



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 56.965/1  
van 5 februari 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de  
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk  
uitvoeringsplan Closing the Circle in Houthalen-Helchteren'

Op 6 januari 2015 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 de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Closing the Circle in Houthalen-Helchteren’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 januari 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 februari 2015.

\*

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 “‘Closing the Circle’ in Houthalen-Helchteren” definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied wordt hoofdzakelijk bestemd tot gebied voor hergebruik van materialen en energie met nabestemming natuurgebied, en krijgt ter verwezenlijking van die laatste bestemming een aanduiding in overdruk als Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften – bijlage II bij het ontworpen besluit). Met andere aanduidingen in overdruk wordt binnen dat gedeelte van het plangebied aangegeven hoe het wordt ontsloten voor gemotoriseerd verkeer en voor de zwakke weggebruiker (respectievelijk de artikelen 1.2 en 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften) en worden deelgebieden gearceerd of afgebakend als zones “met verplichte opgraving van noord naar zuid”, “voor installaties” en “voor bestaande ondersteunende voorzieningen”, als gebieden “voor opslag van niet valoriseerbare materialen” en “voor ontginning en tijdelijke opslag”, en als buffer (achtereenvolgens de artikelen 1.4 tot 1.9 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het overige van het plangebied, gelegen aan telkens een deel van de noord- en zuidwestelijke zijden ervan, wordt onmiddellijk bestemd tot natuurgebied (artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften), waarbij het deel aan de laatstgenoemde zijde tevens in overdruk wordt aangeduid als buffer (artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften).<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Het betreft telkens herbestemmingen ten opzichte van het geldende gewestplan Hasselt-Genk, oorspronkelijk vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 april 1979. Ze zijn enerzijds gericht op de valorisatie van bestaande stortplaatsen voor huishoudelijk en industrieel afval, waaraan verder vorm zal worden geven via het project “Closing the Circle” voor scheiding, opwerking en recuperatie van het afval als materialen of als energie, gevolgd door de afdekking van het terrein en natuurontwikkeling, anderzijds op de onmiddellijke uitsluiting van bestaande mogelijkheden tot ontginning.

<sup>2</sup> Te dezen is die termijn weliswaar, als gevolg van de toepassing van hoofdstuk 2 van het decreet van 25 april 2014 ‘houdende het rechtsherstel van ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de planmilieueffectrapportage werd opgesteld met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan’, op grond van artikel 7, § 1, van dat decreet pas beginnen lopen de dag na de goedkeuring van het ongewijzigde plan-MER.

3.2. Daarnaast vindt het ontworpen besluit ook rechtsgrond in de volgende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’:

- artikel 17, § 3, eerste lid, voor zover in het plan in overdruk een Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO) wordt aangeduid;<sup>3</sup>
- 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;<sup>4</sup>
- artikel 25, § 1, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in Grote Eenheden Natuur (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;<sup>5</sup>
- artikel 36ter, § 1 en § 2, eerste lid, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften instandhoudingsmaatregelen worden genomen binnen een speciale beschermingszone, en, buiten zulk een zone, wordt voorzien in maatregelen om, in die zone, elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, te vermijden.<sup>6</sup>

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,<sup>7</sup> vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

4. In het eerste, derde en zesde lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt respectievelijk verwezen naar de artikelen 2.4.1, eerste, derde en zevende lid, 2.4.3, § 2, eerste lid, 2.4.4, § 2, eerste lid, en 2.4.7 van de Codex, naar artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en naar het decreet van 25 april 2014 ‘houdende het rechtsherstel van ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de planmilieueffectrapportage werd opgesteld met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan’. Die bepalingen strekken het ontworpen besluit evenwel niet tot rechtsgrond.

---

<sup>3</sup> Zie artikel 1.1, *in fine*, van de stedenbouwkundige voorschriften.

<sup>4</sup> Zie artikel 1.1, wat de nabestemming natuurgebied betreft, negende en tiende lid, en artikel 2.1, vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

<sup>5</sup> Zie artikel 1.1, wat de nabestemming natuurgebied betreft, vierde tot achtste lid, de artikelen 1.5.2, 1.6.2, 1.7.2, 1.7.3 en 1.8, tweede lid, eerste zin, *in fine*, alsook artikel 2.1, eerste tot derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

<sup>6</sup> Zie artikel 1.1, wat de basisbestemming betreft, laatste lid, en, wat de nabestemming natuurgebied betreft, eerste tot derde lid en vijfde lid, evenals artikel 2.1, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

<sup>7</sup> Zie artikel 1.1, wat de basisbestemming betreft, negende tot elfde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

## VORMVEREISTEN

5.1. 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.

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<sup>8</sup> dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.<sup>9</sup> 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 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 vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage”.

---

<sup>8</sup> 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.”

<sup>9</sup> 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.”

Het voorliggende plan is op grond van de voornoemde decretale bepalingen onderworpen aan de plan-MER-plicht.

In het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 25 mei 2011 is goedgekeurd door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Dat plan-MER en die goedkeuringsbeslissing vormen bijlage V bij het ontworpen besluit.

5.2. Het voormelde plan-MER is opgemaakt volgens de procedure van het zogenaamde integratiespoor, waarvan een aspect onverenigbaar is bevonden met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.<sup>10</sup> Om die reden is in het raam van het openbaar onderzoek over het ontwerp van het voorliggende plan toepassing gemaakt van de procedure bepaald in hoofdstuk 2 van het decreet van 25 april 2014.

Met toepassing van artikel 6, § 2, 4°, van laatstbedoeld decreet heeft de dienst MER bij beslissing van 19 september 2014 het plan-MER ongewijzigd goedgekeurd. Duidelijkheidshalve verdient het aanbeveling om die goedkeuringsbeslissing bij het te nemen besluit te voegen als onderdeel van bijlage V.

6. Het plangebied is gedeeltelijk gelegen in speciale beschermingszones (zowel vogel- als habitatrictlijngebieden)<sup>11</sup> en het plan is op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 onderworpen aan een passende beoordeling wat de effecten ervan betreft die een betekenisvolle aantasting kunnen veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van die zones. Die passende beoordeling, waarin wordt aangenomen dat zo een aantasting niet valt te verwachten, is geïntegreerd in het plan-MER.<sup>12</sup>

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, die eveneens is opgenomen in het plan-MER.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Zie in dat verband het vernietigingsarrest nr. 220.536 van 10 september 2012 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, voor de met toepassing van artikel 159 van de Grondwet gemaakte vaststelling van die onverenigbaarheid ten opzichte van artikel 4, § 3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 'betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan', alsook het vernietigingsarrest nr. 114/2013 van 31 juli 2013 van het Grondwettelijk Hof, waarin die onverenigbaarheid wordt vastgesteld met betrekking tot artikel 7.4.1/2 van de Codex, waarbij de volgens het integratiespoor tot stand gekomen ruimtelijke uitvoeringsplannen op het vlak van de betreffende onregelmatigheid alsnog geldig worden verklaard.

<sup>11</sup> Zie onder meer de toelichtingsnota, tekst, 22 en 24, alsook kaart 3.

<sup>12</sup> Overeenkomstig artikel 36ter, § 3, zesde lid, van het decreet van 21 oktober 1997. Zie het ontworpen besluit, achtste lid van de aanhef, en artikel 1, derde lid, 3°, alsook de toelichtingsnota, tekst, 39.

<sup>13</sup> Zie het ontworpen besluit, achtste lid van de aanhef, en artikel 1, derde lid, 3°, alsook de toelichtingsnota, tekst, 39.

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 het ontworpen besluit 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 6 februari 2014.<sup>14</sup> Dat ruimtelijk veiligheidsrapport vormt bijlage VI bij het ontworpen besluit.<sup>15</sup>

9. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 26 maart 2014 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.<sup>16</sup>

10. 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 9 mei 2014 en het openbaar onderzoek liep van 16 juni 2014 tot 14 augustus 2014. De adviezen van de bevoegde gemeenteraad en provincieraad zijn ingewonnen.<sup>17</sup>

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

11. 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.

---

<sup>14</sup> Zie het ontworpen besluit, negende lid van de aanhef, en de toelichtingsnota, tekst, 39.

<sup>15</sup> Zie artikel 1, derde lid, 3°, van het ontworpen besluit.

<sup>16</sup> Zie het ontworpen besluit, tiende lid van de aanhef.

<sup>17</sup> Zie het ontworpen besluit, elfde tot dertiende lid van de aanhef.

12. Tevens moet in de aanhef, vóór de overwegingen, een verwijzing worden ingevoegd naar het advies van de Raad van State. Die verwijzing dient te worden gesteld als volgt:

“Gelet op advies 56.965/1 van de Raad van State, gegeven op 5 februari 2015, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

### Dispositief

13. Volledigheidshalve dient artikel 1, derde lid, 1°, van het ontworpen besluit te worden aangevuld met de zinsnede “met de passende beoordeling en de watertoets, en van het ruimtelijk veiligheidsrapport”.

## BIJLAGE II – Stedenbouwkundige voorschriften

### Artikel 1.1

14.1. In artikel 1.1, achtste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften schrijve men aan het einde “... buiten de natuurlijke overstromingsgebieden, voor zover de technieken van de natuurtechnische milieubouw worden gehanteerd”.

14.2. Dezelfde opmerking geldt voor het voorlaatste lid van het onderdeel “Nabestemming Natuurgebied”, binnen hetzelfde artikel, en voor het laatste lid van artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

15. In artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften dient, wat het onderdeel met betrekking tot de nabestemming natuurgebied betreft, het tweede lid te vervallen. De eerste zin van dat lid heeft immers betrekking op het behoud van “intermediaire natuurwaarden (...) tot de ontgraving”, wat aan de orde is bij de realisatie van de basisbestemming, maar niet meer voor de nabestemming van het gebied in kwestie, terwijl de tweede zin reeds ligt vervat in het eerste lid over de nabestemming.<sup>18</sup>

### Artikel 1.5

16. In artikel 1.5.1, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften schrijve men “installaties voor de bewerking en verwerking van afval en energierecuperatie” (niet: “verwerking van afvalverwerking”).

---

<sup>18</sup> Ook de toelichting bij onder meer die laatste bepaling heeft nazicht en aanpassing. Er wordt in die toelichting immers melding gemaakt van “het N-gebied (art. 3) en gebied art. 1.8 gebied voor ontginning en tijdelijke opslag”, terwijl in de stedenbouwkundige voorschriften geen artikel 3 voorkomt en in de toegelichte bepaling(en) niet specifiek wordt verwezen naar artikel 1.8 ervan.

Artikel 1.8

17. De steller van het ontwerp dient na te gaan of het niet meer in overeenstemming met de ruimere inhoud van artikel 1.8 van de stedenbouwkundige voorschriften zou zijn, indien als opschrift voor dat artikel zou gelden “Gebied voor tijdelijke ontginning en opslag” (niet: “voor ontginning en tijdelijke opslag”). De vermelding van dat opschrift in het eerste lid van dat artikel dient dan in dezelfde zin te worden aangepast. Het laatste lid van de toelichting bij artikel 1.8 dient dan in soortgelijke zin te worden aangepast (“tijdelijke bijkomende ontginning en opslag”).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME