

ADVIES
OVER HET ONTWERP VAN DECREET
TOT WIJZIGING VAN DE REGELGEVING INZAKE DE INTEGRATIE VAN
DE PLAN-M.E.R. EN ANDERE EFFECTBEOORDELINGEN
IN HET PLANPROCES VOOR RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

SARO ADVIES 2015/012 - GOEDGEKEURD OP RAAD VAN 24 JUNI 2015
MINARAAD ADVIES 2015/014 - GOEDGEKEURD OP DE RAAD VAN 25 JUNI 2015
MORA ADVIES GOEDGEKEURD OP DE RAAD VAN 26 JUNI 2015
SERV ADVIES VAN 29 JUNI 2015

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	EÉN GEÏNTEGREERD PROCES	2
IV.	RUIME PARTICIPATIE	4
V.	EEN GEÏNTEGREERDE EFFECTBEOORDELING	6
VI.	VERBREDING VAN HET INSTRUMENT RUP	8
VII.	AFSTEMMING COMPLEXE PROJECTEN	10

I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering gaf op 3 april 2015 haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen ten einde de planmilieueffectrapportering (verder plan-m.e.r.) en andere effectbeoordelingen in het planproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren.¹ De Vlaamse Regering verzocht Vlaams minister Joke Schauvliege om het ontwerp van decreet voor advies voor te leggen aan SARO, Minaraad, SERV en MORA.

De raden ontvingen de adviesvraag op 21 april 2015. De adviesvraag gaat uit van een adviestermijn van zestig dagen. Voorliggend advies betreft een gezamenlijk advies van SARO, Minaraad, MORA en SERV respectievelijk goedgekeurd op de raadszittingen van 24 juni, 25 juni, 26 juni en 29 juni 2015.

2. De regelgeving inzake het geïntegreerd proces tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (verder RUP) wordt ingevoerd in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Het ontwerp van decreet voert grondige wijzigingen door aan 'Titel 2. Planning. Hoofdstuk 2. Ruimtelijke uitvoeringsplannen' van de VCRO. Tevens worden enkele artikels in het decreet algemene bepalingen van het milieubeleid (namelijk artikel 4.2.4, 4.2.8, 4.2.10 en 4.2.11) en het decreet natuurbewoud gewijzigd.
3. Het ontwerp van decreet bouwt verder op volgende zeven uitgangspunten zoals vastgelegd in de conceptnota 'integratie plan-m.e.r.' van 29 november 2013:²
 - 1° Eén proces voor het tot stand komen van het RUP en alle effectbeoordelingen.
 - 2° Een continue kwaliteitsbeoordeling op verschillende fasen van het proces.
 - 3° De afstemming van de noodzakelijke effectbeoordelingen.
 - 4° De integratie van de screening in de scoping.
 - 5° De nadruk op een participatief proces.
 - 6° Een iteratief proces waarbij participatie, ontwerp en beoordeling elkaar beïnvloeden.
 - 7° De mogelijkheid van een bestuurlijke lus.

SARO formuleerde op 29 januari 2014 zijn advies over deze conceptnota.³ Minaraad en SERV brachten op 27 januari 2014 een gezamenlijk briefadvies uit.⁴ De raden ondersteunden de noodzaak van een duurzame oplossing voor de huidige knelpunten in het RUP-proces. De raden stonden positief ten aanzien van het geïntegreerd en iteratief planningsproces, met nadruk op participatie en doorwerking van de resultaten van de noodzakelijke effectbeoordelingen.⁵ De

¹ VR 2015 0304 DOC.0353/1

² VR 2013 2911 DOC.1338/1

³ SARO 2014|01. Advies van 29 januari 2014 over de conceptnota inzake de integratie van de plan-m.e.r. en andere effectbeoordelingen in planprocessen van ruimtelijke ordening. www.sarovlaanderen.be

⁴ Gezamenlijk briefadvies van Minaraad en SERV van 27 januari 2014 over de conceptnota. www.minaraad.be

⁵ Zie ook advies MORA inzake het verbeteren en versnellen van het beleidsproces voor infrastructuurwerken.

raden formuleerden in hun advies evenwel ook tal van randvoorwaarden bij de verdere uitwerking van de regelgeving.

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. Globale beoordeling. De raden staan positief ten aanzien van voorliggend ontwerp van decreet gericht op de uitwerking van een geïntegreerd planningsproces voor RUP's. Betere communicatie, interactie en participatie bij de aanvang van het proces creëert meer kansen voor het maatschappelijk draagvlak en voor een efficiënter en meer gedragen beleidsproces. De essentie is het streven naar meer kwalitatieve planningsprocessen en meer kwalitatieve RUP's.

Er is een grote verscheidenheid aan RUP's op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau.⁶ Bij het uitwerken van één geïntegreerd planningsproces voor alle RUP's op de drie niveaus vragen de raden aldus aandacht voor vereenvoudiging, maatwerk en rechtszekerheid. De raden vragen dat voor een aantal aspecten het ontwerp van decreet wordt aangepast. In voorliggend advies dringen de raden aan op:

- Een verdere concretisering van het principe inzake trechtering van het proces (zie par. 5).
- Het inbouwen van meer garanties voor een 'afgeslankt' planteam (par.6).
- Een effectieve vermelding van enkele principes inzake participatie en aandacht voor volwaardige participatie in de praktijk (par. 7).
- Het bewaken van de specifieke rol van de plenaire vergadering (par. 8).
- Een volwaardige invulling van de rol van de strategische adviesraden (par. 9) en een heroverweging van de voorziene adviescommissie (par. 10).
- Een specifieke duiding van (en kader voor) de vereiste effectbeoordelingen (par. 11).
- Een verdere verduidelijking van de gewijzigde rol van de dienst m.e.r. (par. 12).
- Het voorzien van een duidelijke beslissing op het niveau van de scopingnota inzake het afsluiten van de effectbeoordeling indien er geen aanzienlijke milieueffecten worden verwacht (par. 13).
- Het inbouwen van meer garanties voor leesbare en beknopte effectrapporten (par. 14).
- Een duidelijker afbakening van de vereiste inhoud van een RUP (par.15).
- Een grondige herziening van het instrument van beheersverordening in het kader van de implementatie van niet ruimtelijk vertaalbare milderende maatregelen (par. 16).
- Het onderbouwen van een gewenste herziening van de stedenbouwkundige voorschriften op lange termijn (par. 17).
- Een grondig onderzoek naar de afstemming van het ontwerp van decreet met het decreet complexe projecten (par. 18).

III. ÉÉN GEÏNTEGREERD PROCES

5. Concretisering principe inzake trechtering. Het ontwerp van decreet (artikel 15) voorziet dat het geïntegreerde planningsproces zal bestaan uit verschillende fasen, waarbij het resultaat telkens geconsolideerd wordt in een document: 1° de startnota, 2° de scopingnota, 3° het voorontwerp RUP, 4° het ontwerp RUP en 5° het definitieve RUP. De verschillende fasen vormen een bestuurlijke keten waarbij binnen elke fase een vorm van inspraak of advisering georganiseerd wordt (zie schema bijlage 1).

⁶ In Vlaanderen worden zowel RUP's uitgewerkt die de realisatie van een specifiek (reeds goed onderzocht) project vergunningstechnisch mogelijk maken, als RUP's die voortvloeien uit een planologisch attest of die een kader creëren voor diverse projecten waarbij deze projecten nog niet op detailniveau zijn uitgewerkt (vb. afbakening stedelijke gebieden).

De raden ondersteunen de voorgestelde fasering van het geïntegreerde proces en vinden het positief dat aan elke fase een vorm van inspraak en rapportering gekoppeld wordt.⁷ Volgens de raden zal het ontwerp van decreet niet leiden tot een verkorting van het feitelijke planningsproces. Een kwalitatief proces maakt evenwel definitief goedgekeurde RUP's minder kwetsbaar voor juridische procedures. Hierin schuilt de opportuniteit tot 'versnelling'.

De raden ondersteunen het principe van 'trechtering'. Zoals terecht wordt aangehaald in de memorie van toelichting (pag. 39) is het - in het kader van een doelmatige besluitvorming - van groot belang dat de belanghebbenden gegevens en argumenten in een zo vroeg mogelijk stadium van het proces naar voren brengen.

De raden hebben echter wel bemerkingen bij de concrete invulling van dit principe in het ontwerp decreet. Artikel 15 stelt: *'Niemand kan in een bepaalde fase gegevens of bezwaren aanvoeren die op verwijtbare wijze niet in een inspraak- of adviesmoment in een vorige fase werden betrokken.'* De term 'op verwijtbare wijze' is een onduidelijk begrip dat in de praktijk aanleiding kan geven tot juridische discussies. Bovendien moet een evenwicht bewaakt worden tussen enerzijds goed burgerschap en het tijdig inbrengen van gegevens en argumenten en anderzijds voortschrijdend inzicht waarbij in functie van nieuwe inzichten nieuwe of gewijzigde argumenten kunnen worden ingebracht.

Er kan tevens een onderscheid worden gemaakt in het toepassen van dit principe door de 'burger' of 'de adviesinstantie'. Voor deze laatste zou het principe meer specifiek kunnen worden gesteld. De diverse adviesinstanties worden verwacht hun verantwoordelijkheid op te nemen en in een zo vroeg mogelijk stadium hun standpunt te formuleren.

De raden vragen om in het ontwerp van decreet een bepaling op te nemen inzake het principe van trechtering van het proces. De raden merken bovendien op dat het welslagen van 'trechtering' inherent verbonden is met de kwaliteit van het planningsproces. Indien onvoldoende aandacht gaat naar de kwaliteit van het proces, dan zal trechtering van het proces ook niet slagen.

6. Garanties inzake een afgeslankt planteam. Het ontwerp van decreet (artikel 14) voorziet dat het RUP zal worden opgemaakt door een planteam dat bestaat uit verschillende personen die werken in een samenwerkingsverband, waaronder minstens een ruimtelijke planner. Het planteam heeft een cruciale rol: het voert het geïntegreerde planningsproces, begeleidt de verschillende onderzoeken, integreert de tussentijdse resultaten in het planningsproces en zorgt voor een continue kwaliteitsbewaking.

De raden vragen allereerst verdere verduidelijking over wie het planteam zal aansturen. In het ontwerp van decreet is hieromtrent niets opgenomen. De raden verwijzen naar het decreet complexe projecten dat uitgaat van een procesverantwoordelijke.

Verder moet de mogelijkheid blijven bestaan dat RUP's worden opgemaakt door een ruimtelijke planner. De verplichting dat voor elk RUP het planteam moet bestaan uit meerdere personen betekent immers een verzwaring van de planlast ten aanzien van de huidige praktijk. De raden merken op dat de memorie van toelichting verduidelijkt dat het planteam kan bestaan uit 1 persoon. Dit wordt echter tegengesproken door de bepaling in artikel 14 dat het planteam *'bestaat uit verschillende personen die werken in een samenwerkingsverband'*. De raden vragen aldus om deze bepaling als volgt aan te passen in het ontwerp van decreet: *'het planteam kan bestaan uit verschillende personen ...'*

Een bijkomend aandachtspunt betreft de verplichting die in het ontwerp van decreet (artikel 15) is opgenomen dat de dienst m.e.r. deel moet uitmaken van het planteam (wanneer uit de

⁷ In het schema (pag. 25 memorie van toelichting) is sprake van 7 fasen en wordt melding gemaakt van een voorbereidende fase. Ook het openbaar onderzoek wordt als een aparte fase beschouwd. De raden vragen om dit verder te verduidelijken en stellen voor om in het decreet (artikel 15) duidelijk te stellen: *'Het geïntegreerd planningsproces bestaat uit vijf fasen, waarbij het resultaat geconsolideerd wordt in een van de volgende documenten'* Het is tevens wenselijk om het schematisch overzicht in die zin aan te passen.

scopingnota blijkt dat een milieueffectrapport moet opgemaakt worden).⁸ De raden vragen te verduidelijken dat 'deel uitmaken van het planteam' niet betekent dat de dienst m.e.r. verplicht aanwezig moet zijn op elke vergadering. Het is wel de bedoeling dat de dienst m.e.r. steeds uitgenodigd wordt en op de hoogte wordt gehouden van de evoluties in het planproces zodanig dat de kwaliteitsbeoordeling niet enkel nog op einde van rit maar gedurende het gehele planproces wordt meegenomen. Daarnaast moet het ook mogelijk zijn dat een erkend milieudeskundige deel uitmaakt van het planteam. Ook zij kunnen immers mee de kwaliteit van het iteratief planproces - waarbij de milieueffecten tijdig worden beoordeeld en geïntegreerd in het ruimtelijk planproces - bewaken. Verderop in dit advies formuleren de raden hun bemerkingen bij de gewijzigde rol van de dienst m.e.r (zie par. 11).

Tot slot moet de afstemming worden bewaakt tussen de rol van het planteam en alle andere actoren die betrokken worden in het proces. In de memorie van toelichting (pag. 30) worden volgende actoren benoemd: het politieke niveau, de adviesinstanties, de strategische adviesraden, de adviescommissie, het publiek en de stakeholders en andere partners. Wat deze laatste groep betreft stelt de memorie van toelichting dat *'ze betrokken kunnen worden om de krijtlijnen van het voorgenomen plan uit te tekenen.'*

IV. RUIME PARTICIPATIE

7. Concretisering principes inzake participatie. De raden vinden het positief dat het ontwerp van decreet veel aandacht heeft voor participatie en inspraak in elke fase van het proces. Het ontwerp van decreet voert een aantal nieuwe participatiemomenten in. Nieuw is bijvoorbeeld de opmaak van de startnota waar informatie en raadpleging van de bevolking is voorzien en waarbij minstens één participatie-moment moet worden georganiseerd (inclusief verslag). Ten aanzien van de voorziene integratie van de screening in de scoping formuleren de raden onder paragraaf 13 van dit advies hun bemerkingen.

De raden vragen om - naar analogie met het decreet complexe projecten - in het ontwerp van decreet enkele principes op te nemen inzake participatie (o.a. open communicatie, transparantie).⁹

Naast deze decretale verankering is het tevens van belang dat ook op het terrein kwalitatieve participatieprocessen worden nagestreefd. De raden hebben deze bezorgdheid reeds geuit voor het decreet complexe projecten. De manier waarop het participatietraject zal worden vorm gegeven – het ontwerp van decreet laat hier een grote vrijheid – is een bepalende factor. De raden benadrukken de waarde van codes goede praktijk en verwijzen onder meer naar de code goede praktijk participatie die in het kader van het decreet complexe projecten werd uitgewerkt.¹⁰ Het is tevens belangrijk dat het participatieproces open en transparant wordt gehouden en geen apart afspraken worden gemaakt die het proces kunnen beïnvloeden.

Ook de procesnota (waarin zal vastgelegd worden wie wanneer betrokken wordt in het planningsproces) en de handleiding zijn cruciaal in het uittekenen van een volwaardig participatie-traject. Het ontwerp van decreet (artikel 12) bepaalt dat de Vlaamse Regering een handleiding ter beschikking stelt die de procesaanpak van het geïntegreerde planningsproces verduidelijkt. De memorie van toelichting verwijst naar de routeplanner die is opgemaakt in het kader van het decreet complexe projecten.

⁸ Het ontwerp van decreet verplicht tevens dat de dienst veiligheidsrapportering deel uitmaakt van het planteam (in het geval uit de scopingnota blijkt dat een veiligheidsrapport moet opgemaakt worden).

⁹ Decreet van 25 april 2014 inzake de complexe projecten, artikel 5: '§ 1. De volgende principes staan centraal in de procesaanpak van de besluitvormingsprocedure : 1° het participatiebeginsel; 2° open communicatie en transparantie; 3° maatwerk inzake de concrete invulling van het proces; 4° geïntegreerde en oplossingsgerichte samenwerking; 5° gelijktijdige en geïntegreerde aanpak van de onderzoeken en de inspraak; 6° procesregie die door de actoren wordt gedragen.'

¹⁰ http://www.complexeprojecten.be/procesaanpak/documentatie/codes_goede_praktijk

8. Bewaak specifieke rol plenaire vergadering. Het ontwerp van decreet (artikel 23) gaat er van uit dat de Vlaamse Regering, het college of de deputatie kan beslissen om één of meerdere plenaire vergaderingen te organiseren. De memorie van toelichting verduidelijkt dat wordt afgestapt van een verplichte plenaire vergadering omdat een dergelijke vergadering niet altijd nuttig wordt geacht en omdat een verhoogde betrokkenheid van de adviesinstanties in een vroege fase wordt voorzien.¹¹ Hiermee wordt - volgens de memorie van toelichting - tegemoet gekomen aan de vraag naar flexibiliteit en aan de uitwerking van een efficiënt planningsproces voor elk soort van RUP.

De raden benadrukken de belangrijke rol van de plenaire vergadering in het trechteren van het proces. De diverse adviesinstanties worden op dit moment immers verplicht om hun rol te spelen en hun advies te formuleren en in onderling overleg te gaan over de diverse uitgebrachte adviezen. Dit is een belangrijke meerwaarde van de plenaire vergadering. Er wordt tevens een schriftelijk verslag gemaakt. De raden wijzen aldus op het belang om - indien er toch voor geopteerd wordt om geen plenaire vergadering te organiseren - een schriftelijk advies uit te brengen (cf. artikel 23 ontwerp van decreet). Deze adviezen zullen beschikbaar worden gesteld (ook tijdens het openbaar onderzoek).

9. Volwaardige strategische advisering. Het ontwerp van decreet (artikel 20) somt een aantal instanties op waaraan de Vlaamse Regering advies moet vragen over de startnota bij RUP's op Vlaams niveau. Het betreft onder meer SARO en Minaraad, de deputatie, de colleges van burgemeester en schepenen en de door de Vlaamse Regering aangewezen diensten. Vermits de startnota invulling geeft aan de bepaling van artikel 5.4 van de MER-richtlijn zouden deze instanties kunnen worden beschouwd als de instanties zoals bepaald in artikel 6.3 van de MER-richtlijn.¹² Dit zou dan impliceren dat al deze instanties betrokken moeten worden in alle fasen van het proces. De raden vragen hieromtrent verdere verduidelijking.

Het ontwerp van decreet (artikel 20) voorziet een advies van de SARO veel vroeger in het proces dan nu het geval is. De Vlaamse Regering zal advies vragen aan de SARO over de startnota. Momenteel formuleert de SARO zijn advies over het ontwerp van RUP.

De raden formuleren hierbij volgende bemerkingen:

- Ten eerste merken de raden op dat de adviestaak voldoende vroeg in het proces moet worden gesitueerd met name bij het uittekenen van de grote lijnen van het proces. Vanuit het belang van een strategisch advies is het evenwel noodzakelijk dat op dat moment voldoende informatie over het plan beschikbaar is. Dit is nog niet het geval voor de startnota. De raden vragen aldus om het advies van de strategische adviesraad te verschuiven naar later in het proces met name op het niveau van de scopingnota of op het niveau van het voorontwerp RUP en de ontwerp effectrapporten.
 - De raden wijzen op een inconsequentie in het procesverloop tussen de drie niveaus (gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk). Het ontwerp van decreet voorziet nu dat de Vlaamse Regering naast de SARO ook advies zal vragen aan de Minaraad. Deze keuze om op gewestelijk niveau de advisering van het ruimtelijk beleid (SARO) te verruimen met het milieubeleid (Minaraad) wordt niet doorgetrokken op provinciaal of gemeentelijk niveau. Bovendien is voor de provinciale en gemeentelijke RUP's de adviesrol van Procoro en Gecoro behouden op het niveau van het openbaar onderzoek.
10. Heroverweging rol adviescommissie. Het ontwerp van decreet voert een nieuwe adviescommissie in. Artikel 21 bepaalt dat het planteam beroep kan doen op een adviescommissie om knelpunten over methodologische aspecten van de scopingnota op te lossen. Dit wordt voorzien

¹¹ Memorie van toelichting: pag. 29 en pag. 44

¹² MER-richtlijn: artikel 6.3: *'De lidstaten wijzen de te raadplegen instanties aan, die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken zullen krijgen.'*

zowel voor gewestelijke, provinciale als gemeentelijke RUP's.

De raden vragen om deze bepaling te verduidelijken en onder meer de meerwaarde van de invoering van een nieuwe adviescommissie te duiden. Uitgaande van het belang van kwalitatieve processen is niet duidelijk waarom hier geopteerd wordt voor een externe instantie om een stap vooruit te kunnen zetten (cf. bindend advies). Bovendien moet deze commissie uitsluitend knelpunten over methodologische aspecten van de scopingnota oplossen; terwijl voor alle andere mogelijke knelpunten geen hulplijn wordt ingevoerd. De rol van deze nieuwe adviescommissie moet verder gekaderd worden binnen de algemene filosofie van het geïntegreerd planningsproces gericht op inspraak, draagvlak en participatie. Indien met deze 'adviescommissies' verder gebouwd wordt op de adviescommissie zoals voorzien in het kader van het DABM dringen de raden aan op een voorafgaandelijke grondige evaluatie van dit instrument.

V. EEN GEÏNTEGREERDE EFFECTBEOORDELING

11. Duiding en kader gewenste effectbeoordelingen. In het ontwerp van decreet (artikel 11) wordt de effectbeoordeling gedefinieerd als *'de effectonderzoeken en effectrapportages die noodzakelijk zijn om het RUP te onderbouwen of ter ondersteuning voor de te nemen beslissingen'*. De memorie van toelichting verwijst zowel naar de decretaal verplichte effectbeoordelingen (o.a. plan-m.e.r, ruimtelijke veiligheidsrapportage, passende beoordeling, watertoets) als de niet verplichte maar voor de onderbouwing van het RUP noodzakelijk geachte effectbeoordelingen (o.a. maatschappelijke kostenbatenanalyse).

De raden vragen om expliciet in het ontwerp van decreet (en dus niet enkel in de memorie van toelichting) op te nemen dat het geïntegreerde planningsproces een methodiek is om artikel 1.1.4 van de VCRO te realiseren (zoals ook terecht werd benadrukt in de conceptnota).¹³

Omdat het ontwerp van decreet opteert voor een ruime omschrijving van effectbeoordeling is een duidelijker kader nodig waarbij volgende elementen van belang zijn:

- Analooq aan het decreet complexe projecten (artikel 9) moet aangegeven worden dat het geïntegreerde effectenonderzoek in eerste instantie het ruimtelijk en het milieu gerelateerde effectenonderzoek op strategisch niveau omvat. Andere onderzoeken op strategisch niveau kunnen betrokken worden indien ze relevant zijn voor de beoordeling van het project. De startnota heeft een belangrijke rol te spelen in deze afbakening.
- Er is een onderscheid tussen algemene effecten (algemeen belang) en effecten op het individu (particulier belang) en de wijze waarop hier verder in het proces mee wordt omgegaan. Zo kunnen effecten op een individu minder sterk doorwerken in het planproces maar belangrijk zijn in het kader van de uitwerking van een flankerend beleid.
- Er is tevens een verschil in juridisch statuut tussen de verschillende effectbeoordelingen (o.a. belang van de passende beoordeling). In het decreet complexe projecten is geoordeeld om een specifieke passage inzake de passende beoordeling op te nemen.¹⁴ De raden stellen voor om deze bepaling ook op te nemen in het ontwerp van decreet.

¹³ Artikel 1.1.4: *'De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.'*

¹⁴ Decreet van 25 april 2014 betreffende de complexe projecten, artikel 9 3° alinea: *'Als het complexe project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, betekenisvolle effecten kan hebben op een speciale beschermingszone, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen ervan. Die passende beoordeling maakt een als dusdanig herkenbaar onderdeel uit van het milieugerelateerde effectenonderzoek.'*

De raden vragen specifiek aandacht voor het geval er een passende beoordeling moet worden opgemaakt maar geen plan-MER. Dit betekent bijvoorbeeld dat - in functie van trechtering (zie par. 5) - ook moet ingeschreven worden dat in een zo vroeg mogelijk stadium van het planningsproces inzicht moet ontstaan in de resultaten van de passende beoordeling (en niet alleen van de plan-m.e.r.). Ook inzake de beslissing inzake het afsluiten van de effectbeoordeling op het niveau van de scopingnota (zie par. 13) is een dergelijke uitspraak omtrent de passende beoordeling noodzakelijk.

12. Verduidelijking gewijzigde rol dienst m.e.r. Het ontwerp van decreet ambieert inzake RUP's een grondige wijziging van de rol van de dienst m.e.r. De beoogde rol van de dienst m.e.r is voor de raden evenwel niet volledig duidelijk. De raden wijzen op volgende onduidelijkheden:

- De raden vragen allereerst om in het ontwerp van decreet duidelijker te vermelden dat er geen formele goedkeuring van het plan-MER meer is voorzien en dit ook niet langer de rol is van de dienst m.e.r.¹⁵ De dienst m.e.r. krijgt een meer faciliterende rol namelijk wat betreft de kwaliteitsbeoordeling van het plan-MER.¹⁶ Het feit dat de dienst m.e.r. deel uitmaakt van het planteam en aldus betrokken wordt in het gehele planningsproces biedt heel wat opportuniteiten.
- De raden stellen tevens vast dat artikel 15 bepaalt dat (op het niveau van de scopingnota) de dienst m.e.r. zal *'bepalen'* in hoeverre een plan-MER zal moeten worden opgemaakt. In artikel 24 wordt verder gesteld dat op het niveau van het ontwerp RUP de dienst m.e.r. zal *'bevestigen'* dat er geen plan-MER moet worden opgemaakt. Het is zeer onduidelijk wat de beoogde juridische reikwijdte is van de termen *'bepalen'* en *'bevestigen'*.
- Bovendien merken de raden op dat op het einde van het proces (nl. op het niveau van het ontwerp plan) de dienst m.e.r. het plan-MER zal toetsen aan de inhoudsafbakening van het MER en de kwaliteit van het plan-MER zal beoordelen. De raden benadrukken dat in het ontwerp van decreet duidelijk moet worden vermeld dat *in alle fasen* van het proces zicht moet zijn op de beoordeling van de kwaliteit van het plan-MER. Er moet met andere woorden vermeden worden dat pas op het einde van het proces enige evaluatie en duiding zou gebeuren van de kwaliteit van het plan-MER. Deze beoordeling moet bovendien gebeuren door (in overleg met) het volledige planteam. In dit verband wensen de raden ook te benadrukken dat de m.e.r.-richtlijn bepaalt dat aan het einde van de rit een verklaring moet worden opgemaakt. De m.e.r.-richtlijn legt evenwel niet op dat dit door de dienst MER moet gebeuren.¹⁷
- De raden vragen tevens om voor wat betreft de bepaling *'ze toetsen aan de scopingnota, de vereiste gegevens en ze houden rekening met de adviezen, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden geformuleerd'* in het ontwerp van decreet (artikel 24) duidelijker te vermelden dat dit de rol is van het volledige planteam en niet enkel van de afgevaardigde van de dienst m.e.r.

13. Formele beslissing effectbeoordeling. Een specifiek aandachtspunt betreft de voorziene integratie van de screening in de scoping. Het ontwerp van decreet voorziet niet langer meer in een aparte screeningsprocedure waarin beoordeeld en beslist wordt in hoeverre een plan-MER moet opgemaakt worden. Deze screening zal onderdeel uitmaken van de scoping (waarbij

¹⁵ Enkel de definitieve goedkeuring van het RUP wordt beschouwd als een formele beslissing (genomen door de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad).

¹⁶ Memorie van toelichting, pag. 15.

¹⁷ M.e.r.-richtlijn: artikel 9: *'De lidstaten zien er op toe dat, wanneer het plan of programma wordt vastgesteld, de in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties, het publiek en elke uit hoofde van artikel 7 geraadpleegde lidstaat hiervan in kennis worden gesteld en dat hen onderstaande stukken beschikbaar worden gesteld: ... (b) een verklaring die samenvat hoe milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd en hoe, overeenkomstig artikel 8, met het volgens artikel 5 opgestelde milieuraapport, de volgens artikel 6 gegeven meningen [...] en de redenen samenvat waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, zulks in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld [...]'*

vastgelegd wordt wat in het plan-MER onderzocht moet worden).

De raden wijzen op de belangrijke impact van deze bepaling. Dit impliceert immers dat voor elk RUP een plan-m.e.r. proces moet worden opgestart terwijl momenteel voor het merendeel van de RUP's (90%) geen plan-MER moet worden opgemaakt.

Bovendien hebben de raden heel wat bedenkingen bij het feit dat het ontwerp van decreet bepaalt dat pas op het einde van het planningsproces (nl. bij de kwaliteitsbeoordeling van het plan-MER) een definitieve beslissing zal worden genomen in hoeverre effectief aan de plan-m.e.r. plicht moet voldaan worden. Dit betekent een belangrijke achteruitgang ten opzichte van de huidige werkwijze waarbij voor het merendeel van de RUP's in een zeer vroege fase een ontheffing wordt verleend. De raden stellen vast dat in de nota aan de Vlaamse Regering (pag. 3) staat vermeld: *'Indien er in de scopingfase geconcludeerd wordt dat er geen aanzienlijke (milieu-) effecten kunnen verwacht worden, wordt in principe de effectbeoordeling afgesloten.'* De raden dringen er op aan dit principe duidelijker te verankeren in het ontwerp van decreet. Verderop in dit advies (nl. par. 18) vragen de raden hieromtrent tevens afstemming met het decreet complexe projecten.

14. Garanties leesbare en beknopte effectrapporten. De raden hebben reeds meermaals gepleit voor transparante en leesbare rapporten. Een evaluatie toont immers aan dat *'heel wat MER-rapporten veel meer informatie bevatten dan nodig is om de doelstellingen van die rapportage te garanderen. Deze rapporten worden immers veelal uitbesteed, waarbij de opdrachtgever de onzekerheid terzake doorgaans vertaalt in een zeer exhaustief en technisch document.'* De raden ondersteunen de bevinding dat een effectieve en efficiënte plan-MER op geen enkele wijze omvangrijke documenten vereist. In functie van de participatie, de planning en de besluitvorming moet gestreefd worden naar heldere beknopte documenten.¹⁸

De raden stellen vast dat het ontwerp van decreet daartoe enkele aanzetten formuleert. Zo is er bijvoorbeeld de vooropgestelde kwaliteitsbeoordeling van het milieueffectrapport. Artikel 12 bepaalt verder: *'De effectrapporten bevatten de informatie zoals voorgeschreven in de toepasselijke regelgeving, met dien verstande dat naar de informatie die overeenkomstig de bepalingen van deze codex al in het ruimtelijk uitvoeringsplan is opgenomen, verwezen wordt in de effectrapporten'*. Voor de raden bevat het ontwerp van decreet evenwel onvoldoende garanties dat in de toekomst uitsluitend heldere, beknopte en leesbare effectrapporten zullen worden opgemaakt. Ook de niet technische samenvattingen zijn veel te uitgebreid.¹⁹ Het is wenselijk dat op basis van een grondige evaluatie een voorstel wordt uitgewerkt omtrent de gewenste inhoudsafbakening en opmaak van effectrapporten.

VI. VERBREIDING VAN HET INSTRUMENT RUP

15. Afbakening vereiste informatie. Het ontwerp van decreet (artikel 16) bepaalt welke elementen moeten vervat zijn in het RUP. Ten aanzien van de huidige regelgeving worden hier enkele nieuwe elementen toegevoegd.

De raden menen dat de gevraagde bijkomende informatie onvoldoende is afgebakend. Zo wordt bijvoorbeeld opgelegd dat elk RUP in de toekomst telkens de toestand van het leefmilieu, de natuur en *'andere feitelijke gegevens'* moet bevatten. Verder is sprake van *'een omschrijving van andere relevante beleidsplannen'* en *'monitoringsmaatregelen'*. Deze vage omschrijvingen kunnen leiden tot onzekerheid over de juridische robuustheid van een RUP aangezien het RUP niet de vereiste *'andere feitelijke gegevens'*, *'andere relevante beleidsplannen'* of *'monitoringsmaatregelen'* zou bevatten.

¹⁸ Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke plannen in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU. Eindrapport Arcadis: pag.306

¹⁹ Het Nederlandse platform participatie gaat uit van een niet technische samenvatting van maximaal 2 A4's.

16. Herziening instrument 'beheersverordening'. Het ontwerp van decreet introduceert het nieuwe instrument van de beheersverordening (artikel 11). Een beheersverordening is een verordening waarin beheersvoorschriften binnen de perimeter van het RUP worden vastgelegd voor de implementatie van niet ruimtelijk vertaalbare milderende maatregelen voorgesteld in het plan-MER. Dit instrument staat apart van het RUP maar doorloopt de gehele procedure (inclusief openbaar onderzoek).

De raden vinden het zeer belangrijk dat ook niet ruimtelijk vertaalbare milderende maatregelen die voorgesteld worden in het plan-MER kunnen geïmplementeerd worden. Dit faciliteert een meer integrale benadering. De raden betreuen dat onvoldoende is nagedacht hoe dit concreet kan gebeuren. Dit uitgangspunt wordt in het ontwerp van decreet enkel vertaald naar het nieuwe instrument 'beheersverordening' zonder daarbij de veelheid aan (bestaande) instrumenten in kaart te brengen. Een dergelijk instrument moet in een ruimere context worden gekaderd (o.a. decreet grond- en pandenbeleid, decreet landinrichting) waarbij een samenhangend antwoord wordt gezocht inzake (a) de problematiek van de waardevermindering, schadevergoedingen en eventuele aankoopplicht, (b) de relatie met de sectorale wetgeving, (c) de aandacht voor enerzijds verordenende voorschriften die veeleer van statische aard zijn en anderzijds deze die dynamisch en vlot aanpasbaar zijn en (d) de doelgerichte inzet van het instrument. Bovendien formuleren de raden verder volgende bemerkingen bij de voorziene beheersverordening:

- De memorie van toelichting geeft geen enkel voorbeeld van mogelijke beheersvoorschriften. Het is voor de raden aldus zeer onduidelijk hoe ruim deze beheersvoorschriften kunnen opgevat worden en in hoeverre het ontwerp van decreet voorziet dat ook beheersvoorschriften inzake verkeer, toegankelijkheid, bemesting, enz. kunnen opgelegd worden. De impact van een beheersverordening zou aldus zeer vergaand kunnen zijn.
- De raden benadrukken tevens dat inbreuken op stedenbouwkundige verordeningen (de beheersverordening wordt hiermee gelijkgesteld) strafrechtelijk gesanctioneerd worden conform artikel 6.1.1 van de VCRO. Eigenaars of houders van (zakelijke) rechten van de betrokken gronden of panden die niet over de vereiste financiële middelen en/of knowhow beschikken, en niet in staat zijn om de verordenende beheersmaatregelen (tijdig) uit te voeren, riskeren strafrechtelijk vervolgd te worden. Dit zijn zeer vergaande gevolgen.
- De raden merken op dat niettegenstaande in de definitie sprake is van '*beheersvoorschriften binnen de perimeter van het RUP*' de memorie van toelichting (pag.37) stelt dat de voorschriften in een beheersverordening niet hoeven beperkt te worden tot het plangebied van het RUP. De raden vragen verdere toelichting in hoeverre de perimeter van de beheersverordening zal afgestemd worden op de perimeter van het RUP.
- Het is ten slotte onduidelijk hoe de mogelijke beheersvoorschriften worden afgestemd met de stedenbouwkundige voorschriften die gericht kunnen zijn op bestemming, inrichting én beheer.

17. Herziening stedenbouwkundige voorschriften. Het ontwerp van decreet (artikel 18) bepaalt dat stedenbouwkundige voorschriften van die aard zijn dat ze een tijdelijk ruimtegebruik toelaten of dat een onderdeel van een voorschrift in werking treedt als de opgenomen voorwaarde vervuld is. De raden ondersteunen het feit dat stedenbouwkundige voorschriften gefaseerd in werking kunnen treden. De raden wijzen evenwel op de noodzaak van 'proportionaliteit' en 'redelijkheid'. Een stedenbouwkundig voorschrift kan niet afhankelijk worden gesteld van om het even welke voorwaarde. Minstens moet dit duidelijker ingebed worden binnen de ruimtelijke context.

Aanvullend stellen de raden vast dat in het kader van het ontwerp van decreet geen grondige aanpassing van de diverse gebiedsbestemmingscategorieën wordt doorgevoerd (artikel 18). Niettegenstaande de memorie van toelichting verduidelijkt dat de voorgestelde wijzigingen uitsluitend technisch van aard zijn, stellen de raden echter vast dat de omschrijving inzake

gemengd openruimtegebied als volgt gewijzigd wordt: *‘gemengd openruimtegebied: waarbij natuurbeschoud, bosbouw, ~~landschap~~, onroerend erfgoed, landbouw en recreatie nevensgeschikte functies zijn.’* De raden kunnen deze wijziging niet ondersteunen. Uitgaande van de omschrijving van onroerend erfgoed in het Onroerenderfgoeddecreet - met name *‘het geheel van archeologische sites, monumenten, cultuurhistorische landschappen en stads- en dorpsgezichten’* – is het duidelijk dat de impact hiervan veel verder gaat dan een louter technische aanpassing.

De raden vragen om in de toekomst - op basis van een grondige evaluatie - werk te maken van een aanpassing van de bestemmingscategorieën en verwijzen hieromtrent naar enkele recente SARO-adviezen over de ontwerp AGNAS-RUP's.²⁰

VII. AFSTEMMING COMPLEXE PROJECTEN

18. Nood aan verdere afstemming decreet complexe projecten. Afsluitend wensen de raden nog kort in te gaan op de afstemming van het ontwerp van decreet met het decreet complexe projecten. In beide decreten wordt immers een procedure vastgelegd inzake de opmaak van RUP's. In het kader van het arrest nr. 114/2013 van het Grondwettelijk Hof is het belangrijk te bewaken dat geen ongelijkheid tussen die twee sporen ontstaat.²¹

Zo merken de raden bijvoorbeeld op dat het ontwerp van decreet (artikel 24) bepaalt dat de Vlaamse Regering het ontwerp van gewestelijk RUP's (samen met het ontwerp van effectbeoordelingsrapporten) onderwerpt aan een openbaar onderzoek dat minstens moet worden aangekondigd door een bericht in het Belgisch Staatsblad. Het decreet en het besluit complexe projecten voorzien daarentegen een veel ruimere informatieverstrekking: naast publicatie in het Belgisch Staatsblad moet het openbaar onderzoek (over het ontwerp van voorkeursbesluit of projectbesluit) ook gepubliceerd worden in ten minste drie dagbladen, op diverse websites en moet het aangeplakt worden.

Het decreet complexe projecten stelt verder dat tijdens het openbaar onderzoek in de onderzoeksfase het publiek zich kan uitspreken over het ontwerp van voorkeursbesluit en de effectonderzoeken waaronder het *goedgekeurde* MER.

De verschillen tussen beide procedures gaan verder. Eerder in dit advies formuleerden de raden hun bedenkingen bij het feit dat er geen ontheffing meer is voorzien inzake de plan-MER (zie par. 13). In het licht van het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel moet de vraag gesteld worden waarom een aanvraag inzake ontheffing van plan-MER specifiek uitgesloten wordt voor RUP's die opgemaakt worden volgens het VCRO-spoor, terwijl dergelijke ontheffingsaanvraag mogelijk blijft voor de opmaak van een RUP via het decreet complexe projecten (en in se voor alle andere plannen en programma's).

De raden dringen er op aan dat de Vlaamse Regering voorgaande bemerking verder grondig onderzoekt en in functie van de resultaten eventuele aanpassingen doorvoert aan voorliggend ontwerp van decreet.

²⁰ Zie o.a. SARO 2012|020. Advies van 19 december 2012 over wijzigingen aan het besluit typevoorschriften en het besluit concordanties. www.sarovlaanderen.be

²¹ Bij arrest nr. 114/2013 vernietigde het Grondwettelijk Hof midden 2013 artikel 7.4.1/2 van de VCRO. Het Grondwettelijk Hof is van oordeel dat met de decretale validatie van de RUP's op een onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid van inspraak van belanghebbenden bij de totstandkoming van de betrokken RUP's.

Bijlage 1: Schema geïntegreerd planningsproces

