



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.027/1
van 9 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, regio Hageland: natuur-, bos en landbouwgebieden 'Heverleebos en Meerdaalwoud''

Op 9 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, regio Hageland: natuur-, bos en landbouwgebieden 'Heverleebos en Meerdaalwoud’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 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 9 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, regio Hageland: natuur-, bos- en landbouwgebieden “Heverleebos en Meerdaalwoud” definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied omvat gebieden met de volgende bestemmingen: agrarisch gebied, bouwvrij agrarisch gebied, natuurgebied, bosgebied, gemengd openruimtegebied met cultuurhistorische waarde en recreatiegebied (zie de artikelen 1 tot 6 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het natuurgebied vormt in overdruk deels een Grote Eenheid Natuur, deels een Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (artikelen 3.3 en 3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Delen van het agrarisch gebied en het recreatiegebied zijn in overdruk aangeduid als natuurverwevingsgebied (artikelen 1.4 en 6.2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Met nog andere aanduidingen in overdruk worden in delen van het bosgebied de toeristisch-recreatieve en natuureducatieve ontsluiting van een boscomplex, alsook kamperen in groepsverband, algemeen of specifiek met tentenkampen, en daarmee verbonden activiteiten, mogelijk gemaakt (artikelen 4.4 tot 4.6 van de stedenbouwkundige voorschriften). Voorts worden respectievelijk door aanduidingen met lijnsymbolen en door gewone aanduidingen in overdruk ook nog te behouden holle wegen en dreven, en zones voor werken en handelingen met het oog op de vermindering van de barrièrewerking van verkeersinfrastructuur aangegeven (artikelen 7 en 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 ontworpen besluit 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 natuurlijke milieu en de landschapswaarden, alsook op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu, en voor zover daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden of wordt verboden;¹

¹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 5.1 en 7 van de stedenbouwkundige voorschriften. Zie inzake artikel 13, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997, het derde lid van voormeld artikel 5.1, waarin voor het gemengd openruimtegebied met

- artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover in het plan in overdruk een Grote Eenheid Natuur (GEN) en een Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO) worden afgebakend;²
- 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 behoort;³
- artikel 25, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997, 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, en in de GENO, rekening houdend met de overige functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;⁴
- artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover in het plan in overdruk natuurverwevingsgebied wordt aangeduid;⁵
- 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;⁶
- artikel 36ter, § 1 en § 2, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in instandhoudingsmaatregelen binnen een speciale beschermingszone en, buiten zulk een zone, 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;⁷

cultuurhistorische waarde, het behoud van onder meer landschapswaarden en natuurwaarden als voorwaarde wordt gesteld voor de daarin toegelaten werken, handelingen en wijzigingen, en het derde lid van artikel 7, waarin handelingen worden uitgesloten die de landschapsecologische waarde van een holle weg of dreef in het gedrang brengen.

² Zie de artikelen 3.3 en 3.4, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de bijbehorende aanduidingen op het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit).

³ Zie artikel 3.2, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, inzonderheid het tweede streepje van de opsomming en de toelichting over het verbeteren van de verbindingsfunctie van waterlopen.

⁴ Zie het tweede lid van de artikelen 3.1 en 3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ Zie de artikelen 1.4, eerste lid, en 6.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij behorende aanduidingen op het grafisch plan.

⁶ Zie artikel 1.4, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁷ Zie in dat verband het tekstgedeelte van de als bijlage bij het ontworpen besluit gevoegde toelichtingsnota, p. 24-26, nr. 4.5. In de laatste alinea van die uiteenzetting wordt melding gemaakt van de afstemming van plandoelstellingen op niet enkel “de natuurbehoudsdoelstellingen voor het Habitatrictlijngebied”, maar ook op “de doelstellingen die voor het Vlaams Ecologisch Netwerk en het Integraal Verwevend en Ondersteunend Netwerk geformuleerd worden”. Dat geeft aan dat die afstemming niet enkel wordt gerealiseerd binnen delen van het plangebied die samenvallen met een speciale beschermingszone, maar ook vanuit delen van dat gebied die niet tot die zone behoren, maar wel in de omgeving ervan zijn gelegen.

- 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.⁸

VORMVEREISTEN

4. 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’, zoals het is vervangen bij het decreet van 27 april 2007.⁹

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 plan¹⁰ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.¹¹

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.

⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de aanhef van het ontworpen besluit, zevende overweging, waar wordt vermeld “dat met het watersysteem rekening is gehouden bij de redactie van de stedenbouwkundige voorschriften”.

⁹ 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.

¹⁰ 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.”

¹¹ 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.”

§ 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 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.”

In de aanhef van het ontworpen besluit 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 3 juni 2011 is goedgekeurd.¹²

5. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat binnen het plangebied delen van vogel- en habitatrichtlijngebieden zijn gelegen, maar dat met de plandoelstellingen inzake het behoud van de onbebouwde open ruimte voor landbouw, natuur en bos uitvoering wordt gegeven aan de relevante natuurbehoudsdoelstellingen en dat het niet gaat om een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zodat geen passende beoordeling is vereist in de zin van artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997.¹³

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

¹² Zie de aanhef van het ontworpen besluit, zesde verwijzing en vijfde overweging, en de toelichtingsnota, p. 26-34, nr. 4.6.

¹³ Zie de toelichtingsnota, p. 24-26, nr. 4.5, alsook het achtste lid van de aanhef van het ontworpen besluit.

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 14 januari 2011 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹⁴

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.¹⁵

8. 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 september 2013 en het openbaar onderzoek liep van 19 november 2013 tot 17 januari 2014.¹⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

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

Stedenbouwkundige voorschriften

Artikelen 3.1 en 4.1

10. De opgave in de niet-normatieve toelichting bij de artikelen 3.1 en 4.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, van voorbeelden van binnen respectievelijk natuurgebied en bosgebied toegelaten gebouwen en constructies, en van kleinschalige infrastructuur die kan

¹⁴ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, zevende verwijzing en zesde overweging, en de toelichtingsnota, p. 35, nr. 4.7.

¹⁵ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, negende verwijzing en zevende overweging, en de toelichtingsnota, p. 35, nr. 4.8.

¹⁶ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, tiende tot twaalfde verwijzing.

worden aangebracht ter verwezenlijking van de sociale, educatieve of recreatieve functie van die gebieden,¹⁷ vereist dat in de normatieve 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.¹⁸ Aan die voorwaarde wordt in het voorliggende plan niet steeds op volkomen wijze voldaan.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁷ Zie de toelichtingsnota, respectievelijk p. 40, onder de rubriek “Bepalingen m.b.t. natuur”, en p. 43, onder de rubriek “Bepalingen m.b.t. bos”.

¹⁸ 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.