

ALTERNATIEVEN IN DE MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

Handleiding



INHOUD

Inleiding	1
1. Relevant regelgevend kader met betrekking tot milieueffectrapportage	3
1.1 Europese wetgevende context	3
1.2 Vlaamse m.e.r.-regelgeving	4
2. Definities	9
2.1 Termen uit de m.e.r.-praktijk	9
2.1.1 Basisplan of basisproject	9
2.1.2 Alternatief	10
2.1.3 Variant	10
2.1.4 Scenario	11
2.1.5 Bouwsteen	12
2.2 Soorten alternatieven	13
2.2.1 Alternatieven die in een MER (kunnen) onderzocht worden	13
2.2.1.1 Locatiealternatief	13
2.2.1.2 Inrichtingsalternatief	14
2.2.1.3 Uitvoeringsalternatief	14
2.2.1.4 Nulalternatief	15
2.2.1.5 Nulplusalternatief	16
2.2.1.6 Specifieke alternatieven	17
2.2.2 Alternatieven die benoemd kunnen worden aan het einde van de m.e.r. of na de m.e.r.-fase	17
2.2.2.1 Meest milieuvriendelijk alternatief	17
2.2.2.2 Voorkeursalternatief	18
3. Werken met alternatieven	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Genereren en ontwikkelen van alternatieven	21
3.2.1 Waarom alternatieven ontwikkelen?	21
3.2.2 Wanneer alternatieven ontwikkelen?	22
3.2.3 Hoe alternatieven ontwikkelen?	25
3.2.4 Wat zijn redelijke alternatieven?	28
3.3 Trechters, afwegen en kiezen van alternatieven	31
3.4 Synthese	36
4. Bijlagen	39

Bijlage 1.	Totstandkoming van deze handleiding	39
Bijlage 2.	Geraadpleegde literatuur	42

INLEIDING

Alternatievenonderzoek in het kader van de milieueffectrapportage is er op gericht tot een plan of project te komen dat de goedkeuring van de initiatiefnemer wegdraagt én dat zo weinig mogelijk schadelijke gevolgen heeft voor mens en milieu; het is dus een essentieel deel van de milieueffectrapportage, en het leidt tot betere plannen en projecten.

Onderzoek van alternatieven en varianten is een vast onderdeel van de m.e.r.-praktijk en wordt ook voorgeschreven door de regelgeving. Dit geldt zowel voor m.e.r.'s voor projecten als voor m.e.r.'s die betrekking hebben op plannen en programma's.

Vanuit haar eerstelijnspositie in de opvolging en kwaliteitscontrole van de milieueffectrapportage heeft de dienst Mer de ervaring opgedaan dat er nood is aan eenduidigheid in de manier waarop in het m.e.r.-proces (en ook ervoor en erna) wordt omgegaan met alternatieven en varianten.

Deze handleiding probeert een invulling te geven aan deze nood, en heeft dan ook als bedoeling een referentie te vormen voor de manier waarop wordt omgegaan met alternatieven in het proces van milieueffectrapportage.

De principes die in deze handleiding worden verwoord hebben een brede geldigheid; zij zijn dus doorgaans toepasbaar op zowel project-MER's als plan-MER's², op private en publieke initiatieven, op industriële en infrastructuurprojecten. Waar dit niet het geval is wordt dit duidelijk aangegeven.

Deze handleiding zal pas gelezen en gebruikt worden als het is afgestemd op de noden en verwachtingen van de gebruikers. Om dit doel te realiseren is tijdens de opmaak van dit document op verschillende momenten input en reactie gevraagd van toekomstige gebruikers: overheid, MER-deskundigen en initiatiefnemers (publiek en privaat). Hoe deze handleiding tot stand is gekomen en wie daarbij betrokken werd, wordt kort beschreven in Bijlage 1.

De genoemde groepen vormen de voornaamste doelgroep van deze publicatie. Hoewel het grote publiek ("de burger") tijdens dit proces niet is geraadpleegd, spreekt het vanzelf dat ook zij hun voordeel kunnen doen met deze handleiding. Het kan hen zeker helpen bij het correct formuleren van kansrijke alternatieven tijdens de inspraakprocedure, en bij het begrijpen waarom bepaalde alternatieven in het m.e.r.-proces wel beschouwd worden en andere niet.

Deze handleiding gaat in op de belangrijke fasen bij het omgaan met alternatieven: enerzijds het ontwikkelen van alternatieven, anderzijds het afwegen en vergelijken ervan. Deze fasen worden gesitueerd in het m.e.r.-proces en in het voor- en natraject ervan. Aandacht gaat hierbij ook uit naar de recente ontwikkelingen op het vlak van de besluitvorming over grote

¹ De term milieueffectrapportage (afgekort als m.e.r.) is het proces van alle handelingen die nodig zijn voor het opstellen en beoordelen van een milieueffectrapport (MER).

² Met MER (milieueffectrapport) wordt het eigenlijke document of rapport bedoeld, waarin van een voorgenomen activiteit, en van redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor het milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en objectieve wijze beschreven worden.

infrastructuurprojecten. We besteden ook aandacht aan de meest relevante regelgeving en rechtspraak, en stellen definities ter beschikking voor veelgebruikte maar soms ambigue termen.

De hoop en verwachting is dat de informatie die in dit document wordt samengebracht alle betrokken partijen zal helpen om op een resultaatgerichte en coherente manier om te gaan met alternatieven in de milieueffectrapportage, en op die manier bij te dragen tot het verbeteren van de kwaliteit van het m.e.r.-proces.

Leeswijzer

Deze handleiding reikt een aantal algemene criteria aan die in een concreet dossier gehanteerd moeten worden wanneer beslist wordt welke de 'redelijke' alternatieven zijn die onderzocht moeten worden in het MER. Het identificeren in een concreet dossier van de 'redelijke' alternatieven blijft wel nog steeds maatwerk, maar de oplijsting van de algemene criteria moet zorgen voor meer eenvormigheid.

In het eerste hoofdstuk van deze handleiding wordt een kort overzicht gegeven van wat met betrekking tot alternatieven te vinden is in de Europese en Vlaamse m.e.r.-wetgeving.

Hoofdstuk 2 stelt definities ter beschikking voor een aantal begrippen, inclusief een omschrijving van de betekenis van veel voorkomende soorten alternatieven. De bedoeling hiervan is te komen tot eenduidige en algemeen aanvaarde definities. Naast de definitie zelf wordt telkens een toelichting en een kort voorbeeld gegeven.

Hoofdstuk 3 beschrijft het proces van alternatievenontwikkeling (divergentie) en van trechtering (convergentie) en suggereert daarbij een aantal regels, criteria en goede praktijken. Er is daarbij ook aandacht voor de standpunten van de verschillende actoren en voor de relatie met een typisch m.e.r.-proces. De rol van voorproces, kennisgeving, richtlijnen en MER-onderzoek in het ontwikkelen en trechteren van alternatieven wordt geduid. Er wordt in dit hoofdstuk onder meer ook ingegaan op de vraag hoe men kan uitmaken of een alternatief "redelijk" is, en of in het MER een definitieve keuze met betrekking tot het "beste" alternatief moet gemaakt worden. De belangrijkste aandachtspunten worden daarbij telkens in een tekstkadertje samengevat.

Bijlage 1 beschrijft kort hoe deze handleiding tot stand is gekomen.

In Bijlage 2 tenslotte wordt een beknopte literatuurlijst gegeven.

1. RELEVANT REGELGEVEND KADER MET BETREKKING TOT MILIEUEFFECTRAPPORTAGE ³

In de m.e.r.-regelgeving wordt op diverse plaatsen - en in de verschillende fasen van de m.e.r.-procedure – verwezen naar alternatieven (afweging).

Vooraf wordt het Europees regelgevend kader - waar de Vlaamse m.e.r.-regelgeving uit voortvloeit en op is gestoeld – kort geduid. Nadien volgt een overzicht van de bepalingen uit de Vlaamse m.e.r.-decreten waarin het aspect alternatieven aan bod komt.

1.1 Europese wetgevende context

De milieueffectrapportage zoals ze door de Europese Unie opgevat wordt, steunt met haar m.e.r.-richtlijnen op de opeenvolging van milieueffectbeoordelingen doorheen het volledige besluitvormingsproces :

- Volgens de project-m.e.r.-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985) dient een beoordeling⁴ te worden uitgevoerd voor bepaalde projecten die een effect hebben op het milieu. Voor projecten die behoren tot Bijlage I van de project-m.e.r.-richtlijn dient steeds een dergelijke beoordeling worden opgesteld. Voor de projecten die behoren tot Bijlage II van de project- m.e.r.-richtlijn kunnen de lidstaten zelf specificeren op basis van welke criteria en/of drempelwaarden deze aan een m.e.r. onderworpen moeten worden.

In deze richtlijn werden in de loop der jaren een aantal wijzigingen, verduidelijkingen en toevoegingen gevoegd. Recent nog heeft de Europese Commissie de codificatie van de Europese project-m.e.r.-richtlijn afgerond. Dit resulteerde in een nieuwe project-m.e.r.-richtlijn - Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (gepubliceerd op 28 januari 2012). De codificatie is vooral bedoeld om een meer geharmoniseerd regelgevend kader te creëren.

Op 24 april 2014 werd de nieuwe Europese project-MER Richtlijn 2014/52/EU gepubliceerd die de Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten wijzigt. De omzettingsdeadline voor implementatie van deze richtlijn is 16 mei 2017. Enkele belangrijke wijzigingen in deze nieuwe richtlijn zijn een verbetering van de kwaliteit van de milieueffectbeoordelingsprocedure, een versterking van de samenhang met andere wetgeving en beleid en een bijstelling van de inhoud van de screenings- en MER-rapporten.

- De plan-m.e.r.-richtlijn (Richtlijn 2001/42/EU van 27 juni 2001) handelt over milieubeoordeling op planniveau, een hoger meer strategisch niveau dan dat van individuele projecten die aan bod komen in de project-m.e.r.-richtlijn. In de plan-m.e.r.-richtlijn staat uitdrukkelijk vermeld dat wanneer krachtens deze richtlijn een beoordeling moet worden

³ De integrale regelgevingsteksten kunnen worden geraadpleegd op de Navigator Wetgeving Leefmilieu, Natuur en Energie via volgende link <http://navigator.emis.vito.be/milnav-consult/>

⁴ Dit is de milieueffectbeoordeling zoals bedoeld in de project-m.e.r.-richtlijn, zijnde het proces vanaf de opstelling van het milieueffectrapport tot en met de verstrekking van informatie over het vergunningsbesluit.

uitgevoerd, een milieuraapport dient te worden opgesteld waarin de te verwachten aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma worden bepaald, beschreven en beoordeeld, alsook redelijke alternatieven, rekening houdend met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het plan of programma.

1.2 Vlaamse m.e.r.-regelgeving

De Europese m.e.r.-richtlijnen zijn in Vlaamse wetgeving omgezet. Hieronder wordt een bondig overzicht gegeven van de geldende Vlaamse decreten inzake milieueffectrapportage-wetgeving:

M.e.r.-decreten	
(Project-) m.e.r.-decreet van 2002 (gewijzigd in 2005)	<p>Decreet van de Vlaamse Regering van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage (B.S. 13.02.2003):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Titel IV, Hfdst. II DABM: plan-m.e.r. - Titel IV, Hfdst. III DABM: project-m.e.r.
Plan-m.e.r.-decreet van 2007 (gewijzigd in 2009, 2012 en 2013)	<p>Decreet van de Vlaamse regering van 27 april 2007 houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van art. 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (B.S. 20.06.2007)</p> <p>(Hierbij werd in het Vlaams (project-)m.e.r.-decreet Hfdst. II DABM vervangen)</p>

Wat betreft alternatieven in m.e.r. voorziet de Vlaamse m.e.r.-regelgeving het volgende:

Titel IV van het DABM: Hfdst. I - Definities, procedurele bepalingen, doelstellingen en kenmerken van de m.e.r.

Art. 4.1.4, §1, 7° - Definitie 'plan-MER': een openbaar document waarin, van een voorgenomen plan of programma **en van de redelijkerwijze 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 aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden [...];

Art. 4.1.4, §1, 8° - Definitie 'project-MER': een openbaar document waarin, van een voorgenomen project **en van de redelijkerwijze 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 aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden [...];

Art. 4.1.4, §2 - 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.

Art. 4.1.7 – Doorwerking in de besluitvorming: De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht. Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten: (1) de keuze voor de voorgenomen actie, **een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven**, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft; (2) de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu **van het gekozen alternatief**; [...]

Titel IV van het DABM: Hfdst. II - M.e.r. over plannen en programma's

Art. 4.2.4, §1, 5° - Integratiespoor: Bij de bekendmaking van het plan of programma wordt de volgende informatie ter beschikking gesteld van het publiek en de geraadpleegde instanties: [...] een verklaring die samenvat: [...], de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, **en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld** [...].

Art. 4.2.8, §1, 5° (f) en h)) en 7° – Kennisgeving en inhoudsafbakening van het plan-MER: De initiatiefnemer stelt de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs in kennis van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het plan-MER. De kennisgeving bevat ten minste :

- 5° een voorstel van reikwijdte en detailleringsniveau van het plan-MER; het plan-MER moet ten minste de volgende gegevens bevatten:
 - f) een **beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten** van het plan of programma **en van de onderzochte redelijke alternatieven** op of inzake, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, [...];
 - h) een schets met opgave van de **redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de evaluatie is doorgevoerd**, met inbegrip van de moeilijkheden ondervonden bij het verzamelen van de vereiste gegevens, zoals technische tekortkomingen of gebrek aan kennis;
- 7° een **beknopte beschrijving van de alternatieven voor het ontwerpplan of -programma of voor onderdelen ervan, die de initiatiefnemer heeft overwogen en, bondig weergegeven, zijn bedenkingen over de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven**;

Art. 4.2.9, §2 – Het opstellen van het plan-MER : De erkende MER-coördinator **mag geen belang hebben bij het voorgenomen plan of programma of de alternatieven**, noch betrokken worden bij de latere uitvoering van het plan of programma [...].

Art. 4.2.11, §4, 2° c) – Het onderzoek en het gebruik van het plan-MER : Wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, moet de initiatiefnemer de instanties, vermeld in artikel 4.2.11, § 2, het publiek en elke uit hoofde van artikel 4.2.11, § 2, tweede lid, geraadpleegde instantie,

gewest of lidstaat van de Europese Unie in kennis stellen van de volgende documenten: [...] een verklaring die samenvat: [...] de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, **en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld:** [...].

Titel IV van DABM: Hfdst. II - M.e.r. over projecten

Art. 4.3.3, §3, 1° – Toepassingsgebied: [...] Voor zover het voorgenomen project niet valt onder de toepassing van de lijst van projecten die door de Vlaamse regering overeenkomstig artikel 4.3.2., § 1, is vastgesteld, kan de administratie een project toch ontheffen van de verplichting tot het opstellen van een project-MER als ze oordeelt dat vroeger al (i) een plan-MER werd goedgekeurd betreffende een plan of programma waarin het project past of (ii) een project-MER werd goedgekeurd betreffende **een project waarvan het voorgenomen initiatief een herhaling, voortzetting of alternatief is, en** een nieuw project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of [...]

Art. 4.3.4, §2, 6° - Kennisgeving en inhoudsafbakening van het voorgenomen project-MER: De kennisgeving bevat ten minste: [...] een **beknopte beschrijving van de alternatieven voor het project of voor onderdelen ervan die de initiatiefnemer heeft overwogen en, bondig weergegeven, zijn bedenkingen over de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven;**

Art. 4.3.5, §1, 2° - Kennisgeving en inhoudsafbakening van het voorgenomen project-MER: [...] In voorkomend geval geeft deze beslissing invulling aan artikel 4.3.7, § 2, en omvat ze bepalingen inzake het beknopt of niet behandelen: [...] De administratie houdt bij haar beslissing rekening met de opmerkingen en commentaren inzake de inhoudsafbakening van het voorgenomen project-MER van de instanties en het publiek, bedoeld in artikel 4.3.4, §§ 4 en 5, **en in het bijzonder met die opmerkingen en commentaren die handelen over te onderzoeken effecten, alternatieven of maatregelen.**

Art. 4.3.6, §2 – Het opstellen van het project-MER: De erkende MER-coördinator en de erkende MER-deskundigen **mogen geen belang hebben bij het voorgenomen project of de alternatieven [...].**

Art. 4.3.7, §1 - Het opstellen van het project-MER: Tenzij anders bepaald in de beslissing, bedoeld in artikel 4.3.5, § 1, bestaat het project-MER uit ten minste volgende onderdelen:

- 1° d), e), f) en g): een algemeen deel dat de volgende informatie bevat: [...]

d) een schets van de **beschikbare alternatieven voor het project of onderdelen ervan; onder meer inzake doelstellingen, locaties en wijze van uitvoering of inzake de bescherming van het milieu;**

e) een vergelijking tussen het voorgenomen project **en de beschikbare alternatieven die de redelijkerwijze onderzocht kunnen worden, alsmede de redenen voor de selectie van de te onderzoeken alternatieven;**

f) een verwijzing naar de wettelijke, decretale en reglementaire voorschriften die vanuit het oogpunt van het milieubeleid relevant zijn bij de uitvoering van het voorgenomen project **of voor de onderzochte alternatieven**, en een onderzoek naar de mate waarin het voorgenomen project **of de alternatieven** ermee verenigbaar zijn;

g) een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu [...] , voor zover de tenuitvoerlegging van het project of van één van de onderzochte alternatieven

daarvoor gevolgen kan hebben, en een beschrijving van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu indien noch het project **noch één van de alternatieven** wordt uitgevoerd;

- 2° b) en e): een deel betreffende de milieueffecten dat de volgende informatie bevat:

b) een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten van het voorgenomen project **en van de onderzochte alternatieven** op of inzake, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ontwikkeling, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer [...] ;

e) een globale evaluatie van het voorgenomen project **en de onderzochte alternatieven**;

Alternatieven in m.e.r. in de Vlaamse m.e.r.-regelgeving:

Milieueffectrapportage bij voorgenomen plannen en programma's houdt in dat niet enkel van het plan of programma maar ook van de "redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven" de te verwachten gevolgen voor mens en milieu dienen te worden geanalyseerd en geëvalueerd. Een definitie van de "redelijkheid" – nochtans een sleutelement in de alternatievenafweging - wordt niet voorzien in de wetgeving.

*Ook veel andere – voor de m.e.r.-praktijk van belang zijnde – (basis)begrippen worden niet in de m.e.r.-regelgeving beschreven en/of verder toegelicht. Het hierna volgend hoofdstuk 2 omvat dan ook een lijst van **definities** opdat met deze handleiding op eenduidige wijze kan worden gewerkt door de verschillende doelgroepen.*

De 'doorwerking in de besluitvorming' waar in de Vlaamse m.e.r.-regelgeving de aandacht wordt op gevestigd is van groot belang, en houdt in dat de overheid bij haar beslissing over een voorgenomen actie (i) rekening moet houden met het goedgekeurde rapport, en (ii) dat zij bij haar beslissing dient te motiveren waarom ze kiest voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven alsook waarom zij oordeelt dat te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief aanvaardbaar zijn.

*Wat betreft de **kennisgeving en inhoudsafbakening van een project of plan**: de initiatiefnemer moet de dienst Mer inlichten over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het plan-MER. Hierbij dient hij in elk geval volgende zaken mee te delen: (i) een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of project en van de onderzochte redelijke alternatieven, (ii) de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de evaluatie is doorgevoerd, alsook (iii) een beknopte beschrijving van de alternatieven voor het ontwerpplan of -project (of voor onderdelen ervan), die de initiatiefnemer heeft overwogen en zijn bedenkingen over de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven.*

*De m.e.r.-regelgeving is wat betreft alternatieven min of meer identiek voor plannen en projecten. Hoewel, **specifiek voor project-m.e.r.'s** bepaalt de regelgeving terzake uitdrukkelijk dat:*

- *De dienst Mer bij haar beslissing rekening houdt met de opmerkingen en commentaren inzake de inhoudsafbakening van het voorgenomen project-MER (en in het bijzonder met die opmerkingen en commentaren die handelen over te*

onderzoeken effecten, alternatieven of maatregelen);

- *Het project-MER minstens bestaat uit: (i) de beschikbare alternatieven voor het project o.m. inzake doelstellingen, locaties en wijze van uitvoering of inzake de bescherming van het milieu, (ii) een verwijzing naar de wettelijke, decretale en reglementaire voorschriften die vanuit het oogpunt van het milieubeleid relevant zijn bij de uitvoering van het voorgenomen project of voor de onderzochte alternatieven, (iii) een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de tenuitvoerlegging van het project of van één van de onderzochte alternatieven daarvoor gevolgen kan hebben, en een beschrijving van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu indien noch het project noch één van de alternatieven wordt uitgevoerd.*

2. DEFINITIES

2.1 Termen uit de m.e.r.-praktijk

In wat volgt worden een aantal termen die in de m.e.r.-praktijk vaak gebruikt worden (en die relevant zijn voor het omgaan met alternatieven) gedefinieerd. Een eenduidige en algemeen aanvaarde definitie van deze termen is belangrijk voor een goed begrip van deze handleiding. We geven telkens een korte definitie, een toelichting om de definitie beter te duiden en een praktisch voorbeeld. Voor de definities van een aantal meer algemene termen verwijzen we naar het richtlijnenboek Algemene methodologische en procedurele aspecten.

2.1.1 Basisplan of basisproject

Definitie

Het basisplan/basisproject is het plan of project dat voorgedragen wordt door de initiatiefnemer en waarvoor (eventueel) alternatieven worden ontwikkeld en beoordeeld.

Toelichting

Het basisplan⁵ of basisproject geniet a priori de voorkeur van de initiatiefnemer, en wordt daarom ook soms “voorkeursalternatief” genoemd. Deze term kan echter tot verwarring leiden met het “voorkeursbesluit”, dat de onderzoeksfase van de “routeplanner” in het Decreet Complexe Projecten afsluit. De term “voorkeursalternatief” wordt dan ook best voorbehouden voor het alternatief dat uiteindelijk geselecteerd wordt voor uitvoering, op basis van een afweging die rekening houdt met informatie uit het MER, maar evenzeer met andere informatie en belangen (zie ook verder). Dit alternatief kan gelijk zijn aan of verschillen van het basisplan of -project.

Het basisplan of -project komt doorgaans tot stand tijdens een voortraject, voorafgaand aan de eigenlijke m.e.r.-procedure, door verschillende elementen samen in overweging te nemen. De initiatiefnemer houdt hierbij rekening met zaken als kostprijs, effectiviteit, technische haalbaarheid, ligging en draagvlak. Wat ook de motivatie is van de initiatiefnemer, het is belangrijk zijn voorkeur voor de voorgestelde basisoplossing te expliciteren.

Wel is het zo dat de initiatiefnemer niet in alle gevallen bij aanvang van het m.e.r. een duidelijk voorkeur heeft voor een bepaalde vorm van zijn plan of project. Er kunnen bijvoorbeeld nog verschillende tracé-alternatieven bestaan, met elk hun eigen voor- en nadelen, waarvan geen enkel op basis van de beschikbare informatie doorslaggevend is. Het MER speelt dan een essentiële rol in het trechteren en optimaliseren van deze alternatieven. Soms is bij aanvang van een m.e.r. zelfs enkel een doelstelling ter beschikking (b.v. “verbind stad A met stad B via een spoorlijn”) en wordt de ideale oplossing (met b.v. bijhorend tracé) tijdens de m.e.r. zelf op een

⁵ De term “basisplan” hoeft niet te impliceren dat er op dat moment reeds een uitgewerkt (grafisch) ruimtelijk plan bestaat.

interactieve manier gegenereerd. In deze gevallen bestaat er bij aanvang dus geen basisplan of basisproject.

Voorbeeld

Het basisproject voor het voltooiën van een ringweg rond een grote stad, tot stand gekomen tijdens een voorstudie, bestaat uit een combinatie van bruggen en tunnels, volgens een bepaald tracé. Voor dit basisproject kunnen tijdens het m.e.r.-proces alternatieven worden ontwikkeld en vervolgens bestudeerd. Na afloop van het MER wordt één ervan geselecteerd als voorkeursalternatief.

2.12 Alternatief

Definitie

Een alternatief is een andere manier om de doelstelling(en)⁶ van het basisplan of basisproject te realiseren.

Toelichting

Verskillende alternatieven bestaan uit verschillende pakketten van maatregelen die elk toelaten hetzelfde doel te bereiken. Essentieel is het gegeven dat een alternatief eenzelfde doelstelling(en) moeten hebben als het basisplan- of project. Wordt die doelstelling niet of slechts ten dele gehaald of nagestreefd, dan kan men niet spreken van volwaardige alternatieven. Om van een alternatief te kunnen spreken moet er ook een substantieel verschil zijn in de manier waarop het bereiken van het doel wordt nagestreefd; anders spreekt men eerder van varianten.

Alle alternatieven samen bepalen de “bandbreedte” waarbinnen oplossingen voor een gesteld probleem of doelstelling gezocht worden.

Voorbeeld

Voor de realisatie van een nieuwe verbindingsweg kunnen een aantal alternatieve tracés beschouwd worden, die echter dezelfde doelstelling nastreven (bijvoorbeeld: het creëren van een wegverbinding tussen twee steden). In het MER worden deze alternatieven gelijkwaardig onderzocht, zodat de effecten ervan vergeleken kunnen worden.

2.13 Variant

Definitie

Een variant is een keuzemogelijkheid binnen een bepaald alternatief, en heeft betrekking op een beperkt aantal aspecten of elementen van dat alternatief. Varianten verschillen te weinig van elkaar om ze als aparte alternatieven te beschouwen.

⁶ Wordt meer geëxpliciteerd op pag. 26

Toelichting

Voor een alternatief kunnen verschillende varianten bestaan. Deze varianten verschillen van elkaar op één of een beperkt aantal specifieke vlakken, zoals bijvoorbeeld de toegepaste technologie. Typisch voor een variant is dat hij meestal slechts relevant is voor een beperkt aantal impactdomeinen in het MER. Elk van de verderop beschreven soorten alternatieven kunnen in principe ook in de vorm van een variant bestaan.

Wat als alternatief of als variant valt te beschouwen, is vaak een kwestie van interpretatie en hangt samen met de schaal en de context. Een oplossing die op projectniveau als een volwaardig alternatief wordt beschouwd, heeft op planniveau soms slechts de status van variant.

Voorbeeld

Voor een project waarbij men een optimale ontsluiting van een bedrijventerrein wil voorzien, kunnen als alternatieven verschillende wegtracés voorgesteld worden. Een variant kan er dan in bestaan om één van deze tracés lokaal anders te leiden, zodat bijvoorbeeld minder overlast voor een woonwijk wordt gegenereerd.

In het geval van een elektriciteitscentrale kunnen ontwerpen met verschillende koelsystemen (koeltoren, open of gesloten kringloop, ...) als volwaardige alternatieven beschouwd worden; verschillen in de manier waarop algengroei in het koelwater wordt tegengegaan zullen eerder als varianten beschouwd worden.

2.14 Scenario

Definitie

Een scenario is een beschrijving van de veronderstelde gezamenlijke evolutie (autonoom⁷ en gestuurd⁸) van een set omgevingsvariabelen.

Toelichting

Een scenario is dus een evolutie die onafhankelijk is van het plan of project maar die wel een invloed kan hebben op het plan of project, of op de omgevingsvariabelen die erdoor beïnvloed worden.

Als in een MER verschillende scenario's worden bestudeerd heeft men ook te maken met verschillende (toekomstige) referentiesituaties⁹. De effecten van het plan of project (en zijn alternatieven) worden dan vergeleken met elk van die referentiesituaties.

⁷ Een "autonome ontwikkeling" is een ontwikkeling of evolutie die spontaan plaatsvindt. Het is de ontwikkeling die het studiegebied doormaakt zonder gestuurde menselijke beïnvloeding.

⁸ Een "gestuurde ontwikkeling" is een ontwikkeling of evolutie die plaatsvindt als gevolg van de uitvoering van plannen en projecten (door zowel private als publieke initiatiefnemers) en van door de overheid genomen beleidsbeslissingen.

Scenario's zijn een middel om te kunnen omgaan met onzekerheid: omdat men de toekomstige ontwikkelingen (autonoom en beleidgestuurd) niet precies kent, neemt men verschillende varianten op die ontwikkeling aan, en gaat na wat de gevolgen zijn voor de toekomstige situatie en voor de impactbeoordeling.

Voorbeeld

Bij het bestuderen van de lange termijn effecten van de ontwikkeling van een zeehavengebied speelt de toekomstige economische groei een belangrijke rol. Deze bepaalt immers de rechtstreekse en onrechtstreekse impact van het havengebied op een bepaald punt in de toekomst. Andere bepalende evoluties kunnen bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen rond het havengebied zijn, beleidgestuurde natuurontwikkeling, zeespiegelstijging, ... combinatie van deze evoluties in verschillende scenario's geeft aanleiding tot verschillende toekomstige referentiesituaties, maar mogelijk ook tot verschillende alternatieve invullingen voor het plan of project (bijvoorbeeld: de geplande havenuitbreiding zal anders zijn onder een scenario van hoge economische groei dan onder een scenario van lage economische groei).

2.15 **Bouwsteen**

Definitie

Een bouwsteen is een element/onderdeel van een alternatief dat essentieel is voor het bereiken van de doelstelling(en) van het plan of project.

Toelichting

Een plan of project bestaat meestal uit verschillende bouwstenen, al dan niet ruimtelijk toewijsbaar. Alternatieven kunnen van elkaar verschillen in de invulling die gegeven wordt aan de verschillende bouwstenen (in termen van b.v. locatie, capaciteit, ...) of in de lijst van bouwstenen waaruit het alternatief is opgebouwd, met dien verstande dat de verschillende bouwstenen samen moeten kunnen voldoen aan de doelstelling(en) van het plan of project.

Bouwstenen worden vaak apart geoptimaliseerd (door het onderzoeken van verschillende varianten ervan) vooraleer de impact van het resulterende alternatief bestudeerd wordt.

Voorbeeld

Voor een project met veiligheid tegen overstromingen als doelstelling kan men verschillende bouwstenen vooropstellen zoals bijvoorbeeld het voorzien van een strandophoging, het bouwen van stormmuurtjes of het ophogen van de duingordel. Deze bouwstenen kunnen afhankelijk van de locatie gecombineerd worden tot een alternatief dat de veiligheidsdoelstellingen bereikt: bijvoorbeeld een alternatief dat bestaat uit een strandophoging in combinatie met het bouwen van een laag stormmuurtje.

⁹ 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.

2.2 Soorten alternatieven

Hieronder worden een aantal veelgebruikte termen verklaard die verwijzen naar verschillende soorten alternatieven. Naast een korte definitie wordt telkens ook wat toelichting gegeven en volgt een korte illustratie van het concept aan de hand van één of meerdere voorbeelden. Deze lijst is niet limitatief.

De meeste definities hebben betrekking op soorten alternatieven die in een MER (kunnen) onderzocht worden. Twee soorten alternatieven (nulalternatief en nulplusalternatief) zijn 'bijzondere alternatieven' die in bepaalde gevallen wel relevant zijn te onderzoeken, ook al voldoen deze niet aan de definitie van alternatief. De laatste twee soorten alternatieven (voorkeursalternatief en meest milieuvriendelijk alternatief) zijn ook van een andere orde: zij volgen uit de analyse die in het MER of in een breder kader gebeurt, en vormen een basis voor de verdere besluitvorming (zie paragraaf 2.2.2).

Voor geen enkele van deze alternatieven bestaat de verplichting ze in het MER op te nemen. Ze worden hier vermeld om een beeld te geven van de uitgebreide mogelijkheden die bestaan om alternatieven voor een plan of project uit te werken.

Beleidsalternatieven worden niet onderzocht in het kader van project-MER's of van "klassieke" plan-MER's. Beleidsalternatieven horen eerder thuis op het strategische planniveau en worden niet verder vermeld in deze handleiding.

2.2.1 Alternatieven die in een MER (kunnen) onderzocht worden

2.2.1.1 Locatiealternatief

Definitie

Een locatiealternatief is een alternatief dat erin bestaat het plan of project (of delen ervan) te realiseren op een andere locatie dan die voorzien in het basisalternatief.

Toelichting

Opdat een locatiealternatief een volwaardig alternatief zou zijn, moet het voldoen aan de voorwaarde dat dezelfde doelstellingen als voor het basisalternatief nagestreefd worden en kunnen behaald worden. Als de alternatieve locatie een hypothese legt op het behalen van die doelstellingen kan het alternatief niet gelijkwaardig vergeleken worden met het basisalternatief.

Een tracéalternatief kan beschouwd worden als een specifiek geval van een locatie-alternatief, met name als het om lijninfrastructuur gaat.

Voorbeeld

Bij de afbakening van stedelijk gebied kunnen verschillende locaties voor de ontwikkeling van bijkomende regionale bedrijventerreinen tegen elkaar worden afgewogen. Op planniveau kunnen verschillende tracés voor een weg met elkaar worden vergeleken.

Voor industriële projecten of andere privé-initiatieven zijn locatiealternatieven vaak minder relevant, omdat de initiatiefnemer meestal beperkt is in zijn keuzemogelijkheden op het vlak van locatie.

2.2.12 Inrichtingsalternatief

Definitie

Een inrichtingsalternatief is een alternatief dat erin bestaat binnen eenzelfde plan- of projectgebied een andere (ruimtelijke) configuratie van dezelfde bouwstenen te voorzien.

Toelichting

De keuze voor de alternatieve configuratie wordt verantwoord vanuit overwegingen zoals geluidshinder, visuele hinder, efficiënt ruimtegebruik, esthetische aspecten, benutten van kansen voor natuurverbindingen, behoud van archeologische waarden, enz. Uit het onderzoek van bijvoorbeeld de verkeersafwikkeling, van hinderaspecten of van duurzaamheidsaspecten zou kunnen blijken dat de interne schikking en dichtheid van installaties of de oriëntatie ervan bepaalde milieueffecten kunnen verminderen (bijvoorbeeld in functie van geluidsbuffering, verbeterde verkeersafwikkeling, ...). Ook de aanwezigheid van een waterloop, een weg, een hoogspanningspyloon of –kabel kan gevolgen hebben voor de inrichting.

In theorie is een relatief groot aantal variatiemogelijkheden voor de inrichting denkbaar. Door het wensenpakket van de initiatiefnemer en door diverse specifieke juridisch-beleidsmatige randvoorwaarden van ruimtelijke ordening, milieu, mobiliteit en eventueel andere, wordt de keuzevrijheid in de inrichting en indeling echter meestal reeds sterk ingeperkt.

Voorbeeld

In een zone geselecteerd voor een windenergieproject kunnen inrichtingsalternatieven onderzocht worden waarbij het aantal turbines, de grootte van de turbines (rotordiameter-ashoogte combinaties) en de opstellingsvorm (al dan niet gebogen lijnopstelling, compacte bolcluster, meerdere clusters, regelmatig of onregelmatig grid, ...) variëren, uitgaande van het minimaliseren van de hinder voor omwonenden en rekening houdend met de kernkwaliteiten van het landschap.

Binnen een zone die bestemd is voor de inrichting van een (duurzaam) bedrijventerrein kunnen de verschillende bouwstenen (kantoren, productiegebouwen, groenzones, toegangs- en ontsluitingswegen, waterzuiveringsstation) volgens verschillende configuraties aan de beschikbare ruimte worden toebedeeld. Verschillende configuraties (en dus inrichtingsalternatieven) kunnen bijvoorbeeld resulteren in minder verkeersoverlast en geluidshinder of in andere ruimtelijke kwaliteiten, zonder de doelstelling van de inrichting in het gedrang te brengen.

2.2.13 Uitvoeringsalternatief

Definitie

Een uitvoeringsalternatief is een alternatief dat slechts van het basisalternatief verschilt door de manier waarop het wordt uitgevoerd.

Toelichting

Een uitvoeringsalternatief heeft meestal betrekking op de technieken die gebruikt worden om een bepaalde ingreep te realiseren (b.v. bouwwijze) of op de invulling die aan een bepaald

element van het alternatief wordt gegeven. In de praktijk wordt de term ook gebruikt voor afwijkingen die te maken hebben met de toegepaste technologie in de operationele fase. Vaak is een uitvoeringsalternatief eerder als een variant te beschouwen dan als een volwaardig alternatief.

Voorbeeld

Voor de aanleg van een aardgasvervoerleiding kan gebruik gemaakt worden van een techniek in open sleuf (aanleg van de leiding op beperkte diepte, via het graven van een sleuf) of een sleufloze techniek (bijvoorbeeld via een horizontaal gestuurde boring (aanleg van de leiding op grote diepte, er dienen enkel een in- en uittredeput gegraven te worden)). Afhankelijk van de kwetsbaarheid en kenmerken van het projectgebied is er een voorkeur voor een van beide uitvoeringsalternatieven. Een horizontaal gestuurde boring is bijvoorbeeld technisch moeilijker en ook duurder; zij zal dus waarschijnlijk enkel overwogen worden in de meer kwetsbare delen van het tracé.

2.2.1.4 Nulalternatief

Definitie

Het nulalternatief is het 'alternatief' dat erin bestaat het voornemen (plan of project) niet uit te voeren.

Toelichting

De regelgeving stelt dat een project-MER ook een beschrijving moet bevatten "*van de te verwachten ontwikkeling van (het) milieu indien noch het project noch één van de alternatieven wordt uitgevoerd*" (artikel 4.3.7, §1, 1°, g) van het DABM).

In artikel 4.2.8, §1, 5°, b) van het DABM wordt gesteld dat een plan-MER tenminste "*de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling ervan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd*" moet bevatten.

In het richtlijnenboek Algemene methodologische en procedurele aspecten wordt de referentiesituatie als volgt gedefinieerd: '*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 het referentiejaar in afwezigheid van het plan of project.*' In de praktijk wordt in vele gevallen aan de hierboven vermelde artikelen uit het DABM voldaan door in het MER een beschrijving op te nemen van de (toekomstige) referentiesituatie en is het bijgevolg niet noodzakelijk om het nulalternatief als een afzonderlijk alternatief te beoordelen. Het is echter belangrijk om dit per voornemen na te gaan (en te rapporteren in het MER).

Het nulalternatief voldoet in de meeste gevallen niet aan de doelstelling(en) van het plan of project, en is om deze reden vaak geen redelijk alternatief voor het voornemen. In een aantal gevallen is het niet realiseren van een plan of project echter nog een realistische piste die overwogen wordt. Denkbare situaties zijn inspraakreacties waaruit blijkt dat het nulalternatief nog moet worden onderzocht of beleidsmakers die een plan of project willen onderzoeken terwijl de haalbaarheid ervan nog niet gekend is. Het MER moet dan dieper ingaan op de effecten van het niet-realiseren van het plan of project en dit nulalternatief als een volwaardig alternatief beschrijven en beoordelen. Het nulalternatief is dus het alternatief waarbij er expliciet voor gekozen wordt om het voorgenomen plan of project niet te realiseren.

Op die manier is het nulalternatief een alternatief dat net zoals de andere alternatieven beoordeeld kan worden MAAR met dit belangrijk verschil: het voldoet niet (of minder) aan de doelstellingen van het plan of project.

Het niet uitvoeren van het plan of project houdt uiteraard niet in dat er voor het overige niets verandert in het studiegebied van het plan of project. Bestaande plannen, initiatieven en beleidsvoornemens op allerlei vlakken zullen een invloed hebben op het gebied, ook zonder dat het voornemen wordt uitgevoerd. Daarbij komt nog het effect van de autonome evolutie van de omgevingsfactoren, die de projectomgeving en met name de kwetsbaarheid van bepaalde receptoren ook kunnen beïnvloeden. Bij het beschrijven van het nulalternatief zal daarom ook vaak rekening moeten worden gehouden met deze ontwikkelingen.

Voorbeeld

Een plan bestaat eruit een nieuwe weg te voorzien tussen plaats A en B, het nulalternatief is het niet-aanleggen van de nieuwe weg. Het is immers mogelijk dat de beoogde doelstelling van het plan, bijvoorbeeld verminderen van verkeerscongestie, maar in beperkte mate gerealiseerd wordt door het plan. Door het niet-aanleggen van de weg als een volwaardig alternatief te beschrijven en beoordelen zal het MER aan de beleidsmaker de nodige informatie geven om verdere beleidskeuzes te maken. Hierbij moet men ook rekening houden met de autonome ontwikkelingen (vb. een verwachte toename van de verkeersintensiteit) en gekende ontwikkelingen in de omgeving (vb. andere geplande wijzigingen aan de verkeersinfrastructuur, geplande projecten in de omgeving met een grote verkeersgeneratie, ...). Om een vergelijking te kunnen maken tussen het nulalternatief en het voorgenomen plan dienen beide beschreven te worden in hetzelfde referentiejaar. Als de voorziene weg vb. pas over 5 jaar gerealiseerd zal zijn, dan moet men het nulalternatief ook over 5 jaar situeren.

2.2.15 Nulplusalternatief

Definitie

Het nulplusalternatief is het alternatief waarbij het voornemen (plan of project) niet wordt uitgevoerd, maar waarbij wel bepaalde maatregelen worden genomen die deels een oplossing bieden voor de problematiek die aan de basis ligt van het voornemen.

Toelichting

Als alternatief voor een bepaald plan of project kan men kiezen voor een minder ambitieuze manier (waarbij minder middelen dienen ingezet te worden) om het probleem dat aan de basis ligt van het plan of project, minstens deels op te lossen. Een dergelijk alternatief is geen "volwaardig" alternatief omdat de doelstelling (in termen van bijvoorbeeld productiecapaciteit, transportmogelijkheden, oppervlakte, ...) die de plan- of project-alternatieven voor ogen hebben niet gehaald wordt, maar kan toch interessant zijn omdat het naar verhouding ook een veel lagere milieu-impact kan hebben.

Voorbeeld

In een MER waar alternatieven onderzocht worden om een stedelijk gebied te beschermen tegen wateroverlast door het inrichten van gecontroleerde overstromingsgebieden, kan het doorsteken van de rivierdijk bij dreigende wateroverlast met een ongecontroleerd onderlopen van een laaggelegen buitengebied (zoals in het verleden door de waterbeheerder ooit als

noodoplossing werd uitgevoerd) als nulplusalternatief meegenomen worden. Voor dit alternatief dienen geen infrastructurele ingrepen te gebeuren (aanleg of verhogen nieuwe dijken, bouwen van in- en uitlaatconstructies, ...) maar de effecten zijn onvoorspelbaar en de maatregel is onvoldoende probleemoplossend op langere termijn gezien de voorspelde autonome toename van de hoogwaterstanden in de rivier als gevolg van de klimaatverandering. Dit nulplusalternatief is net zoals het nulalternatief niet gewenst maar kan als referentie- of onderzoeksalternatief mee beschouwd worden om bepaalde effecten van de eigenlijke projectalternatieven inzichtelijk in beeld te brengen.

2.2.1.6 Specifieke alternatieven

Naast de hierboven genoemde in MER's meest voorkomende soorten van alternatieven, kan in een concreet MER een specifiek type van alternatief meegenomen worden. Voorbeelden daarvan zijn:

- ✓ Faseringsalternatief (de verschillende onderdelen van het P/P kunnen in een andere volgorde of op een ander tijdstip uitgevoerd worden)
- ✓ Programma-alternatief (het plan of programma bestaat uit verschillende bouwstenen, de bouwstenen kunnen maximaal dan wel minimaal ingevuld worden)
- ✓ Termijnalternatief (de duur waarbinnen bepaalde activiteiten - vb. ontginning - uitgeoefend worden, kan verschillen)
- ✓ Ontsluitingsalternatief (m.b.t. alternatieve ontsluitingsroutes)
- ✓ Nabestemmingsalternatief (verschillende opties in nabestemming worden onderzocht)

2.22 Alternatieven die benoemd kunnen worden aan het einde van de m.e.r. of na de m.e.r.-fase

2.2.2.1 Meest milieuvriendelijk alternatief

Definitie

Het meest milieuvriendelijk alternatief (MMA) is dat alternatief dat de kleinste negatieve impact op het milieu heeft, rekening houdend met milderende of compenserende maatregelen. Het gaat niet om een alternatief dat als dusdanig aan het begin van de m.e.r.-fase geformuleerd en onderzocht wordt, maar om een label dat aan het einde van het milieueffectenonderzoek aan een bepaald alternatief wordt gegeven.

Toelichting

Het meest milieuvriendelijk alternatief moet een redelijk alternatief zijn; dit betekent onder meer dat het de doelstelling van het plan of project kan realiseren.

Gezien de brede invulling van het begrip "milieu" in de m.e.r.-praktijk is het vaak niet mogelijk om tot één enkel MMA te komen; de eisen van de verschillende "disciplines" kunnen elkaar immers tegenspreken. In die gevallen werkt men best met verschillende MMA's die elk vanuit een specifieke invalshoek (bv mensgericht tegenover natuurgericht) een voorkeur uitspreken. Het is dan aan het beleid om een voorkeur te bepalen voor een bepaalde invalshoek. Een andere mogelijke benadering is te komen tot de ontwikkeling van een "compromis"-MMA dat probeert die oplossing vast te leggen die minstens gedeeltelijk voldoet aan de verwachtingen van zoveel

mogelijk verschillende (relevante) disciplines. Hierbij moet wel vermeden worden dat voor deze oplossing vanuit geen enkele hoek echt draagvlak bestaat.

Het MMA kan eventueel in de eindfase van de m.e.r. samengesteld worden uit bouwstenen van verschillende in het MER onderzochte alternatieven, waarbij voor elke bouwsteen de meest milieuvriendelijke variant wordt gekozen. In dat geval is een aparte en finale beoordeling van het MMA vaak aangewezen om te bevestigen dat dit samengestelde alternatief inderdaad het meest milieuvriendelijke is.

Voorbeeld

Bij een plan of project waarbij verschillende ambitieniveaus mogelijk zijn (b.v. omvang of afmetingen van een industrieterrein) zal het alternatief met het laagste ambitieniveau vaak het meest milieuvriendelijke alternatief zijn. In dit voorbeeld voldoen de verschillende alternatieven echter niet noodzakelijk aan dezelfde doelstelling.

Als de doelstelling voor alle alternatieven dezelfde is (bijvoorbeeld het realiseren van een raffinagecapaciteit van x ton ruwe olie per jaar) dan zal het alternatief dat het laagste niveau aan hinder en emissies met zich meebrengt het meest milieuvriendelijke alternatief zijn. Dit is niet noodzakelijkerwijze het alternatief dat de voorkeur van de initiatiefnemer wegdraagt. Er kunnen ook alternatieven bestaan die weliswaar "minder milieuvriendelijk" zijn in absolute termen, maar die er wel in slagen aan alle wettelijke normen en doelstellingen op het vlak van milieuhinder te voldoen.

2.2.2.2 Voorkeursalternatief

Definitie

Het voorkeursalternatief is het alternatief dat door de initiatiefnemer gekozen wordt op basis van een integrale afweging, waarbij onder meer (maar niet uitsluitend) de resultaten van het MER worden mee in overweging genomen.

Toelichting

Het voorkeursalternatief komt tot stand na afloop van de m.e.r. . Hierbij spelen naast de milieueffecten ook andere criteria (kostprijs, draagvlak, ...) een rol. Het voorkeursalternatief kan al dan niet gelijk zijn aan het initieel gedefinieerde basisplan of –project en aan het MMA; doorgaans verschilt het voorkeursalternatief echter van zowel het basisplan/project als van het MMA, doordat het uitgaat van een afweging die breder is dan de afweging die aan de grondslag heeft gelegen van deze alternatieven.

Het voorkeursalternatief moet hoe dan ook een van de in het MER onderzochte alternatieven zijn, of de effecten ervan moeten binnen de bandbreedte van de onderzochte alternatieven vallen.

Voorbeeld

Bij het zoeken naar oplossingen voor de verzanding van een intergetijdengebied met unieke Europees beschermde estuariene natuur bleek de uitbreiding van het intergetijdengebied ten koste van het achterliggende poldergebied de beste technische maatregel te zijn. Hierbij werden een kleine en grote uitbreiding onderzocht die beide voldeden aan de minimale eisen die vanuit

de natuurinstandhoudingsdoelstellingen voor het gebied geformuleerd waren. De grootste uitbreiding bood de beste verwachtingen inzake natuurwinst en werd als meest milieuvriendelijk alternatief in het MER naar voor geschoven. Op basis van de resultaten van het MER, een kosteneffectiviteitsanalyse en maatschappelijke en politieke overwegingen (gebrek aan draagvlak bij de landbouwers) werd door de bevoegde besluitvormers uiteindelijk voor de kleinste uitbreiding gekozen. Dit voorkeursalternatief sloot bovendien ook goed aan bij een consensusvoorstel dat vele jaren eerder al door een onafhankelijke beheercommissie naar voor was geschoven en kon lokaal dus op meer draagvlak rekenen.

3. WERKEN MET ALTERNATIEVEN

3.1 Inleiding

Werken met alternatieven in de milieueffectrapportage bestaat in essentie uit twee duidelijk onderscheiden fasen:

- Een divergerende fase, waarin alternatieven voor de voorgenomen activiteit (het basisplan of –project) worden gedefinieerd. In deze fase neemt het aantal alternatieven dus toe.
- Een convergerende fase, waarin aan de hand van een trechtering (i.e. het gemotiveerd inperken van alternatieven) het aantal alternatieven weer wordt gereduceerd, op basis van duidelijke criteria.

In de praktijk kunnen in de loop van de levenscyclus van een plan of project (waarvan het m.e.r.-proces slechts een onderdeel is) verschillende divergerende en convergerende fasen elkaar opvolgen. Ook binnen het m.e.r.-proces zijn beide fasen niet steeds sequentieel en volledig gescheiden. Wel zijn er fasen of procedurele stappen die zich meer of minder lenen tot convergentie dan wel divergentie. Onderstaand schema geeft een overzicht van de mogelijke convergentie- en divergentiestappen tijdens een typisch m.e.r.-proces. Divergerende fasen worden in **blauw** lettertype weergegeven, convergerende fasen in **groen** lettertype.

<p><u>Verkenningfase:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Expliciteren van de probleem- en doelstelling• Definiëren van de basisoplossing (basisplan of basisproject)• Ontwikkelen van alternatieven• Schrappen van niet-realistische alternatieven
<p><u>Kennisgevingsfase – scoping:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Beoordelen van overblijvende alternatieven uit voorfase –evaluatie van redelijkheid• Eventueel: suggesties door de MER-deskundigen voor nieuwe alternatieven met nadruk op verminderen van impact op milieu• Trechtering op basis van een evaluatie van de redelijkheid van alle genoemde alternatieven• Resultaat: Voorstel voor redelijke, in het MER te onderzoeken alternatieven
<p><u>Terinzagelegging:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Formulering van nieuwe of aangepaste alternatieven (door de “insprekers” en adviesinstanties)
<p><u>Richtlijnenfase:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Beoordeling en trechtering van ingesproken alternatieven• Kritische evaluatie van de lijst met alternatieven uit de kennisgeving• Eventueel formuleren (door de dienst Mer) van bijkomende te onderzoeken alternatieven• Vastleggen (in de richtlijnen) van een lijst met de in het MER te onderzoeken alternatieven
<p><u>MER-fase:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Bepalen van de milieueffecten van de in de richtlijnen vastgelegde alternatieven• Eventueel interactief ontwikkelen van bijkomende of verbeterde alternatieven• Eventueel: schrappen van alternatieven waarvan al in een vroeg stadium blijkt dat hun milieupact onaanvaardbaar is• Eventueel: aantal redelijke alternatieven inperken via een getrapte effectanalyse• Vergelijken van de verschillende alternatieven op basis van hun milieueffecten• Eventueel: Definitie van het meest milieuvriendelijk alternatief

In wat volgt gaan we dieper in op de verschillende fasen. We bespreken daarbij achtereenvolgens het genereren en ontwikkelen van alternatieven (divergentie) en het trechteren van alternatieven (convergentie).

De regels en principes die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn voor het grootste deel algemeen geldig. Wel is soms een iets andere interpretatie of invulling mogelijk rekening houdend met de aard van de ingreep: plan of project, infrastructuurproject of industrie, privaat of publiek initiatief. Waar relevant wordt dit verschil geduid.

3.2 Genereren en ontwikkelen van alternatieven

3.2.1 Waarom alternatieven ontwikkelen?

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 schrijft de regelgeving voor dat de milieueffecten moeten bestudeerd worden van een plan of project “en van de redelijkerwijze in overweging te nemen” alternatieven.

Zowel in een plan-MER als in een project-MER moet minstens aangegeven worden welke alternatieven eerder zijn onderzocht, wat hun voor- en nadelen zijn en waarom ze al dan niet verder worden meegenomen. Als (bijvoorbeeld op basis van een voorafgaand alternatievenonderzoek) kan aangetoond worden dat er geen redelijke alternatieven zijn voor het plan of project kan het eigenlijke m.e.r.-onderzoek beperkt blijven tot één alternatief. Als er geen redelijke alternatieven zijn, dan bestaat er geen wettelijke verplichting, noch voor plan-MER's noch voor project-MER's, om naast het basisplan of -project nog andere alternatieven te onderzoeken. Als er wel meerdere redelijke alternatieven zijn moeten de milieueffecten hiervan in het MER op gelijkwaardige manier bestudeerd en met elkaar vergeleken worden.

Het met elkaar vergelijken van de milieueffecten van verschillende alternatieven van een plan of project is dus inherent aan het m.e.r.-proces. In de praktijk worden alternatieven ontwikkeld op verschillende momenten en door verschillende actoren, wat zich vertaalt in de aard van die alternatieven.

Een initiatiefnemer zal bijna altijd verschillende alternatieven of varianten hebben beschouwd vooraleer hij een keuze maakt. De motivatie hierbij is het vinden van het beste alternatief aan een zo laag mogelijke kost.

Het voorafgaande selectieproces door de initiatiefnemer resulteert meestal slechts in één enkel basisplan of -project, dat zijn voorkeur heeft. Ingeval er nog onzekerheden zijn op het vlak van bijvoorbeeld technische haalbaarheid of vergunbaarheid, of als de kostenconsequenties van verschillende alternatieven nog niet volledig duidelijk zijn, dan kan het gebeuren dat bij de start van het m.e.r.-proces toch nog verschillende (van uit het standpunt van de initiatiefnemer) evenwaardige alternatieven beschikbaar zijn. Vaker zal het om varianten gaan eerder dan om volwaardige alternatieven, b.v. kleine varianten op het vlak van de keuze voor een bepaalde deelttechnologie of van een (deel)tracé.

Geef in een MER steeds duidelijk aan wat het basisplan of -project is. Dit plan of project, dat de voorkeur geniet van de initiatiefnemer, wordt in elk geval bestudeerd in het MER. Het vormt

het uitgangspunt voor het eventueel ontwikkelen van alternatieven.

De bevoegde overheden en de MER-deskundigen hebben een andere motivatie om aan alternatievenontwikkeling te doen: het identificeren van een alternatief met een kleinere milieupact dan het basisplan of -project. Dat daarbij ook inspiratie gezocht wordt in de afwegingen die eerder gebeurd zijn door de initiatiefnemers ligt voor de hand.

Als bijkomende motivatie voor (vooral) overheden kan nog vermeld worden dat het bestuderen en afwegen van meerdere alternatieven de basis vormt voor een onderbouwde en robuuste besluitvorming met betrekking tot een plan of project. Onzekerheid met betrekking tot de gevolgen van het project wordt verminderd door het bestuderen van een range van (realistische) alternatieven die samen het bereik van de te verwachten effecten kunnen blootleggen. Deze robuustheid is afwezig als een beslissing genomen wordt op basis van de studie van slechts één alternatief.

Zorg ervoor dat de onderzochte alternatieven de volledige bandbreedte van de realistisch te verwachten effecten kunnen aan het licht brengen.

Het identificeren van alternatieven met een kleinere milieupact is doorgaans ook de motivatie die burgers of belangengroepen er toe brengt alternatieven voor te stellen. Hierbij kan het wel gebeuren dat de focus komt te liggen op slechts één of een beperkt aantal deelaspecten (thematisch of ruimtelijk), waarbij vooral wordt gekeken naar lokale of sectoriële belangen.

Alternatieven ontwikkelen om tot meer milieuvriendelijke oplossingen te komen, houdt in dat men een idee heeft van de relatieve milieupact van de verschillende alternatieven. Op het moment dat de kennisgeving wordt opgesteld (de eerste stap bij het invoeren van alternatieven in het m.e.r.-proces) en de terinzagelegging plaatsvindt, is dit meestal niet het geval, tenzij op hoofdlijnen of voor zeer voor de hand liggende aspecten. De eigenlijke milieueffectbeoordeling moet dan immers nog plaatsvinden.

Vandaar dat in de kennisgeving best nog niet wordt getrechterd op basis van de (vermoedelijke) milieupact van de alternatieven; hun relatieve merites op het vlak van milieu zullen verder in het proces wel aan bod komen.

Van alternatieven die opgenomen worden in de kennisgeving moet nagegaan worden of ze *redelijk* zijn (zie ook par. 3.2.4). Het in de kennisgeving beschrijven van meerdere redelijke alternatieven (en het motiveren waarom andere alternatieven dat niet zijn), helpt te vermijden dat tijdens de inspraak onnodig veel en onwerkbaar alternatieven worden voorgesteld.

3.2.2 Wanneer alternatieven ontwikkelen?

Alternatievenontwikkeling vindt plaats in verschillende fasen van het m.e.r.-proces en de verkenningsfase.

Tijdens de verkenningsfase

Vaak is aan de m.e.r. al een proces van divergentie en convergentie voorafgegaan. Vooraleer een plan of project te onderwerpen aan een milieueffectrapportage heeft de initiatiefnemer (privaat of publiek) immers meestal al een aantal opties afgewogen. Deze opties kunnen van elkaar

verschillen op het vlak van locatie, technologie, mate van ambitie, ... In deze fase zijn ook nog verschillende doelstellingen mogelijk.

Doorgaans heeft een plan meer vrijheidsgraden dan een project, zodat in het kader van een plan-MER (minstens in theorie) meer redelijke alternatieven te bedenken zijn dan in het kader van een project. Ook het verschil tussen een overheidsinitiatief of een privé-initiatief kan relevant zijn. Van een overheidsinitiatiefnemer kan verwacht worden dat hij op voorhand de mogelijke alternatieven heeft onderzocht, vanuit een breed maatschappelijk perspectief. Een privé-initiatiefnemer vertrekt van duidelijk doelstellingen op het vlak van rendabiliteit, wat de breedte van het alternatievenveld dat hij beschouwt a priori kan beperken.

In alle gevallen gebeurt de afweging tussen de verschillende plan- en projectopties op basis van een aantal expliciete (maar niet steeds dezelfde) criteria (kosten-batenverhouding, doelmatigheid, technische complexiteit, maatschappelijke meerwaarde, ...). Vanuit een relatief groot aantal mogelijke initiatieven komt de initiatiefnemer zo tot één of een beperkt aantal alternatieven. Deze afweging is vaak niet geformaliseerd en daardoor ook niet of onvoldoende gedocumenteerd. Ze heeft wel plaatsgevonden maar het verloop ervan is niet altijd traceerbaar. Dit betekent dat informatie met betrekking tot potentieel interessante alternatieven tijdens deze fase kan verloren gaan of dat er niet meer voldoende gegevens beschikbaar zijn om deze alternatieven correct te omschrijven. Nochtans kunnen ze in het latere proces nog terug interessant worden, bijvoorbeeld als zou blijken dat ze duidelijke milieuvoordelen hebben in vergelijking met het basisplan of -project.

Alle alternatieven of delen van alternatieven die ooit door een initiatiefnemer in overweging zijn genomen worden best zo lang mogelijk "bijgehouden", ook al komen ze niet overeen met het basisplan of -project dat de voorkeur van de initiatiefnemer heeft. Enerzijds omdat altijd goed moet gemotiveerd worden waarom een bepaald alternatief is afgefallen dan wel geselecteerd, anderzijds omdat deze alternatieven in een later stadium nog een belangrijke bron van inspiratie kunnen vormen voor de ontwikkeling van meer milieuvriendelijke alternatieven. Dit houdt in dat van de initiatiefnemers wordt verwacht dat zij de eerder onderzochte alternatieven en de redenen waarom zij niet geselecteerd zijn goed documenteren. Voor- en nadelen van de alternatieven die de initiatiefnemer overwogen heeft dienen sowieso in de kennisgeving gerapporteerd te worden.

Een mogelijke oplossing hiervoor is de opmaak van een "alternatievennota" voor zowel publieke als private projecten. Gezien de vaak ongestructureerde, niet-systematische en iteratieve manier waarop veel plannen of projecten tot stand komen is het echter geen eenvoudige zaak om dit proces (met een overzicht van de keuzes die gemaakt zijn en de redenen waarom dat gebeurd is) ex post te reconstrueren. De voordelen van zo'n alternatievennota, ook voor de initiatiefnemer zijn nochtans duidelijk: het helpt onder meer vermijden dat tijdens de terinzagelegging van de kennisgeving alternatieven die reeds eerder de revue zijn gepasseerd (maar die om diverse redenen zijn afgefallen), opnieuw worden ingesproken.

Tijdens de opmaak en de terinzagelegging van de kennisgeving

Als onderdeel van de kennisgeving moet een beschrijving gegeven worden van het plan of project en van de alternatieven ervan die tijdens de m.e.r. zullen bestudeerd worden. Op dit moment kunnen door de MER-deskundigen eventueel een aantal voorheen niet bestudeerde maar vanuit milieuoogpunt interessante alternatieven ontwikkeld en beschreven worden, in overleg met de initiatiefnemer.

De grootste “divergentie” is echter te verwachten tijdens de fase van de terinzagelegging. De kennisgeving is er immers (onder meer) op gericht voorstellen voor alternatieven en varianten te verzamelen. Zeker bij gecontesteerde projecten kan men er zich aan verwachten dat meerdere alternatieven zullen “ingesproken” worden. Om bruikbaar te zijn moeten deze alternatieven voldoen aan bepaalde objectieve criteria.

Alle alternatieven moeten voor wat betreft hun essentiële kenmerken in voldoende mate van detail zijn omschreven om hun redelijkheid te kunnen toetsen. Volgens de regelgeving komen immers enkel redelijke alternatieven in aanmerking voor verder onderzoek. Dit geldt ook voor alternatieven die tijdens de terinzagelegging worden ingebracht.

Opdat alle redelijke alternatieven ook op een evenwichtige manier zouden kunnen bestudeerd worden in het MER is de mate van detail voor ingesproken alternatieven in het ideale geval gelijk aan die waarmee de alternatieven in de kennisgeving zijn beschreven.

De dienst Mer kan dit helpen garanderen door duidelijk aan te geven hoe de alternatieven het best omschreven worden, bijvoorbeeld onder de hoofding “Hoe reageren” op haar website, of als onderdeel van het op de website beschikbare inspraakformulier. Ook kan de overheid overleg organiseren met insprekers die mogelijk redelijke alternatieven hebben ingebracht om hen toe te laten hun voorstellen toe te lichten, of opleggen dat de initiatiefnemer de aangebrachte redelijke alternatieven voldoende verder uitwerkt om te kunnen beoordeeld worden in het MER.

Een aantal van deze alternatieven of varianten zal, via de door de dienst Mer opgestelde richtlijnen, zijn weg vinden naar het vervolg van de procedure.

Tijdens het m.e.r.-onderzoek

Normaal gezien ligt aan het einde van de kennisgevingsfase, die zijn beslag vindt in de richtlijnen, het aantal te bestuderen alternatieven vast.

Zeker bij complexe plannen of projecten gebeurt het echter relatief vaak dat men, op basis van “voortschrijdend inzicht” in de gevolgen van het plan of project, tijdens het m.e.r.-proces tot de definitie komt van nieuwe alternatieven of varianten die een verbetering vormen (ook vanuit milieuoogpunt) van de oorspronkelijk bestudeerde alternatieven. De m.e.r. wordt op die manier deel van een iteratief en in zekere mate cyclisch proces, dat in opeenvolgende benaderingen resulteert in een alternatief dat in milieutermen geoptimaliseerd is. Het Meest Milieuvriendelijke alternatief (MMA) volgt logischerwijze uit dit proces.

Deze werkwijze heeft ontegensprekelijk voordelen en komt de besluitvorming ten goede. Er zijn echter ook een aantal gevolgen aan verbonden zoals een complexer m.e.r.-proces, een langer m.e.r.-proces, en het resultaat (inclusief het respecteren van eventuele deadlines) valt moeilijk te voorspellen. Dit vraagt bijgevolg een grote flexibiliteit van alle betrokken actoren.

Een interactief en iteratief m.e.r.-proces, waarbij de bestaande alternatieven gaandeweg worden verbeterd of nieuwe alternatieven (of varianten) worden ontwikkeld op basis van voortschrijdend inzicht, verdient de voorkeur boven een proces dat slechts in één richting verloopt en waarbij alles op voorhand quasi vastligt. Om dit mogelijk te maken, moeten meer tijd en middelen vrij kunnen gemaakt worden en moeten procedures flexibel geïnterpreteerd worden.

Een alternatief dat pas naar het einde van het proces tot stand komt, moet volledig gedekt zijn door het effectenonderzoek van de andere alternatieven: de effecten ervan moeten zich dus met andere woorden binnen de bandbreedte van de reeds onderzochte en vastgestelde effecten bevinden.

Alternatieven mogen niet aangebracht worden onder vorm van milderende maatregelen als dat betekent dat de milieueffecten ervan niet met dezelfde diepgang worden onderzocht als die van de andere alternatieven. Uit het MER moet duidelijk blijken wat de milieueffecten zijn van de alternatieven, inclusief de milderende maatregelen.

3.23 Hoe alternatieven ontwikkelen?

Alternatieven ontwikkelen is maatwerk

Zoals eerder gezegd hebben verschillende actoren iets anders voor ogen als ze alternatieven ontwikkelen.

Voor de initiatiefnemer is het overwegen van alternatieven gericht op het vinden van een “optimale” oplossing. De randvoorwaarden zijn daarbij duidelijk, het oplossingsveld afgebakend door overwegingen op het vlak van doelmatigheid, technische haalbaarheid en kost. Het is duidelijk waar men wil uitkomen, het is duidelijk waaraan de voorkeursoplossing moet voldoen. Dit geldt net zo goed voor publieke als voor private initiatiefnemers.

Voor bevoegde overheden, MER-deskundigen, burgers en belangengroepen ligt het speelveld veel meer open. Hier gaat men op zoek naar zoveel mogelijk alternatieve oplossingen, met als bedoeling daartussen die oplossing te vinden die de meeste milieuvoordelen biedt en toch nog voldoet aan de doelstelling(en). De mate van divergentie is hier veel groter; men weet immers niet altijd zeker in welke richting de “ideale” oplossing te zoeken is, wat er toe kan leiden dat tal van vrijheidsgraden verkend worden. Welke oplossing de “beste” is, zal pas blijken nadat het volledige m.e.r.-proces is doorlopen, wat het risico inhoudt dat meer alternatieven onderzocht worden dan nodig.

De ideeën die naar boven komen bij het uitwerken van alternatieven door niet-initiatiefnemers kunnen overigens soms een heel ander licht werpen op bepaalde aspecten van het probleem of de oplossing, en dus ook de initiatiefnemer helpen zijn plan of project te optimaliseren, niet alleen op het vlak van de milieu-impact.

Wat ook de motivatie is, alternatieven ontwikkelen is maatwerk; er bestaat geen universeel toepasbare methode of een systematisch stappenplan. Wel kan aangegeven worden in welke richting moet gezocht worden (welke parameters men kan laten variëren) om alternatieven te definiëren. Dit laat toe een reeks alternatieven te “bedenken”; het biedt echter nog geen garantie dat deze alternatieven ook redelijk zijn (zie par. 3.2.4). Na de divergentie moet dan ook steeds een convergentie (inperking) volgen.

Het belang van een goed geformuleerde doelstelling

Het formuleren van een goede doelstelling voor een plan, is steeds een evenwichtsoefening tussen enerzijds een te ruime omschrijving en anderzijds een te strikte omschrijving. Een te strikte omschrijving van de doelstelling is er één waarbij het aantal mogelijke oplossingen al dan niet doelbewust wordt beperkt tot de voorkeursoplossing van de initiatiefnemer of tot een te beperkt aantal alternatieven. Een te ruime omschrijving van de doelstelling is er één waarbij te weinig relevant geacht criteria werden in opgenomen zodat nog een te brede waaier van oplossingen mogelijk is.

Om een goed geformuleerde doelstelling te krijgen, kunnen best een aantal criteria opgenomen worden, zoals het gebied waarbinnen naar een oplossing gezocht wordt (vb. in een specifieke gemeente of provincie), een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden (vb. ruimtelijke of technische randvoorwaarden) of een boven- of ondergrens van een plan (vb. benodigde oppervlakte). Ook het gebruik van andere criteria zijn mogelijk. De gehanteerde criteria mogen niet op dergelijke manier geformuleerd worden dat ze in de praktijk slechts tot één alternatief leiden. Of positief geformuleerd... de gehanteerde criteria dienen op dergelijke manier geformuleerd te worden dat nog een waaier aan geschikte oplossingen overwogen kan worden.

Een voorbeeld van een te ruim omschreven doelstelling is “Er moet extra ruimte voor bedrijven komen in gemeente X.” Een te strikt omschreven doelstelling zou zijn “Een bedrijventerrein van 60 ha moet opgericht worden op locatie x”. Een correct omschreven doelstelling zou zijn “Een locatie voor een gemeentelijk bedrijventerrein van ongeveer 60ha wordt gezocht in gemeente x. Dat bedrijventerrein moet aansluiten bij een bestaand bedrijventerrein en vlot ontsluitbaar zijn.”

Elke alternatievenontwikkeling vertrekt dus sowieso van de doelstelling van het plan of project. Alternatieven ontwikkelen komt immers neer op het beantwoorden van de vraag: “Hoe kan ik deze doelstelling op een andere manier bereiken?”. Vandaar het grote belang van duidelijke en goed geformuleerde doelstellingen. Zijn de doelstellingen niet duidelijk, dan zullen veel alternatieven naast de kwestie zijn. Anderzijds vormt een goed geformuleerde doelstelling ook een eenvoudige en krachtige toets om na te gaan of het al dan niet de moeite loont een bepaald alternatief verder mee te nemen.

De doelstelling(en) blij(ft)(ven) doorheen het m.e.r.-proces best onveranderd. Als de doelstelling(en) wijzig(t)(en) verandert immers ook het veld aan mogelijke oplossingen, en moet men dus van voor af aan herbeginnen.

Wel is het mogelijk gaandeweg een bijkomende doelstelling toe te voegen aan de hoofddoelstelling. Vaak kunnen de alternatieven dan grotendeels behouden blijven, en verandert enkel de waardering die aan die alternatieven gegeven wordt (rekening houdend met hun score op het vlak van het bereiken van de bijkomende doelstelling). Het in de loop van het proces toevoegen van bijkomende doelstellingen is eerder uitzonderlijk bij privé-initiatieven.

Hoe meer strategisch de doelstelling wordt geformuleerd, hoe meer alternatieven kunnen bedacht worden. Doelstellingen formuleren onder vorm van een middel om een probleem op te lossen leidt van meet af aan tot een sterke (en niet wenselijke) inperking van het aantal en de soort alternatieven die in aanmerking komen. Bijvoorbeeld: de doelstellingen “het beheer van huishoudelijk afval verbeteren” en “het bouwen van een verbrandingsoven” hebben hetzelfde probleem voor ogen, maar leiden tot een andere verzameling van mogelijke alternatieven.

Denk al van bij het begin van de kennisgevingsfase goed na over de doelstellingen van het plan

of project. Als de initiatiefnemer geen eenduidige en duidelijke doelstelling heeft geformuleerd, doet de MER-deskundige dat best zelf, als voorwaarde om bruikbare alternatieven te kunnen ontwikkelen. Over de formulering van deze doelstelling moet uiteraard consensus gezocht worden met de voornaamste betrokken partijen (initiatiefnemer, bevoegde overheden).

Zorg ervoor dat de doelstellingen helder geformuleerd zijn en aangepast aan het niveau: geen strategische doelstelling op projectniveau, geen projectdoelstelling op een strategisch niveau.

Soms worden aan een doelstelling verschillende ambitieniveaus gekoppeld: beperkte of uitgebreide havenuitbreiding, uitbouw van een weg met verschillende capaciteiten voor ogen, bescherming tegen wateroverlast met verschillende terugkeerperiodes De doelstelling ligt dan bij het begin van het m.e.r.-proces nog niet helemaal vast. Dit wordt meestal gedaan als een *trial and error* op een strategisch niveau, om het optimale compromis te vinden tussen ambitie op het vlak van de doelstellingen enerzijds en minimalisatie van de effecten op het milieu anderzijds. Bij elke doelstelling kunnen nog verschillende alternatieven horen. Dit alles maakt de uiteindelijke analyse en het vastleggen van het MMA complex.

De oplossing bestaat er dan meestal in de milieueffectbeoordeling in twee stappen door te voeren: een eerste analyse die de bandbreedte van de verschillende effecten verkent op basis van een effectbeoordeling van de verschillende alternatieven, gevolgd door de definitie (en effectbeoordeling) van een nieuw alternatief dat zoveel mogelijk sterke punten (op milieuvlak) van de eerder bestudeerde alternatieven in zich verenigt.

Stappen bij het ontwikkelen van alternatieven

Als de doelstelling duidelijk is, bestaat de volgende stap er in op zoek te gaan naar andere manieren om hetzelfde doel te bereiken. Dit kan bijvoorbeeld door te vertrekken van de verschillende elementen van het plan of project en te bekijken welke de vrijheidsgraden ervan zijn. Hou er daarbij rekening mee dat er meestal randvoorwaarden zijn waarbinnen de oplossing moet gezocht worden, en die het aantal vrijheidsgraden dus beperken.

Elementen die kunnen gevarieerd worden tijdens een zoektocht naar “nieuwe” alternatieven zijn bijvoorbeeld de volgende (met telkens de vragen die men zich moet stellen):

1. **Locatie:** is het mogelijk het initiatief op een andere plaats, of volgens een ander tracé te realiseren?
2. **Inrichting:** Bestaat er binnen dezelfde ruimtelijke afbakening een gelijkwaardig alternatief met een andere ruimtelijke configuratie? Bijvoorbeeld door op een bedrijventerrein de principes van milieuzonering toe te passen.
3. **Uitvoering:** Kan het plan of project op een andere manier uitgevoerd worden? Bijvoorbeeld: inzetten van een andere technologie, met het oog op het verminderen van de emissies.
4. **Fasering:** Is het mogelijk het plan of project te realiseren met een andere volgorde tussen de deelingrepen, en eventueel een ander tijdsverloop?
5. **Programma:** Is er een andere combinatie van deelprojecten of –plannen (of van het relatief belang van die projecten of plannen) te bedenken die gezamenlijk toch volstaan om de doelstelling te bereiken?

6. **Verwachte ontwikkelingen:** bestaan er alternatieven voor het plan of project die beter rekening houden met toekomstige autonome of beleidgestuurde ontwikkelingen? Bijvoorbeeld: robuustheid van de oplossing tegenover de gevolgen van klimaatverandering.

In een m.e.r.-proces heeft deze zoektocht naar alternatieven doorgaans als doel oplossingen te identificeren met een kleinere milieupact (voor één of meerdere aspecten/disciplines) dan het basisplan of -project. Deze finaliteit helpt het zoekproces te focussen en verkleint het aantal reëel in aanmerking komende alternatieven.

Uiteraard moeten de alternatieven die zo ontwikkeld worden, ook de toets van de redelijkheid doorstaan. Deze toets perkt het oplossingsveld terug in.

Het detailniveau waarmee de alternatieven omschreven worden, moet passen bij het niveau van het te nemen besluit. Teveel details leiden tot overbodige informatie, te weinig details maken het moeilijk een correcte effectbeoordeling uit te voeren. Voor alternatieven in een project-MER wordt doorgaans een groter detailniveau verwacht dan voor alternatieven in een plan-MER.

Belangrijke stappen bij het ontwikkelen van alternatieven zijn de volgende:

1. *Zorg voor een correcte omschrijving van het probleem.*
2. *Zorg voor een duidelijk en eenvoudig geformuleerde en toetsbare doelstelling*
3. *Bedenk welke andere manieren er zijn om die doelstelling te bereiken, b.v. door bepaalde elementen van het basisplan of -project te variëren.*
4. *Verifieer nog eens extra of de alternatieven die men zo bekomt nog in staat zijn te voldoen aan de doelstelling.*
5. *Ga na of de alternatieven redelijk zijn, en dus de moeite lonen om verder onderzocht te worden.*

3.24 Wat zijn redelijke alternatieven?

Redelijk alternatieven zijn kansrijk

De definitie van een redelijk alternatief is niet voor iedereen hetzelfde. Een initiatiefnemer wil een alternatief dat zo goed mogelijk voldoet aan zijn doelstelling. De overheid wil bovendien een alternatief dat zoveel mogelijk maatschappelijk aanvaardbaar is. De burger of belangenvereniging wil een alternatief dat zo weinig mogelijk impact heeft op het (lokale) milieu.

Met “redelijk” bedoelen we, in de context van deze handleiding, specifiek alternatieven die beschikken over de kwaliteiten die het de moeite maken hen in een MER te bestuderen, en later eventueel te realiseren. Dit kan dan ook gezien worden als de ultieme lakmoesproef: een alternatief dat hoogstwaarschijnlijk nooit zal gerealiseerd (kunnen) worden is geen redelijk alternatief.

Redelijke alternatieven zijn dus bovenal **kansrijke** alternatieven. Bestuderen van alternatieven die niet kansrijk zijn, is een verspilling van energie, tijd, mensen en middelen.

De regelgeving spreekt van “redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven” of “redelijke alternatieven”. Deze alternatieven moeten in het milieueffectrapport een gelijke behandeling ondergaan als het voorgenomen project, plan of programma. Het zijn dus de alternatieven die overblijven nadat een selectie is doorgevoerd op de oorspronkelijk geformuleerde alternatieven, en die de moeite lonen om verder onderzocht te worden. De bevoegde overheid (dienst Mer) heeft hier het laatste woord in.

Redelijke alternatieven kunnen gelijkgesteld worden aan kansrijke alternatieven.

Eigenschappen van kansrijke alternatieven

Hoe weten we wat een kansrijk alternatief is?

In de eerste plaats moeten de alternatieven minstens kunnen garanderen dat de plan- of projectdoelstelling gehaald wordt (zie ook hoger). Alternatieven die hier niet aan voldoen vallen meteen af, behalve als de initiatiefnemer er vrede mee kan nemen dat de doelstelling slechts ten dele wordt gehaald. Dat zal slechts het geval zijn als er andere wezenlijke voordelen tegenoverstaan, b.v. merkbaar minder milieuhinder.

In de tweede plaats moet het alternatief *realistisch* zijn. De meningen kunnen verschillen over de vraag of een bepaald alternatief al dan niet realistisch is. In de praktijk valt er echter meestal wel een consensus te vinden rond het standpunt dat een alternatief dat onevenredig duur is en/of uitzonderlijke technische problemen met zich meebrengt, niet realistisch is. Ook een onevenredige (en niet te milderen of compenseren) aanslag op mens, milieu of natuur kan er toe leiden een alternatief als niet realistisch te beschouwen.

“Onevenredig” en “uitzonderlijk” zijn hier uiteraard de sleutelwoorden; ze moeten gezien worden in verhouding tot de doelstelling, tot de bandbreedte waarin de andere alternatieven zich bevinden, en tot de beoogde winst voor het milieu. Alternatieven die in verhouding tot de doelstelling of tot andere alternatieven erg veel duurder zijn of veel stringenter technische eisen hebben, of niet in evenredige mate voordelen bieden op milieuvlak, zijn niet realistisch en daardoor ook niet kansrijk. Budgetbeperkingen kunnen dus slechts in uitzonderlijke gevallen gebruikt worden als criterium om te bepalen of een alternatief realistisch is.

Niet alle realistische alternatieven zijn echter per definitie ook kansrijk. Welke criteria kunnen we gebruiken om uit te maken of een realistisch alternatief ook kansrijk (en dus redelijk) is?

1. In de eerste plaats moeten de kansrijke alternatieven zich bevinden binnen de randvoorwaarden die voor de oplossing zijn vastgelegd. Deze randvoorwaarden kunnen algemeen geldig zijn (b.v. respect voor de regelgeving op het vlak van milieukwaliteit) of kunnen specifiek zijn aan de oplossing voor een probleem (bijvoorbeeld: bij een brug over een kanaal moet een minimale doorvaarthoogte kunnen gegarandeerd worden). Randvoorwaarden zijn bindend; alternatieven die er niet aan voldoen zijn niet kansrijk. Randvoorwaarden moeten steunen op objectieve juridische, technische of fysische beperkingen, en mogen er niet op gericht zijn het oplossingsveld a priori te beperken. Zij wijzigen normaal gezien niet tijdens het procesverloop.
2. Kansrijke alternatieven hebben ook geen onaanvaardbare effecten op het milieu. Hoewel het onderzoeken van de milieueffecten juist het voorwerp is van het MER (en de omvang ervan dus niet altijd a priori gekend is) kan voor sommige alternatieven toch al bij voorbaat

gesteld worden dat hun milieueffecten onaanvaardbaar hoog zijn. De kans dat deze alternatieven ooit gerealiseerd worden is klein, ze vallen dus af.

3. Kansrijke alternatieven moeten kunnen rekenen op een zekere mate van draagvlak bij de belangrijke betrokken partijen. Alternatieven die voor een of meer van de partijen die beslissen of de beslissing kunnen beïnvloeden van meet af onbespreekbaar zijn maken weinig kans op realisatie, en zijn dus niet kansrijk. Uiteraard moet hierbij wel een correcte afweging gemaakt worden tussen brede maatschappelijke en economische belangen en lokale prioriteiten.
4. Kansrijke alternatieven moeten binnen de bevoegdheid of actiemogelijkheden van de initiatiefnemer vallen. Er kan van een initiatiefnemer niet verwacht worden dat hij alternatieven in overweging neemt (laat staan uitvoert) die niet tot zijn bevoegdheid of actiemogelijkheden behoren. Zo komen bijvoorbeeld voor een privé-initiatiefnemer doorgaans geen alternatieven in aanmerking die gerealiseerd worden op locaties die hij niet in eigendom heeft. Van publieke initiatiefnemers kan wel meer flexibiliteit verwacht worden.
5. Kansrijke alternatieven sluiten aan bij het (recent) beslist beleid.

Bovenstaande criteria kunnen zowel gebruikt worden bij het vastleggen van redelijke alternatieven als bij het naderhand trechteren van alternatieven (cf infra).

Gebruik van deze criteria zal uiteraard niet kunnen beletten dat een initiatiefnemer een andere beeld heeft van wat “kansrijk” is dan een overheid of een belangengroepering. De ene initiatiefnemer zal het begrip “kansrijk” doorgaans anders (enger) interpreteren dan de andere initiatiefnemer. Om discussies hierrond te vermijden dient de uiteindelijke beslissing over wat kansrijke (en dus redelijke) alternatieven zijn bij de bevoegde overheid te liggen, in casu de dienst Mer. Deze legt haar beslissing vast in de richtlijnen.

Redelijke alternatieven zijn kansrijke alternatieven. Kansrijke alternatieven voldoen aan de doelstelling van het plan of project, zijn realistisch (i.e. niet onevenredig duur of technisch complex) en vallen binnen de bevoegdheden of actiemogelijkheden van de initiatiefnemer. Ze voldoen aan de randvoorwaarden die opgelegd worden door de regelgeving, technische vereisten of fysische omstandigheden. Kansrijke alternatieven brengen geen onaanvaardbare milieueffecten met zich mee, en er is voldoende draagvlak voor om hun realisatie niet in de weg te staan.

De dienst Mer bepaalt, op basis van de informatie die haar wordt aangerijkt, welke alternatieven redelijk zijn, en legt deze keuze vast in de richtlijnen.

Alternatieven die eerder aan bod zijn gekomen maar die niet als redelijk vermeld worden in de richtlijnen, worden niet meer meegenomen in het vervolgtraject.

In de richtlijnen wordt vastgelegd welke de redelijke (en dus in het MER te onderzoeken) alternatieven zijn. Dit neemt niet weg dat tijdens het eigenlijke m.e.r.-onderzoek nieuwe inzichten kunnen ontstaan die doen besluiten dat bepaalde alternatieven toch niet redelijk zijn, of dat er toch nog meer redelijke alternatieven blijken te bestaan dan eerst gedacht. Als dit inzicht voldoende vroeg in het m.e.r.-onderzoek ontstaat en goed te motiveren valt, kan beslist worden de lijst met redelijke alternatieven aan te passen. Een dergelijke beslissing kan door de

dienst Mer vastgelegd worden in aanvullende bijzondere richtlijnen.

Redelijke alternatieven worden soms ook nog in de fase na de richtlijnen uitgeselecteerd. Dit kan met name het geval zijn als men te maken heeft met een (te) groot aantal redelijke alternatieven. In dat geval wordt in het MER soms een getrapte benadering gevolgd, waarbij de verschillende alternatieven in opeenvolgende stappen (met doorgaans toenemende diepgang in de milieubeoordeling) worden afgewogen. In zo'n geval worden dus niet alle redelijke alternatieven meegenomen tot op het einde. Een dergelijke benadering is slechts aanvaardbaar als de afweging inzichtelijk is en gebeurt op basis van duidelijk omschreven en geschikte criteria.

3.3 Trechtersen, afwegen en kiezen van alternatieven

In de vorige paragrafen werd beschreven hoe alternatieven kunnen ontwikkeld worden en hoe kan nagegaan worden of ze redelijk zijn.

Trechtersen houdt in dat uit een verzameling alternatieven een gemotiveerde selectie gemaakt wordt om te komen tot een kleinere groep. De focus van de eigenlijke milieueffectbeoordeling komt te liggen op die kleinere verzameling alternatieven. Die trechtering is nodig om te vermijden tijd en energie te steken in oplossingen die, om uiteenlopende redenen, toch nooit zullen gerealiseerd worden, of die te weinig van elkaar verschillen om een aparte behandeling nodig te maken.

In de vorige paragrafen werd een aantal criteria opgesomd die kunnen helpen bepalen wat redelijke alternatieven zijn. Toepassing van die criteria kan helpen om van meet af aan alternatieven die toch geen kans maken uit te sluiten, of een gefundeerde selectie te maken tussen de beschikbare alternatieven. Dit helpt de nodige inspanningen te reduceren en de beschikbare middelen optimaal in te zetten. Tegelijk moet men zich er ook voor hoeden de trechtering te strikt toe te passen en beloftevolle alternatieven te snel aan de kant te schuiven. Het reduceren van het aantal alternatieven moet gepaard gaan met voldoende bandbreedte, en de alternatieven die overblijven moeten voldoende onderscheidend zijn.

De trechtering aan de hand van de beschreven criteria kan in principe ingezet worden tijdens de verschillende fasen van het m.e.r.-proces en van de voorbereiding ervan: de verkenningsfase, de kennisgevingsfase, de fase van de richtlijnen, de eigenlijke m.e.r.-fase.

Ook hier moet een evenwicht gezocht worden tussen alternatieven te vroeg uitsluiten (wat redelijke alternatieven kan doen verloren gaan) of te laat uitsluiten (wat een inefficiënt gebruik van middelen met zich meebrengt).

In wat volgt worden een aantal aandachtspunten en richtlijnen gegeven met betrekking tot het trechtersen van alternatieven tijdens de verschillende m.e.r.-fasen.

Bij de opmaak van de kennisgeving

In de kennisgeving wordt een overzicht gegeven van de alternatieven die tijdens het voortraject aan bod zijn gekomen en van de redenen waarom deze in het vervolproces al dan niet worden meegenomen. Dit overzicht helpt er voor te zorgen dat deze alternatieven niet nodeloos terug worden naar voor gebracht tijdens de terinzagelegging.

In de kennisgeving gebeurt een eerste trechtering van het geheel van de eerder onderzochte alternatieven. De criteria die hiervoor gebruikt worden, zijn vergelijkbaar met de criteria beschreven voor het vastleggen van alternatieven (cf supra). Het is de bedoeling op een gemotiveerde wijze van een lijst met alternatieven te komen tot realistische alternatieven en vervolgens tot een lijst met redelijke alternatieven. De redelijke alternatieven zijn diegene die verder op een gelijkwaardige manier moeten onderzocht worden in het MER. De kans dat één van hen gerealiseerd wordt is reëel. Hen bestuderen in het MER is dus een zinvolle activiteit.

Beschrijf in de kennisgeving alle alternatieven die in het voortraject aan bod gekomen zijn, ook diegene die door de initiatiefnemer niet (meer) als wenselijk worden beschouwd, of die aantoonbaar niet realistisch zijn. Geef helder de redenen aan, op basis van de gerapporteerde voor- en nadelen, waarom een bepaald alternatief door de initiatiefnemer als niet of minder wenselijk wordt beschouwd. Motiveer kort waarom bepaalde (eerder overwogen) alternatieven niet realistisch zijn.

De overgang van de lijst van realistische naar de lijst van redelijke alternatieven moet duidelijk onderbouwd worden in de kennisgeving; voor elk realistisch alternatief dat niet als redelijk wordt beschouwd, moet duidelijk aangegeven worden wat de achterliggende motivatie is. Dit voorkomt enerzijds het te vroeg schrappen van alternatieven en helpt anderzijds garanderen dat deze alternatieven tijdens de terinzagelegging niet opnieuw worden aangedragen.

Trechtering van alternatieven kan gebeuren op basis van dezelfde criteria die gebruikt werden om uit te maken of een alternatief al dan niet kansrijk is.

Sluit dus alternatieven uit die niet voldoen aan de plan- of projectdoelstellingen en motiveer deze uitsluiting. Doe hetzelfde met alternatieven die niet voldoen aan duidelijk omschreven (en onderbouwde) randvoorwaarden. Weer in deze fase nog geen alternatieven op basis van hun milieu-impacts, tenzij dit zeer degelijk en ontegensprekelijk kan onderbouwd worden.

Sluit alternatieven die ingaan tegen het (recent) "beslist beleid" uit, tenzij er goede en aantoonbare redenen zijn om dit niet te doen.

Sluit in de kennisgeving bij voorkeur geen alternatieven uit op basis van kostprijs of technische complexiteit, tenzij dit hen overduidelijk onrealistisch maakt. Zorg voor een goede motivatie.

Als in de kennisgeving (of elders in het m.e.r.-proces) alternatieven worden uitgesloten op basis van andere dan milieucriteria, moet dit duidelijk geacteerd en overtuigend gemotiveerd worden, en des te meer als het gaat om alternatieven die potentieel milieuvriendelijker kunnen zijn. Redelijke alternatieven worden in geen geval uitgesloten van verder onderzoek.

Maatschappelijk draagvlak is een van de elementen die bepalen of een alternatief kansrijk is en dus als redelijk kan beschouwd worden. Het bepalen of het maatschappelijk draagvlak voor een bepaald alternatief voldoende groot is, hoort echter niet thuis in het eigenlijke m.e.r.-proces. Dit argument kan wel een rol spelen bij de voorfase, of bij het vastleggen van het uiteindelijke voorkeursalternatief, na de m.e.r.-fase.

Bij de terinzagelegging en het opstellen van de richtlijnen

Naar aanleiding van de terinzagelegging kunnen nieuwe alternatieven opduiken. Ook hier moet bekeken worden of deze realistisch zijn en redelijk. Hierbij kan rekening gehouden worden met

dezelfde criteria als diegene die gebruikt werden bij het vastleggen van de kansrijke alternatieven (zie hoger) in het voortraject (tot opmaak kennisgeving).

Alternatieven die opgenomen worden in de richtlijnen moeten redelijk zijn. Gebruik, om uit te maken of de alternatieven redelijk zijn, dezelfde criteria als die gebruikt zijn bij de opmaak van de kennisgeving om tot een selectie van redelijke alternatieven te komen. Neem dus geen alternatieven op die niet realistisch zijn of niet voldoen aan de doelstellingen of aan bepaalde randvoorwaarden. Sluit bij voorkeur geen alternatieven uit op basis van veronderstellingen met betrekking tot hun kostprijs. Sluit alleen alternatieven uit op basis van hun milieu-impact als ze op dat vlak evident en aantoonbaar slechter zijn dan alle andere alternatieven en geen andere voordelen hebben.

De uiteindelijke beslissing welke alternatieven (uit kennisgeving en inspraak) realistisch en kansrijk zijn (en dus redelijk) komt de dienst Mer toe, maar dient te steunen op objectieve informatie op het vlak van onder meer technische aspecten, kostprijs, en neveneffecten op het milieu. Daarom verdient het aanbeveling deze beslissing te laten nemen in gezamenlijk overleg tussen de dienst Mer, de relevante adviesinstanties, de initiatiefnemer en de MER-deskundigen.

Om te bepalen of een ingesproken alternatief redelijk is en dus in het MER onderzocht moet worden, overlegt de dienst Mer bij voorkeur met de initiatiefnemer, de relevante adviesinstanties en de MER-deskundigen.

De dienst Mer legt in de richtlijnen de lijst met redelijke (en dus te onderzoeken) alternatieven vast.

In het vervolg van het m.e.r.-proces kunnen eventueel nieuwe inzichten ontstaan die op basis van milieucriteria doen besluiten dat bepaalde in de richtlijnen vastgelegde alternatieven toch niet als redelijk kunnen beschouwd worden. In dat geval wordt dit best geacteerd in aanvullende bijzondere richtlijnen.

Omgekeerd kunnen in de loop van het m.e.r.-proces ook nieuwe alternatieven ontstaan, afgeleid van de bestudeerde redelijke alternatieven. Ook deze alternatieven moeten uiteraard de toets van de redelijkheid doorstaan.

MER-fase en eindsynthese

Tijdens de eigenlijke MER-fase worden de redelijke alternatieven op een gelijkwaardige manier beoordeeld op basis van een aantal criteria, die een maat zijn voor de milieueffecten die deze alternatieven met zich meebrengen.

Op basis van deze beoordeling kan in de conclusies van het MER eventueel een uitspraak gedaan worden met betrekking tot een “meest milieuvriendelijk alternatief” (MMA).

Het omschrijven van een MMA in een MER is geen verplichting, voor zover het MER ondubbelzinnig alle elementen bevat op basis waarvan de bevoegde overheid of de initiatiefnemer een beslissing kan nemen. Dit betekent uiteraard dat deze elementen duidelijk en begrijpelijk moeten worden verwoord en gecommuniceerd in het MER.

De keuze van het MMA gaat uit van de geobjectiverde expertvisie van de MER-deskundigen. Deze keuze is niet bindend voor een private initiatiefnemer, voor zover het ook met andere alternatieven mogelijk is te voldoen aan alle normen en andere wettelijke vereisten op het vlak van milieu.

Voor een publieke initiatiefnemer is het MMA evenmin bindend, maar van hem kan wel verwacht worden dat hij in de verdere besluitvorming (na het MER) duidelijk motiveert waarom een ander alternatief dan het MMA wordt gekozen. Dit is trouwens een decretale verplichting: de overheid moet motiveren waarom voor een bepaald alternatief gekozen is en moet daarbij een uitspraak doen over de aanvaardbaarheid van de effecten op het milieu.

De milieueffecten gegenereerd door het uiteindelijk voor uitvoering gekozen alternatief dienen wel in het MER volwaardig behandeld te zijn.

De keuze voor een MMA gebeurt door de verschillende alternatieven met elkaar te vergelijken, op basis van de manier waarop zij scoren voor elk van de impactcriteria. Het maken van een keuze houdt daarbij vaak in dat men (impliciet of expliciet) uitgaat van een voorkeursvolgorde tussen de verschillende criteria. Het is immers best mogelijk dat een alternatief dat goed scoort op één set van criteria minder goed scoort op een andere set, en omgekeerd. Beslissen welk alternatief dan de voorkeur verdient kan alleen door een verschillende waardeoordeel toe te kennen aan de verschillende criteria.

De keuze voor het MMA kan inhouden dat een uitspraak moet gedaan worden over het relatief belang van verschillende impactdomeinen of –criteria. Op het laagste niveau (dat van de criteria) is dit meestal een “technische” keuze die best door de MER-deskundigen kan gemaakt worden. Op het niveau van de impactdomeinen echter (mens, landschap, flora, ...) begeeft men zich op het niveau van de maatschappelijke keuzes. Deze keuzes moeten niet door de MER-deskundigen gemaakt worden, maar door de bevoegde overheden. Dit soort keuzes wordt doorgaans niet in het MER zelf gemaakt.

Tools als multi-criteria-analyse (MCA) kunnen hierbij helpen. MCA is een vergelijkingsmethode gericht op het selecteren en/of vergelijken van alternatieven, waarbij door middel van gewichtentoekenning aan kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingscriteria en door toepassing van specifieke rekenregels tot een overzichtelijke rangschikking van alternatieven wordt gekomen. Hierbij is het belangrijk dat deze methodes op de juiste manier worden ingezet; het gebruiken van de techniek van gewogen somming op kwalitatieve scores kan bijvoorbeeld resulteren in foutieve voorkeursvolgordes. Er kan verwacht worden dat de MER-deskundigen over deze tools beschikken en ze ook correct weten te gebruiken.

In eenvoudige gevallen (weinig alternatieven en weinig beoordelingscriteria) kan men door een visuele analyse van de criteriascores, samengebracht in een tabel, overigens al snel tot hetzelfde resultaat komen. Belangrijk is in elk geval dat de afweging en keuze duidelijk wordt omschreven en gemotiveerd in de eindconclusie van het MER.

De werkwijze, aannames en basisgegevens die gediend hebben om uit te maken welk alternatief het MMA is moeten in het MER duidelijk omschreven en gemotiveerd worden.

Het is niet nodig noch altijd wenselijk in het MER tot een eenduidige uitspraak met betrekking tot het MMA te komen. Er kunnen immers verschillende MMA's naar voor komen, in functie van het gezichtspunt dat men inneemt (bijvoorbeeld: meer mensgericht of meer natuurgericht). Vermits de m.e.r. in de eerste plaats een beslissingsondersteunend document is kunnen deze verschillende uitkomsten naast elkaar geplaatst worden. Het is dan aan het bevoegd gezag of de initiatiefnemer om op basis van (onder meer) deze informatie tot een finale keuze te komen.

Het kan ook zijn dat het MMA niet volledig overeenstemt met één van de alternatieven die in de kennisgeving zijn beschreven en in de richtlijnen zijn vastgelegd. Het MMA kan immers ontstaan door een optimalisatie van bestaande alternatieven, of door het toevoegen van milderende maatregelen.

Het MMA hoeft niet exact overeen te komen met één van de eerder als redelijk omschreven alternatieven, voor zover de impacts van het MMA zich binnen de bandbreedte van de impacts van de andere alternatieven manifesteren. Om dit duidelijk aan te tonen kan het wenselijk zijn bepaalde milieueffecten nog eens apart te begroten voor het MMA. In elk geval moeten de milieueffecten van het finale MMA (of de finale MMA's) in het MER duidelijk samengevat worden.

Post-MER fase en voorkeursalternatief

Een MER bestudeert de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven, vanuit een milieustandpunt. De uiteindelijke beslissing om voor een bepaald alternatief te kiezen houdt echter niet enkel rekening met de milieuaspecten. Het MMA staat met andere woorden niet gelijk aan het (integrale) voorkeursalternatief. Andere criteria van belang zijn bijvoorbeeld kosten-batenverhouding, maatschappelijk draagvlak, externe veiligheid, ...

Om tot een definitieve keuze te komen is dus een afweging nodig die rekening houdt met meerdere aspecten. Zoals gezegd zal een private initiatiefnemer hierbij een andere set criteria gebruiken dan de overheid; maatschappelijke meerwaarde bijvoorbeeld zal bij private initiatiefnemer minder prominent of niet aanwezig zijn. Dit geldt vaak ook voor milieuprestaties die verder gaan dan wat de regelgeving oplegt.

Elke initiatiefnemer maakt zijn eigen afweging, zij het dat deze niet altijd geëxpliciteerd en geformaliseerd wordt. Voor een private initiatiefnemer is dit ook van minder belang. Bij een plan of project dat met publieke middelen wordt gefinancierd en dat aanzienlijke (maatschappelijke en/of andere) consequenties heeft kan wel verwacht worden dat de afweging inzichtelijk wordt gemaakt.

Als de afweging op een gestructureerde manier plaatsvindt bestaat vaak de neiging deze deel te laten uitmaken van het MER, bij gebrek aan een ander formeel beslissingsondersteunend document waar deze afweging een plaats zou moeten vinden. Men verwacht dan van het MER dat het, gezien zijn officiële status, de beslissing formaliseert. Op die manier wordt het MER echter opgeladen met oneigen elementen en vervaagt de scheidingslijn tussen de milieuarargumenten (eigen aan het MER) en de andere argumenten om voor een bepaald alternatief te kiezen.

Het MER mag niet gebruikt worden als een instrument voor integrale afweging. Dit betekent ook dat het MER geen integrale uitspraak hoeft te doen met betrekking tot het voorkeursalternatief, zeker niet als dit afwijkt van het MMA. Het MER dient enkel een uitspraak te doen over de haalbaarheid voor het leefmilieu van de (redelijke) alternatieven die in het MER

aan bod gekomen zijn¹⁰.

Om te vermijden dat het MER gebruikt wordt als een instrument voor integrale afweging zou er als onderdeel van het proces voor de totstandkoming van (overheids)projecten een stap moeten ingebouwd worden die deze formele afweging voorziet en de resultaten ervan vastlegt in een document met een formele status in de procedure.

3.4 Synthese

Onderstaand overzicht vat de belangrijkste aandachtspunten uit het voorgaande hoofdstuk nog eens beknopt samen.

1. *Het is belangrijk in de kennisgeving de alternatievenontwikkeling en –trechtering die tijdens het voortraject heeft plaatsgevonden zo goed mogelijk te beschrijven en de motivatie van de daarbij door de initiatiefnemer gemaakte keuzes duidelijk weer te geven. Het basisplan of basisproject (i.e. de voorkeur van de initiatiefnemer) moet daarbij duidelijk aangegeven worden.*
2. *Als er geen redelijke alternatieven zijn, dan bestaat er geen wettelijke verplichting, noch voor plan-MER's noch voor project-MER's, om naast het basisplan of -project nog andere alternatieven te onderzoeken.*
3. *In de kennisgeving wordt een eerste voorstel van redelijke (en dus te onderzoeken) alternatieven voorgesteld en zo voorgelegd aan het grote publiek en de relevante adviesinstanties.*
4. *In de richtlijnen wordt de definitieve lijst met redelijke alternatieven vastgelegd, op basis van enerzijds de kennisgeving en anderzijds de tijdens de terinzagelegging geformuleerde alternatieven. Als verderop in het m.e.r.-proces blijkt dat nog andere redelijke alternatieven moeten onderzocht worden, wordt dit vastgelegd in aanvullende bijkomende richtlijnen.*
5. *Enkel redelijke alternatieven moeten in het MER onderzocht worden, en alle redelijke alternatieven moeten in het MER gelijkwaardig behandeld en beoordeeld worden.*
6. *Een redelijk alternatief is per definitie een kansrijk alternatief. Alternatieven die niet kansrijk zijn, zijn niet redelijk, en omgekeerd.*
7. *Om uit te maken of een alternatief kansrijk is kunnen (zowel bij alternatievenontwikkeling als bij trechtering) volgende criteria gehanteerd worden:*
 - a. *Realisme: is het alternatief niet onevenredig duur of technisch complex?*
 - b. *Doelbereik: Kan met het alternatief dezelfde doelstelling gehaald worden als met het basisplan of -project?*
 - c. *Randvoorwaarden: voldoet het alternatief aan de randvoorwaarden (technisch, juridisch, ...) die voor het basisplan- of basisproject vastgelegd zijn?*
 - d. *Draagvlak: Bestaat er voldoende draagvlak (in eerste instantie bij de beslissers, maar ook bij de maatschappij) om te garanderen dat het plan of project ook kan gerealiseerd worden?*
 - e. *Bevoegdheid: Valt het alternatief binnen de bevoegdheid of actiemogelijkheid van de initiatiefnemer?*

¹⁰ *Het MER kan, louter ter informatie, eventueel wel vermelden wat het voorkeursalternatief van de (private) initiatiefnemer is.*

- f. Beslist beleid: is het alternatief niet in tegenspraak met het (recent) beslist beleid?*
- g. Impact op het milieu: Brengt het plan of project niet zo'n zware en gekende milieueffecten met zich mee dat al op voorhand kan geweten worden dat het project niet kan gerealiseerd worden?*
- 8. Bovenstaande criteria zijn niet absoluut en er hoeft niet aan alle criteria tegelijk voldaan te worden. Toepassen van deze criteria is de bevoegdheid van de dienst Mer. Zij beslist welke van deze criteria zij in welke mate laat doorwegen in de beslissing. Zij laat zich in de interpretatie ervan bijstaan door initiatiefnemer, MER-deskundigen en de relevante adviesinstanties.*
 - 9. Elke trechtering die wordt doorgevoerd op een lijst met alternatieven moet duidelijk en omstandig gemotiveerd worden, op basis van bovenstaande criteria.*
 - 10. Andere criteria dan deze die hier vermeld worden mogen doorgaans niet gebruikt worden om te beslissen of een alternatief al dan niet redelijk is. Voorbeelden hiervan zijn kostprijs of techniciteit (voor zover niet "onevenredig") en beschikbaar budget.*
 - 11. Na het vastleggen van de richtlijnen (of eventueel de bijzondere richtlijnen) blijven enkel redelijke alternatieven over, die in principe in gelijke mate van detail moeten onderzocht worden. In de praktijk zal er, zeker als men nog te maken heeft met een groot aantal alternatieven, vaak nog een verdere trechtering (of "getrapte analyse") doorgevoerd worden op deze redelijke alternatieven, om de effectbepaling en –beoordeling werkbaar te houden.*
 - 12. Het MER mag maar hoeft geen uitspraak te doen met betrekking tot het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA). Het moet wel duidelijk alle informatie bevatten die de bevoegde overheid of initiatiefnemer in staat stelt een onderbouwde beslissing te nemen.*
 - 13. In het MER gebeurt geen afweging met betrekking tot het voorkeursalternatief. Die afweging is immers onder meer gebaseerd op criteria die in het MER niet aan bod komen.*

4. BIJLAGEN

Bijlage 1. Totstandkoming van deze handleiding

Deze handleiding is tot stand gekomen in verschillende stappen.

1. Studieopdracht door Technum

De dienst Mer liet via een studieopdracht een 'richtlijnenboek alternatieven in m.e.r.' door het studie bureau Technum opmaken. De studieopdracht ving aan in september 2012 en eindigde in augustus 2013.

Gevolgd proces i.k.v. studieopdracht door Technum

Analyse van concrete gevallen

In een eerste fase werd door Technum een analyse gemaakt van tien concrete dossiers, geselecteerd uit een oorspronkelijke lijst van 22 dossiers door de dienst Mer ter beschikking gesteld. De lijst bestond uit 3 plan-MER's volgens het generieke spoor, 2 plan-MER's volgens het integratiespoor, 4 project-MER's en 1 ontheffing van project-MER.

Voor elk van de projecten en werden naast het MER zelf ook de kennisgeving, de richtlijnen en het goedkeuringsverslag geanalyseerd. In een aantal gevallen vond ook een interview plaats met de dossierbeheerder bij de dienst Mer.

Daarnaast werd ook , over de verschillend analyses heen, gezocht naar sluitende antwoorden op 9 concrete methodologische vragen die door de dienst Mer waren geformuleerd.

De resultaten van deze analyse vonden hun weerslag in een uitgebreide fiche per dossier en in een memo waarbij de voornaamste bevindingen van de analyse werden samengevat.

Analyse van de internationale literatuur

Parallel aan de dossieranalyse vond een beknopte analyse plaats van de internationale literatuur met betrekking tot het thema "Alternatieven in m.e.r." . Een overzicht van de geraadpleegde documenten is terug te vinden in Bijlage 2.

Stakeholderworkshop

In een volgende stap werden de resultaten van de voorafgaande analyse voorgelegd aan een forum van initiatiefnemers, MER-deskundigen en bevoegde administraties. Dit gebeurde onder vorm van een workshop, die plaatsvond op 15 januari 2013.

Tijdens het eerste deel van de workshop werd door de aanwezigen plenair van gedachten gewisseld over een aantal thema's. Dit gebeurde aan de hand van 10 stellingen die waren afgeleid uit het samenvattende verslag van de dossieranalyse.

Tijdens het tweede deel van de workshop werd gepeild naar de verwachtingen van de deelnemers met betrekking tot een handleiding "Alternatieven in m.e.r.". Dit gebeurde aan de

hand van 2 x 2 ronden van telkens 5 minuten “speedsparen”, gevolgd door een plenaire terugkoppeling.

Deelnemers aan de stakeholderworkshop van 15 januari 2013

Volgende personen hebben deelgenomen aan de stakeholderworkshop:

- Melanie Franck (dienst Mer)
- Peter Beusen (dienst Mer)
- Katelijne Schoofs (dienst Mer)
- Koen Couderé (Technum)
- Katelijne Verhaegen (Technum)
- Stefanie Van Den Bogaerde (Technum)
- Pieter Dresselaers (Technum)
- Katrien Debeuckelaere (Ruimte Vlaanderen)
- Luc Van Geert (Dep LNE, Afdeling Milieuvergunningen)
- Kathleen Nysten (Arcadis)
- Erik Grietens (BBL)
- Jo Laps (AWV)
- Bert De Bondt (Dep MOW)
- Jef Dierckx (ABO)
- Annelies Anthierens (Grontmij)
- Steven Betz (VOKA)
- Marieke Gruwez (Royal Haskoning)
- Joke Charles (Dep LV)
- Jeroen Van Waeyenberge (W&Z)
- Peter Van Overvelt (De Lijn)
- Paul Van Es (Fluxys)
- Xavier Laurent (Fluxys)
- Sara Heerinckx (ANB)

Consultatie van het ontwerp richtlijnenboek

In de eerste helft van de maand mei 2013 vond een schriftelijke consultatie plaats van de op dat moment voorliggende versie van het richtlijnenboek. Aan deze versie waren 2 eerdere versies voorafgegaan, die waren besproken met resp. de dienst Mer en de voltallige stuurgroep, en op basis daarvan waren aangepast.

De ontvangen opmerkingen werden verwerkt in een nieuwe versie, die de status van ontwerp eindrapport kreeg. Na een laatste stuurgroepvergadering waarbij de finale opmerkingen werden besproken kwam het definitief richtlijnenboek tot stand.

Begeleiding van het proces

Doorheen de hierboven beschreven fasen werd de totstandkoming van het richtlijnenboek begeleid door een stuurgroep die als volgt was samengesteld:

- dienst Mer (Melanie Franck, Peter Beusen, Katelijne Schoofs)
- Luc Van Geert (Afdeling Milieuvergunningen, buitendienst Vlaams-Brabant)
- Katrien Debeuckelaere (Ruimte Vlaanderen)
- Pieter Sannen (dienst Milieuvergunningen, provincie Antwerpen)

Deze stuurgroep is in totaal 4 keer samengekomen. Daarnaast vonden nog 3 aparte werkvergaderingen tussen Technum en de dienst Mer plaats.

2. Van richtlijnenboek naar handleiding

Na afronding van de studieopdracht heeft de dienst Mer in 2014 beslist om het richtlijnenboek om te dopen tot een handleiding en hier en daar aan te passen. Voorliggende handleiding is het finale eindresultaat.

Bijlage 2. Geraadpleegde literatuur

CURTIS, F. & EPP, H. (1999) *Role of deductive science in evaluation of alternatives in environmental assessment*, Impact Assessment and Project Appraisal, 17:1, p. 3-8.

DESMOND, M. (2007) *Decision criteria for the identification of alternatives in strategic environmental assessment*, Impact Assessment and Project Appraisal, 25:4, p. 259-269.

Dossierdatabank LNE, dienst Mer www.mervlaanderen.be

ENSERINK, B. (2000) *A quick scan for infrastructure planning: screening alternatives through interactive stakeholder analysis*, Impact Assessment and Project Appraisal, 18:1, p. 15-22

EUROPEAN COMMISSION (2001) *Guidance on EIA Scoping*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, ISBN 92-894-1335-2, 35 pp.

GENELETTI, D. (2005) *Multicriteria analysis to compare the impact of alternative road corridors: a case study in northern Italy*, Impact Assessment and Project Appraisal, 23:2, p. 135-146.

LNE, DIENST MER (2004) *Aanbevelingen met betrekking tot alternatieven bij het opstellen van een kennisgevingsdossier*. Presentatie MER-forum 10 juni 2004, 33 p.

LYHNE, Y. (2012) *How strategic dynamics complicate the framing of alternatives in strategic environmental assessment: the case of the Danish natural gas planning*, Impact Assessment and Project Appraisal, 30:3, p. 157-166

NAGELS, K., VAN STRAATEN, D. & VERHEYEN, R.F. (1997) *Richtlijnenboeken voor het opstellen en beoordelen van milieueffectenrapporten. Deel 2 Algemene methodologische aspecten*. Studie in opdracht van LNE, dienst Mer.

RIJKSWATERSTAAT NEDERLAND, MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU (2013) *Milieueffectrapportage Alternatieven Uitgebreide Procedure*. Publicatie van het Kenniscentrum InfoMil, 23 p.

RIJKSWATERSTAAT NEDERLAND, MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU (2013) *Milieueffectrapportage Alternatieven Beperkte Procedure*. Publicatie van het Kenniscentrum InfoMil, 20 p.

SCHOUKENS, H., DE SMEDT, P. & LAVRYSEN, L., *Overzicht en analyse van de rechtspraak rond milieueffectrapportage*. Studie in opdracht van de Vlaamse Overheid, Departement Leefmilieu, Natuur- en Energie. Afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid, 2010, 190 p.

SMITH, M. D. (2007) *A review of recent NEPA alternatives analysis case law*. Environmental Impact Assessment Review, 27 (2007) p. 126–144, Elsevier.

STEINEMANN, A. (2001) *Improving alternatives for environmental impact assessment* Environmental Impact Assessment Review, 21 (2001) p. 3 -21, Elsevier.

VAN NIEUWPOORT, J.M., BEL, D.J.F, HOEKSTRA, A.L. & BRANDERHORST, H.C (2005) *Werkwijzer alternatievenontwikkeling*. Publicatie in opdracht van Rijkswaterstaat (SDG), contactpersoon De WIT, F.W., eindredactie NIJSTEN, R.J.M.F. & ARTS, E.J.M.M. (Tracé/m.e.r.-centrum). DWW-rapport nr. DWW-2005-012, ISBN nr.: 90-369-5581-5, 52 p.

VALVE, H. (1999) *Frame conflicts and the formulation of alternatives : environmental assessment of an infrastructure plan*. Environmental Impact Assessment Review, 19 (1999) p. 125-142, Elsevier.

WORLD BANK ENVIRONMENT DEPARTMENT (1996), Environmental Assessment Source Book Update N° 17: *Analysis of alternatives in Environmental Assessment*