



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.583/1
van 29 december 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Maasvallei van Stokkem tot Heppeneert - deelgebied 1. Projectgrindwinning Elerweerd'’

Op 30 november 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 gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Maasvallei van Stokkem tot Heppeneert - deelgebied 1. Projectgrindwinning Elerweerd’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, staatsraad, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 december 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 voorgeschreven 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 ‘Maasvallei van Stokkem tot Heppeneert - deelgebied 1. Projectgrindwinning Elerweerd’ definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied omvat een eerste gebied voor projectgrindwinning dat in overdruk is aangeduid als een Grote Eenheid Natuur in ontwikkeling. De nabestemming (na de projectgrindwinning) is natuurgebied. In overdruk wordt tevens een structurerend hoevecomplex met erfgoedwaarden aangeduid (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Een tweede gebied wordt aangeduid als natuurgebied dat in overdruk is aangeduid deels als een Grote Eenheid Natuur, deels als een Grote Eenheid Natuur in ontwikkeling (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Een derde gebied wordt aangeduid als een gebied voor infrastructuur voor duurzame watervoorziening, met in overdruk een gebied voor tijdelijke winning van oppervlaktedelfstoffen (artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Een vierde gebied is een agrarisch gebied dat in overdruk grotendeels is aangeduid als een bouwvrij agrarisch gebied en in overdruk volledig is aangeduid als een gebied voor tijdelijke infrastructuur en constructies voor transport en bewerking van zand en grind. Tenslotte is een deel van dit gebied aangeduid als erfgoedlandschap Maasvallei tussen Maaseik en Maasmechelen (artikelen 4 tot 7 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.

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.

3.2. Het ontworpen besluit vindt ook rechtsgrond in artikel 20*bis* van het decreet van 14 juli 1993 ‘tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning’ voor zover grindwinning wordt toegestaan op percelen waar maatschappelijke projecten van groot openbaar belang worden gerealiseerd.²

3.3. Daarnaast vindt het ontworpen besluit tevens 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 de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en daarbij het herstel in de oorspronkelijke toestand na de beëindiging van de activiteit;³

- artikel 17, § 3, eerste lid, voor zover in het plan een gebiedsdeel in overdruk wordt aangeduid als Grote Eenheid Natuur (GEN);⁴

- 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;⁵

- 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;⁶

- artikel 36*ter*, §§ 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 vermijding in die zone van elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook van elke betekenisvolle verstoring van een beschermde 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.⁷

3.4. Voor zover (in overdruk) het erfgoedlandschap Maasvallei tussen Maaseik en Maasmechelen wordt afgebakend, biedt ook artikel 6.5.1 van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’ rechtsgrond.⁸

² Zie artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften en p. 13 en 14 van de toelichtingsnota.

³ Zie bijvoorbeeld artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Zie de artikelen 1.3, 2.2 en 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ Zie artikel 2.4, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁶ Zie de artikelen 1.3, 2.1 en 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁷ Zie de artikelen 1.4 en 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁸ Zie artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften.

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

VORMVEREISTEN

4.1. 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:

“Binnen het plangebied zijn enkel speciale beschermingszones volgens de habitatrictlijn gelegen. De milieu-afweging middels een passende beoordeling is opgenomen in het plan-MER (p. 310 ev).”¹⁰

4.2. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld in 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

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

⁹ Zie artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

¹⁰ Zie p. 49 van de toelichtingsnota (bijlage IIIa).

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.”

omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoonde 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 werd een plan-MER ‘Maatschappelijk project Elerweerd te Dilsen-Stokkem en Maaseik’ opgesteld en goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportagebeheer van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 19 september 2012.

De voor het ruimtelijk uitvoeringsplan relevante en ruimtelijk vertaalbare milderende maatregelen worden in de toelichtingsnota weergegeven.

Wat betreft de overige planonderdelen – dus met uitzondering van de projectgrindwinning – is een onderzoek tot milieueffectrapportage uitgevoerd, waarvan de conclusie – dat het 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 3 november 2015 is goedgekeurd.¹³

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

6. In artikel 6.5.2 van het decreet van 12 juli 2013 wordt bepaald dat iedereen die werken en handelingen verricht of daarvoor de opdracht verleent, zo veel mogelijk zorg in acht neemt voor de erfgoedwaarden van een erfgoedlandschap. Punt 8.7 van de toelichtingsnota bevat in dit verband de ‘landschapstoets’ met betrekking tot het (kleine) deel van voorliggend plan dat (in overdruk) is aangeduid als erfgoedlandschap.¹⁵

7. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, VCRO¹⁶ 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 1995¹⁷ stelt de Vlaamse Regering de criteria vast op basis waarvan de administratie beslist of de opmaak van een

¹³ Zie p. 41 en 44 van de toelichtingsnota (bijlage IIIa).

¹⁴ Zie p. 50 en 51 van de toelichtingsnota (bijlage IIIa).

¹⁵ Artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften.

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

¹⁷ Zoals die paragraaf geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

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’.

De dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie heeft op 19 april 2015 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹⁸

In het twaalfde lid van de aanhef dient melding te worden gemaakt van de correcte datum van het betrokken advies van de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

8. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 24 juni 2015 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, VCRO¹⁹ advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.²⁰

9. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.7 VCRO²¹ bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2017 en het openbaar onderzoek liep van 16 mei 2017 tot 14 juli 2017. De adviezen van de bevoegde gemeenteraden en provincieraad zijn ingewonnen.²²

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. Tevens moet de redactie van het twaalfde lid van de aanhef worden gecorrigeerd zoals aangegeven *sub* 7.

¹⁸ Zie p. 48 van de toelichtingsnota (bijlage IIIa).

¹⁹ Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

²⁰ Zie het veertiende lid van de aanhef van het ontworpen besluit.

²¹ Zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

²² Zie de vijftiende tot de zeventiende verwijzing en de zesde en de zevende overweging in de aanhef van het ontworpen besluit.

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerking

11.1. Artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, VCRO²³ 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 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. Er dient te worden vastgesteld 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 verordenende 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.

11.2. 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 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.

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.²⁴

11.3. Een ander voorbeeld is de opgave, in de toelichting bij artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, van voorbeelden van binnen natuurgebied toegelaten gebouwen en constructies. Die opgave vereist dat in de stedenbouwkundige voorschriften zelf uitdrukking wordt gegeven aan het principe van de toelaatbaarheid van die gebouwen en constructies, wat *in casu* niet het geval is.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

²⁴ Zie bijvoorbeeld telkens aan het einde van de toelichting bij de artikelen 2.4, 4.4 en 5.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.