

Stap 1: Opmaak startnota en procesnota

1. Doel

Het doel is om de documenten ([startnota](#), [procesnota](#)) op te maken die de eerste planopties aangeven en deze opties onderbouwen en motiveren. De documenten vormen de basis voor de eerste raadpleging van publiek en adviesvraag.

2. Overzicht acties

2.1. Opmaak startnota

2.1.1. Wat?

VCRO art. 2.2.4. §2

De startnota bevat:

1. een beschrijving en verduidelijking van de doelstellingen van het voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan;
2. een afbakening van het gebied of de gebieden waarop het plan betrekking heeft;
3. een beknopte beschrijving van de alternatieven voor het ontwerpplan of voor onderdelen ervan, die de initiatiefnemer heeft overwogen, en een beknopte beschrijving van de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven;
4. een beschrijving van de reikwijdte en het detailleringsniveau van het voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan en daaraan gekoppeld de reikwijdte en het detailleringsniveau van de te voeren effectonderzoeken zoals in die fase gekend;
5. de relatie met het ruimtelijk structuurplan en, in voorkomend geval, met andere relevante beleidsplannen;
6. de beschrijving van de te onderzoeken effecten en van de inhoudelijke aanpak van de effectbeoordelingen, met inbegrip van de methodologie, zoals bepaald door de wetgeving van de op te maken effectbeoordelingen en van andere onderzoeken die nodig zijn voor het plan. In voorkomend geval bevat de startnota ook een weergave van de gedane analyse, vermeld in artikel 4.2.6, § 1, 5°, en artikel 4.4.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, met inbegrip van de redenen waarom geen planmilieueffectrapport, respectievelijk ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt;
7. in voorkomend geval, relevante gegevens uit vorige effectbeoordelingen of uit de goedgekeurde rapporten die daaruit zijn voortgekomen;
8. in voorkomend geval, de impact of het effect dat het geïntegreerde planningsproces kan hebben op mens of milieu in een ander gewest of land of op de gebieden die onder de federale bevoegdheid vallen;
9. een overzicht van instrumenten die samen met het voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan ingezet kunnen worden, als die al bekend zijn in deze fase.

De **startnota** wordt opgemaakt door het planteam. Het planteam kan zich laten ondersteunen door bijvoorbeeld een studiebureau of een erkend MER-deskundige. Het decreet beschrijft welke onderdelen de startnota moet bevatten (art. 2.2.4., §2): context, doelstelling, reikwijdte, detailleringsgraad, voorzienbare planonderdelen en te onderzoeken effecten van het voorgenomen plan. M.a.w.:

- de geografische afbakening
- de beoogde plandoelstelling (een herbestemming naar bedrijventerrein, woongebied, ...)
- de juridische context (geldende plannen van aanleg of RUP's)
- de reikwijdte (tot waar strekt het RUP zich uit, wat zijn de gekozen (logische) voorgestelde grenzen van de perimeter)
- de detailleringsgraad of de doorwerking op het terrein:
 - *Wordt de bestemming op het niveau van het kadastraal perceel bepaald? (dit is het geval voor 95% van de gangbare RUP's)*
 - *Betreft het een overkoepelend RUP met enkele aanvullende stedenbouwkundige bepalingen of voorschriften voor een ruimere zone? (vb. PRUP Solitaire vakantiewoningen)*
 - *Is het een overdruk-RUP? (vb. Garbarietenplan Zonnebeke)*
- de te onderzoeken effecten, waaronder hetzij de aanpak van het plan-MER hetzij de onderbouwing dat geen plan-MER moet worden opgemaakt (screening)

Het is de bedoeling **om op basis van de eerste planopties in dit document met de bevolking tijdens het participatiemoment reeds in discussie te gaan**.

2.1.2. Hoe?

Als het plan aanleiding kan geven tot aanzienlijke milieueffecten, dan is het opstellen van een **plan-MER** noodzakelijk en moet een **erkende MER-deskundige als coördinator** worden aangesteld. Dat geldt ook als er om een andere reden gekozen wordt om een plan-MER op te stellen. De startnota zal in dat geval een beschrijving van de te onderzoeken effecten en van de inhoudelijke aanpak van de effectbeoordelingen (methodologie) omvatten. Het **team Mer** zal in dit geval lid worden van het **planteam** in functie van het op te maken plan-MER.

Als het plan geen aanleiding kan geven tot aanzienlijke milieueffecten en het RUP is **screeningsgerechtigd**, dan moet er geen plan-MER gemaakt worden. Het **team Mer** zal in dit geval geen lid worden van het planteam. In de startnota moet in dat geval **gemotiveerd worden 1) dat het RUP screeningsgerechtigd is én 2) dat het RUP geen aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken**.

Het RUP is screeningsgerechtigd als het het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of als het een kleine wijziging inhoudt, dit moet concreet gemotiveerd worden.

Het is vaste rechtspraak van de Raad van State dat bij de plan-m.e.r.-screening, uit het oogpunt van de milieueffecten, voor elke zone van het RUP in de eerste plaats de vergelijking moet worden gemaakt tussen de verordenende voorschriften van het bestaande bestemmingsplan en die van het voorgenomen RUP (dit is: de planologische toets). De huidige feitelijke bestemming van het gebied is bij deze planologische toets niet relevant. Voor het uitvoeren van een volledig en zorgvuldig effectonderzoek kan de voornoemde planologische toets echter niet volstaan wanneer de betrokken percelen zich vanuit milieuoogpunt in een bijzondere feitelijke situatie bevinden, zoals bij de vastgestelde aanwezigheid van waardevolle natuurelementen. In dat geval moet ook worden nagegaan of er, gelet op die bestaande feitelijke toestand, milieueffecten kunnen zijn bij de realisatie van het voorgenomen RUP (dit is: de feitelijke toets).

In de startnota moet eveneens nagegaan worden of het plan **een invloed heeft op de risico's en mogelijke gevolgen van een zwaar ongeval in een Seveso-inrichting**, enerzijds omwille van de ligging van het plangebied, anderzijds omwille van de geplande ontwikkelingen zelf. **Dit wordt nagegaan met behulp van de RVR-toets, een internettoepassing** ontwikkeld door het team Externe Veiligheid. Indien uit de RVR-toets blijkt dat het plan geen invloed heeft op de risico's of de gevolgen van een zwaar ongeval, dan moet geen ruimtelijk veiligheidsrapport (RVR) opgemaakt worden. De beslissing uit de RVR-toets kan onmiddellijk toegevoegd worden aan de startnota. Indien uit de RVR-toets blijkt dat het plan mogelijks een invloed heeft op de risico's of de gevolgen van een zwaar ongeval, dan dient het plan voorgelegd te worden aan het team Externe Veiligheid die beslist of er voor het plan al dan niet een ruimtelijk veiligheidsrapport (RVR) dient opgemaakt te worden. Het team Externe Veiligheid zal in dit geval lid worden van het planteam in functie van het op te maken RVR. De RVR-toets kan geraadpleegd worden via <https://www.milieuinfo.be/rvr>.

Om de werklust te beperken en dubbel werk te vermijden, kan men **de eerste informatie (van de startnota) verwerken in een sjabloon dat later aangevuld kan worden tot de scopingnota en de 'echte' toelichtingsnota**. Het kan dus nuttig zijn om bij de opmaak van de startnota rekening te houden met de structuur en indeling van het uiteindelijke RUP. Dit is vooral aangewezen voor RUP's waarvoor geen plan-MER of RVR gemaakt wordt. Dan kan de startnota, met een beperkt aantal aanvullingen, doorgroeien naar een scopingnota en uiteindelijk naar het (voor)ontwerp RUP. Deze aanvullingen omvatten o.a. een bevestiging van het team Mer en het team Externe Veiligheid dat de opmaak van een plan-MER respectievelijk RVR niet vereist is,.

Voor meer ingewikkelde plannen waarbij (na de opmaak van de startnota) een plan-MER, RVR, MOBER, etc. moet opgesteld worden is bovenvermelde werkwijze niet mogelijk:

- Omdat er nog meer vrijheidsgraden zijn op gebied van o.a. alternatieven, te onderzoeken effecten, ... kan de startnota de structuur van het uiteindelijke RUP nog niet omvatten.
- De startnota bevat een aanzet van de verwachte effecten en welke effectonderzoeken noodzakelijk geacht zijn. De startnota bevat echter nog geen uitgewerkte beschrijving en beoordeling van de effecten **maar wel een beschrijving van de wijze waarop de effecten** onderzocht en beoordeeld zullen worden. (Dit komt overeen met de **kennisgeving volgens de oude regelgeving**.)
- De beschrijving van de methodologie in de startnota zal uiteraard geen onderdeel meer vormen van het uiteindelijke RUP, maar is de basis (samen met de scopingnota) voor de opmaak van het plan-MER en/of andere effectbeoordelingen. De conclusies die voortvloeien uit dat plan-MER en/of andere effectbeoordelingen worden wel opgenomen in het RUP.

Gezien de integratie van het RUP en de effectbeoordelingen, moet de **startnota ook ingaan op de eventuele alternatieven**. Zijn er nog andere locaties of inrichtingen van het plangebied die (nog) minder milieueffecten kunnen teweeg brengen? Dit is in de eerste plaats van belang voor plannen waarvoor een plan-MER noodzakelijk is, omdat door het onderzoeken van alternatieven mogelijk aanzienlijke effecten vermeden kunnen worden.

- **Locatiealternatieven** zijn meestal enkel mogelijk bij nieuw geplande activiteiten. Zal bijvoorbeeld een nieuw bedrijventerrein op een andere locatie minder hinder met zich meebrengen?
- **Inrichtingsalternatieven** kunnen geformuleerd worden als de locatie reeds vast ligt, zoals bijvoorbeeld de invulling van een binnengebied. Zal een andere configuratie van de inrichting minder of meer effecten teweeg brengen? Kan de ontsluitingsweg op een andere plaats /op een andere weg, aansluiten die minder filegevoelig is of waarlangs minder scholen, woonwijken, ... liggen ?

De keuze is aan het planteam om de planopties in de startnota nog zeer algemeen te houden (enkel de bestemming, zonder concrete invulling), **dan wel zeer gedetailleerd te maken** (vastleggen bouwlagen, ontsluitingsmogelijkheden, etc.). De startnota is nog geen ontwerpplan waarover al beslissingen genomen zijn. Het is **belangrijk dat er nog genoeg vrijheidsgraden in de startnota open blijven**, zodat adviesinstanties, stakeholders en andere participanten mogelijkheden hebben om hun inbreng in de opmaak van het plan te kunnen doen. Dit kan het draagvlak voor het plan verhogen (zie [Stap 2: Organisatie van raadpleging publiek en adviesvraag \(1e participatiemoment\)](#)).

- Als de doelstellingen zeer algemeen geformuleerd worden is het echter moeilijk voor de bevolking om zich reeds een beeld te vormen van wat de concrete realisatie op het terrein zal inhouden, en zullen de opmerkingen tijdens het participatiemoment algemeen blijven. Ook de adviserende instanties zullen mogelijk een weinig concreet advies kunnen geven.
- Als er een zeer gedetailleerd plan voorgesteld wordt, kan de bevolking het gevoel krijgen voor voldongen feiten gesteld te worden en kan de weerstand (NIMBY) reeds snel groeien i.p.v. draagvlak te vormen.
- Het is van belang dat er een goed evenwicht gezocht wordt in de planbeschrijving en dat er duidelijk gecommuniceerd wordt wat de rol is van dit inspraakmoment en wat er precies van de bevolking verwacht wordt (zie hierover verder meer).

2.2. Opmaak procesnota

2.2.1. Wat?

De **procesnota** is een aparte, op zichzelf staande nota **die het volledige planningsproces omschrijft**, zowel hoe het proces wordt gepland als hoe het effectief werd uitgevoerd. Het is dus een evolutief document: in de startfase zal dit nog zeer beperkt zijn, maar het document groeit aan naarmate het proces vordert.

De procesnota is een document **met louter toelichtende waarde waarop geen inspraak mogelijk is**. Het document is 'inert' voor aanvechting, aangezien het enkel een feitelijk relaas is van de doorlopen procedure en de ondernomen stappen. De procesnota is voor het publiek als het ware een 'leeswijzer' van de doorlopen planningsprocedure en de vervolgstappen.

2.2.2. Hoe?

De procesnota is voor velen geen volslagen nieuw document (instrument). Vaak houden de ambtenaren die het planproces sturen of begeleiden voor zichzelf nu reeds bij welke beslissingen genomen worden en op basis waarvan, met wie overleg werd gepleegd, welke acties nog moeten ondernomen worden, etc. De procesnota is voor hen als het ware een combinatie van het opmaken van **een logboek en het opstellen van een planning**.

Het is eventueel mogelijk om te werken met een onderscheid tussen een werkdocument voor het planteam en een publieke versie. Daarbij wordt de publieke versie bondig gehouden over de genomen en te zetten stappen in het proces, gepleegd overleg etc. Het werkdocument vormt dan de interne leidraad van het planteam voor het managen van het proces.

De **procesnota** omvat o.a.:

- de samenstelling van het planteam
- de lijst van de betrokken en te betrekken actoren
- de lijst van (advies)instanties, andere stakeholders, (formele) deskundigen (zoals in voorkomend geval de erkende MER- of VR-deskundigen)
- de verschillende doorlopen en geplande processtappen
- de wijze van communicatie en van participatie
- het verwachte besluitvormingsproces voor het voorziene plan.

Deze **procesnota blijft 'open', is evolutief**, en moet in de loop van het planningsproces aangevuld worden met gewijzigde of nieuwe processtappen, stakeholders, tussentijdse beslissingen, participatiemomenten,... In het begin zal de nota beperkt zijn qua omvang, en verder aangroeien. Bij grote of complexe RUP's zal tevens omstandiger moeten gerapporteerd en zal de nota logischerwijze uitgebreider zijn dan bij kleine RUP's met een zeer lokaal karakter. De **procesnota en in voorkomend geval de aanpassingen eraan worden op de website van de bevoegde overheid ter beschikking gesteld**.

3. Resultaten

De startnota en de procesnota vormen de aanzet van de procedure en geven een objectieve weergave van het verloop van het planningsproces.

4. Meer informatie

- RVR-toets: <https://www.milieuinfo.be/rvr>
- Ruimtelijke veiligheidsrapportage: <https://www.lne.be/ruimtelijke-veiligheidsrapportage>