maatregelen om negatieve gevolgen te voorkomen of te beperken worden beschreven. Het (openbaar) document dient bij te dragen aan de transparantie in de besluitvorming maar is zeker geen beslissingsnemdend instrument. De overheid die een beslissing over het programma, plan of project moet nemen zal immers niet alleen met milieubelangen maar ook met economische en andere maatschappelijke belangen rekening houden.

In Vlaanderen is het het **Team Milieueffectrapportage (Team Mer)** die een MER op het einde van de formele m.e.r.-procedure op zijn kwaliteit toetst of een ontheffing van de MER-plicht verleent. Meer bepaald gaat ze na of het MER, de ontheffingsnota of de plan-m.e.r.-screeningsnota alle inhoudelijke en vormelijke elementen bevat zoals bepaald in het DABM, en of deze documenten daardoor voldoende informatie bevatten om het aspect milieu een volwaardige plaats te geven bij de verdere besluitvorming. Enkel voor een vergunning van bijlage III-projecten (project-m.e.r.-screening) is het niet het Team Mer die de bevoegde overheid is op vlak van m.e.r., maar wel de overheid die een beslissing dient te nemen over de ontvankelijkheid en gegrondheid van de vergunningsaanvraag (zie deel [Rol van de verschillende actoren](#)).

Definitie en kenmerken

Volgens artikel 4.1.1, §1, 1° van het DABM (artikel met de Definities) is milieueffectrapportage "*de procedure die al dan niet leidt tot het opstellen en goedkeuren van een milieueffectrapport over een voorgenomen actie en in voorkomend geval tot het gebruik ervan als hulpmiddel bij de besluitvorming omtrent deze actie*".

Artikel 4.1.4 § 2 van het DABM beschrijft de 'essentiële kenmerken' van milieueffectrapportage: "*Ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage als essentiële kenmerken :*

1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;

2° de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie;

3° de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie."

Milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieugevolgen van een programma, plan of project in beeld voordat hierover een beslissing wordt genomen. Op deze manier kan de overheid die het besluit neemt over het programma, plan of project de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken. M.e.r. kan als een toetsend of als een ontwerpend, milieu-optimaliserend instrument gehanteerd worden. De alternatievenafweging en objectieve beoordeling van de milieueffecten vormen de belangrijkste aspecten van milieueffectrapportage.

Milieueffectrapportage (m.e.r.) is:

- een instrument (hulpmiddel) om de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid te helpen realiseren, namelijk het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen.

- een **juridisch-administratieve procedure** waarbij, voordat een activiteit of ingreep (projecten, plannen en programma's) plaatsvindt, de milieugevolgen ervan op een **systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze** worden bestudeerd, besproken en geëvalueerd. Daarmee wordt bedoeld: volgens een methode waarbij verschillende deskundigen die gebruik maken van dezelfde informatie en dezelfde technieken tot hetzelfde resultaat of conclusie komen, rekening houdend met de foutenmarge. De resultaten van het onderzoek zijn dus reproduceerbaar. De m.e.r.-procedure is gekoppeld aan de procedure op grond waarvan de besluitvorming plaatsvindt (planvormingsprocedure, vergunningsprocedure, ...).

Milieu wordt hierbij ruim geïnterpreteerd en omvat de volgende elementen waarop het programma, plan of project een invloed kan hebben: *de gezondheid en veiligheid van de mens, ruimtelijke ordening, biodiversiteit, fauna en flora, energie- en grondstofvoorraden, bodem, water, atmosfeer, klimatologische factoren, geluid, licht, stoffelijke goederen, cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap, mobiliteit en de samenhang tussen de genoemde factoren* (volgens DABM). (zie ook Deel [Disciplines](#))

In de definitie van 'milieu' zoals opgenomen in de **Europese project-m.e.r. richtlijn** wordt gesproken over '*bevolking, menselijke gezondheid, biodiversiteit (bijvoorbeeld fauna en flora), land (bijvoorbeeld ruimtebeslag), bodem (bijvoorbeeld organisch materiaal, erosie, verdichting, afdekking), water (bijvoorbeeld hydromorfologische veranderingen, kwantiteit en kwaliteit), lucht, klimaat (bijvoorbeeld broeikasgasemissies, effecten die van belang zijn voor adaptatie), materiële goederen, cultureel erfgoed, inclusief architectonische en archeologische aspecten, het landschap en de samenhang tussen de genoemde factoren*'. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'land' en 'bodem'. Met impact op 'land' wordt 'ruimtebeslag' bedoeld en niet specifiek de impact op de landbouw. Het aspect landbouw wordt in de m.e.r. in Vlaanderen binnen de discipline 'Mens' behandeld.

In de **Europese plan-m.e.r.-richtlijn 2001/42/EG** is de definitie van 'milieu' vergelijkbaar: '*biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen*'.

Er kan nog onderscheid gemaakt worden tussen **m.e.r. als proces** en **m.e.r. als procedure**. M.e.r. als proces is het geheel van alle formele en informele stappen die door alle betrokken [actoren](#) genomen worden. Deze stappen hebben betrekking op alle overleg, consultaties, onderzoeken, ... die in het kader van het onderzoek naar de effecten van een voornemen (programma, plan of project) nodig zijn. M.e.r. als procedure is dan het juridisch-administratief verplichte onderdeel binnen het m.e.r.-proces. Het m.e.r.-proces start vroeger dan de eigenlijke m.e.r.-procedure en kan ook verder lopen na de beslissing over de m.e.r. .

Vormen van milieueffectrapportage

Milieueffectrapportage kan verschillende vormen aannemen, naargelang de fase of de procedure (planvorming of vergunningsaanvraag) en naargelang de aard van het plan of project (al dan niet omvangrijk, ingrijpend en/of in kwetsbaar gebied gelegen en/of al dan niet reeds eerder aan een milieubeoordeling onderworpen) :

- Alvorens een publieke of private initiatiefnemer voor een bepaald project een vergunning aanvraagt, moet de vergunningverlener steeds nagaan of er verplichtingen zijn volgens de Vlaamse project-m.e.r.-regelgeving. Dit kan de opmaak van **een project-MER, een ontheffingsnota of een project-m.e.r.-screeningsnota** zijn.
- Alvorens een publieke initiatiefnemer (of privaatrechtelijke instantie die optreedt als administratieve overheid) een plan of programma vaststelt moet de initiatiefnemer nagaan of er verplichtingen zijn volgens de Vlaamse plan-m.e.r.-regelgeving (i.e. opmaak van **een plan-MER, een ontheffingsnota of een plan-m.e.r.-screeningsnota**). De overheid zal aan de hand van de uitgevoerde plan-milieueffectrapportage haar uiteindelijke beslissing tot vaststelling van het plan motiveren.

Voor verdere duiding over de verschillende vormen van milieueffectrapportage en de specifieke procedures wordt naar [DEEL 4](#) verwezen.

Onderscheid tussen MER en m.e.r.

Milieueffectrapportage (of m.e.r.) is een **proces** dat alle handelingen omvat (procedurele, inhoudelijke, organisatorische, ...) die nodig zijn om alle relevante milieueffecten van een project, plan of programma in beeld te brengen. Dit proces leidt finaal tot de opmaak van verschillende soorten documenten: plan- en project-MER's, ontheffingsnota's voor plan- en project-MER, screeningsnota's voor plan-m.e.r.- en project-m.e.r.

Het **milieueffectrapport (of MER)** is het openbaar **document** waarin van een voorgenomen project, plan of programma en van redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor mens en milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en waarin aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden (definitie volgens het DABM artikel 4.1.1, §1, 7° en 8°). Het MER moet door de vergunningverlenende of planvormende overheid geraadpleegd worden om haar beslissing te ondersteunen en kan door de burger gebruikt worden om gefundeerde bezwaren te formuleren tijdens het openbaar onderzoek dat voorafgaat aan de vergunningverlening of de definitieve vaststelling van het plan of programma.