

Referentiesituatie

- Basisprincipes en toepassing - verband met ontwikkelingsscenario's
- Speciale gevallen
 - Project-m.e.r.:
 - Plan-m.e.r.:
- Tips en aandachtspunten

Basisprincipes en toepassing - verband met ontwikkelingsscenario's

De referentiesituatie is **de toestand van het milieu die als vergelijkingsbasis dient voor het beschrijven en beoordelen van de impact van een plan of project**. De referentiesituatie is dus **de toestand van de omgeving in afwezigheid van het plan of project**.

Het referentiejaar is het jaar waarvoor de referentiesituatie wordt beschreven.

In theorie zijn er verschillende manieren om de referentiesituatie te definiëren: de referentiesituatie gelijk stellen aan de **huidige toestand** of de referentiesituatie gelijk stellen aan een **toekomstige toestand**. De keuze hangt onder meer af van het **tijdsperspectief** van het plan of project. De keuze voor de referentiesituatie en de manier waarop tot die keuze gekomen is moet in het startdocument (en later in het MER) duidelijk omschreven worden. De richtlijnen moeten die keuze al dan niet bevestigen.

1) In veel gevallen wordt de **huidige situatie** gebruikt als referentiesituatie. Dit is aanvaardbaar voor:

- plannen of projecten die op korte tijd gerealiseerd worden (bv. industriële projecten)
- plannen of projecten waarbij het gros van de effecten optreden in de aanlegfase (bv. aanleg van leidingen)
- projecten met een langere realisatietijd, maar waarvan de relevante omgevingsvariabelen en het juridisch en beleidsmatig kader gedurende de tijd die men beschouwt niet fundamenteel wijzigen

De huidige situatie wordt beschreven aan de hand van de meest recente en representatieve beschikbare gegevens. (Strikt genomen is de referentiesituatie in dat geval gelijk aan een situatie uit het (recente) verleden. Conceptueel is er echter geen verschil: de situatie die men wil beschrijven is wel degelijk de huidige situatie, en het uitgangpunt is dat de meest recente gegevens die huidige situatie voldoende correct weergeven.)

2) In een aantal gevallen heeft de effectbespreking echter per definitie betrekking op een **toekomstige toestand**. Dit is zo als:

- het lang duurt eer het project of plan volledig gerealiseerd is, en/of
- de effecten ervan lang doorwerken.

De effecten op het milieu van het plan of project komen immers pas op zijn vroegst tot uiting op het moment dat met de realisatie ervan wordt begonnen (voor de effecten tijdens de aanlegfase) of zelfs pas nadat het plan of project volledig operationeel is (voor de effecten tijdens de exploitatiefase). Soms duurt het jaren voor een plan of project volledig gerealiseerd is, en sommige effecten komen pas jaren nadat het plan of project is uitgevoerd of afgewerkt volledig tot uiting.

Gevolg daarvan is dat ook de referentiesituatie (die als vergelijkingsbasis dient voor de milieu-impact) in bovengenoemde gevallen betrekking moet hebben op de toekomstige toestand. Als men in een dergelijke situatie de referentiesituatie zou gelijkstellen aan de huidige toestand dan houdt men immers geen rekening met de **ontwikkelingsscenario's**, die zowel met als zonder het plan of project de omgevingsvariabelen kunnen beïnvloeden. Dit kan tot verkeerde conclusies leiden. Onderstaande voorbeelden kunnen dit verduidelijken.

Bijvoorbeeld (1): De voorziene uitbreiding van een groot bedrijventerrein zal bijkomende emissies veroorzaken. Binnen de invloedzone van deze emissies bevinden zich op dit moment geen kwetsbare locaties, maar er bestaan concrete plannen om binnen deze zone een nieuwe woonzone te bouwen.

Als men de referentiesituatie gelijk stelt aan de huidige situatie wordt de impact op de gezondheid van toekomstige omwonenden niet in rekening wordt gebracht (en onderschat men dus de omvang van het effect) .

Bijvoorbeeld (2): Men stelt een RUP op voor een gemengd stadsontwikkelingsproject dat ontsluit op een bepaalde weg. Verderop is echter recent een vergunning afgeleverd voor een project dat eveneens zorgt voor een toename van verkeer op dezelfde weg.

Als men de referentiesituatie gelijk stelt aan de huidige situatie dan wordt de hoeveelheid verkeer op de weg op het moment dat het gemengd stadsontwikkelingsproject gerealiseerd onderschat.

Als de referentiesituatie voor een plan of project in de toekomst ligt, bepalen de **ontwikkelingsscenario mee hoe die referentiesituatie er uit ziet.** De ontwikkelingen moeten dan ook in rekening gebracht worden bij de beschrijving van de referentiesituatie(s), tenminste voor zover de ontwikkelingen relevant zijn voor de uitkomst en de interpretatie van de beoordeling. Eventueel kunnen voor een bepaalde ontwikkeling nog **meerdere varianten van die ontwikkeling mogelijk** zijn. Er dient dan bekeken worden of die elk als een aparte mogelijkheid meegenomen worden of dat een keuze wordt gemaakt voor de meest aannemelijke ontwikkeling. In het deel **Ontwikkelingsscenario's** wordt verduidelijkt hoe men hier mee kan omgaan in een MER.

Uiteraard kan een toekomstige referentiesituatie slechts correct beschreven worden voor zover de gegevens ook voorhanden zijn om dit met voldoende mate van betrouwbaarheid te doen. Speculatieve beschrijvingen van toekomstige evoluties bieden geen enkele meerwaarde. In zo'n geval kan de beschrijving van de huidige toestand de veiligste proxy zijn voor de (toekomstige) referentiesituatie.

Speciale gevallen

Zoals gezegd is een referentiesituatie in principe ofwel de huidige situatie ofwel een toekomstige situatie, en kunnen er meerdere referentiesituaties zijn. Hieronder worden een aantal voorbeelden en speciale gevallen besproken:

Project-m.e.r.:

- In het geval van een **hervergunning van een bestaande industriële installatie** verloopt er geen tijd tussen de effectbeschrijving en het optreden van de effecten. De referentiesituatie is dan per definitie gelijk aan de huidige situatie, maar dan zonder dat het project wordt verondersteld in exploitatie te zijn (vermits er anders, op het vlak van emissies, geen verschil zou zijn tussen de referentiesituatie en de geplande situatie.). Als er echter duidelijke aanwijzingen zijn dat gedurende geldigheidsperiode van de vergunning de omgeving zal wijzigen

(als gevolg van zogenaamde **autonome en gestuurde ontwikkelingen**), en dus ook de aard van de receptoren en effecten, dan behoort het tot de 'goede praktijk' ook voor bestaande installaties een (bijkomende) referentiesituatie mee te nemen die in de toekomst ligt, voor zover deze redelijkerwijze kan gekend zijn op basis van bijvoorbeeld reeds genomen beslissingen.

- Bij een MER in het kader van een **wijziging aan een bestaande industriële installatie** (bv. uitbreiding) moet de referentiesituatie rekening houden met de aanwezigheid van de bestaande installatie, inclusief met de effecten van de werking ervan (bv. emissies). Het voorwerp van de vergunningsaanvraag is immers niet de bestaande installatie maar enkel de wijziging, en men moet dus de effecten van de wijziging beschrijven en beoordelen. Hiervoor moet men echter ook de effecten van de bestaande installatie in beeld brengen.
- Als er grote verschillen zijn tussen de feitelijke en vergunde situatie van de installatie kan het relevant zijn om met twee referentiesituaties te werken: de feitelijke en de vergunde situatie. Het verschil tussen de feitelijke en vergunde situatie moet beschreven worden en er moet gemotiveerd worden of het al dan niet nodig is om met twee referentiesituaties te werken.
- In sommige gevallen zijn **onvergonde constructies aanwezig in het projectgebied**. Deze moeten dan geregulariseerd worden en maken bijgevolg onderdeel uit van de toekomstige situatie.
- **Als een project deel uitmaakt van een milieutechnische eenheid (MTE), moet de milieueffectbeoordeling vanuit dat kader bestudeerd worden.** Bij het bepalen van de scope van het MER is het belangrijk om de definitie van een 'project' in het DABM voor ogen te houden nl "een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit (...)" (art.4.1.1 §5). Een project is dus gekoppeld aan een concrete vergunning en is op zich geen MTE, maar kan er wel deel van uitmaken. Als een project deel uitmaakt van een milieutechnische eenheid, moet het project bij de milieueffectbeoordeling vanuit dat kader bestudeerd worden. Het DABM schrijft voor dat in een project-MER altijd rekening moet gehouden worden met cumulatieve effecten van andere bestaande of goedgekeurde projecten (waarbij rekening wordt gehouden met alle bestaande milieuproblemen met betrekking tot gebieden die vanuit milieuoogpunt van bijzonder belang zijn en waarop het project van invloed kan zijn, of met het gebruik van natuurlijke hulpbronnen). Als een project deel uitmaakt van een MTE moeten naast een beoordeling van het voorgenomen project de individuele effecten ook gekaderd worden binnen het geheel van de MTE. Er moet echter wel over gewaakt worden dat de (inhoudelijke en vormelijke) vereisten van het DABM gerespecteerd worden voor **ieder individueel project**. Het moet voor een burger (en de vergunningverlener) duidelijk blijven wat het onderwerp van het project is waarop hij opmerkingen kan geven.

Plan-m.e.r.:

- In een aantal gevallen is er een **verschil tussen de juridische bestemming van het plangebied en de feitelijke invulling ervan op het terrein**. In die gevallen moet er een beoordeling gemaakt worden van het plan ten opzichte van **twee referentiesituaties**: een referentiesituatie gebaseerd op de feitelijke situatie op het terrein en een referentiesituatie gebaseerd op een (fictieve) invulling van het terrein volgens de geldende planologische bestemming (beide rekening houdend met relevante ontwikkelingsscenario's). Welke karakteristieken men toekent aan deze fictieve invulling, moet geval per geval bepaald worden.
- In sommige gevallen zijn **zonevreemde en/of onvergonde constructies aanwezig in het studiegebied** (maar maken ze niet het voorwerp uit van het plan).
 - *Zonevreemde maar vergunde situaties* moeten beschouwd worden als onderdeel van de referentiesituatie.
 - Het is anders gesteld met *onvergonde situaties*, die eigenlijk niet zouden mogen bestaan. Of deze al dan niet mee opgenomen worden in de referentiesituatie moet geval per geval bekeken worden, ook rekening houdend met de vergunningsgeschiedenis. Het kan nuttig zijn met twee verschillende referentiesituaties te werken. Het doel is alleszins om een zo realistisch mogelijke effect-beschrijving te krijgen.
- Soms is een RUP **bedoeld om een planologische oplossing te bieden voor zonevreemde constructies**. Deze maken dan het voorwerp uit van het plan. In het MER moeten ze uit de referentiesituatie 'weggedacht' worden om het effect van de 'regularisatie' correct in te schatten.

Tips en aandachtspunten

1. Bij de beschrijving van de referentiesituatie moet de **focus liggen op die elementen van het milieu die beïnvloed (kunnen) worden door het plan of project**, of die de omvang van de effecten mee kunnen beïnvloeden. De beschrijving moet zich dus toespitsen op de impactreceptoren (waardevol erfgoed, beschermde natuur, woonzones, ...) én op de te verwachten toekomstige ontwikkelingen in het studiegebied. Een exhaustieve beschrijving van omgevingsvariabelen die met zekerheid niet door het project zullen beïnvloed worden of die geen invloed hebben op het belang van het effect biedt geen enkele meerwaarde. Bijvoorbeeld: het heeft geen zin de waterkwaliteit in de referentiesituatie grondig te beschrijven als de verwachting niet is dat deze kwaliteit ook zal beïnvloed worden door het plan of project.
2. De beschrijving van de referentiesituatie moet **op hoofdlijnen reeds opgenomen worden in het startdocument**, zodat ze ook het voorwerp kan uitmaken van opmerkingen door burgers en instanties en vervolgens (eventueel na aanpassingen) ook vastgelegd wordt in de richtlijnen. Discussies met betrekking tot de omschrijving van de referentiesituatie moeten beslecht zijn op het moment dat de richtlijnen betekend worden. De beschrijving van de referentiesituatie wordt best **interdisciplinair** vastgelegd, maar elke discipline focust zich daarbij uiteraard op zijn **eigen aandachtspunten**, en houdt rekening met de voor dat domein te verwachten relevante ontwikkelingen. Die kunnen uiteraard voor bijvoorbeeld de discipline bodem heel anders zijn dan voor de discipline lucht.
3. Bij de beschrijving van de referentiesituatie moet steeds duidelijk aangegeven worden op **welke bronnen** deze beschrijving is gebaseerd. De herkomst van meet- en inventarisatiegegevens (bv. databanken, kaartmateriaal, ...) moet steeds duidelijk vermeld worden, zodat betrouwbaarheid, authenticiteit en ouderdom van de gegevens kunnen geverifieerd worden. Als het gaat om persoonlijke vaststellingen of interpretaties en (terrein)inventarisatiegegevens moet dit ook duidelijk vermeld worden.
4. In elke **vorm van milieueffectbeoordeling** (plan- en project-MER's, ontheffingsnota's, screeningsnota's, ...) moeten de effecten vergeleken worden met een referentie, en is de definitie en beschrijving van een referentiesituatie dus nodig. Uiteraard zal de **diepgang van deze beschrijving** mee afhangen van de aard en de ernst van de te verwachten effecten. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij een screeningsnota een minder gedetailleerde beschrijving nodig is dan bij een MER.
5. Als er verschillende **alternatieven** en verschillende referentiesituaties zijn, dan kunnen voor sommige combinaties de effecten op bepaalde disciplines of effectgroepen hetzelfde zijn. Omwille van de herkenbaarheid van de analyse moet wel in alle gevallen een uitspraak gedaan worden, ook als die uitspraak erin bestaat dat er geen verschil is.
6. De beoordeling van het plan of project (of zijn alternatieven) ten opzichte van de referentiesituaties die volgen uit verschillende scenario's moet naast elkaar en **evenwaardig** gebeuren.