



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.276/1
van 8 november 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
definitieve vaststelling van het gewestelijke ruimtelijk
uitvoeringsplan ‘Vallei van de Tappelbeek’

Op 10 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende definitieve vaststelling van het gewestelijke ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Tappelbeek’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 november 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Tappelbeek’ definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied omvat gebieden met de bestemmingen agrarisch gebied, natuurgebied en bosgebied (artikelen 1 tot 3 van de stedenbouwkundige voorschriften, gevoegd als bijlage II bij het ontworpen besluit). Een aantal delen van het agrarisch gebied zijn in overdruk aangeduid als natuurverwevingsgebied (artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het natuurgebied vormt in overdruk een Grote Eenheid Natuur (artikel 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Met lijnsymbolen in overdruk worden een hoogspanningsleiding, een enkelvoudige leiding en een reservatiegebied voor lijninfrastructuur aangegeven (artikelen 4 tot 6 van de stedenbouwkundige voorschriften).

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).¹ Met toepassing van die bepaling stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek.

3.2. Daarnaast vindt het ontworpen besluit ook rechtsgrond in de volgende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’:

- artikel 13, §§ 1 en 3, respectievelijk voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, het herstel en

¹ Zoals die bepaling geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 ‘tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten’. Zie in dat verband artikel 66, tweede lid, van dat decreet, op grond waarvan de Vlaamse Regering bepaalt hoe de inwerkingtreding van het decreet verloopt voor lopende planningsprocessen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, en de overgangsbepalingen die ter uitvoering daarvan zijn opgenomen in artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen’. Het verdient aanbeveling om in de aanhef van het ontworpen besluit een verwijzing op te nemen naar voornoemd artikel 66, tweede lid, van het decreet van 1 juli 2016 en ook melding te maken van voornoemd artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017.

de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden;²

- artikel 17, § 3, eerste lid, voor zover in het plan een gebiedsdeel in overdruk wordt aangeduid als Grote Eenheid Natuur (GEN);³
- artikel 18, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen die, binnen het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk), strekken tot een beheer van de waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur behoort;⁴
- artikel 25, § 1, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in de GEN, bij voorrang ten opzichte van de andere functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;⁵
- artikel 27, § 3, eerste lid, voor zover in het plan bepaalde gebiedsdelen in overdruk worden aangeduid als natuurverwevingsgebied;⁶
- artikel 28, voor zover met de stedenbouwkundige voorschriften in natuurverwevingsgebied wordt voorzien in maatregelen om de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen;⁷
- artikel 36ter, §§ 1, 2, eerste lid, en 4, respectievelijk voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften instandhoudingsmaatregelen worden genomen binnen een speciale beschermingszone, wordt voorzien in maatregelen ter vermindering in die zone van elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook van elke betekenisvolle verstoring van een beschermd soort, en er door het opleggen van voorwaarden zorg voor wordt gedragen dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.⁸

² Zie de artikelen 1.5, tweede lid, 2.1 en 3.1, derde en vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, die in de eerste plaats kunnen worden geacht algemene maatregelen en voorwaarden in te houden in de zin van de genoemde paragrafen.

³ Zie artikel 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduiding op het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit).

⁴ Zie artikel 2.2, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, inzonderheid het tweede streepje van de opsomming en de toelichting erbij over het verbeteren van de verbindingfunctie van waterlopen.

⁵ Zie artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, dat mede kan worden geacht maatregelen in te houden in de zin van de genoemde paragraaf.

⁶ Zie artikel 1.5, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduidingen op het grafisch plan.

⁷ Zie artikel 1.5, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, dat mede kan worden geacht maatregelen in te houden in de zin van het genoemde artikel.

⁸ Verschillende aspecten van de artikelen 1 tot 3 van de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden opgevat als dergelijke maatregelen en voorwaarden, die passen binnen de instandhoudingsdoelstellingen en prioritaire inspanningen die zijn bepaald voor de desbetreffende speciale beschermingszone (habitatrichtlijngebied) die samenvalt met of aansluit bij het plangebied. Zie daarover de toelichtingsnota, tekst (bijlage IIIa bij het ontworpen

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,⁹ vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ rechtsgrond voor het ontworpen besluit.¹⁰

VORMVEREISTEN

4. In de toelichtingsnota wordt het volgende vermeld over de eventuele uitvoering van een passende beoordeling in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997:

“Gelet op de doelstellingen van het plan en de voorgestelde herbestemmingen naar in hoofdzaak natuurgebied met overdruk grote eenheid natuur voor het quasi volledige habitatrictlijngebied kan gesteld worden dat het plan geen betekenisvolle aantasting van de soorten en habitats van de speciale beschermingszones kan veroorzaken en niet onderworpen moet worden aan een passende beoordeling.”

5. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld bij hoofdstuk II (“Milieueffectrapportage over plannen en programma’s”) van titel IV van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

Uit artikel 4.2.1, eerste lid, van dat decreet volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma’s) van toepassing zijn op ieder plan¹¹ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.¹²

besluit), p. 11-12, 18, 22, 26 en 31-34, nrs. 4.3.1-4.3.2, 5.2.3, 6.2, 7.2 en 8.1.4 (*sub* A.2, A.3, B.3, D.3, E.3 en F.3). Zie ook nog de aanhef van het ontworpen besluit, achtste overweging.

⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de aanhef van het ontworpen besluit, zevende overweging, waar wordt vermeld “dat er met het watersysteem rekening is gehouden bij de redactie van de stedenbouwkundige voorschriften”.

¹⁰ De identieke verwijzingen naar die decretale bepaling in het vierde en vijfde lid van de aanhef van het ontworpen besluit zijn dubbelop; een van die verwijzingen dient dan ook te worden weggelaten.

¹¹ In artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het decreet wordt “plan of programma” als volgt gedefinieerd: “plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:

a) door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld;

en

b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven.”

¹² Krachtens artikel 4.1.1, § 1, 5°, van het decreet wordt onder “project” verstaan:

“a) een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit die moet worden hervergund bij het verstrijken van de geldigheidsduur van de lopende vergunning en die bestaat uit:

- de uitvoering van bouwwerken, de totstandbrenging en in voorkomend geval de exploitatie van andere installaties, werkzaamheden of andere ingrepen in het milieu, inclusief de grondwaterwinningen en de ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of

- de exploitatie van een inrichting; dit is het hele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten;

of

b) een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die wordt meegefinancierd door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking.”

Artikel 4.2.3, § 3, van hetzelfde decreet bepaalt het volgende:

“Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1 onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.”

Er is een onderzoek tot milieueffectrapportage uitgevoerd, waarvan de conclusie – dat het voorliggende plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is – door de dienst Milieueffectrapportagebeheer van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 12 december 2016 is goedgekeurd. Dat onderzoek tot milieueffectrapportage is opgenomen in de tekst van de toelichtingsnota bij het ontworpen besluit.¹³

6. Met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1^o, van het decreet van 18 juli 2003 is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd, die is opgenomen in de toelichtingsnota.¹⁴

7. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, VCRO¹⁵ luidt:

“Als het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan beantwoordt aan de criteria, bepaald in toepassing van artikel 4.4.1., § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid, stellen de door de Vlaamse regering aangewezen diensten ten laatste tijdens de plenaire vergadering dat het voorontwerp het voorwerp vormt van een ruimtelijk veiligheidsrapport, tenzij het voorontwerp zo wordt gewijzigd dat het niet meer aan de bedoelde criteria beantwoordt.”

Luidens artikel 4.4.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995¹⁶ stelt de Vlaamse Regering de criteria vast op basis waarvan de administratie beslist of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport al dan niet vereist is. Die criteria zijn, in de vorm van een stroomdiagram met toelichting, opgenomen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 ‘houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage’.

¹³ Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 28-35, nr. 8.1 en de aanhef van het ontworpen besluit, negende verwijzing en zesde overweging.

¹⁴ Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 36, nr. 8.4 en de aanhef van het ontworpen besluit, twaalfde verwijzing en zevende overweging.

¹⁵ Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

¹⁶ Zoals die paragraaf geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

De dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie heeft op 16 juni 2016 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹⁷

8. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 31 augustus 2016 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, VCRO¹⁸ advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.¹⁹

9. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.7 VCRO²⁰ bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 en het openbaar onderzoek liep van 21 februari 2017 tot 21 april 2017. De adviezen van de bevoegde gemeenteraden en provincieraad zijn ingewonnen.²¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in de aanhef van het ontworpen besluit de verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen dienen te worden aangepast.

Artikel 1

11. Aangezien het ontworpen besluit strekt tot de definitieve vaststelling van het desbetreffende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, moeten in artikel 1, eerste lid, van dat besluit de woorden “ontwerp van” worden weggelaten.

BIJLAGE II – Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerkingen

12.1. Artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, VCRO²² bepaalt dat het grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben. In het ontworpen besluit zijn het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in respectievelijk bijlage I en II

¹⁷ Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 35, nr. 8.3 en de aanhef van het ontworpen besluit, elfde verwijzing.

¹⁸ Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

¹⁹ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, veertiende verwijzing.

²⁰ Zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

²¹ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, vijftiende tot zeventiende verwijzing en tiende overweging.

²² Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1). Hetzelfde is het geval voor de bepalingen van de VCRO die verder in deze opmerking worden genoemd.

ervan, welke in artikel 1, tweede lid, van het ontworpen besluit, overeenkomstig voornoemd artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, als “normatieve delen” worden omschreven. De toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften heeft daarentegen geen verordenende kracht. In het ontworpen besluit is die toelichting opgenomen in een “toelichtingsnota” (bijlage III), die in artikel 1, derde lid, van het ontworpen besluit als “niet-normatief” wordt omschreven. Uit dit onderscheid volgt dat de bepalingen die zijn opgenomen in de toelichtingsnota, in tegenstelling tot de stedenbouwkundige voorschriften, slechts een verduidelijkende of concretiserende waarde hebben, in geen geval verordenend van aard zijn en bijgevolg niet in rechte afdwingbaar zijn.

Met dit onderscheid dient reeds rekening te worden gehouden bij het voorlopig vaststellen van het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, met toepassing van artikel 2.2.7, § 1, eerste lid, VCRO, gelet op het gegeven dat bij de definitieve vaststelling van het plan, ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan, nog slechts wijzigingen kunnen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren (artikel 2.2.7, § 7, tweede lid, VCRO). Hieruit volgt dat, bij de definitieve vaststelling van het plan, in de stedenbouwkundige voorschriften, die, overeenkomstig artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2°, VCRO, een onderdeel zijn van het plan, nog enkel wijzigingen kunnen worden aangebracht in voormelde zin.

Vastgesteld dient dat met het onderscheid tussen de verordenende en niet-verordenende delen van een plan niet steeds op een zorgvuldige wijze wordt omgegaan, nu de toelichtingsnota bij een plan soms bepalingen bevat die, door de aangelegenheid waarop ze betrekking hebben en door de wijze waarop ze zijn geformuleerd, kennelijk bedoeld zijn om een verordenend karakter te hebben. Spijts het ogenschijnlijk verordenend karakter van deze bepalingen, dienen ze evenwel te worden aangemerkt als niet-normatief, aangezien ze slechts zijn opgenomen in de toelichting bij de bedoelde stedenbouwkundige voorschriften en enkel de bepalingen die formeel zijn opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften als zijnde van verordenende aard kunnen worden beschouwd.

12.2. Een voorbeeld daarvan in het voorliggende plan is de bepaling in verband met de toepassing van de technieken van natuurtechnische milieubouw bij de aanleg van waterbeheersinfrastructuren, die is terug te vinden in de toelichting bij verschillende artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften.²³

Een dergelijke bepaling dient te worden opgenomen in het artikel zelf, zij het dat het wel raadzaam is om in de toelichting erbij een nadere omschrijving op te nemen van het begrip “technieken van natuurtechnische milieubouw”, zodat die omschrijving in de toelichting kan worden behouden.

Dat de voormelde technieken “[i]ndien mogelijk en opportuun (...) bij voorkeur” worden gehanteerd, is een vage toevoeging die de rechtszekerheid niet ten goede komt en die dan ook minstens in de toelichting verduidelijking behoeft.

²³ Zie telkens het einde van de toelichting bij de artikelen 1.4, 2.2 en 3.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

12.3. Een ander voorbeeld is de opgave in de toelichting bij de artikelen 2.1 en 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, van voorbeelden van binnen respectievelijk natuurgebied en bosgebied toegelaten gebouwen en constructies.²⁴ Die opgave vereist dat in de stedenbouwkundige voorschriften zelf uitdrukking wordt gegeven aan het principe van de toelaatbaarheid van die gebouwen en constructies,²⁵ wat met betrekking tot de laatstvermelde artikelen niet het geval is.

Artikel 1.3

13. De steller van het ontwerp dient na te gaan of het slot van artikel 1.3, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften niet beter wordt geredigeerd als volgt: “alsook andere installaties voor de productie, de recuperatie, de opslag en de distributie van energie” (in plaats van: “alsook andere installaties voor de productie van (hernieuwbare) energie of energierecuperatie, alsook de opslag en distributie ervan”).²⁶

Artikel 4

14. Indien aan artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften onder meer de bedoeling ten grondslag zou liggen dat de aanleg van een hoogspanningsleiding enkel mogelijk is voor zover die leiding bovengronds is, wat uit de erbij horende toelichting zou kunnen worden afgeleid, wordt dat het best in het artikel gepreciseerd.²⁷

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

²⁴ Zie de desbetreffende vermeldingen in de toelichtingsnota, tekst, respectievelijk p. 41, onder de rubriek “Toelichting bij de bepalingen m.b.t. natuur” en p. 43, onder de rubriek “Toelichting bij de bepalingen m.b.t. bos”.

²⁵ Vgl. wat is bepaald voor “kleinschalige infrastructuur in functie van de sociale, educatieve en recreatieve functie” van de desbetreffende deelgebieden in de artikelen 2.1, derde lid, en 3.1, vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften zelf.

²⁶ Wat de weglating betreft van de vermelding “(hernieuwbare)” zij erop gewezen dat uit de aanhef van het ontwerp, veertiende overweging, lijkt te volgen dat het hernieuwbare karakter van energie geen voorwaarde is voor de toepasbaarheid van de genoemde bepaling.

²⁷ Vgl. ook het gebruik van de woorden “ondergrondse transportleiding” in artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften.