

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.114/1
VAN 11 JANUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 22 december 2010 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan «afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge»", heeft het volgende advies gegeven:

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 beperkt tot 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

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge" definitief vast te stellen.

2.1. Voor de ontworpen regeling wordt in hoofdzaak rechtsgrond geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex), met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vaststelt, in beginsel binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, of binnen tweehonderdtien dagen in geval van verlenging van de adviestermin bedoeld in paragraaf 5 van dat artikel ¹. Met toepassing van artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, van de Codex heeft de Vlaamse Regering op 29 oktober 2010 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.

2.2. Aangezien het ontwerp bepaalt dat een recht van voorkoop van toepassing is voor bepaalde zones, biedt ook artikel 2.4.1 van de Codex ² rechtsgrond voor het ontwerp. Aan dat artikel dient bijgevolg eveneens te worden gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

2.3. Daarnaast vindt het ontwerp ook rechtsgrond in:

- artikel 13, §§ 1 en 3, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het

¹ In het voorliggende geval is van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

² Zoals dat artikel bij wijze van overgangsmaatregel geldt tot de door de Vlaamse Regering te bepalen inwerkingtredingsdatum van het decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten.

natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu;

- artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover in het plan in overdruk Grote Eenheden Natuur (GEN) en een Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO) worden afgebakend;
- artikel 18 van het decreet van 21 oktober 1997, 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 hoort;
- artikel 25, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in de afgebakende GEN, bij voorrang ten opzichte van de andere functies in het gebied, en GENO, rekening houdend met de overige functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;
- artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover in het plan in overdruk natuurverwevingsgebied wordt afgebakend;
- artikel 28 van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften in natuurverwevingsgebied wordt voorzien in maatregelen om de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen, of in stimulerende maatregelen ten aanzien van eigenaars en grondgebruikers;
- artikel 36ter, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in instandhoudingsmaatregelen binnen een speciale beschermingszone;
- artikel 36ter, § 2, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, in een speciale beschermingszone te vermijden;
- artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, voor zover de stedenbouwkundige voorschriften tevens maatregelen bevatten in het kader van de watertoets;

- de artikelen 4.1.12, eerste lid, en 4.1.13, respectievelijk artikel 4.2.4, § 1, en § 2, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, voor zover bepaalde stedenbouwkundige voorschriften waarmee een bestemmingswijziging naar woongebied wordt doorgevoerd, zijn gericht op de verwezenlijking van een minimaal sociaal woonaanbod, respectievelijk een minimaal bescheiden woonaanbod.

Uit wat voorafgaat volgt dat in de aanhef van het ontwerp de verwijzing naar de rechtsgrondbepalingen nog dient te worden aangevuld.

2.4. In het vijfde lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Die bepaling strekt het ontwerp niet tot rechtsgrond, zodat de verwijzing ernaar moet worden geschrapt.

VORMVEREISTEN

1. Bepaalde deelgebieden van het plangebied zijn gelegen in een habitatrichtlijngebied of in een vogelrichtlijngebied.

Op grond van artikel 36^{ter}, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 dient het plan daarom onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de betrokken speciale beschermingszones. In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt voor de passende beoordeling verwezen naar het plan-MER³.

2. 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, zoals het is vervangen bij het decreet van 27 april 2007. Op grond van artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken, is het voormelde hoofdstuk II, zoals vervangen bij het decreet van 27 april 2007⁴, "van

³ Overeenkomstig artikel 36^{ter}, § 3, zesde lid, van het decreet van 21 oktober 1997 wordt de passende beoordeling bij de opmaak van een plan-MER daarin geïntegreerd.

⁴ Decreet van 27 april 2007 houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's is het decreet van 27 april 2007 in werking gesteld op 1 december 2007.

toepassing op ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de plenaire vergadering gehouden wordt zes maanden na de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007". Aangezien de laatste plenaire vergadering in verband met het voorliggende plan plaats had op 2 juni 2009, zijn de nieuwe regels er derhalve op van toepassing ⁵.

Daaruit volgt dat de bepalingen van het decreet van 5 april 1995, zoals gewijzigd bij het decreet van 27 april 2007, van toepassing zijn. 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 plan ⁶ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project ⁷. Uit artikel 4.2.1, tweede lid, van het decreet volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma's) van toepassing zijn op ieder plan waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

Artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 bepaalt onder meer het volgende:

"§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer:

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een

⁵ Gedeeltelijk met inbegrip van het zogenaamde "integratiespoor", dat wordt geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan, en dat op 1 juni 2008 in werking is getreden.

⁶ 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".

⁷ 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".

- vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage;
- 2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten".

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontwerp in beginsel onderworpen is aan de plan-MER-plicht.

In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 23 oktober 2008 is goedgekeurd door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Dat plan-MER is bij het ontwerp gevoegd als bijlage V.

3. Artikel 2.2.6, § 1, vijfde lid, van de Codex 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 1995 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. Artikel 4 van dat besluit bepaalt dat de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, die in artikel 3 van hetzelfde besluit wordt aangewezen als bevoegde administratie, op basis van die criteria beslist of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport al dan niet vereist is.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 is onder meer van toepassing op de ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor op de datum van inwerkingtreding van dat besluit, zijnde 29 juli 2007, nog geen plenaire vergadering is gehouden (artikel 5 van dat

besluit). Aangezien de laatste plenaire vergadering betreffende het voorliggende plan plaatsvond op 2 juni 2009, is dat besluit bijgevolg van toepassing.

Er is een ruimtelijk veiligheidsrapport opgemaakt, dat door de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie is goedgekeurd op 21 augustus 2008. Dat ruimtelijk veiligheidsrapport is bij het ontwerp gevoegd als bijlage VI.

4. Het ontworpen plan is, met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, onderworpen aan de watertoets.

5. Voor het overige heeft het ontwerp de in artikel 2.2.7 van de Codex bepaalde procedure doorlopen. De voorlopige vaststelling van het ontwerp vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2009, het openbaar onderzoek liep van 26 februari 2010 tot 26 april 2010 en de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (Vlacoro) heeft op 23 augustus 2010 advies gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage II - Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerkingen

1. Artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, van de Codex 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 ontwerp zijn het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in respectievelijk bijlage I en II ervan, welke in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, 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 ontwerp is die toelichting opgenomen in een "toelichtingsnota" (bijlage III), die in artikel 1, derde lid, van het ontwerp 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, van de Codex, 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 bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide gewestelijke diensten en overheden, of het advies van de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (artikel 2.2.7, § 7, tweede lid, van de Codex). Hieruit volgt dat, bij de definitieve vaststelling van het plan, in de stedenbouwkundige voorschriften, die overeenkomstig artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2°, van de Codex een onderdeel zijn van het plan, nog enkel wijzigingen kunnen worden aangebracht in voormelde zin.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, dient vast te stellen 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 dikwijls bepalingen bevat die, door de wijze waarop ze zijn geformuleerd, kennelijk bedoeld zijn om een verordenend karakter te hebben⁸. Spijts het ogenschijnlijk verordenend karakter van deze bepalingen, dienen ze evenwel te worden aangemerkt als niet-normatief, aangezien ze slechts opgenomen zijn in de toelichting bij bedoelde stedenbouwkundige voorschriften en enkel de bepalingen die formeel opgenomen zijn in de stedenbouwkundige voorschriften als zijnde van verordenende aard kunnen worden beschouwd.

2. De artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften dienen doorlopend te worden genummerd, wat thans niet het geval is. De interne verwijzingen dienen in dat opzicht eveneens nagekeken te worden⁹. De redactie van de tekst van de betrokken bijlage is bovendien meer algemeen voor verbetering vatbaar¹⁰.

⁸ Zie, wat het voorliggende ontwerp betreft, de vermelding van wat "niet als gebouwen en gelijkaardige constructies [wordt] aangezien" in de toelichting bij artikel 16.4.1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften en de (weinig precieze) toelating voor een "beperkt aantal individuele parkeerplaatsen", in de toelichting bij artikel 16.4.2.1. Zie ook de toelichting bij de artikelen 17.2.4.1, *in fine*, 17.5.1 en 18.1.5 (lees: 18.1.3).

⁹ Zie, bijvoorbeeld, de verwijzingen naar een onbestaand artikel 29.2.1, in de tweede zin van het laatste lid van artikel 24.1.6 van de stedenbouwkundige voorschriften, en naar eveneens onbestaande "bepalingen onder 26.1.1. tot 26.1.11", in artikel 24.1.10, eerste lid, van die voorschriften.

¹⁰ Zie, onder meer, de gebrekkig gestelde eerste zin van het tweede lid van de artikelen 13.11.1 en 15.2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

Artikel 13

Artikel 13.5 bevat stedenbouwkundige voorschriften voor een buffer bij een bedrijventerrein. Het is niet duidelijk waarom die bufferzone niet wordt aangeduid in overdruk¹¹⁻¹².

Artikel 16

1. In de artikelen 16.1.1, tweede lid, en 16.2.2.2, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften dient, naar het voorbeeld van artikel 15.1.1 ervan, uitdrukkelijk te worden bepaald dat uitbreiding van bestaande activiteiten dient te gebeuren "binnen het perceel". Van die voorwaarde is thans enkel sprake in de toelichting bij de artikelen 16.1.1 en 16.2.2.2. Opdat bedoelde stedenbouwkundige voorschriften in overeenstemming zouden kunnen worden geacht met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, dient die voorwaarde evenwel uitdrukkelijk in die voorschriften te worden opgenomen, zo niet is die voorwaarde in het ene geval normatief (artikel 15.1.1), in het andere geval niet-normatief (artikelen 16.1.1 en 16.2.2.2) van aard. Dit lijkt geenszins de bedoeling te zijn.

2. In de artikelen 68.2.1.1 (lees: 16.2.1.1) en 16.4.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt telkens bepaald dat alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten, "met uitsluiting van het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies". Dergelijk voorschrift moet worden geacht betrekking te hebben op de subcategorie van gebiedsaanduiding "bouwvrij agrarisch gebied"¹³, en niet "agrarisch gebied", zoals in het ontwerp het geval is. De toelichting bij die voorschriften is ontleend aan de toelichting bij het typevoorschrift 4.1, voor agrarisch gebied, van de bijlage bij het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008, waarin onder meer sprake is van de voorwaarden waaraan "verblijfsgelegenheid" moet voldoen. Die toelichting is bijgevolg geenszins in overeenstemming met de strekking van bedoelde stedenbouwkundige voorschriften.

¹¹ Zie in dat verband de bijlage "Typevoorschriften voor gewestelijke RUPs", typevoorschrift 2.13, bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

¹² Zie ook de artikelen 14.1.5, 15.1.5, 16.1.5 en 16.2.2.5 van de stedenbouwkundige voorschriften.

¹³ Zie het typevoorschrift 4.3 voor bouwvrij agrarisch gebied in de bijlage bij het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008, dat overeenstemt met het voorschrift opgenomen in voornoemde artikelen van de bijlage bij het ontwerp, doch waar een andere toelichting bij hoort.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	L. DENYS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer P. T'KINDT, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME