

Nieuwe instrumenten

1. Keuze voor het behoud van het 'klassieke' RUP met daarnaast bijkomende instrumenten

Een belangrijk probleem met de RUP's waarvoor een plan-MER werd opgesteld, was de moeilijkheid om de voorgestelde (milderende) maatregelen (in brede zin) die in het bijhorende plan-MER (of passende beoordeling, RVR,...) effectief juridisch te kunnen vastleggen. Het RUP als instrument geeft de mogelijkheid om verordenend (wettelijk) bestemmingen te wijzigingen en stedenbouwkundige voorschriften hieraan te koppelen. Specifieke maatregelen naar milieu bijvoorbeeld, en die zouden moeten doorwerken naar omgevingsvergunningen die later worden aangevraagd, zijn niet direct 'stedenbouwkundig'. Ook zouden specifieke afspraken moeten kunnen vastgelegd worden in overeenkomsten tussen specifieke partners om bepaalde maatregelen ook effectief te kunnen garanderen.

Om dit te kunnen realiseren zijn globaal genomen er verschillende opties:

1. de bestemmingen en vooral de daaraan gekoppelde stedenbouwkundige voorschriften te verbreden, waardoor het RUP als instrument sterk verbreed naar echte omgevingsplanning, waarin ook milieuaspecten, mobiliteitsaspecten, onroerend erfgoed, natuur,... mee opgenomen worden;
2. het RUP als instrument beperkt te houden tot de gangbare bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften, en hiernaast nieuwe instrumenten te definiëren om de noodzakelijke 'verbreding' te realiseren.

Er is gekozen voor de 2^{de} optie om het RUP bewust 'slank' te houden om een 'scherp' instrument te kunnen blijven hanteren om enkel gewestplanbestemmingen te kunnen wijzigen, en hieraan niet teveel 'balast' te koppelen. Uiteindelijk zit het Vlaamse grondgebied nog altijd met een gebiedsdekkend gewestplan, waarvan nog maar een beperkt gedeelte 'vernieuwd' werd met RUP's.

Daarom zijn twee nieuwe en essentiële instrumenten toegevoegd aan het RUP-instrumentarium:

1. de bestaande stedenbouwkundige verordening wordt als instrument verbreed (zie art. 2.2.5., §2, 1^{ste} lid van de VCRO), waardoor ook niet-stedenbouwkundige voorschriften kunnen geformuleerd worden en ruimtelijk verordenend vastgelegd kunnen worden;
2. het formeel koppelen van specifieke overeenkomsten aan het RUP (zie art. 2.2.5., §2, 2^{de} lid van de VCRO) die kunnen bestaan uit allerhande overeenkomsten tussen diverse partners (overheid en privé) om de uitvoering van specifieke noodzakelijke maatregelen te kunnen garanderen.

De plannende overheid maakt een 'instrumentenafweging' om te bepalen in welk instrument de effectmilderende maatregelen best 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 verordening. Het is aan de plannende overheid om uit te maken of bepaalde maatregelen best in het RUP zelf worden geregeld, dan wel of zij de effectmilderende maatregelen opneemt in een verordening of in een ander instrument.

Deze nieuwe instrumenten worden hieronder verder uitgelegd.

2. De 'verbrede' stedenbouwkundige verordening in het kader van een RUP

De bestaande stedenbouwkundige verordening zoals gedefinieerd in art. 2.3.1 van de VCRO is gewijzigd in de zin dat deze verordeningen ook voorschriften kunnen bevatten die niet 'stedenbouwkundig' zijn, maar bijvoorbeeld eerder milieu-gerelateerd en die gekoppeld worden aan bv. exploitaties, of die bepaalde cumulatieve immissie-plafonds voor specifieke gebieden kunnen vastleggen. Het is enkel mogelijk om in het kader van een RUP een dergelijk 'verbrede' stedenbouwkundige verordening te kunnen opmaken, en dan specifiek om bepaalde effectmilderende maatregelen die essentieel zijn om aanzienlijke, in het plan-MER voorspelde milieueffecten te kunnen voorkomen.

Deze stedenbouwkundige verordeningen kunnen vastgesteld worden indien bij een instrumentenafweging (zie punt 4) geoordeeld wordt dat dit het juiste instrument is om bepaalde zaken op een rechtszekere manier te bepalen. In sommige gevallen kan het ook een stedenbouwkundig voorschrift zijn dat ingezet wordt maar er is telkens een instrumentenafweging nodig om na te gaan op het einde van een planningsproces welke instrumenten voor wat 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 kan aangepast worden waarbij telkens de doelstelling blijvend moet bewaakt worden. De stedenbouwkundige verordening kan aldus ingezet worden om bv de maatregelen uit de milieueffectbeoordeling die niet of beter niet in een RUP opgenomen worden vast te stellen.

Wat in het RUP (bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften), en wat in een stedenbouwkundige verordening?

Het decreet bepaalt dat een stedenbouwkundige verordening dat opgemaakt wordt in het kader van (of gekoppeld wordt aan) een RUP voorschriften kan bevatten die NIET stedenbouwkundig zijn, en die de uitvoering garanderen van maatregelen of randvoorwaarden die resulteren uit het geïntegreerde planningsproces voor een RUP. Het zullen juist de maatregelen die uit een plan-MER komen, en die NIET vertaald kunnen worden in bestemmingen (en de daaraan gekoppelde stedenbouwkundige voorschriften). Op die manier kunnen met deze verordening, gebieden afgebakend worden waaraan juridisch niet-stedenbouwkundige voorschriften vastgelegd worden. Dus het RUP bestaat uit bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften, een hieraan toegevoegde stedenbouwkundige verordening bestaat uit afgebakende gebieden met daaraan verordende voorschriften inzake leefmilieu, natuur, water, bodem,... Deze gebieden:

- hoeven NIET overeen te komen met de in het RUP afgebakende bestemmingen;
- hoeven niet noodzakelijk binnen de ruimtelijke (geografische) reikwijdte van het RUP-gebied te vallen.

Voorbeeld:

- uitgaande van een passende beoordeling (als onderdeel van een plan-MER) kan bv. een zone afgebakend worden rond een kwetsbaar habitat (beschermd door de habitat-richtlijn) waarin geen grondwaterwinningen zouden mogen uitgevoerd worden, gezien de gevoeligheid van het betreffende habitat. Dit wordt dan opgenomen in de voorschriften, waarmee rekening gehouden moet worden in latere vergunningsverleningen, en waardoor mogelijke negatieve effecten op het betreffende habitat tengevolge van grondwaterstandsvaling, wordt vermeden. De bestemming in deze zone kan bv. landbouw blijven, alleen mogen in dit gebied geen grondwaterwinningen gebeuren, bv. ten behoeve van het vee, of in het kader van stallen. Deze zone komt ook geografisch niet overeen met de onderliggende bestemmingen.

Over de mogelijkheden van deze 'verbrede' stedenbouwkundige verordeningen gekoppeld aan een RUP moet nog veel ervaring worden opgedaan. Het voortschrijdend inzicht hierin zal via deze handleiding naar alle betrokkenen kenbaar gemaakt worden.

Procedure voor de stedenbouwkundige verordening

Optimaal wordt deze verordening best als ontwerp-verordening gevoegd bij het ontwerp RUP, en het ontwerp plan-MER ten behoeve van de voorlopige vaststelling. Het lijkt ook zinvol deze ontwerp verordening mee in de plenaire vergadering te bespreken als vertaling van bepaalde effectmilderende of effectvoorkomende maatregelen uit het planMER. Decretaal moet de ontwerp verordening onderworpen worden aan een openbaar onderzoek, hetgeen in dit geval samen gebeurt met het openbaar onderzoek van het voorlopig vastgestelde RUP met het ontwerp planMER. Daarna kan deze verordening definitief worden vastgesteld samen met het RUP en het planMER.

De verordening kan ook opgemaakt worden na het openbaar onderzoek van het voorlopig vastgestelde RUP (met het ontwerp planMER), en kan in dat geval opgemaakt worden op basis van dit openbaar onderzoek. In dat geval doorloopt de ontwerp verordening opnieuw een openbaar onderzoek (enkel voor de verordening), en wordt de termijn voor de definitieve vaststelling van het RUP opgeschort.

3. Overeenkomsten

De mogelijkheid om formele overeenkomsten aan een RUP toe te voegen geeft meer rechtszekerheid voor de uitvoering van specifieke maatregelen, uitvoering van noodzakelijke werken, specifieke voorwaarden in de verdere uitvoering van het plan, beheermaatregelen of flankerende uitvoeringsmaatregelen. Deze overeenkomsten kunnen afgesloten worden tussen verschillende partijen, zowel private als publiekrechtelijke rechtspersonen, en ook in gemengde vorm, bv. tussen een gemeentebestuur en een projectontwikkelaar, of een provinciebestuur met enkele gemeentebesturen,...

Over de mogelijke onderwerpen van deze overeenkomsten wordt in het decreet niet verder ingegaan, om deze zo flexibel en maatgericht mogelijk te kunnen gebruiken. Ook het geografische werkingsveld hoeft niet overeen te komen met het RUP-gebied. Zo kan bijvoorbeeld een specifieke politieverordening (bv. een zone 30 km) aangeduid worden, eventueel gedeeltelijk buiten een provinciaal RUP-gebied, om bepaalde mobiliteits-, gezondheids-, en veiligheidsaspecten die voorgesteld worden in een plan-MER, of een mobiliteitsstudie, te kunnen garanderen. Hierbij kan de provincie formele overeenkomsten afsluiten met de betrokken gemeentebesturen waarbinnen de voorgestelde politieverordening van kracht moet worden (een politieverordening zijn gemeentelijke bevoegdheden).

Een ander voorbeeld over de mogelijkheden van dergelijke formele overeenkomsten kan gericht zijn op de garantie dat specifieke activiteiten effectief uitgevoerd worden, zij het door overheidsinstanties, zij het door private instanties of in gemengde vorm.

4. Bestaande instrumenten en instrumentenafweging

In het decreet worden verschillende bestaande instrumenten aangehaald die eveneens ingezet kunnen worden om de maatregelen en voorwaarden uit bv. effectbeoordelingen (Zie art. 2.2.5 VCRO, §1 die de inhoud van het RUP bepaalt). Specifiek gaat het hier over:

- een grondruilplan (art. 2.1.65 decreet landinrichting), waarbij een herkaveling uit kracht van wet wordt gerealiseerd samen met het RUP, en waarbij omwisseling van eigenaars- en gebruikersschap wordt geformaliseerd voor een specifiek gebied. Bij dit instrument worden de gebiedsbestemmingen en de betrokken eigenaars en gebruikers gelijktijdig omgewisseld. Het decreet betreffende de landinrichting voorziet dat die herverkaveling geïntegreerd wordt in de procedure voor opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (art 2.1.65 van het decreet betreffende de landinrichting). Hierbij worden dan formeel een landcommissie voor een herkaveling met planologische ruil betrokken. Deze mogelijkheid is nog niet toegepast in het kader van een RUP, en ervaring is dus nog niet aanwezig. Niettemin biedt het instrument veelmogelijkheden om specifieke afspraken tussen eigenaars te kunnen maken om specifiek grondgebruik te kunnen optimaliseren en vastleggen, en de mogelijke effecten die anders zouden optreden, te voorkomen of te minimaliseren.
- een inrichtingsnota (art. 4.2.1 decreet landinrichting): een inrichtingsnota is eveneens gedefinieerd in het decreet betreffende de landinrichting, waarin de mogelijkheid is geboden om een dergelijke nota op te maken buiten het landinrichtingsinstrument, en bv. in het kader van een RUP. Hierbij wordt dan wel de gehele instrumentenkoffer die het decreet landinrichting heeft te bieden inzake de verdere inrichting en het beheer van de open ruimte, te kunnen koppelen aan een RUP. Deze inrichtingsnota wordt samen met de voorlopige vaststelling van het RUP gevoegd, en dient te worden opgemaakt in overleg met de Vlaamse Landmaatschappij VLM. Het toevoegen van het inrichtingsnota aan het RUP, in uitvoering van voorgestelde effectmilderende maatregelen, kan het draagvlak van het voorgenomen RUP verhogen en duidelijkheid scheppen in verband met de timing, en de inzet en de middelen.

De plannende overheid maakt een 'instrumentenafweging' om te bepalen in welk instrument de te realiseren effectmilderende maatregelen best 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 verordening. Het is aan de plannende overheid om uit te maken of bepaalde maatregelen best in het RUP zelf worden geregeld, dan wel of zij de effectmilderende maatregelen opneemt in een verordening of in een ander instrument.