

DE INTEGRATIE VAN DE PLAN-M.E.R. IN EEN RUP NA HET DECREET VAN 1 JULI 2016



Pieter-Jan Defoort, LDR Advocaten,
Erkend ruimtelijk planner

Het decreet van 1 juli 2016 beoogt de procedures voor de plan-m.e.r. en een RUP beter op elkaar af te stemmen. De m.e.r. wordt geïntegreerd in de RUP-procedure, wat het 'geïntegreerd planproces' wordt genoemd. Daarnaast beoogt het decreet een betere doorwerking van de resultaten van de m.e.r. in het RUP. Hiermee probeert de decreetgever een antwoord te bieden op de talrijke schorsingen en vernietigingen van RUP's door de Raad van State. In deze bijdrage wordt eerst een kort overzicht gegeven van het geïntegreerde planproces. Vervolgens worden de nieuwe maatregelen over de doorwerking van de m.e.r. in het RUP grondig geanalyseerd en kritisch geëvalueerd. Uit de evaluatie zal blijken dat het decreet op een aantal punten een oplossing biedt voor bepaalde problemen die zijn gebleken uit de rechtspraak van de Raad van State, maar ook dat het decreet op één essentieel punt blijkt te falen.

I. INLEIDING: SITUERING VAN HET DECREET

1 Op 19 augustus 2016 verscheen in het *Belgisch Staatsblad* het decreet 1 juli 2016 'tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectenrapportage en andere effectenbeoordelingen in het planingsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten'. De datum van de inwerkingtreding van het decreet is te bepalen door de Vlaamse Regering¹.

Het decreet is een volgende stap in de zoektocht van de Vlaamse overheid om

de processen van effectbeoordelingen – inzonderheid de m.e.r. – en RUP beter op elkaar af te stemmen. De memorie van toelichting schetst de historiek van dit moeilijke wetgevende proces dat er een is van veelvuldig vallen en (proberen) op (te) staan².

In 2008 werd met een besluit van de Vlaamse Regering het integratiespoor voor RUP's ingevoerd, met als doelstelling de planmilieueffectrapportage efficiënter te koppelen aan de procedure van het RUP. Bij de invoering van het besluit werd de mogelijkheid gegeven om te kiezen voor het zogenaamde generieke spoor voor de planmilieueffectrapportage of het integra-

¹ Art. 66.

² MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 5-6. Zie hierover o.a. H. SCHOUKENS, N. MOSKOFIDIS en J. DE MULDER, *Handboek Milieueffectrapportagerecht*, Brugge, die Keure, 2016, 531-548; J. BOUCKAERT, B. SCHELSTRAETE en J. DUBRULLE, "Milieueffectbeoordeling in Vlaanderen (deel 1 plan-MER)", *T.Gem.* 2014, afl. 2, 92-94; J. GOOSSENS en L. VANDENHENDE, "Rechtshersteldecreet beoogt (opnieuw) integratiespoor-RUP's te redden", *RW* 2014-15, 1203-1223; H. SCHOUKENS, "De ondraaglijke lichtheid van milieueffectrapportage: einmal ist keinmal?", *TROS* 2014, afl. 76, (21-41) 36-39 en B. VANDROMME, "De plannende overheden terug op het rechte (generieke) spoor gebracht. Of stoot de ezel zich tweemaal aan dezelfde steen? Even recapitulieren", *TROS* 2014, afl. 75, 59-63.

tiespoor, dat was gericht op de integratie tussen beide procedures voor RUP's. Naast het integratiespoor bleef het generieke spoor van kracht, de initiatiefnemende overheid kon kiezen tussen een van de beide procedures. Een verschil in de publicatievereisten voor het publiek tussen het integratiespoor en het generieke spoor lag aan de basis van de arresten van de Raad van State, die hierin een schending zag van het gelijkheidsbeginsel op het vlak van inspraakmogelijkheden³. Het Vlaams Parlement probeerde de gevolgen van de arresten van de Raad van State te remediëren met een zogenaamd 'validatiedecreet'⁴. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat het validatiedecreet er ten onrechte van uitging dat inspraakmogelijkheid een loutere "vormvereiste" is en vernietigde het decreet omwille van strijdigheid met

het Verdrag van Aarhus en discriminatie op het vlak van inspraakmogelijkheden⁵. Hierdoor kwam de wettigheid in het gedrang van RUP's die het integratiespoor hadden gevolgd⁶. Om dreigende rechtsonzekerheid voor RUP's en vergunningen te voorkomen⁷, keurde het Vlaams Parlement een tweede hersteldecreeet goed⁸. Afhankelijk van de stand van zaken van de betrokken RUP's (plan-MER al dan niet goedgekeurd, RUP al dan niet vastgesteld) voorziet het decreet in een andere oplossing. Daarnaast kon de RUP-procedure ook worden herstart gebruikmakend van het generieke spoor voor de planmilieueffectrapportage. Het Integratiespoorbesluit was intussen reeds opgeheven bij besluit van de Vlaamse Regering van 7 februari 2014 'houdende opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april

2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan⁹.

2 De bovenvermelde juridische problemen en de uitdrukkelijke wens om de effectbeoordeling¹⁰ te integreren in het planningsproces, zijn de rechtstreekse aanleiding geweest om met het decreet van 1 juli 2016 een nieuw integratiespoor uit te werken. Bij de uitwerking van dit nieuw integratiespoor wordt tevens geprobeerd te remediëren aan bestaande knelpunten inzake integratie die blijken uit de ervaring van de afgelopen tien jaar m.b.t. planmilieueffectrapportage en RUP's. De memorie van toelichting¹¹ geeft de resultaten weer van een evaluatie over de werking van het integratiespoor¹², van een rechtsvergelijkende studie over de toepassing van de Plan-m.e.r.-richtlijn in de ruimtelijke planning¹³, en van een conceptnota van de Vlaamse Regering¹⁴. Uit die evaluaties kwam sterk naar voren dat de processen van m.e.r. en RUP onvoldoende geïntegreerd waren, zowel in tijdverloop als qua administratieve organisatie, dat de participatiemogelijkheid van burgers onvoldoende was, dat de wetgeving en het proces te formalistisch en te detaillistisch waren, en dat de regelgeving onvoldoende mogelijkheden bood om de milderende of begeleidende maatregelen uit de m.e.r. in een RUP te verankeren.

Daarnaast maakt de memorie van toelichting een analyse van de oorzaken van de talrijke schorsingen en/of vernietigingen van RUP's door de Raad van State¹⁵. De memorie wijst diverse oorzaken aan, zoals het onvoldoende bestuderen in het plan-MER van alle redelijke alternatieven; het onvoldoende bestuderen in het plan-MER van sommige effecten en het openlaten van onzekerheden op planniveau; het onvoldoende motiveren in het RUP van de keuze voor een minder milieuvriendelijk alternatief, de wijze waarop

3 GwH 31 juli 2013, nrs. 114/2013 en 115/2013.

4 Decr. 11 mei 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft, BS 6 juni 2012.

5 RvS 12 augustus 2011, nr. 214.791, Peleman (schorsing) en RvS 10 september 2012, nr. 220.536, Peleman (annulatie).

6 Het zou om een 70-tal RUP's gaan.

7 Via excepties van onwettigheid op grond van art. 159 Gw. (bv. RvVb 15 oktober 2013, nr. A/2013/0598).

8 Decr. 25 april 2014 houdende het rechtsherstel van ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de planmilieueffectrapportage werd opgesteld met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan, BS 12 mei 2014.

9 BS 24 maart 2014.

10 Ook andere effectbeoordelingen, zoals de passende beoordeling, e.a. (zie verder nrs. 3 en 4).

11 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 6-8.

12 Bevraging in het kader van de evaluatie van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een RUP. Eindrapport: Achtergrond en overzicht resultaten bevraging, 2012, uitgevoerd door Antea in opdracht van het departement RWO.

13 Arcadis 2009. Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER-richtlijn in ruimtelijke planning in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU, eindrapport. Opdracht: Vlaamse overheid, departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed. www.ruimtelijkeordering.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/8514/Studie-over-de-wetgeving-en-de-toepassing-van-de-plan-MER-Richtlijn-in-ruimtelijke-planning-in-de-praktijk-in-een-aantal-lidstaten-van-de-EU.

14 Conceptnota 29 november 2013 (VR 2013 2111 DOC.1338.1).

15 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 9.

rekening gehouden wordt met de voorgestelde alternatieven uit het plan-MER; de onvoldoende (rechtszekere) vertaling van de resultaten en voorgestelde effectmilderende, compenserende en flankerende maatregelen uit het plan-MER naar het verordenende instrumentarium van het RUP, namelijk bestemmingswijzigingen en stedenbouwkundige voorschriften, wat wijst op onvoldoende garanties inzake uitvoering van deze maatregelen; het doorschuiven van de vertaling van de milieueffectmilderende maatregelen en flankerend beleid naar het projectniveau (vergunningen); het feit dat het ontwerp-plan-MER goedgekeurd en afgesloten wordt voor de voorlopige vaststelling van het RUP, waardoor wijzigingen aan het RUP (als resultaat van het openbaar onderzoek) die gevolgen hebben op milieueffecten, niet meer doorgevoerd kunnen worden, omdat het plan-MER afgesloten (goedgekeurd) is. Samengevat stelt de memorie van toelichting dat de oorzaken voor de knelpunten, die enerzijds te maken hebben met procesgerelateerde aspecten en anderzijds met eerder inhoudelijke aspecten, vaak gekoppeld zijn aan problemen met de afstemming tussen de instrumenten van de ruimtelijke uitvoe-

ringsplanning en de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen.

Vanuit een analyse van het wettelijke kader kiest de decreetgever er doelbewust voor¹⁶ om het geïntegreerde proces voor effectbeoordelingen en het RUP volledig in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) te voorzien. Het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) blijft belangrijk voor de principes van de plan-m.e.r.-plicht en de inhoud van de m.e.r., alsook voor de m.e.r.-procedure die niet is gekoppeld aan een RUP¹⁷.

B De doelstellingen en de krachtlijnen van het decreet staan uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting.

De doelstelling is te komen tot een geïntegreerd planningsproces, waarbij het RUP het resultaat is van een ruimtelijk planningsproces en geïntegreerde effectbeoordelingen. De onderbouwende effectbeoordelingen zijn in eerste instantie de planmilieueffectrapportage, de ruimtelijke veiligheidsrapportage, de passende beoordeling, de mobiliteits-effectenrapportage, de watertoets en het

landbouweffectenrapport. De processen voor de onderbouwende effectbeoordelingen worden via het decreet van 1 juli 2016 geïntegreerd in het ruimtelijke planningsproces. Het is de bedoeling dat die integratie bijdraagt tot een betere onderbouwing van het RUP, een betere afstemming van het onderzoek van deze effectbeoordelingen, het vermijden van onnodige rapportages of informatie, een betere doorwerking van de maatregelen die voorgesteld worden in deze effectbeoordelingen en een groter draagvlak door een efficiënte en maatgerichte participatie in het planningsproces¹⁸.

Het decreet gaat uit van vier krachtlijnen¹⁹, om te komen tot een geïntegreerd planningsproces met de volgende kenmerken²⁰:

1. integratie van het proces van screening en scoping bij de plan-m.e.r.;
2. optimalisatie van de participatie;
3. continue kwaliteitsbeoordeling van de onderbouwende effectenbeoordelingen;
4. afstemming tussen de effectenbeoordelingen en het RUP;
5. mogelijkheid tot aanpassing van de ontwerp-m.e.r. na het openbaar onderzoek.

De huidige bijdrage behandelt in hoofdzaak het vierde punt: de afstemming tussen de effectenbeoordelingen en het RUP.

De andere punten hebben betrekking op het proces. Het is niet de bedoeling om met deze bijdrage een diepgaande analyse te maken van het nieuwe proces: hiervoor ontbreekt de ruimte. Om de lezer toch enig inzicht te geven in de nieuwe filosofie van het geïntegreerde proces, volgt hierna eerst een beknopte beschrijving van de nieuwe procedure²¹. Daarna volgt een diepgaande bespreking van de nieuwe instrumenten voor de doorwerking van de effectenbeoordeling in het RUP.

16 Zie voor de overwegingen voor die keuze MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, (10-12) 12.

17 Decr. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. De procedure en inhoudelijke regeling voor milieueffect- en veiligheidsrapportage was voorheen vastgelegd in Titel IV van het DABM (art. 4.1.1 e.v.). Zie hierover H. SCHOUKENS, N. MOSKOFIDIS en J. DE MULDER, *Handboek Milieueffectrapportagerecht*, Brugge, die Keure, 2016, 440-522; J. BOUCKAERT, B. SCHELSTRAETE en J. DUBRULLE, "Milieueffectbeoordeling in Vlaanderen (deel 1 plan-MER)", *T.Gem.* 2014, afl. 2, 75-111 en H. SCHOUKENS, "Milieueffectrapportage in de rechtbank: van lastpost tot motor van duurzame ontwikkeling? (Deel 2)", *TROS* 2012, 197-227.

18 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 17.

19 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 18-21. Het gaat om de volgende krachtlijnen:

- integratie van het RUP-planningsproces en de onderbouwende effectenbeoordelingen;
- optimaliseren van de participatie;
- minder formalisme;
- versterken van beleidsverantwoordelijkheid van de lokale besturen.

20 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 22-29.

21 Voor een gedetailleerde beschrijving van het geïntegreerde planningsproces kan worden verwezen naar MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 29-39.

II. DE NIEUWE GEÏNTEGREERDE PROCEDURE VOOR RUP'S

4 Het nieuwe artikel 2.2.1, § 1, eerste lid VCRO²² stelt dat een RUP het resultaat is van een ruimtelijk planningsproces waarbij de effectbeoordelingen procedureel en inhoudelijk geïntegreerd worden in het proces, 'het geïntegreerd planningsproces' genoemd. Dit komt in de plaats van de vroegere opeenvolgende procedures voor enerzijds de m.e.r. en anderzijds het RUP.

Het geïntegreerd planproces bestaat uit drie deelprocessen²³:

- het deelproces voor de opmaak van het RUP zelf;
- het deelproces voor de uitvoering van de onderbouwende effectbeoordelingen (voornamelijk plan-m.e.r., maar ook andere effectbeoordelingen, zoals passende beoordeling, MOBER ...);
- de participatie als deelproces: adviesinstanties, adviesraden en de bevolking.

De Vlaamse Regering stelt een handleiding ter beschikking die de procesaanpak van het geïntegreerde planningsproces verduidelijkt²⁴.

De procedure en de termijnen voor de opmaak van de effectbeoordelingen zijn geregeld in hoofdstuk II 'Ruimtelijke Uitvoeringsplannen' van de VCRO. Voor de overige aspecten van de effectbeoordelingen gelden de relevante bepalingen van het DABM²⁵.

De inhoud van de effectrapporten wordt bepaald door de toepasselijke regelgeving²⁶. De memorie van toelichting verwijst naar een aantal wettelijk vastgelegde effectbeoordelingen, zoals de plan-m.e.r., de ruimtelijke veiligheidsrapportage, de passende beoordeling, de watertoets, het mobiliteitseffectenrapport (MOBER) en de landbouwimpactanalyse. Daarnaast zijn er effectbeoordelingen die geen wettelijke grondslag hebben maar die kunnen bijdragen tot een goede afweging van ver-

schillende keuzemogelijkheden tijdens het planproces, zoals een maatschappelijke kosten-batenanalyse of de zorgplicht uit het Onroerenderfgoedbesluit²⁷.

Het nieuwe artikel 2.2.3 VCRO²⁸ introduceert het 'planteam' als spil in het geïntegreerde planningsproces. Het planteam kan bestaan uit verschillende personen die werken in een samenwerkingsverband, waaronder minstens een ruimtelijk planner. Het planteam voert het geïntegreerde planningsproces, begeleidt de verschillende onderzoeken, integreert de tussentijdse resultaten in het planningsproces en zorgt voor een continue kwaliteitsbewaking. De Vlaamse Regering kan de voorwaarden bepalen waaraan een of meer fysieke personen of rechtspersonen, of een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk bestuur moeten voldoen om te kunnen worden aangewezen als ruimtelijk planner. Die voorwaarden kunnen onder meer variëren naargelang van het planningsniveau of naargelang van de grootte en de aard van de gemeente wat het gemeentelijke niveau betreft.

5 Het geïntegreerde planningsproces bestaat uit meerdere fasen²⁹:

1. de voorbereidende fase: aanduiding van het planteam;
2. de opmaak van een startnota en een procesnota. De startnota wordt onderworpen aan een raadpleging van het publiek, adviesinstanties en adviesraden;
3. dit leidt tot de opmaak van een scopingnota;
4. de volgende stap is de opmaak van een ontwerp-RUP en een ontwerp van de uitgevoerde effectbeoordelingen;
5. hierover wordt een openbaar onderzoek gehouden;
6. tot slot volgt de definitieve beslissing over het RUP en de definitieve kwaliteitsbeoordeling³⁰ van de uitgevoerde effectbeoordelingen.

22 Ingevoerd door art. 13 Decr. 1 juli 2016.

23 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 22.

24 Art. 2.2.1, § 2 VCRO, zoals ingevoegd door art. 13 Decr. 1 juli 2016.

25 De relevante bepalingen worden opgesomd in art. 2.2.1, § 1, tweede lid VCRO.

26 Art. 2.2.1, § 1, derde lid VCRO.

27 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 18-19

28 Ingevoegd door art. 15 Decr. 1 juli 2016.

29 Voor een schematisch overzicht van de verschillende documenten en de procedure, zie MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 31. Art. 2.2.4, § 1, eerste lid VCRO (ingevoegd door art. 16 Decr. 1 juli 2016) bepaalt dat het geïntegreerde planningsproces uit vijf fasen bestaat, waarbij het resultaat telkens wordt geconsolideerd in een van de volgende documenten: 1) de startnota; 2) de scopingnota; 3) het voorontwerp van RUP; 4) het ontwerp van RUP en 5) het definitieve RUP.

30 Dit begrip wordt als volgt gedefinieerd in art. 1.1.2, 8^o/1 VCRO, zoals ingevoegd door art. 12, 5^o Decr. 1 juli 2016:

“8^o/1 kwaliteitsbeoordeling: de kwaliteitsbeoordeling van de effectrapportages door de diensten, bevoegd voor milieueffectrapportage en veiligheidsrapportage, waarin wordt beoordeeld of de effectrapportages voldoen aan de essentiële kenmerken, vermeld in artikel 4.1.4, §2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, door:

a) vast te stellen dat geen milieueffectrapport of ruimtelijk veiligheidsrapport vereist is;

b) de inhoudsafbakening van het milieueffectrapport of ruimtelijk veiligheidsrapport te bepalen en het milieueffectrapport of ruimtelijk veiligheidsrapport daaraan te toetsen;”

Stap 1: Samenstelling van het planteam

6 Het planteam wordt samengesteld door de Vlaamse Regering voor gewestelijke RUP's³¹, door de deputatie voor provinciale RUP's³² en door het college van burgemeester en schepenen voor gemeentelijke RUP's³³.

In het planteam moet minstens een ruimtelijk planner zetelen³⁴. Als in een latere fase uit de scopingsnota blijkt dat een MER of een ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt, moet de dienst bevoegd voor Milieueffectrapportage respectievelijk de dienst bevoegd voor Veiligheidsrapportage deel uitmaken van het planteam in functie van de effectenrapportage³⁵.

De basissamenstelling bestaat uit ambtenaren in dienst van de initiatiefnemende overheid van het RUP, een of meerdere ruimtelijke planners, en een afgevaardigde van de dienst Mer of de dienst Veiligheidsrapportage als een MER of een ruimtelijk veiligheidsrapport nodig is. Dit basisplanteam gaat na of het planteam best nog wordt uitgebreid met ambtelijke

vertegenwoordigers die het planningsproces of de effectenbeoordeling begeleiden, bijvoorbeeld waterbeheerders voor de watertoets, het agentschap voor Natuur en Bos voor de passende beoordeling, het departement Landbouw en Visserij en de Vlaamse Landmaatschappij voor de landbouwimpactstudie, het departement Mobiliteit en Openbare Werken voor mobiliteitseffecten, het agentschap voor Onroerend Erfgoed, enz. Soms kan het planteam heel beperkt zijn, vooral bij sommige lokale RUP's³⁶.

Stap 2: Opmaak van een startnota en een procesnota

7 Artikel 2.2.1, § 1, vierde lid VCRO bepaalt dat in functie van het geïntegreerde planningsproces een *procesnota* wordt opgesteld die het volledige verloop van het planningsproces beschrijft. Het is een informatief en evolutief document dat in de loop van het planningsproces kan worden aangevuld. De procesnota geeft aan hoe het proces zal verlopen en bevat informatie over 1) welke actoren betrokken worden bij het planningsproces, op welke wijze de participatie georganiseerd zal

worden en hoe omgegaan wordt met de resultaten van de participatie, en 2) hoe en wanneer de informatieverstrekking zal verlopen als ze niet geregeld wordt door de Vlaamse Regering. De procesnota en de aangevulde procesnota worden op dezelfde wijze gepubliceerd³⁷. De procesnota is een informatief document en fungeert eveneens als een soort verslaggeving van het planningsproces³⁸.

Artikel 2.2.4, § 2 VCRO beschrijft in detail wat de *startnota* allemaal bevat. Het gaat o.a. over de volgende punten:

- een beschrijving en verduidelijking van de doelstellingen van het voorgenomen RUP;
- een afbakening van het plangebied of de plangebieden;
- een beknopte beschrijving van de onderzochte alternatieven, met de voor- en nadelen ervan;
- een beschrijving van de te onderzoeken effecten en van de inhoudelijk aanpak van de effectbeoordelingen, met inbegrip van de methodologie, zoals bepaald door de van toepassing zijnde wetgeving. In voorkomend geval wordt onderbouwd aangegeven dat er geen aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn en dat geen MER is vereist³⁹;
- een overzicht van de instrumenten die samen met het RUP zullen worden ingezet, voor zover al bekend⁴⁰.

De startnota is geen ontwerpplan waarover al beslissingen zijn genomen. Het is belangrijk dat er nog genoeg vrijheidsgraden in de startnota open blijven, zodat adviesinstanties en andere participanten de mogelijkheid hebben tot inbreng in het plan⁴¹.

De initiatiefnemende overheid⁴² vraagt adviezen over de startnota en raadpleegt de bevolking over de startnota, met minstens één participatiemoment, waarvan

31 Art. 2.2.7, § 1, eerste lid VCRO, ingevoegd door art. 21 Decr. 1 juli 2016.

32 Art. 2.2.12, § 1, eerste lid VCRO, ingevoegd door art. 28 Decr. 1 juli 2016.

33 Art. 2.2.18, § 1, eerste lid VCRO, ingevoegd door art. 36 Decr. 1 juli 2016.

34 Art. 2.2.3, eerste lid VCRO, ingevoegd door art. 15 Decr. 1 juli 2016.

35 Art. 2.2.4, § 3, tweede lid VCRO, ingevoegd door art. 16 Decr. 1 juli 2016.

36 Zie hierover meer in MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 32-33, 37-39 en 45.

37 Art. 2.2.1, § 1, vijfde lid VCRO. De Vlaamse Regering bepaalt op welke wijze dit gebeurt (art. 2.2.4, § 4 VCRO).

38 Zie voor meer informatie over de procesnota MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 33 en 44.

39 Dit komt overeen met de vroegere screeningsnota (zie over screening H. SCHOUKENS, N. MOSKOFIDIS en J. DE MULDER, *Handboek Milieueffectrapportagerecht*, Brugge, die Keure, 2016, 469-488; J. BOUCKAERT, B. SCHELSTRAETE en J. DUBRULLE, "Milieueffectbeoordeling in Vlaanderen (deel 1 plan-MER)", *T.Gem.* 2014, afl. 2, 85-87 en H. SCHOUKENS, "MER-screening bij RUP's: puberale groeipijpen of lastige wetten?", *TROS* 2015, 215-236).

40 Zie over die nieuwe instrumenten uitgebreid Hoofdstuk III van deze bijdrage (nrs. 12 e.v.).

41 Zie over de startnota MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 33 en 44.

42 De Vlaamse Regering, de deputatie of het college van burgemeester en schepenen voor resp. een gewestelijk, een provinciaal of een gemeentelijk RUP.

een verslag wordt gemaakt. Het publiek krijgt gedurende zestig dagen de tijd voor het bezorgen van reacties aan de plan-nende overheid⁴³.

De Vlaamse Regering bepaalt op welke wijze de startnota wordt gepubliceerd⁴⁴.

Stap 3: Opmaak van een scopingnota

8 Artikel 2.2.4, § 3 VCRO beschrijft de scopingnota.

- De nota bouwt voort op de startnota en bevat minstens dezelfde onderdelen als de startnota. De scopingnota bepaalt de te onderzoeken ruimtelijke aspecten en de effectbeoordelingen die moeten worden uitgevoerd, als ook de methode ervan. Bij de opmaak wordt rekening gehouden met de adviezen en het resultaat van de participatie.
- De diensten bevoegd voor Milieueffectrapportage en Veiligheidsrapportage integreren hun kwaliteitsbeoordeling over de inhoudsafbakening van het plan-MER conform artikel 4.2.8, § 6 DABM, respectievelijk van het ruimtelijk veiligheidsrapport conform artikel 4.4.2, § 3 DABM in de scopingnota. Uiterlijk vóór de voorlopige vaststelling van het ontwerp

van ruimtelijk uitvoeringsplan wordt in de scopingnota door de dienst bevoegd voor Milieueffectrapportage respectievelijk Veiligheidsrapportage bepaald of een milieueffectrapport respectievelijk ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt. De beslissing dat er geen plan-MER of geen ruimtelijk veiligheidsrapport nodig is, komt overeen met de huidige 'screeningsbeslissing'⁴⁵. Zoals reeds gezegd, maken de dienst bevoegd voor Milieueffectrapportage respectievelijk Veiligheidsrapportage deel uit van het planteam in functie van de effectrapportage, indien uit de scopingnota blijkt dat een MER of een ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt⁴⁶.

- De scopingnota is samen met de procesnota de leidraad voor het verdere verloop van het geïntegreerde planningsproces, die leidt tot de opmaak van het voorontwerp van RUP. De scopingnota kan tijdens het geïntegreerde planningsproces aangevuld worden. De aangevulde scopingnota wordt op dezelfde wijze gepubliceerd als de oorspronkelijke scopingnota. De Vlaamse Regering bepaalt op welke wijze de scopingnota wordt gepubliceerd⁴⁷.

Stap 4: Opmaak van het (voor)ontwerp-RUP en de onderbouwende effectbeoordelingen

9 Na de scopingnota zorgt het planteam voor de uitwerking van het (voor)ontwerp van RUP en de effectbeoordelingen.

Hierbij wordt het plan verder uitgewerkt samen met de effectbeoordelingen en eventuele andere onderzoeken die relevant worden geacht. Alternatieven worden onderzocht op hun ruimtelijke en andere effecten en op de doelstellingen van het plan. Eventueel kunnen bepaalde alternatieven verlaten worden op basis van de beoordelingen of kunnen nieuwe varianten worden toegevoegd (altijd onderbouwd met effectbeoordelingen). Het volledige planteam is hierbij betrokken en indien nodig kunnen zelfs nieuwe instanties opgenomen worden in het proces. Gedurende dit iteratieve planningsproces kan het planteam zowel de scopingnota als de procesnota wijzigen. De nieuwe versies van deze nota's zijn openbaar raadpleegbaar (bv. via het internet). De Vlaamse Regering kan hiervoor nadere regels vastleggen. In bepaalde planningsprocessen is het mogelijk dat de scope van het plan in de loop van het proces substantieel wijzigt (bv. nieuwe alternatieven die voorgesteld worden, een uitbreiding van het geografische RUP-gebied enz.). In dat geval moet worden nagegaan of een (nieuwe) raadpleging over de scopingnota moet worden georganiseerd⁴⁸.

De Vlaamse Regering, de deputatie of het college van burgemeester en schepenen stuurt het voorontwerp van gewestelijk, provinciaal respectievelijk gemeentelijk RUP en in voorkomend geval de ontwerpen van MER, ruimtelijk veiligheidsrapport en andere verplichte effectbeoordelingsrapporten naar de adviserende overheden en/of administraties⁴⁹.

43 Voor meer details over de advies- en informatieronde, o.m. aan wie advies moet worden gevraagd, zie art. 2.2.7, § 2, art. 2.2.12, § 2 en art. 2.2.18, § 2 VCRO voor resp. een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk RUP. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen over de adviesvraag en inspraak. Zie ook MvT, *Parl. St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 23-24, 34 en 50.

44 Art. 2.2.4, § 4 VCRO.

45 MvT, *Parl. St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 34.

46 Art. 2.2.4, § 3, tweede lid VCRO.

47 Art. 2.2.4, § 4 VCRO.

48 MvT, *Parl. St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 35.

49 In de VCRO staan een aantal adviserende overheden opgesomd. De Vlaamse Regering kan bepalen aan welke bijkomende adviserende diensten het voorontwerp van RUP nog voor advies moet worden voorgelegd (zie art. 2.2.9, eerste lid, art. 2.2.14, eerste lid en art. 2.2.20, eerste lid VCRO, zoals ingevoegd door resp. art. 24, 31 en 38 Decr. 1 juli 2016). Het planteam kan nog andere adviesinstanties opnemen indien dit relevant wordt geacht (MvT, *Parl. St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 35).

In de nieuwe procedure is de plenaire vergadering niet meer verplicht maar wel facultatief, dit om flexibiliteitsredenen en om tegemoet te komen aan een efficiënt planningsproces voor elke soort van RUP⁵⁰. Een plenaire vergadering dient om het ontwerpplan waarbij de resultaten van de uitgevoerde effectbeoordelingen mee zijn opgenomen, te bespreken met de adviesinstanties. Voor RUP's waarin geen knelpunten aanwezig zijn, heeft een formele plenaire vergadering in principe geen meerwaarde. Daartegenover zijn er planningsprocessen waarbij door omstandigheden meerdere plenaire vergaderingen noodzakelijk zijn vooraleer overeenstemming kan worden bekomen bij alle betrokken actoren. Dit wordt beslist door de Vlaamse Regering (gewestelijke RUP's), de deputatie (provinciale RUP's) of het college van burgemeester en schepenen (gemeentelijke RUP's). Ingeval geen plenaire vergadering wordt georga-

niseerd, krijgen de betrokken adviesinstanties tijdens het planningsproces wel formeel de mogelijkheid om hun advies schriftelijk uit te brengen vooraleer over de voorlopige vaststelling wordt beslist. De initiatiefnemende overheid kan te allen tijde beslissen om alsnog een plenaire vergadering te organiseren, ook na het ontvangen van de schriftelijke adviezen⁵¹.

Het ontwerpplan en de ontwerpeffectbeoordelingen worden afgewerkt door het planteam op basis van de resultaten van het tot dan toe afgelegde planningsproces, de adviezen van de adviesinstanties en/of de resultaten van de plenaire vergadering(en). Het ontwerpplan en de ontwerpeffectbeoordelingen worden voorgelegd aan het politieke niveau om het ontwerpplan voorlopig vast te stellen (door de Vlaamse Regering op gewestelijk niveau, door de provincieraad op provin-

ciaal niveau of door de gemeenteraad op gemeentelijk niveau)⁵².

Na voorlopige vaststelling wordt het ontwerp van het provinciale RUP onmiddellijk naar de Vlaamse Regering gestuurd⁵³, en het ontwerp van een gemeentelijk RUP naar de deputatie, het departement en de Vlaamse Regering⁵⁴.

Dit voorlopig vastgestelde ontwerpplan en de bijbehorende ontwerpeffectbeoordelingen zijn vervolgens voorwerp van een openbaar onderzoek.

Stap 5: Het openbaar onderzoek en de adviesronde

10 De grote principes van het openbaar onderzoek, de advisering en het behandelen van bezwaren en adviezen wijzigen niet veel in vergelijking met de bestaande procedureregels⁵⁵.

De belangrijkste wijzigingen zijn dat niet enkel het ontwerp van het RUP aan een openbaar onderzoek wordt onderworpen, maar eveneens het ontwerp van de effectbeoordelingsrapporten. Het openbaar onderzoek heeft als doel het betrokken publiek de mogelijkheid te geven zich te kunnen uitspreken over het voorliggende ontwerpplan én de bijbehorende ontwerpeffectbeoordelingen. In tegenstelling tot de huidige situatie gebeurt de definitieve kwaliteitsbeoordeling⁵⁶ (en afsluiting) van het planmilieueffectrapport en de andere effectbeoordelingsrapporten pas na het openbaar onderzoek⁵⁷.

Op gewestelijk niveau worden de resultaten van het openbaar onderzoek verwerkt door het planteam. Op lokaal niveau worden, zoals dat tot nu toe gebeurde, de resultaten van het openbaar onderzoek (adviezen, opmerkingen en bezwaren) verwerkt door de lokale adviesraden PRO-CORO (provincies) en GECORO (steden

50 Volgens de rechtspraak konden fouten die verband hielden met het voorontwerp en de plenaire vergadering, sowieso geen aanleiding geven tot de nietigheid van een RUP. De plenaire vergadering is een onderdeel van het vooroverleg en geen substantiële noch een op straffe van nietigheid voorgeschreven pleegvorm. De plenaire vergadering is een vorm van concertatie en een pleegvorm die uitsluitend is opgelegd om de goede werking van het bestuur te verzekeren (o.a. RvS 7 april 2010, nr. 202.848, Naegels; RvS 9 april 2004, nr. 130.212, nv Schelfout; RvS 13 september 2013, nr. 224.616, Bex; RvS 16 december 2014, nr. 229.557, Muls; RvS 29 januari 2015, nr. 230.012, Meunier; RvS 21 september 2015, nr. 232.254, vzw Red de Erpe- en Siezegemkouter en RvS 2 oktober 2015, nr. 232.410, nv Georges Dhollander).

51 Zie over de plenaire vergadering art. 2.2.9, tweede tot en met vijfde lid, art. 2.2.14, tweede tot en met zevende lid en art. 2.2.20, tweede tot en met zesde lid VCRO, en MvT *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 35 en 51.

52 Art. 2.2.10, § 1, art. 2.2.15, § 1, eerste lid en art. 2.2.21, § 1, eerste lid VCRO (ingevoerd door resp. art. 25, 32 en 39 Decr. 1 juli 2016); MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 35-36.

53 Art. 2.2.15, § 1, tweede lid VCRO.

54 Art. 2.2.21, § 1, tweede lid VCRO.

55 Art. 2.2.10, § 2-4, art. 2.2.15, § 2-5 en art. 2.2.21, § 2-5 VCRO voor resp. gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's. Zie over de vroegere regels G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 344-349, 360-361 en 371-372. De procedure werd na deze publicatie op bepaalde punten gewijzigd door het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreet met betrekking tot ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, BS 15 april 2014.

56 Voor de definitie van dit begrip zie het nieuwe art. 1.1.2, 8°/1 VCRO.

57 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 52.

en gemeenten). Als de opmerkingen en bezwaren betrekking hebben op de effectbeoordelingen, nemen deze adviesraden best contact op met de voor deze effectbeoordelingen bevoegde diensten. Ook de bevoegde diensten voor Milieueffectrapportage en Veiligheidsrapportering krijgen de opmerkingen en bezwaren ingeval een MER respectievelijk veiligheidsrapport werd opgemaakt. Het planteam zal moeten nagaan in hoeverre op basis van de resultaten van het openbaar onderzoek wijzigingen aan zowel het RUP als de uitgevoerde effectbeoordelingen noodza-

kelijk zijn. Indien de wijzigingen van het ontwerpplan (en de bijbehorende effectbeoordelingen) dusdanig groot zijn, kan worden teruggegaan in het proces naar een wijziging van de scopingsnota, een plenaire vergadering (of schriftelijke adviesronde) of het openbaar onderzoek⁵⁸.

Het openbaar onderzoek wordt georganiseerd in de gemeenten waarvan het grondgebied door het ontwerp van gewestelijk RUP of effectbeoordelingsrapporten geheel of gedeeltelijk wordt bestreken⁵⁹.

Naar analogie met de bepaling over de startnota wordt duidelijk aangegeven in de documenten in welke gemeenten het openbaar onderzoek dient te lopen. De documenten zijn bovendien algemeen raadpleegbaar aangezien zij ook op een website gepubliceerd worden. De documenten die eveneens geconsulteerd kunnen worden tijdens het openbaar onderzoek, zijn de documenten die eerder opgemaakt en gepubliceerd werden, met name de procesnota, de startnota, de scopingsnota, de adviezen van de adviesinstanties die gegeven werden tijdens het proces en op het voorontwerp van RUP⁶⁰.

Stap 6: De definitieve vaststelling van het RUP en de definitieve kwaliteitsbeoordeling van de effectbeoordelingen

II De procedureregels voor de definitieve vaststelling van het RUP na het openbaar onderzoek wijzigen niet veel in vergelijking met de vroegere regeling⁶¹. Het belangrijkste verschil is dat de effectbeoordelingen nog kunnen worden aangepast na het openbaar onderzoek⁶².

Het ontwerp-RUP en de effectbeoordelingen worden, na de noodzakelijke aanpassingen, door het planteam definitief op inhoud en kwaliteit beoordeeld en afgewerkt. Zoals eerder gezegd, houdt het planteam hierbij rekening met de adviezen, opmerkingen en bezwaren uit het openbaar onderzoek. Het principe dat bij de definitieve vaststelling van het RUP ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan enkel wijzigingen kunnen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de adviezen, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek en de adviesronde zijn uitgebracht, blijft behouden.

De bevoegde diensten voor Milieueffectrapportage en Veiligheidsrapportage beoordelen in voorkomend geval finaal de

58 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 36.

59 Deze formulering is concreter dan de bepaling van art. 4.2.11, §1, eerste lid DABM (elke gemeente waarvoor het ontwerp van plan of programma relevant is) omdat het nu eenmaal mogelijk is om concreter te zijn, aangezien het over een specifiek grondgebonden plan gaat, nl. een ruimtelijk uitvoeringsplan. Aangezien de bepalingen in het DABM moeten kunnen worden toegepast op een breed scala van m.e.r.-plichtige plannen en programma's, is ervoor geopteerd om in de generieke procedure de formulering (elke gemeente waarvoor het ontwerp van plan of programma relevant is) te behouden. Voor zover het grondgebied van het plan of programma bepaald kan worden, zullen, mede gelet op art. 9 BVR 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's, de gemeenten waarvoor het ontwerp van plan of programma relevant is in het kader van de plan-milieueffectrapportage, ook die gemeenten zijn waarvan het grondgebied door het ontwerp van plan of programma of MER geheel of gedeeltelijk wordt bestreken (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 52).

60 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 52. Vroegere rechtspraak stelde dat tijdens het openbaar onderzoek enkel de onderdelen die formeel een onderdeel uitmaken van het ontwerpplan, ter inzage moeten worden gelegd. De werkzaamheden, voorbereidingen of studies die tot het ontwerpplan hebben geleid of waarvan het ontwerpplan het uiteindelijke resultaat is, moeten niet ter inzage worden gelegd (RvS 17 februari 2009, nr. 190.578, TV Rekin, e.a.; RvS 12 januari 2009, nr. 189.413, nv Drageta en RvS 3 juni 2010, nr. 204.647, nv De Jaegher). Ook andere documenten, zoals bv. een sportbeleidsplan, moeten niet ter inzage liggen tijdens het openbaar onderzoek over een ontwerp-RUP (RvS 13 januari 2015, nr. 229.799, Vangheluwe).

61 Zie art. 2.2.10, § 5-6, art. 2.2.15, § 6-8 en art. 2.2.21, § 6-8 VCRO voor resp. gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's. G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 349-354, 362 en 372. De procedure werd na deze publicatie op bepaalde punten gewijzigd door het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreet met betrekking tot ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, BS 15 april 2014.

62 BOUCKAERT wijst op bepaalde rechtspraak die zegt dat de conclusies van het MER zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces moeten worden betrokken, maar dat dit niet wegneemt dat aanpassingen aan het plan nog mogelijk moeten zijn omwille van opmerkingen tijdens het openbaar onderzoek over de doorwerking van het plan-MER in het RUP (J. BOUCKAERT, "De doorwerking van de milieueffectbeoordeling in de ruimtelijke plannen" in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 14-16). Die laatste bedenking geldt m.i. des te meer als het plan-MER zelf nog kan worden aangepast op basis van het openbaar onderzoek.

kwaliteit van de respectieve effectbeoordelingen. De ruimtelijk planner ondertekent het RUP. Vanaf dat moment zijn de effectrapportages inhoudelijk definitief afgerond en is het RUP klaar voor de politieke besluitvorming. De definitieve beslissing waarbij het plan definitief wordt vastgesteld, is een politieke beslissing (Vlaamse Regering, provincieraad, gemeenteraad)⁶³.

Voor de provinciale en de gemeentelijke RUP's bestaat er nog een administratief toezicht, in de vorm van een schorsingsmogelijkheid door de hogere overheid (de Vlaamse Regering en/of de deputatie)⁶⁴.

Veertien dagen na publicatie in het *Belgisch Staatsblad* is het RUP van kracht⁶⁵.

III. DE NIEUWE INSTRUMENTEN VOOR DE DOORWERKING VAN DE EFFECTENBEOORDELING IN RUP'S

1. Probleemstelling i.v.m. doorwerking

12 De reeds vermelde conceptnota van de Vlaamse Regering van 29 november 2013⁶⁶ formuleert het knelpunt over de

doorwerking van de m.e.r. in RUP's als volgt⁶⁷:

“5° het plan-MER bevat doorgaans een reeks milderende of begeleidende maatregelen waarbij het RUP in zijn huidige vorm geen geschikt instrument lijkt om deze te verankeren. Het RUP is naar zijn inhoud immers beperkt tot aspecten van de ruimtelijke ordening, beperkt tot een duidelijke planperimeter en bovendien dienen voorschriften rechtszeker en leesbaar te zijn voor de burger. Opname van maatregelen in loutere beslissingen (zonder reglementair karakter) is dan weer ontoereikend in situaties waarbij de maatregelen dwingend moeten worden genomen. Deze problematiek komt ook naar boven in recente arresten en auditoraatverslagen van de Raad van State met betrekking tot schorsing of vernietiging van complexere RUP's;”.

Uit dit citaat blijkt dat de conceptnota stelt dat het RUP geen geschikt instrument zou zijn om de milderende of begeleidende maatregelen uit een plan-MER te verankeren. De conceptnota geeft hiervoor een aantal redenen, die voortkomen

uit arresten en auditoraatverslagen van de Raad van State⁶⁸:

- een RUP is beperkt tot aspecten van ruimtelijke ordening;
- een RUP is beperkt tot een bepaalde planperimeter;
- voorschriften moeten rechtszeker zijn;
- het opnemen van maatregelen in niet-reglementaire beslissingen is ontoereikend.

13 De memorie van toelichting maakt, naast de vermelding van de conclusies van de conceptnota van 29 november 2013, zelf ook een analyse van de knelpunten in de verhouding tussen de plan-m.e.r. en het RUP⁶⁹.

De memorie van toelichting vertrekt van de vaststelling dat de laatste vijf jaar heel wat (delen van) RUP's op dit punt zijn geschorst en/of vernietigd door de Raad van State. Naast de problematiek van het on(grond)wettig bevonden integratiespoor⁷⁰, vermeldt de memorie van toelichting de volgende knelpunten over de onvoldoende doorwerking van de plan-m.e.r. in het daaraan gekoppelde RUP:

- het onvoldoende bestuderen in het plan-MER van alle redelijke alternatieven;
- het onvoldoende bestuderen in het plan-MER van sommige effecten en het openlaten van onzekerheden op planniveau;
- het onvoldoende motiveren in het RUP van de keuze voor een minder milieuvriendelijk alternatief;
- de wijze waarop rekening gehouden wordt met de voorgestelde alternatieven uit het plan-MER;
- de onvoldoende (rechtszekere) vertaling van de resultaten en voorgestelde effectmilderende, compenserende en flankerende maatregelen uit het plan-MER naar het verordenende instrumentarium van het RUP, namelijk

63 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 36.

64 Voor details zie art. 2.2.16 VCRO voor provinciale RUP's en art. 2.2.23 VCRO voor gemeentelijke RUP's (ingevoerd door resp. art. 33 en 41 VCRO).

65 Art. 2.2.11, tweede lid, art. 2.2.17, tweede lid en art. 2.2.25 VCRO voor resp. gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's.

66 VR 2013 2111 DOC.1338.1.

67 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 8.

68 De memorie van toelichting geeft geen referenties van arresten. Bepaalde rechtspraak wordt verder in deze bijdrage besproken (zie nrs. 26, 30 en 35). Zie over de bewuste rechtspraak ook o.a. J. BOUCKAERT, “De doorwerking van de milieueffectbeoordeling in de ruimtelijke plannen” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 16-25; DEFOORT, P.-J., “Flexibiliteit in RUP's: verschuift de discussie van het rechtszekerheids- naar het zorgvuldigheidsbeginsel”, *TROS* 2010, 40-49 en J. ROGGEN, “Zorgvuldigheid bij het vaststellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen”, *TROS* 2013, 208-215.

69 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 9.

70 Zie hoger nr. 1.

bestemmingswijzigingen en stedenbouwkundige voorschriften, wat wijst op onvoldoende garanties inzake uitvoering van deze maatregelen;

- het doorschuiven van de vertaling van de milieueffectmilderende maatregelen en het flankerend beleid naar het projectniveau (vergunningen).

Die problemen, die enerzijds procesgerelateerd zijn en anderzijds inhoudelijk, zijn volgens de memorie van toelichting vaak gekoppeld aan problemen met de afstemming tussen de instrumenten van het RUP en de plan-m.e.r.

Een ander probleem waarop de memorie van toelichting wijst, is het feit dat het ontwerpplan-MER afgesloten wordt vóór de voorlopige vaststelling van het RUP, waardoor wijzigingen aan het RUP op basis van het openbaar onderzoek die gevolgen hebben op de milieueffecten, niet meer kunnen worden doorgevoerd in het plan-MER. In de nieuwe geïntegreerde procedure kunnen de effectbeoordelingen ook na het openbaar onderzoek nog worden aangepast⁷¹.

Verder in deze bijdrage, bij de evaluatie van het decreet, wordt dieper ingegaan op de probleemstelling die de decreetgever naar voren heeft geschoven en op de

daarin vermelde rechtspraak van de Raad van State⁷².

2. Oplossingen van de decreetgever

14 Om een oplossing te bieden aan de problemen van een onvoldoende doorwerking van de effectenbeoordeling in het betreffende RUP, heeft het decreet een viertal maatregelen uitgewerkt:

- a. de verplichte inhoud van een RUP wordt aangevuld met een aantal bijkomende elementen uit de effectenbeoordeling;
- b. er worden twee nieuwe instrumenten gecreëerd die worden gekoppeld aan het RUP, zonder er een onderdeel van uit te maken;
- c. er wordt een onderscheid ingevoerd tussen 'voorschriften van stedenbouwkundige aard' en 'voorschriften' zonder meer;
- d. de modaliteiten die een RUP kan bevatten, worden aangevuld.

Die maatregelen worden hierna uitgelegd en vervolgens geëvalueerd.

a. Aanvulling van de verplichte inhoud van een RUP

15 Artikel 17 van het decreet van 1 juli 2016 voorziet in een nieuw artikel 2.2.5

VCRO, ter vervanging van het voormalige artikel 2.2.2 VCRO, met een opsomming van de elementen die een RUP bevat.

Het nieuwe artikel 2.2.5 VCRO behoudt de meest essentiële onderdelen van een RUP⁷³, namelijk⁷⁴:

- 2° een grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is;
- 3° de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting of het beheer, en in voorkomend geval de normen, vermeld in artikel 4.2.4 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid⁷⁵;
- 6° de relatie met het ruimtelijk structuurplan of de ruimtelijk structuurplannen waarvan het een uitvoering is en, in voorkomend geval, een omschrijving van andere relevante beleidsplannen⁷⁶.

Een weergave van de bestaande juridische en feitelijke toestand was in het voormalige artikel 2.2.2, 3° VCRO vermeld als één punt, maar dit wordt nu uit elkaar gehaald:

- 4° een weergave van de juridische toestand;
- 5° een weergave van de feitelijke ruimtelijke toestand en de toestand van het leefmilieu, de natuur en andere relevante feitelijke gegevens.

De memorie van toelichting geeft geen uitleg bij die wijziging, maar vermoedelijk vindt die wijziging zijn oorsprong in de onduidelijkheid over de vraag of de effectenbeoordeling als referentietoestand rekening moet houden met de bestaande juridische toestand dan wel met de bestaande feitelijke toestand. De rechtspraak ging er aanvankelijk van uit dat een RUP enkel de vergelijking moet maken tussen de verordenende voorschriften van het bestaande plan en die van het voor-

71 Nrs. 10-11.

72 Nrs. 26 e.v.

73 De onderdelen die minder van belang zijn voor deze bijdrage worden hier niet besproken, bv. een opgave van de voorschriften die strijdig zijn met het RUP en die worden opgeheven, een opname van het register voor planbatenheffing, planschadevergoeding, gebruikerscompensatie, enz. Zie over de verplichte inhoud van een van vóór de wijzigingen door het decreet van 1 juli 2016: G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 286-330.

74 Art. 2.2.5, § 1, tweede lid VCRO bepaalt dat enkel het grafische plan en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben. Dit is een herbevestiging van het voormalige art. 2.2.2, § 1, vierde lid VCRO.

75 Dit is het zgn. 'bescheiden woonaanbod'.

76 De verwijzing naar andere beleidsplannen is nieuw. Gedacht kan worden aan bv. een mobiliteitsplan, een woonbeleidsplan, een natuurbeleidsplan, enz.

genomen plan (de zgn. ‘planologische toets’), ongeacht de feitelijke toestand op het terrein⁷⁷. In een aantal arresten stelde de Raad van State dat een ‘planologische toets’ niet altijd kan volstaan. Wanneer de betrokken percelen zich vanuit milieuoogpunt in een bijzondere feitelijke situatie bevinden (bv. aanwezigheid van waardevolle natuurelementen), moet ook worden nagegaan of er, gelet op die bestaande feitelijke toestand, milieueffecten kunnen zijn bij de realisatie van het voorgenomen plan (de zgn. ‘feitelijke toets’)⁷⁸. Het lijkt erop dat het duidelijke onderscheid in artikel 2.2.5, eerste lid, 4° en 5° VCRO tussen de juridische toestand en de feitelijke toestand hierop wil inspeken. Op die manier wordt de plannende

overheid ertoe gedwongen om de effecten van het plan op de feitelijke toestand en de mate waarin die afwijkt van de juridische bestemming, zorgvuldig in kaart te brengen en de milieueffecten vanuit beide invalshoeken te onderzoeken.

16 Daarnaast voorziet artikel 2.2.5 VCRO meer dan voorheen in een integratie van de conclusies van de m.e.r. in het RUP. In het vroegere artikel 2.2.2, eerste lid, 6° VCRO was de verwijzing in het RUP naar de m.e.r. beperkt tot een verplichte vermelding van de conclusies van de plan-MER, de passende beoordeling, het ruimtelijke veiligheidsrapport en de andere verplicht voorgeschreven effectenrapporten.

Het huidige artikel 2.2.5 VCRO voorziet in een meer kwalitatieve en doorgedreven integratie van de effectenbeoordelingen in het RUP.

Vooreerst moet het RUP een beschrijving en verantwoording geven van de doelstellingen van het plan⁷⁹. Die beschrijving en verantwoording zijn een nuttig toetsingsinstrument om te motiveren of de milieueffecten van het RUP in redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel⁸⁰.

Het RUP moet volgens het nieuwe artikel 2.2.5, eerste lid, 8° VCRO een aantal elementen bevatten die voortvloeien uit de nieuwe regels uit het DABM:

- de kwaliteitsbeoordelingen⁸¹;
- de verklaring vermeld in artikel 4.2.11, § 7, eerste lid, 2° DABM, met name een verklaring hoe milieuoverwegingen in het RUP zijn geïntegreerd, hoe rekening is gehouden met de opmerkingen uit het openbaar onderzoek, de adviezen en de eventuele grens- en gewestoverschrijdende raadpleging, en de redenen waarom is gekozen voor het voorliggende plan in het licht van redelijke alternatieven;
- in voorkomend geval de monitoringsmaatregelen in het kader van de uitgevoerde effectenbeoordelingen.

De bepaling die stelt dat het RUP een overzicht moet geven van de conclusies van de genoemde effectenbeoordelingen blijft behouden en wordt aangevuld met de verplichting om aan te geven hoe die conclusies zijn geïntegreerd in het RUP. Hierbij wordt opgemerkt dat dit laatste een dubbel gebruik lijkt te impliceren met de verplichte vermelding van de verklaring uit artikel 4.2.11, § 7, eerste lid, 2° DABM⁸².

De memorie van toelichting benadrukt dat de effectenonderzoeken en -rapporten niet *in extenso* worden opgenomen in

77 Bv. RvS 1 februari 2013, nr. 222.344, Vekemans en RvS 29 januari 2015, nr. 230.017, vzw Emmaüs.

78 Bv. RvS 11 oktober 2016, nr. 236.049, vzw Buurtopbouwwerk Winterslag.

79 Art. 2.2.5, eerste lid, 1° VCRO

80 Hoewel de plannende overheid verplicht is om in de besluitvorming rekening te houden met de uitgevoerde effectbeoordeling, is het niet zo dat de conclusies ervan bindend zijn. Als de plannende overheid beslist om een milderende maatregel niet op te nemen of om te kiezen voor een meer schadelijk alternatief, kan zij dit, mits afdoende motivering (H. SCHOUKENS, N. MOSKOFIDIS en J. DE MULDER, *Handboek Milieueffectrapportagerecht*, Brugge, die Keure, 2016, 514-516; J. BOUCKAERT, “De doorwerking van de milieueffectbeoordeling in de ruimtelijke plannen” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 13-14 en 18-21; J. BOUCKAERT, B. SCHELSTRAETE en J. DUBRULLE, “Milieueffectbeoordeling in Vlaanderen (deel 1 plan-MER)”, *T.Gem.* 2014, afl. 2, 100-101 en H. SCHOUKENS, “Milieueffectrapportage in de rechtbank: van lastpost tot motor van duurzame ontwikkeling? (Deel 2)”, *TROS* 2012, 222-223).

81 Dit begrip wordt als volgt gedefinieerd in art. 1.1.2, 8°/1 VCRO, zoals ingevoegd door art. 12, 5° Decr. 1 juli 2016: “8°/1 kwaliteitsbeoordeling: de kwaliteitsbeoordeling van de effectrapportages door de diensten, bevoegd voor milieueffectrapportage en veiligheidsrapportage, waarin wordt beoordeeld of de effectrapportages voldoen aan de essentiële kenmerken, vermeld in artikel 4.1.4, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, door:

a) vast te stellen dat geen milieueffectrapport of ruimtelijk veiligheidsrapport vereist is;

b) de inhoudsafbakening van het milieueffectrapport of ruimtelijk veiligheidsrapport te bepalen en het milieueffectrapport of ruimtelijk veiligheidsrapport daaraan te toetsen;”

82 Art. 4.1.7, tweede lid DABM voorziet bovendien in een formelemotiveringsplicht voor de plannende overheid over 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 en 3) de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen (J. BOUCKAERT, “De doorwerking van de milieueffectbeoordeling in de ruimtelijke plannen” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 11-15).

de toelichtingsnota, zoals dat ook niet het geval is met het ruimtelijke onderzoek. De toelichtingsnota van een RUP geeft enkel aan hoe wordt omgegaan met de conclusies van de effectenbeoordelingen. De kwaliteitsbeoordeling is wel een onderdeel van het RUP⁸³.

17 Ook nieuw is de vermelding van een aantal instrumenten die door het decreet van 1 juli 2016 worden gekoppeld aan een RUP:

- in voorkomend geval het grondruilplan, vermeld in artikel 2.1.65 van het Landinrichtingsdecreet⁸⁴;
- in voorkomend geval de inrichtingsnota, vermeld in artikel 4.2.1 van het Landinrichtingsdecreet⁸⁵;
- in voorkomend geval een overzicht van de instrumenten waarover, op basis van het planningsproces, in het bijzonder de effectbeoordelingen, samen met het RUP een beslissing wordt genomen door de bevoegde overheid en die niet worden geregeld in het RUP zelf.

Dit laatste punt betekent dat bij de vaststelling van het RUP een beslissing wordt genomen, zowel over het RUP als over

instrumenten die naast het RUP ingezet worden om het planningsproces te vertalen. Op het einde van het planningsproces wordt enerzijds het RUP uitgewerkt en kunnen ook andere instrumenten ingezet worden om de conclusies van het planningsproces, vooral met betrekking tot effectbeoordelingen, te vertalen. Dit wordt bedoeld met ‘flankerende maatregelen’, ‘actieprogramma’, ‘milderende maatregelen’⁸⁶. In § 2 van artikel 2.2.5 VCRO worden twee nieuwe instrumenten geregeld, namelijk de stedenbouwkundige verordening en overeenkomsten tussen publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen. De aanvullende instrumenten wordt hierna besproken⁸⁷.

b. Twee nieuwe instrumenten, gekoppeld aan een RUP

18 Artikel 2.2.5, § 2 VCRO voorziet de mogelijkheid om nieuwe instrumenten te koppelen aan het RUP. De instrumenten maken geen deel uit van het RUP zelf.

- Samen met het RUP kan de bevoegde overheid stedenbouwkundige verordeningen vaststellen, met voorschriften die niet als stedenbouwkundig voorschrift worden opgenomen in het

ruimtelijke uitvoeringsplan. De betrokken voorschriften garanderen de uitvoering van maatregelen of het naleven van voorwaarden die het RUP begeleiden en die uit het planningsproces resulteren.

- Voorafgaandelijk aan of gelijktijdig met de beslissing over het RUP kan de bevoegde overheid overeenkomsten met publiekrechtelijke rechtspersonen, met privaatrechtelijke rechtspersonen of met natuurlijke personen afsluiten om het RUP te kunnen realiseren.

Dit moet samen gelezen worden met het nieuwe artikel 2.2.6, § 1, vierde en vijfde lid VCRO⁸⁸, dat bepaalt dat de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP kunnen bepalen dat de uitvoering ervan afhankelijk is van de vaststelling of de uitvoering van een dergelijke verordening of overeenkomst (vierde lid)⁸⁹. De stedenbouwkundige voorschriften kunnen ook bepalen dat zij niet langer uitvoerbaar zijn als de verordening of de overeenkomst niet langer rechtskracht heeft, of wordt gewijzigd op een manier dat de doelstelling van de verordening of overeenkomst niet langer gerespecteerd blijft (vijfde lid)⁹⁰.

De mogelijkheid tot het opmaken van een stedenbouwkundige verordening als begeleidende maatregel bij een RUP moet ook samen gelezen worden met de aanpassingen aan artikel 2.3.1 VCRO m.b.t. de inhoud van stedenbouwkundige verordeningen⁹¹, inzonderheid de wijziging die maakt dat bij stedenbouwkundige verordeningen niet langer sprake is van ‘stedenbouwkundige voorschriften’ maar enkel nog van ‘voorschriften’. Die aanpassingen worden verder besproken⁹².

Volgens de memorie van toelichting kunnen de stedenbouwkundige verordeningen worden vastgesteld samen met het

83 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16 nr. 687/1, 47.

84 Decr. 28 maart 2014 betreffende de landinrichting, *BS* datum. Zie voor een bespreking van dit decreet A. CARETTE, “De instrumentenkoffer uit het nieuwe Landinrichtingsdecreet, een kennismaking”, *TMR* 2016, afl. 1, 4-34 en S. VERBIST, “Het Landinrichtingsdecreet: een kritische verkenning”, *TROS* 2016, afl. 81, 39-58.

85 Indien een inrichtingsnota op basis van het Decreet Landinrichting toegevoegd wordt, wordt de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) hierbij nauw betrokken, in toepassing van art. 4.2.1 Decreet Landinrichting. Voor de provinciale en de gemeentelijke inrichtingsnota's is de vaststelling pas mogelijk na goedkeuring door de VLM (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 48).

86 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 48.

87 Nrs. 18-20.

88 Ingevoerd door art. 19 Decr. 1 juli 2016.

89 Die modaliteit wordt verder besproken in nr. 25.

90 Dit wordt verder besproken in nr. 20.

91 Wijzigingen ingevoerd door art. 44 Decr. 1 juli 2016.

92 Zie voor een overzicht van de aanpassingen nrs. 21-24, en voor kritiek hierop nr. 30-34.

RUP, om de begeleidende maatregelen die voorgesteld worden in de uitgevoerde effectenbeoordelingen – ook flankerende maatregelen of actieprogramma genaamd – te realiseren, en daar ook zekerheid voor te geven. In vele gevallen zal het gaan om milderende of compenserende maatregelen uit het plan-MER die – althans volgens de memorie van toelichting – niet in stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden opgenomen of waarvan het niet aangewezen is ze daarin te verwerken. Wat dat laatste betreft, kan volgens de memorie van toelichting gedacht worden aan maatregelen die moeilijk (maar theoretisch of strikt juridisch wellicht niet geheel onmogelijk) in stedenbouwkundig voorschriften vertaald kunnen worden, omdat ze slechts indirect verband houden met de bestemming, de inrichting of het beheer van het gebied. Het kan evenzeer zijn dat de voorgenomen regeling ter implementatie van een begeleidende maatregel wel degelijk betrekking heeft op de inrichting of het beheer van een gebied, maar dat ze een dermate technisch-wetenschappelijke en/of gedetailleerde uitwerking vraagt en

de inzichten in die uitwerking bovendien op relatief korte termijn kunnen wijzigen dat het niet wenselijk is die regeling op te nemen in een statisch stedenbouwkundig voorschrift⁹³.

Stedenbouwkundige verordeningen in het kader van een RUP zijn dus bedoeld om de effectmilderende maatregelen te verzekeren uit een plan-MER, passende beoordeling of andere beoordelingen die niet opgevangen kunnen worden door de andere, voor het RUP voorziene instrumenten, zoals de inrichtingsnota (en het instrumentarium van de landinrichting), het grondruilplan en de formele verbintenissen⁹⁴. De stedenbouwkundige verordeningen kunnen worden vastgesteld indien bij een instrumentenafweging geoordeeld wordt dat dit het juiste instrument is om bepaalde zaken op een rechtszekere manier te bepalen. In sommige gevallen kan, volgens de memorie van toelichting, ook een stedenbouwkundig voorschrift worden ingezet, maar er is telkens een instrumentenafweging nodig om na te gaan, op het einde van een planningsproces, welke instrumenten waarvoor ingezet worden.

Het RUP is een van die instrumenten. Bij de instrumentenafweging wordt nagegaan of het beter in dit of een ander instrument thuishoort, hoe het instrument aangepast kan worden, waarbij telkens de doelstelling blijvend bewaakt moet worden. De stedenbouwkundige verordening kan aldus ingezet worden om bijvoorbeeld de maatregelen uit de milieueffectbeoordeling die niet of beter niet in een RUP worden opgenomen, vast te stellen⁹⁵.

Een belangrijke en nuttige modaliteit is dat het de bedoeling van de decreetgever lijkt te zijn dat de perimeter van een verordening niet per definitie hoeft samen te vallen met het plangebied van het RUP. Een verordening kan dus betrekking hebben op een beperkt deel van het plangebied, of kan integendeel ruimer zijn dan het plangebied, of deels samenvallen met het plangebied en deels buiten het plangebied treden. De memorie van toelichting verwijst hiervoor naar de algemene regel voor het geografische toepassingsgebied van een stedenbouwkundige verordening: *“Voor het omschrijven van het geografisch toepassingsgebied van voorschriften uit stedenbouwkundige verordeningen die maatregelen inhouden in functie van de uitvoerbaarheid van (voorschriften van) ruimtelijke uitvoeringsplannen, is geen andere bepaling nodig dan deze die nu al in artikel 2.3.1 en volgende opgenomen is: het gaat om het volledige grondgebied van gewest, provincie of gemeente, of om een deel ervan. Zo'n deel kan bijvoorbeeld zijn de perimeter van een ruimtelijk uitvoeringsplan waarmee de verordening krachtens het nieuwe artikel 2.2.5, §2, gekoppeld is. Zo nodig kan de verordening een cartografische aanduiding van het toepassingsgebied van de voorschriften bevatten.”*⁹⁶

19 Artikel 2.2.5, § 2, derde lid VCRO voorziet in de procedure voor het vaststellen van de stedenbouwkundige verordening. Er zijn twee hypothesen.

93 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 26. De decreetgever gaat m.i. iets te makkelijk en te veel uit van het uitgangspunt dat bepaalde compenserende of milderende maatregelen niet of slechts heel moeilijk vertaalbaar zijn in stedenbouwkundige voorschriften van bestemming, inrichting of beheer. Het richtlijnenboek van de dienst MER (1997) en bepaalde rechtsleer gaan – m.i. iets te makkelijk – uit van drie types milderende maatregelen, waarvan enkel het type 1 ruimtelijk vertaalbaar zou zijn (J. BOUCKAERT, “De doorwerking van de milieueffectbeoordeling in de ruimtelijke plannen” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 14-16 en J. BOUCKAERT, B. SCHELSTRAETE en J. DUBRULLE, “Milieueffectbeoordeling in Vlaanderen (deel 1 plan-MER)”, *T.Gem.* 2014, afl. 2, 99-100). De decreetgever, de dienst Mer en de genoemde rechtsleer steunen zich hierbij deels op de m.i. achterhaalde idee dat een duidelijk onderscheid bestaat tussen ruimtelijke ordening als facetmaterie en de sectorale materies (zie MvT, *Parl. St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 49). De oplossing die de decreetgever voor dit vermeende probleem heeft uitgewerkt, door het inschrijven van een onderscheid tussen ‘stedenbouwkundige voorschriften’ en ‘voorschriften’ zonder meer, is ronduit contraproductief, zoals verder zal blijken (zie nrs. 30 e.v.).

94 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 26-27. Hierbij geldt dezelfde bedenking als in de vorige voetnoot.

95 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 27 en 48. Ook hier geldt dezelfde bedenking als in de vorige twee voetnoten.

96 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 54.

Ofwel wordt de verordening samen met het RUP voorlopig en definitief vastgesteld. In dit geval volgt de verordening hetzelfde openbaar onderzoek als het RUP.

Ofwel wordt de verordening niet samen met het RUP voorlopig vastgesteld, maar vindt de verordening zijn oorzaak in de adviezen, opmerkingen en bezwaren uit het openbaar onderzoek. In dit geval wordt de stedenbouwkundige verordening voorlopig vastgesteld na het openbaar onderzoek over het RUP, en wordt dit voorlopig vastgestelde ontwerp onderworpen aan een afzonderlijk openbaar onderzoek. De stedenbouwkundige verordening wordt uiteindelijk samen met het RUP definitief vastgesteld. De termijn voor de definitieve vaststelling van het RUP wordt in dit geval opgeschort met de termijn die nodig is om de verordening en het RUP op dezelfde datum definitief te kunnen vaststellen. De vervaltermijn voor de stedenbouwkundige verordening is in dit geval de bepalende termijn voor de duur van de opschorting. De termijnen voor de RUP-procedure van de onderscheiden planniveaus zijn hiervoor van toepassing⁹⁷.

De memorie van toelichting merkt op dat de verordening samen met het RUP kan worden vastgesteld indien beide op

hetzelfde niveau (gewest, provincie of gemeente) vastgesteld worden. Indien het om verschillende niveaus gaat, dient volgens de memorie van toelichting te worden gewerkt met convenanten (overeenkomsten)⁹⁸. In sommige gevallen kan een convenant er bijvoorbeeld op gericht zijn dat de gemeente een politieverordening opmaakt⁹⁹. In dit geval kan de uitvoering van het RUP op grond van het nieuwe artikel 2.2.6, § 1, vierde lid VCRO afhankelijk worden gesteld van de uitvoering van het convenant¹⁰⁰.

20 Een stedenbouwkundige verordening die samen met het RUP wordt vastgesteld, of een overeenkomst die wordt afgesloten voor of samen met het RUP, kan worden gewijzigd¹⁰¹. De wijziging van de inhoud en dus de bijsturing van een stedenbouwkundige verordening of overeenkomst zal, volgens de memorie van toelichting, in sommige gevallen verantwoord kunnen worden vanuit de resultaten van monitoringsmaatregelen die in het kader van de voor het RUP uitgevoerde effectbeoordelingen gekoppeld werden aan dat RUP¹⁰².

Voorwaarde voor een wijziging is wel dat daarbij steeds de doelstelling van de verordening of de overeenkomst gerespecteerd blijft¹⁰³. De doelstelling is volgens de memorie van toelichting op te vatten

als de reden waarom de verordening werd vastgesteld of de overeenkomst werd gesloten, namelijk de maatregel of voorwaarde die de bevoegde overheid op basis van het planningsproces, in het bijzonder de effectbeoordelingen, noodzakelijk achtte voor de vaststelling van het RUP in kwestie¹⁰⁴.

De doelstelling van de verordening of de overeenkomst kan worden afgeleid uit artikel 2.2.5, § 2, eerste lid VCRO, namelijk de uitvoering garanderen van maatregelen of het naleven van voorwaarden die het RUP begeleiden, en die uit het planningsproces realiseren. Er is dus een directe link met de m.e.r. of de andere effectbeoordelingen. Dit impliceert logischerwijze dat voor de wijziging van een verordening of een overeenkomst zoals bedoeld in artikel 2.2.5, § 2 VCRO, geen nieuwe effectbeoordeling nodig is. De wijziging van de verordening of de overeenkomst moet blijvend tot doel hebben de resultaten van het planningsproces en de effectbeoordelingen te laten doorwerken in het RUP.

Zoals reeds gezegd, voorziet artikel 2.2.6, § 1, vijfde lid VCRO dat de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP kunnen bepalen dat de voorschriften niet langer uitvoerbaar zijn als de verordening of de overeenkomst wordt gewijzigd in strijd met de doelstellingen ervan¹⁰⁵. Die sanctie lijkt moeilijk afdwingbaar zonder een rechterlijke tussenkomst. Het zal in de praktijk immers zelden onbetwistbaar uit te maken zijn of een wijziging al dan niet strijdig is met de doelstellingen van de oorspronkelijke verordening of overeenkomst. Meestal zal het een kwestie zijn van beoordeling en/of interpretatie, iets wat uiteindelijk enkel door een rechter kan gebeuren. De rechtsonderhorigen en de administratieve overheden blijven gebonden door het RUP en de verordening

97 Meer bepaald art. 2.2.10, 2.2.15 en 2.2.21 VCRO.

98 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 27. Zie ook het antwoord in de memorie van toelichting op de adviezen van de adviesraden (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 71).

99 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 71 (te lezen in het antwoord op de adviezen van de adviesraden).

100 Zie nr. 25.

101 De wijziging van de stedenbouwkundige verordening volgt de normale wijzigingsprocedure van een verordening, zoals bepaald in art. 2.3.1, 2.3.2 en 2.3.3 VCRO (art. 2.2.5, § 2, vierde lid *in fine* VCRO).

102 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 27. Zoals hoger werd aangegeven, voorziet Decr. 1 juli 2016 dat het RUP in voorkomend geval ook de monitoringsmaatregelen bevat in het kader van de uitgevoerde effectbeoordelingen (art. 2.2.5, § 1, eerste lid, 8° *in fine* VCRO).

103 Art. 2.2.5, § 2, vierde lid VCRO.

104 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 27.

105 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 49.

en/of overeenkomst, zolang die in het rechtsverkeer zijn.

Een overheidsbeslissing – in dit geval de gewijzigde verordening – wordt, volgens het principe van het *'privilège du préalable'*, geacht in overeenstemming te zijn met het recht, en dit vermoeden geldt zonder dat het bestuur vooraf een beroep moet doen op de rechter¹⁰⁶. Een vergunningverlenende overheid kan voor de toets van een aanvraag aan een gewijzigde verordening in principe geen toepassing maken van de 'exceptie van onwettigheid', behoudens in het geval van een zogenaamde 'onbestaande rechtshandeling', waarbij er sprake is van dermate flagrante onwettigheid dat de rechtsgeldigheid van de rechtshandeling voor geen enkel redelijk denkend mens aannemelijk kan zijn¹⁰⁷. In de praktijk zal het vermoedelijk zelden voorkomen dat een gewijzigde verordening of overeenkomst dermate flagrant in strijd is met de oorspronkelijke doelstellingen ervan dat een overheid naar aanleiding van een vergunningsaanvraag of een administratieve handhaving kan beslissen dat bepaalde voorschriften van het RUP niet langer uitvoerbaar zijn.

c. Invoering van een onderscheid tussen 'stedenbouwkundige voorschriften' en 'voorschriften' zonder meer

21 Een belangrijke maatregel in het decreet is de poging om het toepassingsgebied van de voorschriften van de stedenbouwkundige verordeningen die zijn gekoppeld aan een RUP, zoals hierboven besproken, te verruimen. Het – m.i. grotendeels foutieve¹⁰⁸ – uitgangspunt van de decreetgever is dat heel wat milderende of flankerende maatregelen uit de effectenbeoordeling niet "ruimtelijk vertaalbaar" of "stedenbouwkundig van aard" zijn en dat ze bijgevolg binnen de vigerende regels van de VCRO niet konden worden opgenomen in een RUP of in een stedenbouwkundige verordening.

Het voorontwerp van decreet voorzag als oplossing aanvankelijk de creatie van een nieuw instrument, met name de 'beheersverordening'. Het voorontwerp definieerde dit nieuwe instrument als volgt: "beheersverordening: een gewestelijke verordening, een provinciale verordening of een gemeentelijke verordening, al dan niet zijnde een politieverordening, waarin binnen de

perimeter van een ruimtelijk uitvoeringsplan beheersvoorschriften worden vastgelegd voor de implementatie van niet ruimtelijk vertaalbare milderende maatregelen, voorgesteld in een planmilieueffectrapport, en die noodzakelijk zijn voor het milderen of opheffen van de door de realisatie van het plan veroorzaakte milieueffecten, en waarbij geldt dat deze beheersverordening voor de toepassing van deze codex gelijkgesteld wordt met een stedenbouwkundige verordening"¹⁰⁹.

De adviesraden SARO, SERV, MORA en de Minaraad hadden heel wat vragen bij het nieuwe instrument van de beheersverordening. De memorie van toelichting stelt dat "naar aanleiding van die adviezen de wijze waarop de milderende maatregelen die niet kunnen worden vertaald in ruimtelijke stedenbouwkundige voorschriften, en hoe die milderende maatregelen kunnen worden uitgevoerd en verzekerd, grondig werd herzien"¹¹⁰.

De oplossing die de decreetgever heeft gekozen, bestaat uit de aanpassing van diverse artikelen, die alle samen moeten worden gelezen. Het resultaat is verwarrend en complex, en op het punt van de onmogelijkheid tot het bepalen van milieuvoorwaarden voor individuele inrichtingen zelfs een cruciale stap terug in vergelijking met de vroegere situatie¹¹¹.

22 Een eerste reeks wijzigingen betreft artikel 2.3.1 VCRO, dat bepaalt welke onderwerpen kunnen worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening¹¹².

De eerste wijziging aan artikel 2.3.1 VCRO schrapt het woord "stedenbouwkundige" in de tweede zin van de aanhef van het artikel: "De Vlaamse Regering kan gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor een deel van of voor het hele gewest. Die verordeningen bevatten de nodige stedenbouwkundige voorschriften

106 A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 7, nr. 8.

107 J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, 197-200, nrs. 229-233; J. THEUNIS, "De Exceptie van onwettigheid" in *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, 512-518 en J. THEUNIS, "De 'exceptie van onwettigheid' (artikel 159 G.W.): meer vragen dan antwoorden?", *RW* 2007-08, 1270-1272, nrs. 13-17. Zie over het begrip 'onbestaande rechtshandeling' ook nog M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, 75-93, nrs. 106-135 en M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, "De onbestaande bestuurshandeling", *TBP* 1997, 219-224, inzonderheid 220-221, nr. 4 waarin wordt gewezen op het onderscheid tussen het materieel bestaan van een bestuurshandeling en het juridisch bestaan ervan.

108 Zie verder nrs. 30 e.v.

109 Art. 11 van het voorontwerp van decreet waarbij die definitie werd ingevoerd in een nieuw art. 1.1.2, 2° VCRO (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 84). Het voorontwerp voorzag verder in een nieuw art. 2.2.6, § 4 VCRO dat de beheersverordening dezelfde waarde zou hebben als een stedenbouwkundige verordening (art. 18 voorontwerp, MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 91).

110 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 71.

111 Zie nrs. 35-36.

112 Art. 44 Decr. 1 juli 2016.

om te zorgen voor: (...).¹¹³ Stedenbouwkundige verordeningen bevatten volgens het gewijzigde artikel 2.3.1, eerste lid VCRO dus niet langer ‘stedenbouwkundige voorschriften’, maar vanaf nu ‘voorschriften’ zonder meer, althans in principe. De argeloze lezer moet erop attent worden gemaakt dat een stedenbouwkundige verordening, naast ‘voorschriften’ zonder meer, wel degelijk ook nog ‘stedenbouwkundige voorschriften’ kan bevatten. Dit vloeit voort uit een wijziging van de definitie van het begrip ‘stedenbouwkundig voorschrift’ in artikel 1.1.2, 13° VCRO. Dit wordt verderop besproken¹¹⁴.

Een tweede wijziging, die daar onmiddellijk mee samenhangt, is het verduidelijken dat de voorschriften in een stedenbouwkundige verordening steeds “verband moeten houden met de ruimtelijke ordening”¹¹⁵. Die aanpassing is er gekomen op grond van het advies van de afdeling

wetgeving van de Raad van State, die het volgende opmerkte: “Vastgesteld moet echter worden dat de ruime omschrijving van zowel de mogelijke doelstellingen (artikel 2.3.1, eerste lid) als de mogelijke onderwerpen (artikel 2.3.1, tweede lid) een oneigenlijk gebruik van stedenbouwkundige verordeningen niet volledig uitsluit, nu niet langer uitdrukkelijk zal worden bepaald dat de erin opgenomen voorschriften ‘stedenbouwkundig’ van aard dienen te zijn. Om hieraan te verhelpen, kan worden overwogen om in artikel 2.3.1, vierde lid, van de Codex, te schrijven ‘[d]e stedenbouwkundige verordeningen bevatten voorschriften die verband houden met de ruimtelijke ordening’, in de plaats van, zoals in artikel 44, 4°, van het ontwerp, enkel de woorden ‘van stedenbouwkundige aard’ te schrappen.”¹¹⁶ De memorie van toelichting bevestigt dat een stedenbouwkundige verordening niet plots oneigenlijk kan worden gebruikt voor doelstellingen en onderwerpen die

niets met ruimtelijke ordening te maken hebben en louter tot de materie van andere beleidsdomeinen behoren¹¹⁷. Te denken valt bijvoorbeeld aan het invoeren van een snelheidsbeperking als flankerende maatregel. Dit moet worden geregeld in een aanvullend verkeersreglement¹¹⁸. Zoals hoger gezegd, kan in dergelijke gevallen worden gewerkt met een convenant, als het RUP niet door de gemeente wordt vastgesteld maar door een ander beleidsniveau (provincie of gewest)¹¹⁹. In dit geval kan de uitvoering van het RUP op grond van het nieuwe artikel 2.2.6, § 1, vierde lid VCRO, afhankelijk worden gesteld van de uitvoering van het convenant.

Een derde wijziging aan artikel 2.3.1 VCRO is de toevoeging van een punt 13° bij de doelstellingen die via een stedenbouwkundige verordening kunnen worden geregeld: “13° de uitvoering van maatregelen of het naleven van voorwaarden die het ruimtelijk uitvoeringsplan begeleiden, in geval van toepassing van artikel 2.2.5, §2, doch zonder dat ze milieuv voorwaarden kunnen bepalen die toepasbaar zijn op niveau van individuele ingedeelde inrichtingen, zoals bedoeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning of in titel 5 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid”¹²⁰.

Dit punt is enerzijds een herhaling, om leegte redenen, van de hoger besproken invoering in het nieuwe artikel 2.2.5, § 2 VCRO van de mogelijkheid om aan een RUP een stedenbouwkundige verordening te koppelen, met het oog op de doortertaling van de milderende en flankerende maatregelen uit de effectenbeoordelingen¹²¹. Anderzijds bevat de regel een belangrijke uitzondering, met name dat die maatregelen geen “milieuv voorwaarden mogen bepalen die toepasbaar zijn op niveau van individuele ingedeelde inrichtingen”¹²². De memorie van toelichting

113 Art. 44, 1° Decr. 1 juli 2016 (eigen accentuering).

114 Zie nr. 23.

115 Art. 44, 4° Decr. 1 juli 2016. Het gewijzigde vierde lid ziet eruit als volgt: “De stedenbouwkundige verordeningen bevatten voorschriften van stedenbouwkundige aard [die verband houden met de ruimtelijke ordening] en moeten in overeenstemming zijn met de bestaande regelgeving voor de materie in kwestie” (eigen accentuering).

116 MvT, Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 188.

117 MvT, Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 54.

118 De gemeenteraad is bevoegd om aanvullende reglementen vast te stellen betreffende de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen. Dit wordt geregeld in het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en de bekostiging van de verkeerstekens (BS 10 juni 2008).

119 MvT, Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 27 en MvT, Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 71 (antwoord op de adviezen van de adviesraden).

120 Art. 44, 2° Decr. 1 juli 2016

121 Zie nrs. 18-20.

122 Er wordt verwezen naar het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en naar titel V van het DABM. De reden hiervoor is dat na de invoering van de omgevingsvergunning het Milieuvergunningsdecreet zal verdwijnen. De niet-procedurele bepalingen uit het Milieuvergunningsdecreet worden als een nieuwe titel V ‘Exploitatie van inrichtingen en activiteiten en erkende personen’ ondergebracht in het DABM. De huidige titel V van het DABM, met het opschrift ‘Algemene, sectorale en integrale milieuv voorwaarden’, is nooit in werking getreden en wordt opgeheven. De bepalingen uit het Milieuvergunningsdecreet die te maken hebben met het aanvragen van een vergunning of het verrichten van een melding, worden opgenomen in het nieuwe Omgevingsvergunningdecreet.

legt de uitzondering als volgt uit: “Deze stedenbouwkundige verordeningen in het kader van een RUP laten dus de milieuvorwaarden uit het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (VLAREM) onverlet. De stedenbouwkundige verordeningen kunnen de algemene en sectorale milieuvorwaarden evenmin aanvullen of verstrengen. Dat gebeurt, indien noodzakelijk, via de milieuvorwaarden die ofwel rechtstreeks door VLAREM ofwel via de vergunning, worden verankerd.”¹²³ Een echte motivering voor die uitsluiting wordt niet gegeven. De decreetgever lijkt dit een evidentie te vinden: “Het is uiteraard niet de bedoeling om specifieke voorschriften in een stedenbouwkundige verordening te formuleren (zoals bv. specifieke milieunormeringen) die als dusdanig reeds geformuleerd werden in ruimtelijk gedefinieerde sectorale milieuvorwaarden in het milieuvergunningeninstrument (zoals bv. specifieke afstandsregels). Dit wordt verzekerd door de latere omgevingsvergunningverlening. De voorschriften betreffen wel maatregelen die hierdoor nog niet ‘gedekt’ worden, maar wel expliciet beschreven werden in de effectbeoordeling zoals het plan-MER.”¹²⁴

De uitzondering is helemaal niet zo evident als het lijkt. Het ziet er integendeel naar uit dat de uitzondering, vooral door zijn absolute formulering, de doelstel-

lingen van het decreet ernstig dreigt te hypothekeren, inzonderheid de doelstelling van het decreet om een oplossing te zoeken voor de rechtspraak van de Raad van State die stelt dat de plannende overheid geen gekende problemen kan doorschuiven naar de (milieu)vergunningverlenende overheid. Op die vraag wordt dieper ingegaan bij de evaluatie van de regeling¹²⁵.

Een vierde wijziging aan artikel 2.3.1 VCRO is de toevoeging van de woorden “en aspecten waarvoor maatregelen vereist zijn met toepassing van artikel 2.2.5, § 2” aan het materiële toepassingsgebied¹²⁶ van een stedenbouwkundige verordening, zoals vastgelegd in het tweede lid¹²⁷. Artikel 2.3.1, tweede lid VCRO ziet er in de nieuwe versie uit als volgt: “Die stedenbouwkundige verordeningen kunnen betrekking hebben op de bouwwerken en installaties boven en onder de grond, op de publiciteitsinrichtingen, de antennes, de leidingen, de afsluitingen, de opslagplaatsen, de onbebouwde terreinen, de wijziging van het reliëf van de bodem, en de inrichting van ruimten ten behoeve van het verkeer en het parkeren van voertuigen buiten de openbare weg, [en aspecten waarvoor maatregelen vereist zijn met toepassing van artikel 2.2.5, § 2].”¹²⁸ Ook dit is een herhaling, om legistische redenen, van de nieuwe regeling in 2.2.5, § 2 VCRO¹²⁹.

Het resultaat van de aanvulling is dat een stedenbouwkundige verordening die is gekoppeld aan een RUP om de milde-rende en flankerende maatregelen uit de effectenbeoordeling juridisch te verankeren, niet enkel betrekking kan hebben op bouwwerken, installaties, constructies en dergelijke¹³⁰, maar op elk onderwerp dat relevant is om de doorwerking van de effectenbeoordeling te garanderen. Stedenbouwkundige verordeningen die niet worden opgemaakt als gevolg van de effectenbeoordeling bij de opmaak van een RUP, blijven beperkt tot de onderwerpen die voorheen reeds in de VCRO stonden.

23 In samenhang met de schrapping van het stedenbouwkundige karakter van de voorschriften in een stedenbouwkundige verordening in artikel 2.3.1 VCRO, werd de definitie van het begrip ‘stedenbouwkundig voorschrift’ gewijzigd in artikel 1.1.2, 13° VCRO¹³¹. De nieuwe definitie luidt als volgt: “13° stedenbouwkundig voorschrift: een reglementaire bepaling:

- a) opgenomen in een ruimtelijk uitvoeringsplan;
- b) opgenomen in een plan van aanleg;
- c) [van stedenbouwkundige aard] opgenomen in een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996¹³²;
- d) opgenomen in het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan;”

De bedoeling van deze ingreep is volstrekt onduidelijk. De wijziging biedt op het eerste gezicht geen meerwaarde, maar sticht enkel verwarring¹³³.

De reden van de ingreep valt wel te achterhalen. De memorie van toelichting verwijst naar de aanpassing van de inhoud van de stedenbouwkundige verordeningen¹³⁴ en naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State¹³⁵.

123 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 27.

124 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 26.

125 Zie nrs. 35-36.

126 In de memorie van toelichting ‘onderwerpen’ genoemd (MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 54).

127 Art. 44, 3° Decr. 1 juli 2016.

128 Eigen accentuering.

129 Zie hoger, nrs. 18-20.

130 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 54.

131 Art. 12, 6° Decr. 1 juli 2016.

132 Eigen accentuering.

133 Zie de evaluatie van het decreet in nrs. 30-34.

134 Art. 44 Decr. 1 juli 2016 tot wijziging van art. 2.3.1 VCRO (zie nr. 22).

135 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 44.

Dit advies luidde hierover als volgt: “Vraag is ook of bij de ontworpen wijzigingen van artikel 2.3.1 van de Codex wel voldoende rekening is gehouden met artikel 1.1.2, 13°, van de Codex, waarin ‘stedenbouwkundig voorschrift’ onder meer wordt gedefinieerd als ‘c) een reglementaire bepaling, opgenomen in een stedenbouwkundige verordening (...)’. De steller van het ontwerp dient na te gaan of de ontworpen wijzigingen van artikel 2.3.1 van de Codex niet tevens nopen tot een aanpassing van voornoemd artikel 1.1.2, 13°, c), van de Codex. Daarbij dient ook de vraag te worden beslecht of een stedenbouwkundige verordening, naast voorschriften zonder meer, wel degelijk ook nog ‘stedenbouwkundige’ voorschriften kan bevatten en, in voorkomend geval, op welke wijze dat onderscheid in de stedenbouwkundige verordening tot uitdrukking zal worden gebracht.”¹³⁶

De afdeling wetgeving van de Raad van State wees er dus op dat in de definitie van het begrip ‘stedenbouwkundig voorschrift’ in artikel 1.1.2, 13° VCRO nog steeds onder meer werd verwezen naar stedenbouwkundige verordeningen, ter-

wijl in artikel 2.3.1 VCRO, dat handelt over de stedenbouwkundige verordeningen, het begrip ‘stedenbouwkundige voorschriften’ was verlaten ten voordele van het begrip ‘voorschriften’ zonder meer. De definitie in artikel 1.1.2, 13° VCRO moest vanuit wetstechnisch oogpunt worden aangepast. De Raad van State merkte op – zonder hierover een standpunt in te nemen – dat de decreetgever moest nadenken over de vraag of een stedenbouwkundige verordening naast voorschriften zonder meer ook nog stedenbouwkundige voorschriften kon bevatten en zo ja, hoe dit onderscheid tot uitdrukking zou worden gebracht.

De decreetgever heeft maar een van de twee vragen opgelost. De decreetgever heeft (impliciet) beslist dat in een stedenbouwkundige verordening ook nog voorschriften “van stedenbouwkundige aard” kunnen voorkomen, maar hij heeft nagelaten te regelen op welke wijze het onderscheid tussen beide soorten voorschriften tot uitdrukking zal worden gebracht. Dit is een essentieel pijnpunt, nu moet worden vastgesteld dat het heel moeilijk is,

zo niet onmogelijk, te bepalen welk voorschrift wel en welk voorschrift niet van stedenbouwkundige aard is¹³⁷.

24 Een laatste decreetwijziging die betrekking heeft op het onderscheid tussen ‘stedenbouwkundige voorschriften’ en ‘voorschriften’ zonder meer is de aanvulling van artikel 2.2.5, § 2, laatste lid VCRO¹³⁸, waarin de verhouding wordt vastgelegd tussen de aangelegenheden die kunnen worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening, en de aangelegenheden die kunnen worden geregeld in een RUP.

De nieuwe bepaling luidt als volgt: “Alle aangelegenheden die krachtens artikel 2.3.1, geregeld kunnen worden in stedenbouwkundige verordeningen, met uitsluiting van artikel 2.3.1, eerste lid, 11° [en 13°], kunnen het voorwerp uitmaken van een stedenbouwkundig voorschrift van een ruimtelijk uitvoeringsplan.”¹³⁹

De vroegere regel die bepaalde dat alles wat in een stedenbouwkundige verordening kan worden geregeld, ook kan worden geregeld in een RUP, blijft overeind. Uit de totstandkoming van de bepaling blijkt dat de opsomming van de aangelegenheden die in een verordening kunnen worden geregeld, een limitatieve lijst betreft, maar dat dit limitatieve karakter niet geldt voor RUP's. Een RUP kan alle aangelegenheden regelen die kunnen worden geregeld in een verordening, maar daarnaast kan een RUP ook nog andere aangelegenheden regelen¹⁴⁰. Naast het behoud van de bestaande uitzondering voor het regelen van een gemengd woonaanbod¹⁴¹, voorziet artikel 2.2.5, § 2, laatste lid VCRO nu een tweede aangelegenheid die enkel in een stedenbouwkundige verordening kan worden geregeld, en niet in een RUP. Het gaat met name om de begeleidende maatregelen bij een RUP om die aspecten te regelen die voortvloeien uit de effecten-

136 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 188.

137 Zie de evaluatie van het decreet in nrs. 30 e.v. Zie ook mijn eerdere analyse in die zin: P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening als regulator voor de ruimtelijke behoeften van de sectoren” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 43-56 en P.-J. DEFOORT, “Sociale woningen in RUP's: de grens tussen ruimtelijke ordening en ‘de sectoren’ wordt steeds dunner”, *TROS* 2011, 179-189.

138 Het vroegere art. 2.2.2, § 1, derde lid VCRO. Art. 2.2.2 VCRO werd door art. 17 Decr. 1 juli 2016 vervangen door het nieuwe art. 2.2.5 VCRO.

139 Eigen accentuering.

140 Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/3, 14; zie ook Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/6, 42. B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen”, *TROS* 2009, afl. 54, 85; G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke Uitvoeringsplannen” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 295.

141 Art. 2.3.1, eerste lid 11° VCRO, dat luidt als volgt: “de bewerkstelling van een vermenging van kavels, woningen en woonvoorzieningen die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen, met dien verstande dat voorschriften betreffende de creatie van een bescheiden woonaanbod opgenomen worden in bijzondere stedenbouwkundige verordeningen, onder de voorwaarden, vermeld in boek 4, titel 2, hoofdstuk 1, afdeling 1, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;”.

beoordeling en die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van het RUP¹⁴².

Het valt moeilijk te begrijpen waarom de maatregelen die voortvloeien uit de effectenbeoordeling en die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van het RUP, enkel mogen worden geregeld via een stedenbouwkundige verordening die is gekoppeld aan het RUP, en niet in het RUP zelf. Dit wordt verder besproken bij de evaluatie¹⁴³.

d. Bijkomende mogelijkheden voor het bepalen van de uitvoerbaarheid van stedenbouwkundige voorschriften

25 Artikel 19 van het decreet van 1 juli 2016 vervangt het voormalige artikel 2.2.3, § 1 VCRO door een nieuw artikel 2.2.6, § 1 VCRO. Het artikel bepaalt wat en hoe iets kan worden geregeld met een stedenbouwkundig voorschrift. Het nieuwe artikel 2.2.6, § 1 VCRO behoudt de mogelijkheden die reeds voorheen bestonden, en breidt ze uit.

De volgende bepalingen werden ongewijzigd overgenomen uit het vroegere artikel 2.2.3, § 1 VCRO:

- de stedenbouwkundige voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod (eerste lid);
- de stedenbouwkundige voorschriften kunnen modaliteiten voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen (derde lid).

Het tweede lid werd als volgt uitgebreid: *“De stedenbouwkundige voorschriften kunnen van die aard zijn dat ze [een tijdelijk ruimtegebruik toelaten,] na verloop van tijd in werking treden, dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert [of dat een onderdeel van een voorschrift in werking treedt als de opgenomen voorwaarde vervuld is].”*¹⁴⁴

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de aanvullingen vooral zijn bedoeld als een bevestiging van de reeds bestaande regels, die stellen dat een stedenbouw-

kundig voorschrift na verloop van tijd in werking kan treden en dat de inhoud op een bepaald tijdstip kan veranderen. De memorie van toelichting benadrukt hierbij dat voorschriften duidelijk dienen te worden geformuleerd, zodat ze voldoende rechtszeker zijn. Faseringen zijn mogelijk, maar dienen heel zorgvuldig uitgewerkt te worden zodat de rechtszoekende in redelijke mate kan voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met de voorschriften¹⁴⁵.

De aanvulling die stelt dat een stedenbouwkundig voorschrift van die aard kan zijn dat een onderdeel van een voorschrift in werking treedt als de opgenomen voorwaarde is vervuld, lijkt ook in belangrijke mate samen te hangen met de mogelijkheden voorzien in de nieuwe alinea's 4 en 5 van artikel 2.2.6, § 1 VCRO, die luiden als volgt:

“Stedenbouwkundige voorschriften kunnen bepalen dat de uitvoering ervan afhankelijk is van de vaststelling of uitvoering van één of meer van de volgende instrumenten:

1° de vaststelling van een instrument uit het overzicht, vermeld in artikel 2.2.5, §1, 14°, van deze codex;

2° de vaststelling of uitvoering van een instrument van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting indien dit ingezet wordt via een inrichtingsnota vermeld in artikel 4.2.1 van dat decreet en op voorwaarde dat deze inrichtingsnota deel uitmaakt van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

Zij kunnen tevens bepalen dat zij niet langer uitvoerbaar zijn indien de stedenbouwkundige verordening of een ander instrument uit het overzicht, vermeld in artikel 2.2.5, §1, 14°, niet langer rechtskracht heeft of gewijzigd is in strijd met artikel 2.2.5, §2, vierde lid.”

142 Art. 2.3.1, eerste lid 13° VCRO, dat luidt als volgt: *“13° de uitvoering van maatregelen of het naleven van voorwaarden die het ruimtelijk uitvoeringsplan begeleiden, in geval van toepassing van artikel 2.2.5, §2, doch zonder dat ze milieuvoorwaarden kunnen bepalen die toepasbaar zijn op niveau van individuele ingedeelde inrichtingen, zoals bedoeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning of in titel 5 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid”.*

143 Nrs. 28 en 35-36.

144 Eigen accentuering.

145 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 49. Zie over deze problematiek o.a. G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke Uitvoeringsplannen” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 295, 302-310, nrs. 42-45; P.-J. DEFOORT, “Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening”, *TROS* 2007, 217-233; P.-J. DEFOORT, “Flexibiliteit in RUP's: verschuift de discussie van het rechtszekerheids- naar het zorgvuldigheidsbeginsel?”, *TROS* 2010, 40-49; P.-J. DEFOORT en L. DU GARDEIN, “Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis”, *TROS* 2012, 245-251; P.-J. DEFOORT, “Enkele bedenkingen bij het 'bevriezen' en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP”, *TROS* 2015, 239-256; C. DE MULDER, “RUP mag (sport)velden open laten”, *TOO* 2015, 286-288; P. DE SMEDT, “Rode bosmieren nopen tot een soortentoets bij ruimtelijke planning”, *TROS* 2015, 169-178; J. ROGGEN, “Zorgvuldigheid bij het vaststellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen”, *TROS* 2013, 208-215 en RED., “De lotgevallen van een ringweg”, *TOO* 2012, 266-267.

De bepaling is een rechtstreeks antwoord van de decreetgever op de rechtspraak van de Raad van State over het onvoldoende doorvertalen in een RUP van de noodzakelijke milderende maatregelen bij een passende beoordeling, zoals die blijken uit het plan-MER. Uit de rechtspraak blijkt, volgens de memorie van toelichting, dat het ruimtelijke uitvoeringsplan moet verzekeren dat de ruimtelijke bestemmingen niet mogen worden gerealiseerd zonder het nemen van de noodzakelijke milderende maatregelen. Dit veronderstelt niet alleen dat die milderende maatregelen juridisch afdwingbaar zijn, maar tevens dat de realisatie van die bestemmingen ervan afhankelijk is. Hiertoe moeten deze maatregelen ofwel in de stedenbouwkundige voorschriften worden verankerd ofwel, wanneer dit niet mogelijk of niet aangewezen is, in een ander instrument dat juridisch afdwingbaar is. In dat geval moet de uitvoering van de stedenbouwkundige voorschriften van voormelde bestemmingen er wel afhankelijk van worden gesteld. Hetzelfde geldt, volgens de memorie van toelichting, voor andere conclusies uit de effectenbeoordeling of andere elementen uit het planningsproces waarvan blijkt dat er een noodzakelijke koppeling moet worden gelegd tussen de realisatie van

een bestemming en het nemen van de begeleidende maatregel¹⁴⁶.

De bedoeling van de bepaling is een directe link te leggen tussen het RUP en de instrumenten die op grond van artikel 2.2.5, § 1 en 2 VCRO kunnen worden gekoppeld aan het RUP als begeleidende maatregelen, die moeten garanderen dat de conclusies van de effectenbeoordeling worden gerespecteerd¹⁴⁷.

3. Evaluatie

a. Positieve elementen

26 De grootste meerwaarde van het decreet van 1 juli 2016 is de oplossing die de decreetgever biedt voor het probleem dat het onmogelijk is om alles te regelen in het RUP zelf. Het decreet van 1 juli 2016 biedt de mogelijkheid om aan het RUP een aantal instrumenten te koppelen om een antwoord te bieden op de resultaten van de effectenbeoordelingen en om de inwerkingtreding van het RUP of van bepaalde voorschriften afhankelijk te maken van de vaststelling of de uitvoering van die instrumenten. Deze bepaling biedt een rechtstreeks antwoord op de vaste rechtspraak, die stelt dat van

een zorgvuldig handelende plannende overheid mag worden verwacht dat zij een rechtzekerere oplossing biedt voor een door haar erkend probleem. Het kan volgens die rechtspraak niet worden aanvaard dat de plannende overheid een aspect dat ze zelf als een belangrijk aandachtspunt heeft erkend, onttrekt aan het besluitvormingsproces voor een ruimtelijk uitvoeringsplan en verschuift naar een later, onbepaald tijdstip¹⁴⁸.

Het instrument van de verordening was hiervoor m.i. niet noodzakelijk, maar het is wel een nuttig instrument omdat het de flexibiliteit verhoogt¹⁴⁹.

Het decreet van 1 juli 2016 bevestigt expliciet een aantal instrumenten uit het Landinrichtingsdecreet in de VCRO, inzonderheid het grondruilplan en de inrichtingsnota. Het is maar de vraag in welke mate die instrumenten een meerwaarde bieden in de praktijk. Het Landinrichtingsdecreet is niet meteen een legistiek pareltje, en de praktische bruikbaarheid van de instrumentenkoffer die het decreet creëert, roept veel vragen op¹⁵⁰.

De meest revolutionaire nieuwigheid is zonder twijfel de mogelijkheid om overeenkomsten te koppelen aan het RUP en de inwerkingtreding van het RUP of van bepaalde voorschriften te koppelen aan de uitvoering van die overeenkomsten. Dit biedt mogelijk een oplossing voor de problemen die vastgesteld zijn in de arresten over de beruchte dossiers van het voetbalstadion van Club Brugge¹⁵¹ en Uplace¹⁵². In beide gevallen was in het MER naar voren gekomen dat de geplande ontwikkelingen vanuit mobiliteitsoogpunt slechts aanvaardbaar waren als eerst bijkomende infrastructuur voor openbaar vervoer werd voorzien (trein, tram, bus). Het RUP liet de ontwikkelingen toe, zonder dat er zekerheid was dat de openbaarvervoerinfrastructuur vooraf zou

146 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 49.

147 De begeleidende instrumenten uit art. 2.2.5 VCRO werden besproken in nrs. 18-20.

148 Vaste rechtspraak, zie bv. RvS 25 oktober 2012, nr. 221.209, Hendrickx; RvS 11 december 2012, nr. 221.704, Goegebeur; RvS 29 januari 2015, nr. 230.010, nv Babemo en RvS 29 januari 2015, nr. 230.011, nv Zavot. Zie over die problematiek P.-J. DEFOORT, "Flexibiliteit in RUP's: verschuift de discussie van het rechtszekerheids- naar het zorgvuldigheidsbeginsel?", *TROS* 2010, 40-49; P. DE SMEDT, "Rode bosmieren nopen tot een soorttoets bij ruimtelijke planning", *TROS* 2015, 169-178; J. ROGGEN, "Zorgvuldigheid bij het vaststellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen", *TROS* 2013, 208-215 en RED., "De lotgevallen van een ringweg", *TOO* 2012, 266-267.

149 Zie nr. 27.

150 Zie de kritische analyse van S. VERBIST, "Het Landinrichtingsdecreet: een kritische verkenning", *TROS* 2016, afl. 81, 39-58. Zie ook A. CARETTE, "De instrumentenkoffer uit het nieuwe Landinrichtingsdecreet, een kennismaking", *TMR* 2016, afl. 1, 4-34.

151 RvS 20 september 2013, nr. 224.750, Vanmassenhove.

152 RvS 17 juni 2014, nr. 227.723, vzw Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen.

zijn gerealiseerd. Met de nieuwe rechtsgrond van artikel 2.2.5, § 2 *juncto* 2.2.6, § 1, vierde lid VCRO kan de plannende overheid een overeenkomst sluiten met de openbaarvervoermaatschappijen en kan het RUP voorschrijven dat het RUP of een bepaalde bestemming, voorschrift of deelplan slechts uitvoering krijgt als de maatregelen van openbaar vervoer, zoals vastgelegd in de overeenkomst, zijn uitgevoerd¹⁵³.

Een belangrijke randbemerking hierbij is dat de mogelijkheden niet onbeperkt zijn. Ook bij het gebruik van de nieuwe instrumenten en uitvoeringsmodaliteiten

zal de plannende overheid in de toekomst nog steeds rekening moeten houden met het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel. Uit een analyse van de rechtspraak blijkt dat er bij veel vernietigingsarresten geen probleem is van een ontoereikende wetgeving, maar dat de plannende overheid in veel gevallen gewoonweg in gebreke blijft om voldoende rechtszekere maatregelen te nemen in het RUP, hoewel dit op het eerste gezicht op een eenvoudige manier mogelijk was¹⁵⁴.

De mogelijkheid om de uitvoering van een voorschrift tijdelijk uit te stellen, door de uitvoering afhankelijk te stellen van

een te vervullen voorwaarde of van een ander instrument, zal ook rekening moeten houden met de redelijketermijneis en met het feit dat het openbaar onderzoek van het RUP en de effectenbeoordelingen een voldoende actueel karakter moeten hebben om bepaalde instrumenten te verantwoorden¹⁵⁵. De overheid zal er goed aan doen om een tijdslimiet te stellen op de uitvoerbaarheid van bepaalde voorschriften en om in afwachting van en/of bij gebrek aan het vervuld zijn van de vooropgestelde voorwaarden of instrumenten, een alternatieve bestemming te voorzien. Artikel 2.2.6, § 2 VCRO bepaalt immers dat een stedenbouwkundig voorschrift in een RUP “op elk moment” onder een categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding ressorteert. Dit impliceert dat er “op elk moment” een uitvoerbare bestemming moet zijn¹⁵⁶. Artikel 2.2.6, § 1, tweede lid voorziet nu dat een stedenbouwkundig voorschrift “een tijdelijk gebruik” kan toelaten. Dit tijdelijke gebruik moet, gelet op de redelijketermijneis¹⁵⁷ en gelet op de woordkeuze (“tijdelijk”), beperkt worden tot een redelijke termijn.

27 Een tweede positieve punt is de verhoogde mogelijkheid voor flexibiliteit, door de invoering van de stedenbouwkundige verordening die wordt gekoppeld aan het RUP.

De verordening kan gelden voor een ander plangebied dan het eigenlijke RUP. Dit kan een ruimer gebied zijn, een gedeelte van het plangebied van het RUP, of een gebied dat deels het RUP overlapt en deels erbuiten valt.

Het voordeel van een verordening is dat de procedure tot wijziging een stuk eenvoudiger is dan die van een RUP. Hetzelfde geldt voor overeenkomsten.

Dit voordeel komt goed van pas vanuit de doelstelling om de stedenbouwkundige

153 Eventueel kan dit ook dienstig zijn voor dit soort rechtspraak: “De verwerende partij erkent derhalve dat de problematiek van de luchtvaartveiligheid bestaat en reëel is, maar verzaakt aan de regeling ervan in de voorschriften van het gewestelijk RUP, om in de plaats enkel een ‘engagement’ te formuleren om later een ‘flankerend beleid’ te ontwikkelen en ‘overleg’ te plegen met de bevoegde overheden om aan de problematiek ‘een correcte oplossing’ te geven. Door de door de verzoekende partijen aangevoerde bezwaren inzake de luchterfdienstbaarheden en luchtverkeersveiligheid en het advies van de Vlacoro dat deze bezwaren bijtreedt, af te doen als elementen die pas op een later en verder onbepaald tijdstip een oplossing behoeven, oplossing waarvan de strekking en inhoud verder niet wordt aangegeven of geduid, komt de verwerende partij niet op een voldoende zorgvuldige manier aan het door haarzelf erkende probleem tegemoet” (RvS 17 juni 2014, nr. 227.731, Autonoom Overheidsbedrijf Belgocontrol).

154 RvS 23 mei 2012, nr. 219.447, Janssen (het RUP verwijst naar de boscompensatieregeling bij de vergunningverlening, in plaats van te bepalen dat er geen oppervlakteafname van bos mag zijn); RvS 17 maart 2010, nr. 201.965, Hellemans en 6 januari 2012, nr. 217.128, Hellemans; RvS 17 maart 2010, nr. 201.966, De Wever (het RUP bepaalt dat in een inrichtingsstudie bij een vergunningsaanvraag het nodige onderzoek moet gebeuren naar geluidbuffering, in plaats van de buffering zelf in het RUP te voorzien); RvS 26 juni 2013, nr. 224.119, Van Bogaert (het voorschrift om grondwateronttrekkingen enkel op een “voldoende” afstand van de ringgracht toe te laten, opdat het waterpeil er niet in zou zakken, is geen afdoende vertaling in een verordenend voorschrift); RvS 5 juli 2013, nr. 224.269, Lemahieu (vernietiging van het RUP waarin niet is ingegaan op de in het veiligheidsrapport voorgestelde maatregel om de inplanting van “Seveso-inrichtingen” ter plaatse uitdrukkelijk uit te sluiten in de stedenbouwkundige voorschriften. Het al dan niet toelaten van “Seveso-inrichtingen” wordt overgelaten aan de vergunningverlenende overheid, waarbij het veiligheidsrapport “ingezet kan worden bij de beoordeling van aanvragen van bedrijven op vlak van veiligheid”); RvS 30 juni 2016, nr. 235.273, vzw Milieufrent Omer Wattez (vernietiging van een RUP dat enkel voorzag in zoekzones voor natuurcompensatie, zonder garantie dat de compensaties ook effectief zouden worden gerealiseerd).

155 P.-J. DEFOORT, “Enkele bedenkingen bij het ‘bevrozen’ en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP”, *TROS* 2015, 248-251.

156 *Ibid.*, 242-244 en 252-254.

157 Zie over de redelijketermijneis I. OPDEBEEK, “De Redelijketermijneis” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 397-426.

verordening of overeenkomsten desgevallend te koppelen aan de monitoringsmaatregelen uit de effectenbeoordelingen¹⁵⁸.

b. Onduidelijkheden

28 Volgens de nieuwe regeling bevat het RUP enerzijds steeds stedenbouwkundige voorschriften en anderzijds ‘in voorkomend geval’ – dus facultatief – een overzicht van de instrumenten waarover samen met het RUP een beslissing wordt genomen om maatregelen te nemen die voortvloeien uit het planningsproces, inzonderheid de effectenbeoordelingen, en die de plannende overheid noodzakelijk acht voor de vaststelling van het RUP¹⁵⁹.

Zoals gezegd, moet de plannende overheid een ‘instrumentenafweging’ maken om te bepalen in welk instrument de effectmilderende maatregelen worden opgenomen. Dit kan in een stedenbouwkundig voorschrift van het RUP zijn of in een ander instrument, zoals een inrichtingsnota, een grondruilplan, een overeenkomst of een stedenbouwkundige verordening¹⁶⁰. Volgens die filosofie staat het de plannende overheid vrij om te kiezen of zij bepaalde maatregelen in het RUP zelf regelt, meer bepaald in de stedenbouwkundige voorschriften, dan wel of zij de effectmilderende maatregelen opneemt in een verordening, of in nog een ander instrument.

Artikel 2.2.5, § 2, laatste lid VCRO, dat bepaalt dat alles wat in een verordening kan worden geregeld, ook in een RUP kan worden geregeld, behoudens twee uitzonderingen, lijkt strijdig met die filosofie, inzonderheid wat betreft de tweede (nieuwe) uitzondering. De bepaling luidt als volgt: “*Alle aangelegenheden die krachtens artikel 2.3.1 geregeld kunnen worden in stedenbouwkundige verordeningen, met uitsluiting van artikel 2.3.1, eerste lid, 11° en 13°, kunnen het voorwerp uitmaken van een stedenbouwkundig voorschrift van een ruimtelijk uitvoeringsplan.*”¹⁶¹

De zaken uit artikel 2.3.1, eerste lid, 13° VCRO kunnen volgens die bepaling enkel worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening, en niet in de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP. De bedoelde bepaling luidt als volgt: “*13° de uitvoering van maatregelen of het naleven van voorwaarden die het ruimtelijk uitvoeringsplan begeleiden, in geval van toepassing van artikel 2.2.5, §2, doch zonder dat ze milieuvorwaarden kunnen bepalen die toepasbaar zijn op niveau van individuele ingedeelde inrichtingen, zoals bedoeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning of in titel 5 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;*”.

Als men beide bepalingen letterlijk leest, betekent dit dat maatregelen die het RUP

begeleiden in toepassing van artikel 2.2.5, § 2 VCRO, enkel in een stedenbouwkundige verordening kunnen worden opgenomen, en niet in een RUP. Als die bepaling strikt wordt toegepast, zou dit betekenen dat bij de instrumentenafweging eerst moet worden nagegaan of een bepaalde maatregel een antwoord biedt op de effectenbeoordeling. Als dit het geval is, kan het niet worden geregeld in een stedenbouwkundig voorschrift van het RUP, maar moet het in een verordening worden opgenomen.

Omgekeerd: een milieuvoorwaarde die toepasbaar is op het niveau van individueel ingedeelde inrichtingen, kan volgens artikel 2.3.1, eerste lid, 13° VCRO niet worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening, maar *a contrario* eventueel dus wel in een stedenbouwkundig voorschrift van een RUP.

Dit lijkt niet de bedoeling te zijn geweest van de decreetgever. Vermoedelijk bedoelde de decreetgever precies het omgekeerde, namelijk dat de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP ook effectmilderende maatregelen kunnen inhouden – dit lijkt evident –, met uitsluiting van milieuvorwaarden die toepasbaar zijn op het niveau van individueel ingedeelde inrichtingen. Uit de memorie van toelichting blijkt enerzijds dat bij de instrumentenafweging een keuze kan worden gemaakt tussen het opnemen van effectmilderende maatregelen in hetzij de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, hetzij in een ander instrument, zoals een stedenbouwkundige verordening. Anderzijds kan uit de memorie van toelichting niet worden afgeleid dat het de bedoeling was om het regelen van milieuvorwaarden voor individueel ingedeelde inrichtingen wel via stedenbouwkundige voorschriften van het RUP mogelijk te maken, en niet via verordeningen¹⁶².

158 De monitoringsmaatregelen uit de effectenbeoordelingen maken volgens art. 2.2.5, § 1, eerste lid, 8° *in fine* VCRO deel uit van een RUP. Volgens de memorie van toelichting zal de wijziging van de inhoud en dus de bijsturing van een stedenbouwkundige verordening of overeenkomst in sommige gevallen verantwoord kunnen worden vanuit de resultaten van monitoringsmaatregelen die in het kader van de voor het RUP uitgevoerde effectbeoordelingen gekoppeld werden aan dat RUP (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 27).

159 Art. 2.2.5, § 1, eerste lid, 3° en 14° en § 2 VCRO.

160 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 26-27.

161 Eigen accentuering.

162 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 26-27.

De toevoeging van het punt 13° van artikel 2.3.1, eerste lid VCRO aan het artikel 2.2.5, § 2, laatste lid VCRO lijkt een legistische flater te zijn, die precies het omgekeerde bepaalt van wat vermoedelijk werd bedoeld. De legistische fout hangt samen met de ongelukkige beleidskeuze van de decreetgever om een nieuw onderscheid in te voeren tussen ‘voorschriften van stedenbouwkundige aard’ en ‘voorschriften’ zonder meer¹⁶³.

c. Negatieve evaluatie

29 Ronduit nefast is de invoering van het onderscheid tussen ‘voorschriften van stedenbouwkundige aard’ en ‘voorschriften’ zonder meer. Ook de maatregel die milieuvoorwaarde op het niveau van individueel ingedeelde inrichtingen uitsluit, is een flinke uitschuiver van de decreetgever, want in tegenspraak met de vooropgestelde doelstellingen van het decreet.

o Onderscheid tussen voorschriften al dan niet van stedenbouwkundige aard

30 Eerst en vooral moet worden opgemerkt dat het invoeren van het onderscheid tussen ‘voorschriften van stedenbouwkundige aard’ en ‘voorschriften’ zonder meer vertrekt van een foutief want achterhaald uitgangspunt.

De memorie van toelichting van het decreet van 1 juli 2016 verwijst naar de volgende passage van de memorie van toelichting van het decreet van 18 mei 1999 ‘houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’: “Zoals in de memorie van toelichting bij het decreet *Ruimtelijke Ordening gesteld, gaan stedenbouwkun-*

dige voorschriften in de eerste plaats over bestemming, inrichting en/of beheer. Dit moet in ruime zin begrepen worden, met dien verstande dat de uitspraken in ruimtelijke uitvoeringsplannen zich beperken tot het domein van de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening is een facetmaterie en geen sectorale materie. Ruimtelijke ordening weegt vanuit een ruimtelijke visie de aanspraken van de diverse sectoren/functies af, rekening houdend met de beschikbare ruimte. Met die afweging als uitgangspunt doet zij uitspraken over de locatie, de scheiding en de vermenging van functies/activiteiten. Zij brengt daarbij ook de impact van functies/activiteiten in rekening en de relaties ertussen (bijvoorbeeld verkeer, geluidshinder enzovoort). Daarnaast doet ruimtelijke ordening ook uitspraken over het uitzicht van de ruimte. Ruimtelijke ordening doet geen uitspraken over onderwerpen die niet ruimtelijk bepalend zijn en behoren tot de bevoegdheid van de sectoren (Parl.St. VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, p. 23).”¹⁶⁴

De decreetgever verwijst naar een visie uit 1998-1999, die nog een duidelijk onderscheid maakte tussen de sectoren enerzijds en ruimtelijke ordening als facetmaterie anderzijds. De decreetgever is blijkbaar uit het oog verloren dat de decreetgever in 2008-2009 was geëvolueerd naar een ruimere visie op ruimtelijke ordening. Bij de totstandkoming van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid stelde de decreetgever dat een infiltratie van sectorale facetten in de ruimtelijke planning beleidsmatig verantwoordbaar was: “Deze ‘infiltratie’ van sectorale facetten in de ruimtelijke planning is beleidsma-

tig verantwoordbaar. Het sectorale spoor, dat eigen beleid, planning en regelgeving heeft, is gericht op het scheppen en in stand houden van sectorale voorzieningen en op een concreet maatschappelijk belang. Het ruimtelijkplanologische spoor tracht een ruimtelijk kader te bieden ten aanzien van de diverse sectorvoorzieningen. De ruimtelijke planning mag zich daarbij echter niet laten degraderen tot een coördinatiemechanisme voor tegenstrijdige belangen in een beperkte ruimte. Ruimtelijke planning moet meer zijn dan coördinatie, omdat ruimtelijke kwaliteit voorop moet staan (artikel 4 DRO). Bij ieder dossier moeten ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen geformuleerd worden en moet worden bekeken hoe die in relatie staan tot de voorgenomen activiteiten. De eisen aan ruimtelijke kwaliteit moeten ambitieus zijn en dienen betrekking te hebben op alle aspecten die relevant zijn voor de vitaliteit en leefbaarheid van steden en de openheid van het landelijk gebied. In die visie kan men niet voorbijgaan aan kwaliteitseisen die betrekking hebben op sectorfacetten, zoals duurzaamheidseisen op het gebied van gezondheid en veiligheid, mobiliteit, waterbeheer en energievoorziening, die direct van invloed zijn op de ruimtelijke besluitvorming.”¹⁶⁵

Enigszins op gespannen voet met die beleidsoptie bleef de decreetgever vasthouden aan het feit dat voorschriften ‘van stedenbouwkundige aard’ moesten zijn. In de passage vlak vóór het bovenstaande citaat zei de memorie van toelichting hierover het volgende: “Ten tweede bepaalt dit punt dat alle zaken die geregeld kunnen worden in een stedenbouwkundige verordening, ook het voorwerp kunnen uitmaken van een RUP. Deze op het eerste gezicht ‘evidente’ bepaling spruit voort uit de vaststelling dat stedenbouwkundige verordeningen betrekking kunnen hebben op ‘sectorale’ elementen zoals mobiliteit, woonbaarheid van woningen, energieaspecten, ..., zij het dat de betrokken ste-

¹⁶³ Zie nrs. 21-24 en 30-34.

¹⁶⁴ MvT, Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 49.

¹⁶⁵ MvT, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 41, nr. 127.

denbouwkundige voorschriften 'van stedenbouwkundige aard' moeten zijn (artikel 54, derde lid, DRO). Door voorliggende bepaling wordt geëxpliciteerd dat ook RUP's rekening kunnen houden met dergelijke 'sectorale' aandachtspunten, telkens met dien verstande dat de planvoorschriften 'stedenbouwkundig' van aard moeten zijn. Artikel 38, §1, eerste lid, 2°, DRO bepaalt immers dat een RUP 'stedenbouwkundige' voorschriften omvat.¹⁶⁶

In eerdere bijdragen heb ik het onderscheid tussen wat 'van stedenbouwkundige aard' is en wat niet van stedenbouwkundige aard of sectoraal van aard is, bekritiseerd als kunstmatig en niet definieerbaar¹⁶⁷. De zwakte van het onderscheid is dat niemand ooit de moeite heeft gedaan om voor die begrippen een definitie te geven of om criteria van het onderscheid te omschrijven. Ook de decreetgever heeft, noch in 1999, noch in 2009, noch bij het decreet van 1 juli 2016,

ook maar de minste aanwijzing gegeven van wat wel en wat niet 'van stedenbouwkundige aard' is.

Ook in de rechtspraak is er reeds een hele tijd een tendens die een verregaande integratie van sectorale aspecten in de ruimtelijke planning aanvaardt, bijvoorbeeld een bestemmingsvoorschrift voor de realisatie van een verplicht aantal sociale wooneenheden¹⁶⁸, het bestemmen van ecologisch waardevol gebied via een RUP tot natuurgebied (interferentie met natuurbehoudswetgeving)¹⁶⁹, het beperken van welbepaalde economische activiteiten in een RUP voor luchthavengebonden activiteiten (economische criteria, mogelijke interferentie met handelsvestigingswetgeving)¹⁷⁰, het invoeren van een sloopverbod op basis van een erfgoedstudie (interferentie met onroerendeerfgoedwetgeving)¹⁷¹; het ontbreken van voldoende maatregelen voor de luchtvaartveiligheid¹⁷²; het aanvaarden van een voorschrift ter vrijwaring van hinder vanuit ambachtelijke bedrijven met uitsluiting van welbepaalde activiteiten¹⁷³, vernietiging van een RUP omwille van het ontbreken van maatregelen om Seveso-inrichtingen te weren¹⁷⁴, vernietiging van een RUP omdat de Raad van State van oordeel was dat het RUP ertoe verplicht was rekening te houden met geluidsmaatregelen¹⁷⁵, vernietiging van een RUP wegens het ontbreken van maatregelen voor grondwateronttrekkingen¹⁷⁶ (telkens interferentie met milieuvergunningwetgeving).

31 Zoals hoger gezegd, maakt het decreet van 1 juli 2016 een onderscheid tussen voorschriften in stedenbouwkundige verordeningen die al dan niet 'van stedenbouwkundige aard' zijn. Voorschriften in een stedenbouwkundige verordening die niet van stedenbouwkundige aard zijn, moeten wel steeds "verband houden met de ruimtelijke ordening"¹⁷⁷.

166 *Ibid.*

167 P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening als regulator voor de ruimtelijke behoeften van de sectoren" in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 43-56 en P.-J. DEFOORT, "Sociale woningen in RUP's: de grens tussen ruimtelijke ordening en 'de sectoren' wordt steeds dunner", *TROS* 2011, 179-189.

168 RvS 7 december 2010, nr. 209.557, Mahieu; RvS 7 december 2010, nr. 209.558, nv Bouwmaterialen Holvoet. Zie over de relatie tussen ruimtelijke planning en sociale woningbouw verder titel 'IV. Sociale woningen en ruimtelijke ordening'.

169 RvS 9 maart 2009, nr. 191.183, Vandamme.

170 RvS 10 december 2010, nr. 209.652, nv Robelco. Dit arrest lijkt afstand te nemen van het vroegere, beruchte arrest-Vandenbroele, waarin de Raad van State had geoordeeld dat een BPA weliswaar handelszaken uit woongebieden mag uitsluiten of zelfs het percentage van toegelaten handelszaken mag bepalen, maar niet een maximum mag stellen op handelszaken van een bepaalde aard (RvS 2 september 1983, nr. 23.466, Vandenbroele). Hierbij kan worden opgemerkt dat de aard van een handelszaak wel degelijk ruimtelijk relevant kan zijn, bv. het mobiliteitsprofiel dat samenhangt met de ene of de andere handelsactiviteit.

171 RvS 17 december 2011, nr. 209.856, bvba Gernic en RvS 20 december 2010, nr. 209.860, Claerbout.

172 RvS 17 juni 2014, nr. 227.731, Autonoom Overheidsbedrijf Belgocontrol, 29-30 (de Raad van State stelt in dit arrest expliciet dat het argument dat een RUP geen geschikt instrument is om de nodige maatregelen te nemen, niet overtuigt).

173 RvS 21 januari 2009, nr. 189.690, nv De Scheemaeker Garagebedrijf. Hiermee lijkt de Raad van State afstand te nemen van zijn vroegere rechtspraak waarin werd gesteld dat een BPA weliswaar onrechtstreeks bepaalde activiteiten kan toelaten of verbieden, maar dat een BPA niet rechtstreeks de activiteiten kan regelen. Meer bepaald verklaarde de Raad van State in het verleden een voorschrift onwettig dat de opslag en de verwerking van afvalstoffen verbood, tenzij het bedrijf enkel afvalstoffen zou verwerken afkomstig uit de zone zelf (RvS 2 mei 1996, nr. 59.490, Grammet). Hierbij kan worden opgemerkt dat de herkomst van de te verwerken afval (uit het plangebied zelf dan wel extern) wel degelijk ruimtelijk relevant kan zijn, bv. omdat de aanvoer van afval van buiten het plangebied externe mobiliteit genereert en interne afvalverwerking niet.

174 RvS 5 juli 2013, nr. 224.269, Lemahieu.

175 RvS 21 oktober 2010, nr. 208.294, Nijs (over een RUP voor een motorcrossterrein) en RvS 17 maart 2010, nr. 201.966, De Wever (vernietiging van een RUP omdat het RUP niet voorzag in geluidbuffering).

176 RvS 26 juni 2013, nr. 224.119, Van Bogaert (het voorschrift om grondwateronttrekkingen enkel op een "voldoende" afstand van de ringgracht toe te laten, opdat het waterpeil er niet in zou zakken, is geen afdoende vertaling in een verordenend voorschrift).

177 Art. 1.1.2, 13° VCRO en art. 2.3.1, vierde lid VCRO; zie nrs. 21-24.

Voorschriften in RUP's heten nog steeds 'stedenbouwkundige voorschriften', maar voor RUP's is niet bepaald dat ze 'van stedenbouwkundige aard' moeten zijn. De definitie voor 'stedenbouwkundig voorschrift' bepaalt voor RUP's enkel dat het moet gaan om een 'reglementair' voorschrift¹⁷⁸. Een stedenbouwkundig voorschrift van een RUP heeft betrekking op "de bestemming, de inrichting of het beheer"¹⁷⁹. De memorie van toelichting bij het DRO definieert deze begrippen samengevat als volgt¹⁸⁰:

- **'bestemming'** houdt voorschriften in over het al dan niet toegelaten zijn van bepaalde functies en activiteiten in een gebied(...);
- **'inrichting'** houdt voorschriften in over de "ordening" van een gebied waar bepaalde functies en activiteiten toegelaten zijn, en voorschriften over "morfologie en uitzicht (beeldwaarde)" van gebieden;
- **'beheer'** houdt voorschriften in die gericht zijn op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden voor het

goede functioneren van activiteiten en functies die in een bepaald gebied zijn toegelaten.

Uit die definities blijkt op geen enkele manier dat stedenbouwkundige bestemmings-, inrichtings- of beheersvoorschriften enkel 'van stedenbouwkundige aard' zouden mogen zijn, laat staan dat uit de definities valt af te leiden wat wel of niet 'van stedenbouwkundige aard' is. Dat de voorschriften verband moeten houden met de ruimtelijke ordening, is ook niet letterlijk bepaald, zoals het geval is voor de stedenbouwkundige verordeningen¹⁸¹, maar dit blijkt uit de artikelen 1.1.3 en 1.1.4 VCRO. Artikel 1.1.3 VCRO bepaalt dat "de ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen". Artikel 1.1.4 DRO geeft een ruime omschrijving van wat 'de ruimtelijke ordening' inhoudt en beoogt. Dit kan sectorale aspecten omvatten, zoals economische, sociale, culturele, esthetische aspecten en het leefmilieu: "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."

32 Dat stedenbouwkundige voorschriften in RUP's niet per definitie 'van stedenbouwkundige aard' moeten zijn, blijkt ook uit de filosofie van artikel 2.2.5, § 2, vijfde lid VCRO. Dit artikel bepaalt dat alle aangelegenheden die krachtens artikel 2.3.1 kunnen worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening (behalve de punten 11° en 13°), ook het voorwerp kunnen uitmaken van een stedenbouwkundig voorschrift van een RUP.

De lijst van artikel 2.3.1 is *limitatief* voor de stedenbouwkundige verordeningen. Uit een nauwkeurige lezing van de parlementaire voorbereiding van de bepaling blijkt dat het limitatieve karakter van artikel 2.3.1 VCRO geen betrekking heeft op RUP's. Een RUP kan alle aangelegenheden regelen die kunnen worden geregeld in een verordening, maar daarnaast kan een RUP ook nog andere aangelegenheden regelen¹⁸²: "Met deze wijziging verliezen de diverse overheden natuurlijk niet de bevoegdheid om onderwerpen aan te pakken die niet bij verordening kunnen worden geregeld; het wordt alleen duidelijk dat het instrument van het ruimtelijk uitvoeringsplan daarvoor het geëigende instrument is."¹⁸³

Aangezien RUP's alle aangelegenheden kunnen regelen die in een stedenbouw-

178 Art. 1.1.2, 13° VCRO.

179 Art. 2.2.5, § 1, eerste lid, 3° VCRO.

180 Zie voor de integrale definities *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332-1, 23 en G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 293-294.

181 Art. 2.3.1, vierde lid VCRO.

182 Een verordening had traditioneel vooral betrekking op gebouwen, constructies en installaties en werd daarom tot nu toe beschouwd als een instrument van 'stedenbouw', terwijl een RUP een instrument was van de ruimere 'ruimtelijke ordening'. Zie MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 41, vn. 41: "Daarbij wordt in principe geen afbreuk gedaan aan de traditionele 'taakverdeling' tussen bestemmingsplannen en stedenbouwkundige verordeningen. In beginsel en voor het overgrote deel van hun voorschriften zijn de bestemmingsplannen bedoeld om de ruimtelijke ordening van een gebied te regelen, terwijl de stedenbouwkundige verordeningen, ook wanneer hun territoriale gelding ruimer is dan die van een ruimtelijkeorderingsplan, betrekking hebben op de concrete opbouw van individuele gebouwen of gebouwencomplexen. De stedenbouwkundige verordeningen horen dan ook eerder thuis onder het begrip 'stedenbouw' (R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Mechelen, Kluwer, 2004, 237)."

183 Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/3, 14; zie ook Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/6, 42. zie hierover B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS* 2009, Bijz.Nr. "Eerste commentaar Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", 85 en G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 295.

kundige verordening kunnen worden geregeld¹⁸⁴, kunnen RUP's zowel 'stedenbouwkundige voorschriften' van stedenbouwkundige aard als 'stedenbouwkundige voorschriften' die verband houden met de ruimtelijke ordening, bevatten. Bovendien blijft het algemene principe ongewijzigd dat RUP's "onderwerpen kunnen aanpakken die niet bij verordening kunnen worden geregeld", desgevallend via voorschriften die 'niet van stedenbouwkundige aard' zijn.

Dit laatste roept de vraag op in welke mate RUP's, in tegenstelling tot stedenbouwkundige verordeningen, nog maatregelen kunnen nemen die milieuvorwaarden regelen op het niveau van individueel ingedeelde inrichtingen. Dit wordt hierna besproken¹⁸⁵.

33 Hoger werd uitgelegd hoe de decreetgever ertoe is gekomen om het onderscheid tussen 'voorschriften van stedenbouwkundige aard' en 'voorschriften' zonder meer uit te werken¹⁸⁶.

De decreetgever wou een instrument om ervoor te zorgen dat het RUP kon worden "verbreed in scope"¹⁸⁷. Hiervoor werd het nieuwe instrument gecreëerd van de stedenbouwkundige verordening en werd bepaald dat de voorschriften hiervan niet van stedenbouwkundige aard moesten zijn, maar dat het ging om 'voorschriften' zonder meer. Hierop heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in zijn advies twee bedenkingen gemaakt.

Ten eerste stelde het advies dat, gelet op de ruime omschrijving van zowel de mogelijke doelstellingen als onderwerpen van verordeningen, het aangewezen was om te verduidelijken dat voorschriften verband moesten houden met de ruimtelijke ordening, om oneigenlijk gebruik te vermijden. Daarnaast stelde het advies dat de decreetgever moest verduidelijken of een stedenbouwkundige verordening, naast voorschriften zonder meer, ook nog 'stedenbouwkundige voorschriften' kon bevatten en zo ja, op welke wijze dat onderscheid in de stedenbouwkundige verordening tot uitdrukking zal worden gebracht¹⁸⁸.

Men zou verwachten dat de decreetgever tot de evidente vaststelling zou zijn gekomen dat het überhaupt niet mogelijk is om een duidelijk onderscheid te maken tussen wat stedenbouwkundig van aard is en wat niet, zoals blijkt uit de hoger vermelde rechtsleer en rechtspraak, en dat de decreetgever vervolgens zou hebben gekozen voor de meest voor de hand liggende oplossing, met name het begrip 'stedenbouwkundige voorschrift' fundamenteel herbekijken. De oplossing lag voor de hand: ofwel kon de decreetgever het begrip wijzigen naar 'voorschriften' zonder meer, ofwel kon de decreetgever het voor de hand liggende nieuwe begrip 'omgevingsvoorschriften' introduceren. In het eerste geval zou het begrip kunnen worden verduidelijkt met de suggestie van de Raad van State dat de voorschriften verband moesten houden met de ruimte-

lijke ordening, voor zover als nodig¹⁸⁹. In het tweede geval zou de decreetgever de logische weg inslaan naar de 'omgevingsplanning', in het verlengde van de omgevingsvergunning¹⁹⁰.

34 Los van de vaststelling dat de legistieke uitwerking van het onderscheid tussen voorschriften die 'stedenbouwkundig van aard' moeten zijn, en voorschriften zonder meer – met dien verstande dat ze verband moeten houden met de ruimtelijke ordening –, ondermaats is, dringt zich nog een bedenking op.

Zoals gezegd, is het onderscheid tussen voorschriften die wel of niet van stedenbouwkundige aard zijn, nergens gedefinieerd. Dit onderscheidend criterium wordt nu – op een legistiek ondermaatse wijze – geïntroduceerd voor de maatregelen voor de doorwerking van de effectenbeoordeling. Het laat zich voorspellen dat juristen/advocaten dit bij het aanvechten van RUP's zullen uitspelen in procedures bij de Raad van State. Het staat in de sterren geschreven dat er zich eindeloze discussies zullen ontspannen over de vraag of een bepaald voorschrift al dan niet stedenbouwkundig van aard is, en of het bewuste voorschrift thuishoort in een verordening die is gekoppeld aan een RUP, dan wel in de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP zelf. Het hoge welles-nietesgehalte van dergelijke discussies laat zich ook reeds voorspellen, om de eenvoudige reden dat er geen enkel houvast is en omdat het onderscheid eenvoudigweg niet te definiëren valt.

Alleen al om die reden verdient het decreet van 1 juli 2016 op dit punt een negatieve evaluatie. Een van de doelstellingen van de decreetgever was om de talrijke schorsingen en annulaties van RUP's door de Raad van State in de toekomst te vermijden. De decreetgever zet zichzelf met

184 Art. 2.2.5, § 2, vijfde lid VCRO.

185 Zie nrs. 35-36.

186 Zie nrs. 21-24.

187 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 26.

188 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 188.

189 Dit blijkt immers al uit art. 1.1.3 en 1.1.4 VCRO (zie hoger nr. 131).

190 Dit is een uitdrukkelijke beleidsoptie van de Vlaamse Regering (Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering, *Parl.St.* VI.Parl., 2014, nr. 31/1, 66-67).

deze decreetwijziging in dit opzicht een nieuwe pad in de korf.

o Milieuvorwaarden gericht op een individuele inrichting

35 Zoals gezegd, voorziet artikel 2.3.1 VCRO in de toevoeging van een punt 13° bij de doelstellingen die via een stedenbouwkundige verordening kunnen worden geregeld: “13° de uitvoering van maatregelen of het naleven van voorwaarden die het ruimtelijk uitvoeringsplan begeleiden, in geval van toepassing van artikel 2.2.5, §2, doch zonder dat ze milieuvorwaarden kunnen bepalen die toepasbaar zijn op niveau van individuele ingedeelde inrichtingen, zoals bedoeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning of in titel 5 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.”¹⁹¹

De regel bepaalt dat in een verordening bij een RUP effectmilderende maatregelen kunnen worden genomen, met één belangrijke uitzondering: de maatregelen “mogen geen milieuvorwaarden bepalen die toepasbaar zijn op niveau van individuele ingedeelde inrichtingen”.

De verantwoording hiervoor in de memorie van toelichting is dat het eventueel aanvullen of verstrengen van de milieuvorwaarden uit VLAREM gebeurt via de milieuvorwaarden die ofwel rechtstreeks door VLAREM ofwel via de ver-

gunning worden verankerd. Volgens de decreetgever is dit een evidentie¹⁹².

De uitzondering is helemaal niet zo evident als zij lijkt.

Volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State mag een zorgvuldig plannende overheid de problemen waarvan ze kennis heeft, niet doorschuiven naar de vergunningverlenende overheid. Dit geldt niet enkel ten aanzien van de stedenbouwkundige vergunningverlenende overheid, maar eveneens ten aanzien van de milieuvergunningverlenende overheid.

De Raad van State stelde in het arrest-Nijs bijvoorbeeld dat de plannende overheid geen RUP kan vaststellen als blijkt dat de realisatie van het plan niet kan voldoen aan bepaalde milieukwaliteitsnormen: “Het feit dat de geluidsnormen bedoeld in hoofdstuk 4.5 van Vlarem II, gelet op de voormelde bepaling, niet van toepassing zijn op omlopen voor motorvoertuigen belet niet dat, net zoals de milieuvergunnende overheid, de plannende overheid, in de uitoefening van de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht, met die geluidsnormen rekening kan, en desgevallend op grond van de conclusies van het plan-MER en eventueel het project-MER, moet houden. (...) De argumentatie van de verwerende partijen dat het gaat om planologisch niet te vertalen maatregelen die moeten worden opgelegd in de milieuvergunning, kan niet worden bijgetreden. (...) Artikel 4 van

het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening [nvdr: dit komt overeen met het huidige artikel 1.1.4 VCRO], bepaalt dat onder meer bij het vaststellen van de ruimtelijke uitvoeringsplannen rekening wordt gehouden met ‘de gevolgen voor het leefmilieu’. Gelet op het voorgaande dient dan ook te worden vastgesteld dat de verwerende partijen aan de op hen rustende zorgvuldigheidsplicht zijn tekort gekomen door enerzijds vast te stellen dat de realisatie van de bestemming van het plan niet kan voldoen aan bepaalde milieukwaliteitsnormen, doch anderzijds dat plan alsnog definitief vaststellen en goedkeuren zonder op een afdoende wijze aan te geven op welke wijze de realisatie van de vastgestelde bestemming wel aan deze milieukwaliteitsnormen zou kunnen voldoen.”¹⁹³ De Raad van State stelt in dit arrest letterlijk dat artikel 1.1.4 VCRO een rechtsgrond vormt om in een RUP maatregelen te nemen met het oog op het opleggen van bepaalde milieukwaliteitsnormen aan een individuele inrichting binnen het plangebied.

In een ander arrest oordeelde de Raad van State dat de plannende overheid onzorgvuldig is geweest door geen specifieke zone voor windmolens af te bakenen, “conform de vigerende normen omtrent minimale afstandsregels tot wonen, gemeenschapsvoorzieningen, hoofdwegen”, hoewel dit in de plan-MER-screeningsnota uitdrukkelijk werd geopperd. Bij de opmaak van het RUP bleek dit niet te zijn gebeurd, wat de Raad van State ertoe bracht het deelplan te vernietigen¹⁹⁴. Het doen respecteren van de afstandsregels is duidelijk te kwalificeren als een milieuvorwaarde die toepasbaar is op niveau van individueel ingedeelde inrichtingen, *in casu* een windturbinepark.

Ook reeds ten tijde van de vroegere bijzondere plannen van aanleg (BPA) oordeelde de Raad van State dat de plannen-

191 Art. 44, 2° Decr. 1 juli 2016. Zie de bespreking hiervan in nr. 22.

192 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 26-27.

193 RvS 21 oktober 2010, nr. 208.294, Nijs. In het schorsingsarrest was de Raad van State zo mogelijk nog explicieter en stelde letterlijk dat als de bestemming krachtens de geldende reglementering niet realiseerbaar is omdat aan bepaalde milieukwaliteitsnormen niet kan worden voldaan – inzonderheid dat “de grenswaarde (nieuwe inrichting) van 36 dB(A) à 38 dB(A)” –, in het plan zelf de nodige maatregelen moeten worden voorzien om hieraan te remediëren (RvS 14 mei 2009, nr. 193.287, Nijs).

194 RvS 21 september 2015, nr. 232.256, gemeente Erpe-Mere.

de overheid geen BPA mocht vaststellen als bleek dat de uitvoering ervan mogelijk verkeers- en geluidshinder zou veroorzaken voor de omwonenden. De plannende overheid kan zich er niet mee vergenoegen te verwijzen naar de voorwaarden die opgelegd kunnen worden in de vergunningen die de exploitant zal moeten aanvragen. De Raad van State merkt op dat de vaststelling van de noodzakelijke voorschriften voor de realisatie van de bestemming van het plangebied aldus gedeeltelijk onttrokken wordt aan het besluitvormingsproces dat door de decreetgever voor een bijzonder plan van aanleg is geconcipeerd, en verschoven wordt naar het ogenblik waarop de exploitant van de feestzaal een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning zal indienen¹⁹⁵. Hoewel de Raad van State in het arrest enkel verwijst naar de stedenbouwkundige vergunning, is het duidelijk dat het gaat om milieuhinder (geluid), die meer nog dan in de stedenbouwkundige vergunning kan worden geregeld in de milieuvergunning. Het arrest spreekt trouwens over “de exploitant”,

wat verwijst naar een ingedeelde inrichting.

Hoger¹⁹⁶ werd reeds verwezen naar nog andere arresten waarin de Raad van State expliciet aanvaardde dat een RUP (of BPA) in een voorschrift een koppeling met milieuvergunningplichtige activiteiten aanvaardt, of omgekeerd niet aanvaardt dat de plannende overheid geen milieumaatregelen neemt¹⁹⁷.

In het licht van die rechtspraak komt het onbegrijpelijk voor dat de decreetgever effectmilderende maatregelen neemt met milieuvorwaarden die toepasbaar zijn op het niveau van individueel ingedeelde inrichtingen, en nog onbegrijpelijker dat de decreetgever ervan uitgaat dat dit een evidentie is. In de rechtsleer werd ook reeds gewezen op het feit dat de VCRO meer dan genoeg rechtsgronden bevat die het mogelijk maken om sectorale aspecten te regelen in een RUP, met inbegrip van milieukwaliteitsnormen met het oog op het vermijden van milieuhinder¹⁹⁸. Hoger werd aangetoond dat de begrippen

‘bestemmings-, inrichtings- en beheersvoorschriften’ en artikel 1.1.4 VCRO voldoende ruimte bieden voor milieumaatregelen¹⁹⁹.

36 Hoger werd gewezen op de onhandige legistische formulering van de uitzondering, die leidt tot interne tegenstrijdigheid van de regeling in de artikelen 2.2.5, § 2, laatste lid en artikel 2.3.1, eerste lid VCRO. Als men die bepalingen letterlijk leest, kunnen in een RUP geen maatregelen of voorwaarden worden opgenomen die het RUP begeleiden in geval van toepassing van artikel 2.2.5, § 2 VCRO, maar wel milieuvorwaarden die toepasbaar zijn op het niveau van individueel ingedeelde inrichtingen. De uitzondering voor de milieuvorwaarden heeft enkel betrekking op de stedenbouwkundige verordeningen. Door de regel van de dubbele negatie zijn milieuvorwaarden niet uitgesloten voor RUP's²⁰⁰.

Anderzijds mogen de milieumaatregelen in het RUP niet worden voorgesteld als maatregelen of voorwaarden die het RUP begeleiden en die uit het planningsproces resulteren, zoals bedoeld in artikel 2.2.5, § 2 VCRO. Ook dit is een interne tegenstrijdigheid, nu het evident is dat een maatregel die is opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, geen “begeleidende maatregel of voorwaarde” is maar gewoon een onderdeel van het RUP zelf. Uit de memorie van toelichting blijkt trouwens dat de plannende overheid vrij is om, via een instrumentenafweging, te kiezen welke maatregelen ze in welk instrument opneemt²⁰¹.

Het lijkt erop dat het niet de bedoeling was van de decreetgever om milieukwaliteitsvoorwaarden in het RUP zelf op te nemen. De vraag rijst of de decreetgever op dit punt wel helemaal ernstig moet worden genomen. De decreetgever is, zoals hoger aangetoond, duidelijk uitge-

195 RvS 3 mei 2007, nr. 170.723, De Groof (annulatie) en 16 januari 2006, nr. 153.771 (schorsing).

196 Zie nr. 30.

197 RvS 21 januari 2009, nr. 189.690, nv De Scheemaeker Garagebedrijf (aanvaarden van een voorschrift ter vrijwaring van hinder vanuit ambachtelijke bedrijven met uitsluiting van welbepaalde activiteiten); RvS 5 juli 2013, nr. 224.269, Lemahieu (vernietiging van een RUP omwille van het ontbreken van maatregelen om Seveso inrichtingen te weren); RvS 21 oktober 2010, nr. 208.294, Nijls (over een RUP voor een motorcrossterrein waarin geen maatregelen waren voorzien m.b.t. mogelijke geluidshinder); RvS 17 maart 2010, nr. 201.966, De Wever (vernietiging van een RUP omdat het RUP niet voorzag in geluidsbuifering) en RvS 26 juni 2013, nr. 224.119, Van Bogaert (vernietiging van een RUP wegens het ontbreken van maatregelen voor grondwateronttrekkingen).

198 Zie hierover uitgebreid P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening als regulator voor de ruimtelijke behoeften van de sectoren” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 43-56 en P.-J. DEFOORT, “Sociale woningen in RUP's: de grens tussen ruimtelijke ordening en ‘de sectoren’ wordt steeds dunner”, *TROS* 2011, 179-189. Zie in dezelfde zin P. DE SMEDT, “Doorwerking van milieukwaliteitsnormen in de Vlaamse ruimtelijke planning: een onbestemde processie van Echternach?” in B. KROT en R. UYLENBURG (eds.), *De Omgevingswet: van kwaliteitseisen naar omgevingswaarden*, Groningen, Europa Law Publishing, 2014, 87-106.

199 Zie nr. 31.

200 Zie nr. 28.

201 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 27; zie nr. 28.

gaan van het foutieve uitgangspunt dat het “evident” is dat in een RUP geen milieukwaliteitsmaatregelen kunnen worden genomen. Het meest frappante is dat de decreetgever voor eens en voor altijd een regeling wilde treffen om te vermijden dat

RUP's al te makkelijk vernietigbaar waren voor de Raad van State, terwijl de decreetgever door de uitzondering voor milieukwaliteitsvoorwaarden het hele opzet van de regeling ondergraaft.

De bepaling over de milieuvorwaarden op het niveau van individueel ingedeelde inrichtingen kan zonder enige twijfel legistiek knoeiwerk worden genoemd.

