RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.151/1
van 18 maart 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden - cluster Zaventem (artikelen C0.2, C4.1, C4.3, C5.1.1, C5.1.3, C5.1.4, C.5.1.5, C.6.4, C6.5, C6.6, C6.7, C8.1, C8.2, C8.3, C8.4, C8.5, C8.6, C8.7 en C8.12)’’

Op 16 februari 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 'afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden - cluster Zaventem (artikelen C0.2, C4.1, C4.3, C5.1.1, C5.1.3, C5.1.4, C.5.1.5, C.6.4, C6.5, C6.6, C6.7, C8.1, C8.2, C8.3, C8.4, C8.5, C8.6, C8.7 en C8.12)''.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 maart 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 ‘afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden – cluster Zaventem (artikelen C0.2, C4.1, C4.3, C5.1.1, C5.1.3, C5.1.4, C.5.1.5, C.6.4, C6.5, C6.6, C6.7, C8.1, C8.2, C8.3, C8.4, C8.5, C8.6, C8.7 en C8.12)’ definitief vast te stellen.

2.2. Het plan betreft verschillende clusters van een van de deelgebieden (‘het Zaventemse’) van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden’. Ze worden weergegeven op drie kaartbladen van het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit) en geregeld in verschillende stedenbouwkundige voorschriften, die zijn opgemaakt per cluster en die betrekking hebben op uiteenlopende categorieën van gebiedsaanduiding (bijlage II bij het ontworpen besluit). Voor de stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot die clusters heeft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij arrest nr. 227.731 van 17 juni 2014 de gedeeltelijke nietigverklaring uitgesproken van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011 houdende de definitieve vaststelling van laatstgenoemd gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.[1-2] Om aan dat vernietigingsarrest tegemoet te komen, wordt het plan voor de betreffende clusters met aangepaste stedenbouwkundige voorschriften opnieuw definitief vastgesteld.[3]

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] De nietigverklaring is in essentie ingegeven door het gegeven dat problemen inzake luchtvaartveiligheid met dat plan zonder oplossing blijven, zonder dat daarvoor een afdoende en geldig motief voorhanden blijkt, waardoor het plan in zoverre op onzorgvuldige wijze werd vastgesteld (zie het voornoemde arrest, nrs. 8.1-8.7; zie ook de aanhef van het ontworpen besluit, twaalfde tot veertiende overweging).

[2] Bij andere arresten heeft de afdeling Bestuursrechtspraak het betreffende besluit ook vernietigd voor nog andere clusters van hetzelfde en andere deelgebieden van datzelfde plan. Daarop heeft het ontworpen besluit geen betrekking.

[3] Daartoe wordt in de stedenbouwkundige voorschriften voor elk clusteronderdeel waarop de vernietiging betrekking heeft, een artikel opgenomen waarin, enerzijds, in een eerste lid, de verplichting wordt opgelegd om bij handelingen ter realisatie van de bestemming van de zone in kwestie “de gangbare luchtvaarterfdienstbaarheden” na te leven en “gevaar (…) voor de luchtverkeersveiligheid” te vermijden, en, anderzijds, in een tweede lid, alle werken, handelingen en wijzigingen worden toegestaan die “nuttig en nodig zijn voor het vrijwaren van de luchtvaartveiligheid”. Enige uitzondering daarop is de wijziging van artikel C0.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, dat in vergelijking met de vernietigde versie ervan slechts wordt aangevuld met het eerstvermelde lid.

19 december 2014 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.[4]

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 13, §§ 1 en 3, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden;[5]

- artikel 27, § 3, eerste lid, voor zover in het plan een gebiedsdeel in overdruk wordt aangeduid als natuurverwevingsgebied;[6]

- artikel 28, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften in natuurverwevingsgebied wordt voorzien in maatregelen om de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen.[7]

3.3. Voor zover valt aan te nemen dat de stedenbouwkundige voorschriften tevens maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,[8] 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 de aanhef van het ontworpen besluit wordt ook nog verwezen, in het derde lid, naar de artikelen 4.1.7 en 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, in het vierde lid, naar de artikelen 17, § 3, eerste lid, 25, § 1, en 36*ter* van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997, en, in het zesde lid, naar artikel 4.2.4 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’. Die bepalingen strekken het ontworpen besluit echter niet tot rechtsgrond.[9]

---

[4] Zie de aanhef van het ontworpen besluit, laatste verwijzing.

[5] Zie bijvoorbeeld de artikelen C4.1.1, tweede lid, C4.1.2, en C4.3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[6] Zie artikel C8.3.6 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduiding op kaartblad 2 van het grafisch plan.

[7] Zie de artikelen C8.3.1 en C8.3.4, eerste lid, tweede streepje, van de stedenbouwkundige voorschriften.

[8] Zie bijvoorbeeld artikel C6.6.3, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften. In de toelichtingsnota, p. 29, nr. 7.5, wordt vermeld dat “in de stedenbouwkundige voorschriften voldoende garanties zijn opgenomen om [in] waterbuffering en infiltratie van hemelwater te voorzien”.

[9] De eerstgenoemde bepalingen van het decreet van 5 april 1995 houden geen verband met het voorliggende plan als dusdanig, maar met de opmaak van het milieueffectrapport dat er betrekking op heeft. Voorts bevinden de geregelde clusteronderdelen zich niet in of nabij het Vlaams Ecologisch Netwerk of speciale beschermingszones, waarvoor de laatstvermelde bepalingen van het decreet van 21 november 1997 relevant kunnen zijn. Ten slotte wordt ook nergens voorzien in de in artikel 4.2.4 van het decreet van 27 maart 2009 vermelde procentuele objectieven en voorschriften ter verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod of in beperkingen van maximale oppervlakte- en volumenormen in dat verband.

VORMVEREISTEN

5. Het ontworpen besluit is het resultaat van een slechts gedeeltelijke herneming van de procedure tot opmaak en vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden’. De herneming is beperkt tot de fasen van de procedure vermeld in artikel 2.2.7 van de Codex die volgen op het eertijds na de uitvoering van het openbaar onderzoek voorgeschreven advies van de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening. Die procedure wordt aldus hernomen vanaf het punt waarop de door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, in zijn voormelde vernietigingsarrest vastgestelde fout zich heeft voorgedaan.[10]

Over het verloop van de fasen van de bedoelde procedure die zijn voorafgegaan aan de fase van de herneming, alsook over de wijze waarop andere met betrekking tot de totstandkoming van het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voorgeschreven vormvereisten voorheen zijn vervuld, zijn dan ook geen opmerkingen meer te maken, rekening houdende met het advies dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft verleend over het ontwerp dat heeft geleid tot het gedeeltelijk vernietigde besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011.

Wel kan worden opgemerkt dat de voormelde handelwijze in het voorliggende geval impliceert dat een procedure wordt hernomen die meer dan drie jaar geleden haar beslag heeft gekregen en waarvoor bepaalde substantiële vormvereisten bijna vijf of zes jaar geleden zijn vervuld.[11] Een dergelijke hervatting is in die omstandigheden slechts mogelijk als de gegevens op grond waarvan het ontworpen besluit zal worden genomen, intussen niet achterhaald zijn. Dat laatste vereist een inzicht in feitelijke gegevens waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet beschikt. Het staat daarom aan de Vlaamse Regering om na te gaan of de elementen waarop het ontworpen besluit steunt, nog voldoende actueel zijn en in dat verband in de aanhef van dat besluit de nodige verantwoording te verstrekken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in de aanhef van het ontworpen besluit de verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen dienen te worden aangepast.

7. In de aanhef wordt vermeld dat het vernietigingsarrest nr. 227.731 dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 17 juni 2014 heeft gewezen, op diezelfde datum ook is betekend. Uit de gegevens waarover de Raad van State beschikt, blijkt evenwel dat het

[10] Zie daarover de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse Regering, p. 2, nr. 3, waarin opgave wordt gedaan van voorgeschreven vormvereisten die niet worden hernomen; zie ook de aanhef van het ontworpen besluit, de op twee na laatste overweging.

[11] Zie wat dat betreft, respectievelijk voor het plan-MER en het ruimtelijk veiligheidsrapport, de aanhef van het ontworpen besluit, negende en tiende verwijzing, en de toelichtingsnota, p. 26-27, nrs. 7.1 en 7.2.

genoemde arrest formeel is betekend op 23 juni 2014. De betrokken verwijzing in de aanhef dient dan ook te worden aangepast.

8. 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 57.151/1 van de Raad van State, gegeven op 18 maart 2015, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerkingen

9.1. Met betrekking tot de in de stedenbouwkundige voorschriften van het voorliggende plan vervatte bepalingen inzake luchtvaartveiligheid, waarbij de verplichting wordt opgelegd om "de gangbare luchtvaarterfdienstbaarheden" na te leven en "gevaar (…) voor de luchtverkeersveiligheid" te vermijden, verdient het aanbeveling om in de toelichting bij de betrokken bepalingen aan te geven welke luchtvaarterfdienstbaarheden precies worden bedoeld en op welke wijze handelingen een gevaar kunnen opleveren voor de luchtverkeersveiligheid.

9.2. In de toelichting bij de voornoemde bepalingen wordt bovendien gesteld dat met het oog hierop een adviesaanvraag bij de federale overheidsdienst bevoegd voor luchtvaart aangewezen is. In dat verband moet worden opgemerkt dat ter wille van de rechtszekerheid het niet volstaat om in de toelichting te bepalen dat het aangewezen of, in voorkomend geval, verplicht is om bedoeld advies in te winnen, aangezien een toelichting bij een stedenbouwkundig voorschrift geen verordenende kracht heeft, maar dat daartoe de regelgeving inzake adviesverlening zelf zal moeten worden aangepast.

9.3. In het tweede lid van de hiervoor bedoelde artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften die specifiek handelen over de luchtvaartveiligheid, dient wellicht telkens te worden geschreven dat alle werken, handelingen of wijzigingen die daarvoor "nodig of nuttig zijn" (niet: "nuttig en nodig zijn"), zijn toegelaten.

10. De bepaling dat de technieken van natuurtechnische milieubouw worden gehanteerd bij de aanleg van waterbeheersinfrastructuren, opgenomen aan het einde van de toelichting bij verschillende artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften,[12] dient te worden opgenomen in die artikelen zelf.

Wel is het raadzaam om in de toelichting bij dergelijke bepalingen een nadere omschrijving op te nemen van het begrip "technieken van natuurtechnische milieubouw". Die omschrijving kan bijgevolg in de toelichting worden behouden.

[12] Zie de toelichting bij de artikelen C4.1.5, C.4.3.3, C6.4.5, C6.5.2, C6.6.3, C6.7.4, C8.2.5, C8.3.4, C8.4.2, C8.5.6, C8.7.3 en C8.12.2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

Dat de voormelde technieken “[i]ndien mogelijk en opportuun (…) bij voorkeur” worden toegepast, is een vage toevoeging die de rechtszekerheid niet ten goede komt en die dan ook minstens in de toelichting verduidelijking behoeft.

11. De redactie van de stedenbouwkundige voorschriften dient nog te worden nagezien.[13]

Artikel C0.2

12. Indien aan artikel C0.2 van de stedenbouwkundige voorschriften onder meer de bedoeling ten grondslag zou liggen dat de aanleg van een hoogspanningsleiding enkel mogelijk is voor zover die leiding bovengronds is, wat uit de erbij horende toelichting zou kunnen worden afgeleid, wordt dat het best in het artikel gepreciseerd.

Artikel C4.3.3

13.1. De steller van het ontwerp dient na te gaan of de verwijzing aan het begin van het tweede lid van artikel C4.3.3 van de stedenbouwkundige voorschriften niet beperkt dient te blijven tot de artikelen C4.3.1 en C4.3.2.

13.2. De verwijzing in artikel C.8.12.2.2, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften dient in dezelfde zin te worden nagekeken.

Artikel C5.1.4

14.1. In artikel C5.1.4, eerste lid, eerste streepje, van de stedenbouwkundige voorschriften moet 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 worden gemaakt van de datum waarop dat samenwerkingsakkoord is gesloten, zijnde 21 juni 1999.

14.2. Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen C6.7.5 en C8.6.4.

Artikel C8.1.1

15. De stedenbouwkundige voorschriften en de toelichting erbij in de toelichtingsnota zijn soms een al te letterlijke en onoordeelkundige overname van de typevoorschriften en de

[13] Zo sluit de formulering van het tweede onderdeel van de opsomming niet aan bij die van de eraan voorafgaande inleidende zin in het tweede lid van de artikelen C4.1.3, C6.4.3 en C8.2.3, en is het woord “toegelaten” overbodig aan het einde van de artikelen C6.5.2, C6.6.3, C6.7.4 en C8.7.3. In artikel C5.1.4, eerste lid, tweede streepje, schrijve men “of een door publiek bezochte plaats” (niet: “of van een door publiek bezochte plaats”). In de inleidende zin van artikel C6.4.3, derde lid, is te verwijzen naar artikel C6.4.1 (niet: “artikel 6.4.1”); er is ook de verwijzing naar onbestaande “artikels 1.4 en 1.5” in de toelichting bij artikel C8.3.6. Ook de tekst van artikel C6.7.1, tweede lid, en derde lid, tweede streepje, is voor verbetering vatbaar.

toelichting erbij, opgenomen in de bijlage van 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’. Die typevoorschriften dienen integendeel aangepast te worden aan de eigenheid van elk plan, terwijl de toelichting specifiek dient te kunnen worden betrokken op de in dat plan opgenomen voorschriften.

Als voorbeeld daarvan in het voorliggende plan kan artikel C8.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften betreffende het gebied voor spoorinfrastructuur worden vermeld.[14]

Artikel C8.6.2

16. Er is een discrepantie tussen artikel C8.6.2, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, waarin als toetsingscriterium voor de toegelaten handelingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming van het gemengd regionaal bedrijventerrein enkel melding wordt gemaakt van “zuinig ruimtegebruik” en bepaalde aandachtspunten die daarop betrekking hebben, en de toelichting bij die bepaling, waarin wordt vermeld dat “niet alleen rekening [wordt] gehouden met het zuinig ruimtegebruik”, maar ook met nog andere toetsingscriteria.[15]

Artikel C8.6.5

17. In artikel C8.6.5 van de stedenbouwkundige voorschriften kan wellicht nauwkeuriger worden verwezen naar artikel C8.6.1, eerste lid.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[14] *Cf.* de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008, typevoorschrift 8.1, de standaardtypebepaling en de laatste gebiedsspecifieke typebepaling bij de algemene overdruk.

[15] Bepaalde van die laatste toetsingscriteria zijn overigens wel opgenomen in andere verordenende stedenbouwkundige voorschriften, zoals de artikelen C8.2.3, derde lid, en C8.5.2.