RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.053/1
van 15 april 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening zeehavengebied Antwerpen'’

Op 15 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport 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 'Afbakening zeehavengebied Antwerpen''.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 april 2013. De kamer was samengesteld uit Bruno SEUTIN, staatsraad, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2013.

*

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 VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening zeehavengebied Antwerpen” definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied omvat verschillende afzonderlijke deelgebieden, aangegeven op de onderscheiden deelplannen van het als bijlage I bij het ontworpen besluit gevoegde grafisch plan. Voor die deelgebieden wordt een veelheid aan stedenbouwkundige voorschriften vastgesteld, die betrekking hebben op uiteenlopende categorieën van gebiedsaanduidingen (bijlage II bij het ontworpen besluit).

Gelijktijdig met het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zijn tevens een onteigeningsplan en een onteigeningstabel opgemaakt (bijlage V bij het ontworpen besluit).

Bij het ontworpen besluit wordt voorts machtiging verleend aan het Agentschap voor Natuur en Bos, aan de afdeling Maritieme Toegang van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken en aan de Maatschappij voor het haven-, grond- en industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied, om voor specifieke deelgebieden van het plan de gronden opgenomen in het onteigeningsplan te onteigenen met toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden (artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp).

RECHTSGROND

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: de Codex), met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek definitief vaststelt. Met toepassing van artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, van de Codex heeft de Vlaamse Regering op 1 februari 2013 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.

3.2. Daarnaast vindt het ontwerp ook rechtsgrond in:

- artikel 27, derde lid, van het decreet van 16 april 1996 ‘betreffende de landschapszorg’, voor zover in het plan in overdruk een erfgoedlandschap wordt afgebakend;[1]

[1] Zie artikel R23, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

- artikel 29, § 2, eerste en tweede lid, van hetzelfde decreet, voor zover in de stedenbouwkundige voorschriften bepalingen worden opgenomen om te voldoen aan de zorgplicht die met betrekking tot het als erfgoedlandschap aangeduide gebied op de administratieve overheid rust en om aan te geven hoe met die plicht rekening wordt gehouden;[2]

- 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 natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu;[3]

- artikel 17, § 3, eerste lid, van hetzelfde decreet, voor zover in het plan in overdruk meermaals een Grote Eenheid Natuur (GEN) wordt aangeduid;[4]

- artikel 18 van hetzelfde decreet, 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 36*ter* van hetzelfde decreet, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen in de zin van dat artikel;[6-7]

- artikel 3, § 1, van het decreet van 2 maart 1999 'houdende het beleid en het beheer van de zeehavens', voor de afbakening van het zeehavengebied;[8]

- artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid', voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets.[9]

---

[2] Zie artikel R23, tweede en derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

[3] Zie, voor tijdelijke ecologische infrastructuur, de artikelen R1, derde lid, R6.1, tweede lid, R7, vierde lid, L1.1, derde lid, L2, derde lid, L3, derde lid, vierde streepje, L4.1, tweede lid, en L5, vierde lid, en voor permanente ecologische infrastructuur, de artikelen R8, derde lid, R14, eerste en tweede lid, R15, eerste en tweede lid, L6, derde lid, L9, derde lid, L14, eerste en tweede lid, en L15, eerste en tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

[4] Zie de artikelen R18.4, L18.4 en L19.5 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[5] Zie de artikelen R19.3 en L19.3 van de stedenbouwkundige voorschriften, inzonderheid het tweede streepje van de opsomming en de toelichting over het verbeteren van de verbindingsfunctie van waterlopen.

[6] In de aanhef wordt enkel aan paragraaf 1 van dat artikel gerefereerd. Volgens de gemachtigde biedt artikel 36*ter* evenwel in zijn geheel rechtsgrond voor het ontwerp, gelet op de aard van de maatregelen die in de stedenbouwkundige voorschriften zijn opgenomen. De verantwoording die daarvoor wordt gegeven, kan worden bijgetreden.

[7] Zie bijvoorbeeld de artikelen R18.1, L18.1 en L19.4, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

[8] Zie artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[9] Zie de artikelen R6.5, R18.2, R19.3, R20.2, R21.3, L18.2 en L19.3 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de toelichtingsnota.

4.1. De definitieve vaststelling van het onteigeningsplan dat gelijktijdig met het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is opgemaakt, dient te worden gesitueerd in artikel 2.4.4, § 2, eerste lid, van de Codex, dat bepaalt dat dergelijk onteigeningsplan onderworpen is aan dezelfde procedureregels als die voor het opmaken van het uitvoeringsplan.

4.2. De machtigingen tot onteigening met toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden, vervat in de artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp, worden verleend met toepassing van artikel 2.4.3, § 2, eerste lid, van de Codex, gelezen in samenhang met artikel 2.4.7 van dezelfde codex.[10]

5. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 13 van het decreet van 18 november 2011 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed, wat betreft de adviesorganen’. De in dat artikel opgenomen overgangsregeling is evenwel niet relevant voor het ontworpen besluit, aangezien de aankondiging van het openbaar onderzoek over het ontwerp van het definitief vast te stellen plan is gebeurd in het *Belgisch Staatsblad* van 11 mei 2012.

VORMVEREISTEN

6.1. Er bevinden zich binnen het plangebied twee volledige vogelrichtlijngebieden en twee gedeeltelijke habitatrichtlijngebieden.

Op grond van artikel 36*ter*, § 3, eerste lid, van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997 dient het plan daarom onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de betreffende speciale beschermingszones. In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt voor de passende beoordeling verwezen naar het plan-MER “over het strategisch plan voor de afbakening van de haven van Antwerpen in haar omgeving”.[11]

6.2. Wat het deelgebied “Ettenhovense polder” betreft, wordt in de toelichtingsnota evenwel vermeld dat de passende beoordeling daarvoor “is opgenomen in het onderzoek tot milieueffectrapportage” dat specifiek voor dat deelgebied is uitgevoerd,[12] en dat, onder een voorwaarde die in de stedenbouwkundige voorschriften is verwerkt, van de erin vervatte

[10] In de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, alsook op de betrokken onteigeningsplannen, dient wel nog melding te worden gemaakt van de onteigenende rechtspersoon (het Vlaamse Gewest) voor wiens rekening het agentschap of de dienst optreden.

[11] 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.

[12] Kennelijk wordt een voortoets van de passende beoordeling bedoeld. De noodzaak om een eigenlijke passende beoordeling uit te voeren, zou immers impliceren dat voor het betreffende deelgebied een onderzoek tot milieueffectrapportage niet zou volstaan, maar een volwaardig plan-MER zou moeten worden opgemaakt.

herbestemmingen “geen verstorende impact” en “geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de [betreffende] speciale beschermingszone” te verwachten valt.[13]

7.1. 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’, zoals het is vervangen bij het decreet van 27 april 2007.[14]

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[15] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.[16] Uit artikel 4.2.1, tweede lid, van hetzelfde 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 36*ter*, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

Artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 bepaalt:

> “§ 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

---

[13] Zie de toelichtingsnota.

[14] 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.

[15] 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”.

[16] 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”.

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 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.

§ 3. 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.

§ 3*bis*. De administratie kan na een gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer van een voorgenomen plan of programma dat overeenkomstig § 2 of § 3 aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen, dat voorgenomen plan of programma ontheffen van de verplichtingen inzake milieueffectrapportage overeenkomstig artikel 4.2.5 tot en met 4.2.10.

Dat kan als de administratie oordeelt dat:

a) het voorgenomen plan of programma een uitwerking, wijziging, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma, waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of extra gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of

b) indien in het kader van andere rapportages of beoordelingen reeds een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu gemaakt werd, die voldoet aan de essentiële kenmerken van een plan-MER zoals vermeld in artikel 4.1.4, § 2.

§ 3*ter*. Het gemotiveerd verzoek, vermeld in § 3*bis*, bevat ten minste:

1° een beschrijving en verduidelijking van het voorgenomen plan of programma, in voorkomend geval met een afbakening van het gebied erbij waarop het plan of programma betrekking heeft;

2° in voorkomend geval de gegevens die de administratie nodig heeft om de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten, verdragspartijen en/of gewesten op de hoogte te kunnen brengen;

3° de verantwoording voor het verzoek en alle relevante gegevens ter staving ervan.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de informatie die in het gemotiveerd verzoek opgenomen moet worden.

§ 3*quater*. De administratie neemt binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek, vermeld in § 3*ter* een beslissing. In voorkomend geval bevat de beslissing tevens de voorwaarden die eraan zijn verbonden. Indien de beslissing niet kan worden genomen binnen de hiervoor bedoelde termijn van dertig dagen brengt de administratie de initiatiefnemer hiervan schriftelijk op de hoogte binnen deze termijn. In die kennisgeving geeft de administratie aan wanneer de beslissing uiterlijk zal worden genomen.

De beslissing, vermeld in het eerste lid, wordt onverwijld door de administratie aan de initiatiefnemer betekend. Vanaf de betekening van de beslissing wordt ze bekendgemaakt en wordt ze samen met het gemotiveerd verzoek als vermeld in § 3*ter* ter inzage gelegd bij de administratie. Als het voorgenomen plan of voorgenomen programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere Lid-Staten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij het Verdrag, en/of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze Lid-Staten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, dan wordt de beslissing vermeld in het eerste lid onverwijld door de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs ter kennis gebracht van de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten, verdragspartijen en/of gewesten.

§ 4. Voor een plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor noodsituaties moet geen plan-MER worden opgemaakt.

§ 5. De toepassing van § 2 en § 3 mag er echter niet toe leiden dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten niet onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen."

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

7.2. In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER "over het strategisch plan voor de afbakening van de haven van Antwerpen in haar omgeving" dat op 4 maart 2009 is goedgekeurd door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Dat plan-MER is met die goedkeuringsbeslissing bij het ontwerp gevoegd als bijlage VIa.

Tevens bevat de toelichtingsnota de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex.[17]

---

[17] Artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex luidt:

"In voorkomend geval wordt de verklaring, vermeld in artikel 4.2.11, § 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid opgenomen in een toelichtingsnota bij het ruimtelijk uitvoeringsplan.".

Artikel 4.2.11, § 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 5 april 1995, waarnaar in de voormelde bepaling wordt verwezen, luidt van zijn kant:

"Wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, moet de initiatiefnemer de instanties, vermeld in artikel 4.2.11, § 2, het publiek en elke uit hoofde van artikel 4.2.11, § 2, tweede lid, geraadpleegde instantie, gewest of Lid-Staat van de Europese Unie in kennis stellen van de volgende documenten:

[…]

2° een verklaring die samenvat:

a) hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;

7.3. Wat de deelgebieden “Ettenhovense polder” en “polder tussen Verrebroek en Kieldrecht” betreft, wordt in de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota vermeld dat voor elk van die deelgebieden een aanvullend onderzoek tot milieueffectrapportage is uitgevoerd, waarvan de conclusie – dat het voorliggende plan voor het betreffende deelgebied geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is – door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie telkens op 8 december 2011 is goedgekeurd. Die onderzoeken tot milieueffectrapportage zijn met de goedkeuringsbeslissingen die erop betrekking hebben bij het ontwerp gevoegd als bijlagen VIb en VIc.

8. Artikel 2.2.6, § 1, zesde 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’.

In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt verwezen naar een ruimtelijk veiligheidsrapport dat door de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie is goedgekeurd bij beslissing van 21 november 2008, dat met die beslissing bij het ontwerp is gevoegd als bijlage VII. Het betreft een rapport dat is opgemaakt op het niveau van het strategisch plan.

De laatstgenoemde dienst, die in artikel 3 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 wordt aangewezen als bevoegde administratie, heeft op 21 oktober 2011, voorwaardelijk, en op 3 februari 2012, definitief, beslist dat de opmaak van een specifiek ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet vereist is. Van die beslissingen dient nog melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp, aangezien ze betrekking hebben op de naleving van een verplicht vormvereiste.

---

b) hoe rekening werd gehouden met het overeenkomstig artikel 4.2.10 goedgekeurde plan-MER en de overeenkomstig artikel 4.2.11, § 1 en § 2, gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;

c) de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;

[…]”.

9. Met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het voornoemde decreet van 18 juli 2003, dient met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets te worden uitgevoerd. In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt daarvoor verwezen naar het voormelde plan-MER en naar de aanvullende onderzoeken tot milieueffectrapportage.

10. Voorts bevat de toelichtingsnota een onderdeel dat kan worden beschouwd als een motiveringsnota in de zin van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2008 'tot bepaling van nadere regels voor de zorgplicht betreffende definitief aangeduide ankerplaatsen en erfgoedlandschappen', waarmee wordt aangegeven hoe rekening wordt gehouden met de verplichtingen die de Vlaamse Regering dient in acht te nemen met betrekking tot het gedeelte van het plangebied dat het landschap vormt dat bij ministerieel besluit van 18 januari 2012 definitief is aangeduid als ankerplaats[18] en dat als gevolg van afbakening in overdruk in het plan, van rechtswege wordt beschouwd als een erfgoedlandschap.[19] Van het naleven van dat vormvereiste dient eveneens melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

11. Voor het overige heeft het plan de in artikel 2.2.7 van de Codex bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 2012 en het openbaar onderzoek liep van 8 juni 2012 tot 6 augustus 2012.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

12. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in de aanhef van het ontwerpbesluit de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen dient te worden aangepast.

13. De verwijzing naar het advies van de Raad van State dient te worden gesteld als volgt:

"Gelet op advies 53.053/1 van de Raad van State, gegeven op 15 april 2013, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

BIJLAGE II – STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN

Algemene opmerking

14.1. 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

[18] Ministerieel besluit van 18 januari 2012 'tot definitieve aanduiding van de ankerplaats "de Polder van Stabroek" met overgangszone naar de Noorderkempen te Stabroek, Kapellen en Antwerpen'.

[19] Zie de toelichtingsnota, p. 69-70, nr. 4.7. Voor details over de bedoelde verplichtingen, zie het decreet van 16 april 1996 'betreffende de landschapszorg', artikelen 26, eerste lid, en 29, § 2, eerste lid.

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 adviezen, opmerkingen en bezwaren (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.

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 dikwijls 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 bedoelde stedenbouwkundige voorschriften en enkel de bepalingen die formeel opgenomen zijn in de stedenbouwkundige voorschriften als zijnde van verordenende aard kunnen worden beschouwd.

14.2. Een voorbeeld daarvan in het voorliggende plan zijn de verschillende bepalingen met betrekking tot uiteenlopende vormen van infrastructuur of buffers waarvoor in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften wordt vermeld dat, benevens de handelingen gericht op de verwezenlijking van de infrastructuur of buffer zelf, ook handelingen met het oog op leidingen zijn toegelaten, maar slechts in de toelichting bij die voorschriften wordt gespecificeerd dat “[h]oogspanningsleidingen niet [worden] begrepen onder ‘leidingen’”.[20]

Een ander voorbeeld zijn de bepalingen in verband met natuurgebied waarvoor enkel in de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften en niet in die voorschriften zelf

[20] Zie in die zin de artikelen R5, derde lid, R7, derde lid, R8, tweede lid, R12, derde lid, tweede streepje, R15, derde lid, eerste streepje, R17, L3, derde lid, eerste streepje, L5, derde lid, L6, tweede lid, L9, tweede lid, L15, derde lid, eerste streepje, en L17 van de stedenbouwkundige voorschriften, en de bijbehorende toelichting in de toelichtingsnota.

wordt verduidelijkt in welke beperkte mate in dat gebied infrastructuur en gebouwen mogelijk zijn.[21]

Voor het gebied voor recreatievliegen wordt dan weer slechts in de toelichting bij artikel R21.1 van de stedenbouwkundige voorschriften aangegeven dat “alle handelingen en inrichtingen voor het instandhouden, het beschermen, het herstellen en het ontwikkelen van het natuurlijk milieu en de landschapswaarden mogelijk zijn”,[22] terwijl soortgelijke bepalingen voor andere gebieden in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften zijn opgenomen.[23]

Artikel R3a

15.1. Luidens artikel R3a, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften “moet bijzondere aandacht gaan naar een ruimtelijk kwalitatieve en representatieve inpassing in het beeld van het aangrenzende grootste[de]lijke gebied en naar een kwalitatieve inrichting van de publieke ruimte en inpassing van de bebouwing”.

Een dergelijke omschrijving biedt uit zichzelf onvoldoende rechtszekerheid, doordat zij als zodanig een te ruime beoordelingsmarge laat aan de vergunningverlenende overheden, en wordt daarom best aangevuld met een verduidelijking inzake de beoogde kwaliteit en representativiteit van bedoelde inpassing.

15.2. Die opmerking geldt ook voor de artikelen R3b en L4.1, *in fine*, alsook, *mutatis mutandis*, voor artikel R22, derde lid.

Artikel R3b

16. Het is niet duidelijk waarom de zone beheerst door artikel R3b, waarvan wordt vermeld dat ze “behoort tot de bestemmingscategorie ‘infrastructuur’” en waarvoor, alleszins wat de eindbestemming ervan betreft, in de eerste plaats een regeling geldt die overeenstemt met de standaardtypebepaling voor gebied bestemd voor waterweginfrastructuur,[24] niet de bijbehorende grafische aanduiding krijgt.

Artikel R4.1

17.1. In de inleidende zin van artikel R4.1, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften wordt gewag gemaakt van “de bepalingen van de regelgeving op de ruimtelijke ordening over niet-bindende adviesvragen met betrekking tot vergunningsaanvragen”.

---

[21] Zie de toelichting bij de artikelen R18.1 en L18.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, vanaf respectievelijk het vierde en het derde lid. Overigens worden in een aantal van de aldus bedoelde leden begrippen toegelicht die in het voornoemde artikel niet voorkomen.

[22] Zie het derde streepje in de opsomming binnen die toelichting.

[23] Zie onder meer de artikelen R14, R15 en R18.1, telkens het eerste en tweede lid.

[24] Zie de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen’, typevoorschrift 8.1, standaardtypebepaling.

In de Codex wordt echter niet langer een strikt onderscheid gemaakt tussen externe adviezen[25] over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning met een vooraf vaststaand bindend dan wel niet-bindend karakter. In plaats daarvan worden die adviezen voortaan onderscheiden naar de aard van de erin gemaakte vaststellingen.[26] Bovendien verdient het duidelijkheidshalve hoe dan ook aanbeveling om de beoogde bepaling(en) van de Codex nauwkeuriger te vermelden.

17.2. In artikel R4.1, eerste lid, eerste streepje, dient bij de verwijzing naar het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken’, melding te worden gemaakt van de datum waarop dat samenwerkingsakkoord is gesloten, zijnde 21 juni 1999.

17.3. In artikel R4.1, eerste lid, tweede streepje, dient wellicht te worden geschreven “of een door het publiek bezochte plaats” (niet: “of van een door het publiek bezochte plaats”).

17.4. De opmerkingen 17.1 tot 17.3 gelden ook nog voor andere, gelijkaardige bepalingen van de stedenbouwkundige voorschriften.

Artikel L4.1

18. Duidelijkheidshalve verdient het aanbeveling om voor de buffer waarvan melding wordt gemaakt in artikel L4.1, vijfde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, gebruik te maken van een aanduiding in overdruk, zoals het geval is voor andere dergelijke voorschriften en zoals gebruikelijk is.[27]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Bruno SEUTIN

[25] Waarmee worden bedoeld, adviezen die worden verleend vanuit andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, zoals het geval is met het hier aan de orde zijnde advies van de gewestelijke dienst die bevoegd is voor de veiligheidsrapportering.

[26] Zie in dat verband de artikelen L22, vijfde lid, en L23, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

[27] Zie wat het eerste betreft de artikelen R12, R13 en L10 tot L13 van de stedenbouwkundige voorschriften, en wat het laatste betreft de bijlage bij het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008, typevoorschrift 2.13.