



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.248/1
van 2 april 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 A3 Bergensesteenweg en cluster A4 Biest - Hoeve Bretonne''

Op 11 maart 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 A3 Bergensesteenweg en cluster A4 Biest - Hoeve Bretonne’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 april 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 A3 Bergensesteenweg en cluster A4 Biest - Hoeve Bretonne’ definitief vast te stellen.

2.2. Het plan heeft betrekking op twee clusters van een van de deelgebieden (‘Zuidelijke Kanaalzone’) van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden’, dat bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011 definitief is vastgesteld, waarvoor de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij arrest nr. 228.038 van 15 juli 2014 de nietigverklaring heeft uitgesproken.¹⁻² Met het ontworpen besluit wordt het plan voor de betreffende clusters in aangepaste vorm opnieuw definitief vastgesteld. Voor cluster A3 betreft die vaststelling nog slechts een gemengd regionaal bedrijventerrein. Cluster A4 bestaat voortaan uit woongebied, gebied voor wonen en landbouw, al dan niet bouwvrij agrarisch gebied, parkgebied en recreatiegebied.

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 16 januari 2015 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.³

3.2. Het ontworpen besluit vindt tevens 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

¹ De nietigverklaring is telkens ingegeven door het gebrek aan een afdoende beantwoording van de bezwaren die de gemeente Sint-Pieters-Leeuw, daarin bijgevalen door de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening, uit het oogpunt van eigen planningsinitiatieven heeft gemaakt, in het geval van cluster A3 tegen de beperking van kleinhandel en met betrekking tot het gemengd regionaal bedrijventerrein waarin voor die cluster werd voorzien, in het geval van cluster A4 tegen de daarbinnen geplande woonontwikkeling; in dat laatste geval wordt bovendien geoordeeld dat niet blijkt dat de genomen beleidsoptie het resultaat is van een afweging van ruimtelijke behoeften als bedoeld in artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (zie het voornoemde arrest, nrs. 25 en 30-32; zie ook de aanhef van het ontworpen besluit, twaalfde en dertiende 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 Zie de aanhef van het ontworpen besluit, laatste verwijzing.

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.⁴

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden geacht maatregelen te bevatten in het kader van de watertoets,⁵ vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

3.4. Voorts wordt rechtsgrond geput uit artikel 4.2.4, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’, voor zover in de stedenbouwkundige voorschriften een procentueel objectief en voorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod.⁶

4. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt ook nog verwezen naar de artikelen 4.1.7 en 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en naar de artikelen 17, § 3, eerste lid, 25, § 1, en 36ter van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997. Die bepalingen strekken het ontworpen besluit echter niet tot rechtsgrond.⁷

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.⁸

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

⁴ Zie de artikelen A4.6.1 en A4.6.3, eerste lid, tweede streepje, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ Zie artikel A4.6.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁶ Zie artikel A4.1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁷ De eerstgenoemde bepalingen van het decreet van 5 april 1995 houden geen verband met het voorliggende plan als dusdanig, maar met de opmaak van en de omgang met het milieueffectrapport dat er betrekking op heeft. Voorts bevinden de geregelde clusters 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.

⁸ Zie daarover de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse Regering, p. 2, nr. 2, waarin opgave wordt gedaan van voorgeschreven vormvereisten die niet worden hernomen; zie ook de aanhef van het ontworpen besluit, zestiende overweging.

vormvereisten voorheen zijn vervuld, zijn dan ook geen opmerkingen meer te maken, rekening houdende met advies 50.487/1 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 10 november 2011 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.⁹ 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 beoordeling van 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. Tevens moet in de aanhef, vóór de overwegingen, een verwijzing worden ingevoegd naar het advies van de Raad van State over het ontworpen besluit. Die verwijzing dient te worden gesteld als volgt:

“Gelet op advies 57.248/1 van de Raad van State, gegeven op 2 april 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

8.1. De artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften dienen na het laatste subartikel van artikel A4.1 verder doorlopend te worden genummerd. De vermeldingen van de artikelen op het grafisch plan moeten dienovereenkomstig worden aangepast en de interne verwijzingen binnen de stedenbouwkundige voorschriften dienen in dat opzicht eveneens te worden nagekeken.¹⁰

⁹ Zie wat dat betreft, respectievelijk voor het plan-MER en het ruimtelijk veiligheidsrapport, de aanhef van het ontworpen besluit, negende en tiende verwijzing.

¹⁰ Zie immers de verwijzingen in de ontworpen artikelen A4.6.1, derde lid, A4.6.2, derde lid, en A4.6.3, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

8.2. De redactie van artikel A4 van de stedenbouwkundige voorschriften en van de toelichting erbij heeft nog een nazicht.¹¹

Artikel A3.1.2

9. In artikel A3.1.2 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.

Artikel A3.1.3

10. Er bestaat een discrepantie tussen artikel A3.1.3, 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.¹²

Artikel A4.1.3

11.1. In het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Oosterweelverbinding – wijziging'', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 9 maart 2015 advies 57.087/1 heeft gegeven, wordt in de aanhef,¹³ het volgende vermeld:

“[D]e bepaling dat voor bepaalde bestemmingsgebieden met een gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden afgeweken van de voorschriften van het GRUP Oosterweelverbinding - wijziging en het GRUP Oosterweelverbinding van 2006 binnen het voorschrift voor de zone voor landschappelijke en functionele inpassing

¹¹ Zo dient het woord “kan” eenmaal te worden weggelaten in het tweede lid van de artikelen A4.1.3 en A4.3.4, is het woord “toegelaten” overbodig aan het einde van de artikelen A4.3.3 en A4.7.2, schrijve men in de voorlaatste zin van artikel A4.5.2 “de ruimtelijke impact” (niet: “het ruimtelijk impact”), en sluit in artikel A4.6.2, tweede lid, de formulering van het tweede onderdeel van de opsomming niet aan bij die van de eraan voorafgaande inleidende zin. De toelichting bij artikel A4.1.5 is niet meer actueel: zo strookt de omschrijving van het begrip “bescheiden woonaanbod” niet volledig (meer) met de definitie van dat begrip in artikel 1.2, eerste lid, 1°, van het decreet van 27 maart 2009 (als gevolg van de vervanging van die bepaling bij het decreet van 23 december 2011 is zij aan te vullen met de zinsnede “, te verhogen met 50 m³ voor woningen met drie of meer slaapkamers”) en wordt in het op twee na laatste lid van die toelichting kennelijk gerefereerd aan de inhoud van artikel 4.2.4, § 3, van het decreet van 27 maart 2009, opgeheven bij het wijzigingsdecreet van 9 juli 2010.

¹² Bepaalde van die laatste toetsingscriteria zijn overigens wel opgenomen in andere verordenende stedenbouwkundige voorschriften, te weten de artikelen A4.1.2, A4.3.2, A4.5.2, A4.6.2, derde lid, en A4.7.1, derde lid.

¹³ Aan het einde van p. 39, onder nr. 3 “Stedenbouwkundige voorschriften”.

van wegeninfrastructuur [wordt] geschrapt. Door een recente wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met betrekking tot de regeling van delegatie van planningsbevoegdheid (zie artikel 2.2.1, § 2) en afwijking van hogere plannen ([artikel] 2.2.9 § 2 tweede lid en artikel 2.2.13 § 3) is de bepaling in de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP Oosterweelverbinding - wijziging immers overbodig geworden en is het mogelijk om voor alle bestemmingsgebieden binnen gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen een gemeentelijk of provinciaal ruimtelijke uitvoeringsplan op te maken.”

Aan de gemachtigde is gevraagd of bijgevolg niet kan worden gesteld dat de mogelijkheden die bij het vierde en het vijfde lid van artikel A4.1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het voorliggende plan worden geboden om via een gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan af te wijken van het in dat artikel zelf bepaalde aantal toegelaten bouwlagen en woonlagen, eveneens overbodig zijn en dat het voornoemde vierde en vijfde lid in die mate dus kunnen vervallen.

De gemachtigde heeft hiermee ingestemd, zodat artikel A4.1.3 in de voormelde zin dient te worden aangepast.¹⁴

11.2. Dezelfde opmerking geldt voor artikel A4.3.4, vierde en vijfde lid.

Artikel A4.1.6

12.1. De bepaling dat de technieken van natuurtechnische milieubouw worden gehanteerd bij de aanleg van waterbeheersinfrastructuren, die is terug te vinden in de toelichting bij artikel A4.1.6 van de stedenbouwkundige voorschriften, dient te worden opgenomen in dat artikel zelf.

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

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.

12.2. Dezelfde opmerking geldt voor de toelichting bij de artikelen A4.3.3, A4.6.3 en A4.7.2.

Artikel A4.3.4

13. Er dient te worden nagegaan of in de tweede zin van artikel A4.3.4, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften niet veeleer “een derde bouwlaag” wordt bedoeld (in plaats

¹⁴ Zulks betekent niet dat de beide voornoemde leden van het artikel volledig zijn weg te laten. De vooralsnog aan het einde van het vijfde lid opgenomen vermelding dat “binnen het toegelaten aantal bouwlagen maximaal 2 woonlagen [kunnen] worden toegelaten” is te behouden.

van “een vierde bouwlaag”), gelet op de inhoud van de eerste zin (“is het aantal bouwlagen beperkt tot 2”) en van de derde zin (“een derde bouwlaag”) van hetzelfde lid en bij vergelijking met de inhoud van het eerste lid van artikel A4.1.3.¹⁵

Artikel A4.6.3

14. Eveneens dient te worden nagegaan of de verwijzing aan het begin van het tweede lid van artikel A4.6.3 van de stedenbouwkundige voorschriften niet dient beperkt te blijven tot de twee artikelen die onmiddellijk aan dat artikel voorafgaan, met uitsluiting van dat artikel zelf.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁵ Zie voorts ook de aanhef van het ontworpen besluit, zevende overweging, zevende onderdeel.