



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.941/1
van 5 mei 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur 'Poelberg en Meikensbossen''

Op 2 april 2014 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 de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur 'Poelberg en Meikensbossen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 april 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 mei 2014.

*

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 voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur “Poelberg en Meikensbossen” definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied omvat gebieden met de volgende bestemmingen: agrarisch gebied, bouwvrij agrarisch gebied, bosgebied, gemengd openruimtegebied met cultuurhistorische waarde, gebied voor onderwijsinfrastructuur en natuurgebied (zie de artikelen 1 tot 6 van de stedenbouwkundige voorschriften). Met een aanduiding in overdruk worden delen van het eerstgenoemde gebied afgebakend als natuurverwevingsgebied (artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Een groot deel van het plangebied wordt bovendien in overdruk afgebakend als erfgoedlandschap (artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften). Verder wordt door aanduiding in overdruk ook nog een enkelvoudige leiding aangegeven (artikel 8 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: de Codex), met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek definitief vaststelt.

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;
- artikel 29, § 2, eerste en tweede lid, van het decreet van 16 april 1996, voor zover in de stedenbouwkundige voorschriften bepalingen worden opgenomen om te voldoen aan de zorgplicht die met betrekking tot het als erfgoedlandschap afgebakende gebied op de administratieve overheid rust en om aan te geven hoe met die plicht rekening wordt gehouden;¹
- 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 daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden;²

¹ Zie vooral artikel 7, maar ook de artikelen 4.3, derde lid, en 4.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

² Zie de artikelen 3.1, 4.1 en 6.1 van de stedenbouwkundige voorschriften. Zie inzake artikel 13, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997, het derde lid van voormeld artikel 4.1, waarin voor het gemengd openruimtegebied met cultuurhistorische waarde, het behoud van onder meer landschapswaarden en natuurwaarden als voorwaarde wordt gesteld voor de daarin toegelaten werken, handelingen en wijzigingen.

- artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover in het plan in overdruk natuurverwevingsgebied wordt aangeduid;
- artikel 28 van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met de stedenbouwkundige voorschriften in natuurverwevingsgebied wordt voorzien in maatregelen om de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen;³
- 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.⁴

3.3. In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 17, § 3, eerste lid, van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997. Die bepaling strekt het ontworpen besluit evenwel niet tot rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

4. 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 2007.⁵

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 plan⁶ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁷

³ Zie artikel 1.4, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Zie de artikelen 1.3, 2.2, 3.3 en 6.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ 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 36ter 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.

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;

Artikel 4.2.3 van hetzelfde decreet 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 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 aantoonst 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, aantoonst 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.”

In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt vermeld dat een onderzoek tot milieueffectrapportage is 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 MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 24 september 2013 is goedgekeurd.⁸

5. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat het plangebied geen vogel- en habitatrictlijngebieden omvat en ook niet onmiddellijk grenst aan speciale beschermingszones, dat aangezien het plan gericht is op het behoud van de bestaande openruimtegebieden voor landbouw, natuur en bos, kan gesteld worden dat het plan geen betekenisvolle aantasting van de soorten en habitats van speciale beschermingszones kan veroorzaken en dat bijgevolg geen

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”.

⁸ Zie de aanhef van het ontwerp, achtste verwijzing, en de toelichtingsnota, p. 25-35, nrs. 8.1-8.1.3.

passende beoordeling moet worden opgemaakt in de zin van artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997.⁹

6. 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’.

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, heeft op 12 juni 2013 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹⁰

7. 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.¹¹

8. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 28 augustus 2013 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het plan.

9. 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 22 november 2013 en het openbaar onderzoek liep van 20 december 2013 tot 17 februari 2014.¹²

⁹ Zie de toelichtingsnota, p. 35-36, nr. 8.2.

¹⁰ Zie de aanhef van het ontwerp, negende verwijzing, en de toelichtingsnota, p. 36, nr. 8.3.

¹¹ Zie de aanhef van het ontwerp, tiende verwijzing, en de toelichtingsnota, p. 36, nr. 8.4.

¹² Zie de aanhef van het ontwerp, elfde tot dertiende verwijzing.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

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

11. Tevens dient in de aanhef nog melding te worden gemaakt van het advies dat de SARO heeft gegeven op 28 augustus 2013, aangezien het gaat om de vervulling van een verplicht vormvereiste.

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

“Gelet op advies 55.941/1 van de Raad van State, gegeven op ..., met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 1.4

13. In de aanhef van het ontwerp wordt met betrekking tot artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften het volgende overwogen:

“Overwegende dat één bezwaarschrift aangeeft dat binnen de overdruk natuurverwevingsgebied geen mogelijkheden zijn om een stedenbouwkundige vergunning te bekomen voor het graven van een waterput; dat vanuit de gebiedsvisie geen verbod op kleine landbouwkundige ingrepen wordt nagestreefd; dat dit echter niet duidelijk blijkt uit de relevante stedenbouwkundige voorschriften (artikel 1.4); dat deze opmerking terecht is en dit stedenbouwkundig voorschrift aldus wordt aangepast;”.

Anders dan die overweging aangeeft, wordt evenwel niet in het voormelde artikel 1.4 maar enkel in de (niet-verordenende) toelichting bij dat artikel melding gemaakt van “waterputten”. Dat laatste begrip wordt toegevoegd aan de opgave van “[e]en aantal constructies [die] zijn vrijgesteld van stedenbouwkundige vergunning en derhalve toegelaten zijn in het agrarisch gebied met overdruk natuurverweving (artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010¹³)”. In het voornoemde artikel 5 is evenwel als zodanig geen sprake van “waterputten”. De aanpassing van de toelichting lijkt dan ook niet in overeenstemming te zijn met de tekst van het voornoemde besluit van 16 juli 2010. Vraag is dan ook of met die aanpassing tegemoet wordt gekomen aan het voornoemde bezwaar, wat nochtans de bedoeling lijkt te zijn.

¹³ Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is’.

Artikel 2.1

14. De laatste zin van artikel 2.1, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, waarbij voor bouwvrij agrarisch gebied een verbod wordt ingesteld op de oprichting van “constructies” in het algemeen, strookt niet met de vermelding in de toelichting bij die bepaling dat het uitgesloten is om in dat gebied “gebouwen en gelijkaardige constructies” op te richten.

Die discrepantie moet worden weggewerkt.

Artikelen 3.1 en 6.1

15. De opgave in de toelichting bij de artikelen 3.1 en 6.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, van voorbeelden van binnen die gebieden toegelaten gebouwen en constructies, en van kleinschalige infrastructuur die kan worden aangebracht ter verwezenlijking van de sociale, educatieve of recreatieve functie van die gebieden,¹⁴ vereist dat in de stedenbouwkundige voorschriften zelf uitdrukking wordt gegeven aan het principe van de toelaatbaarheid van die gebouwen en constructies, en van die ondergeschikte functie als na te streven doelstelling,¹⁵ wat in het voorliggende plan niet het geval is.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁴ Zie de toelichtingsnota, respectievelijk p. 43, onder de rubriek “Bepalingen m.b.t. bos”, en p. 46, onder de rubriek “Bepaling m.b.t. natuur”.

¹⁵ Vgl. met 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’, typevoorschriften 5.1 en 7.1, waar respectievelijk voor bos- en natuurgebied een opgave van voorbeelden in de kolom met de toelichting zoals ze in het voorliggende plan is opgenomen, gepaard gaat met de vermeldingen in de kolom met de typebepaling voor de verordenende stedenbouwkundige voorschriften dat recreatief medegebruik een ondergeschikte functie is en dat het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, gericht op de sociale, educatieve of recreatieve functie van het gebied is toegelaten voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet wordt overschreden.