



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.969/1/V
van 2 september 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – Regio Neteland: landbouw- en bosgebieden “Gasthuisvelden – Donderheide” in Sint-Katelijne-Waver, Duffel en Lier’

Op 22 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 september 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – Regio Neteland: landbouw- en bosgebieden “Gasthuisvelden – Donderheide” in Sint-Katelijne-Waver, Duffel en Lier’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 september 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Krachtens artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex) stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast “binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek”. Als een advies van de Raad van State nodig is, wordt deze termijn krachtens artikel 2.2.7, § 9, tweede lid, van de Codex geschorst gedurende de volledige duur van de behandeling van de adviesaanvraag door de afdeling Wetgeving van de Raad van State, met een maximum van dertig dagen.

Toen die regeling werd aangenomen bevatte artikel 84, § 1, van de wetten op de Raad van State onder andere de mogelijkheid te verzoeken het advies binnen een termijn van dertig dagen mede te delen. Die mogelijkheid bestaat nog steeds, maar ingevolge een wetswijziging is eraan toegevoegd dat de termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.¹ Die regeling van automatische termijnverlenging is ingevoerd gelet op de overbevraging waarmee de afdeling Wetgeving elk jaar tijdens de maanden juli, augustus en september kampt.²

De Raad van State geeft dan ook ter overweging, teneinde problemen met de tijdsige definitieve vaststelling van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen door de Vlaamse Regering in de toekomst te vermijden, om artikel 2.2.7, § 9, tweede lid, van de Codex aan te passen teneinde rekening te houden met de hypothese van automatische termijnverlenging bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, laatste zin, van de wetten op de Raad van State, bijvoorbeeld door in dat geval de maximale schorsingstermijn van dertig dagen met vijftien dagen te verlengen of door eenvoudigweg het maximum van dertig dagen weg te laten.

¹ Wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’.

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 36.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – Regio Neteland: landbouw- en bosgebieden ‘Gasthuisvelden – Donderheide’ in Sint-Katelijne-Waver, Duffel en Lier” definitief vast te stellen.

3.2. Het plangebied omvat gebieden met de volgende bestemmingen: agrarisch gebied, bouwvrij agrarisch gebied, bosgebied, gemengd openruimtegebied met cultuurhistorische waarde en gebied voor dagrecreatie (zie de artikelen 1 tot 4 en 8 van de stedenbouwkundige voorschriften). Met een aanduiding in overdruk wordt voor een deel van het bosgebied de toeristisch-recreatieve of natuureducatieve ontsluiting ervan mogelijk gemaakt (artikel 3.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Verder worden met symboolaanduidingen ook nog verschillende hoogspanningsleidingen, een enkelvoudige leiding en te behouden bunkers met een bijzondere intrinsieke erfgoedwaarde aangegeven (artikelen 5 tot 7 van de stedenbouwkundige voorschriften).

4.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Codex.

4.2. 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;³

- artikel 36ter, §§ 1, 2, eerste lid, en 4, respectievelijk voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften binnen een speciale beschermingszone instandhoudingsmaatregelen worden genomen, buiten zulk een zone wordt voorzien in maatregelen ter vermindering in die zone van elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook van elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, en er door het opleggen van voorwaarden zorg voor wordt gedragen dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.⁴

³ Zie artikel 3.3, zesde en zevende lid, van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontworpen besluit).

⁴ Zie artikel 4.1, inzonderheid het vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, voor de toepassing van de paragrafen 1 en 4 van het betreffende decreetsartikel, en artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, wat paragraaf 2 van hetzelfde decreetsartikel betreft. Zie daarover tevens de toelichtingsnota (bijlage III bij het ontworpen besluit), tekst, p. 67-68, nr. 8.2.2.

4.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen 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.

5. In het derde lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt mede verwezen naar de artikelen 17, § 3, eerste lid, 18, 25, § 1, 27, § 3, eerste lid, en 28 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997. Die bepalingen strekken het ontworpen besluit evenwel niet tot rechtsgrond.⁶

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.

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerkingen

8.1. In het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 2015 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Oosterweelverbinding – wijziging’, over het ontwerp waarvan de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 9 maart 2015 advies 57.087/1 heeft gegeven, wordt in de aanhef,⁷ 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 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 ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken.”

⁵ Zie de artikelen 1.4, 2.3, 3.4 en 4.4 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de aanhef van het ontworpen besluit, zevende overweging, en de toelichtingsnota, tekst, p. 69, nr. 8.4, inzonderheid de derde alinea.

⁶ In het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan worden immers geen Grote Eenheden Natuur (GEN), Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO) of natuurverwevingsgebieden afgebakend, noch worden maatregelen genomen met betrekking tot zulke zones.

⁷ Aan het einde van p. 39, onder nr. 3 “Stedenbouwkundige voorschriften”.

Aan de gemachtigde is gevraagd of op grond van een analoge redenering de overbodigheid vermag te worden aangenomen van de eerste zin van de artikelen 1.5, 2.4 en 3.4 (tweede vermelding, lees dus: 3.5) van de stedenbouwkundige voorschriften bij het voorliggende plan, waarin telkens wordt vermeld dat gemeenten binnen het betreffende gebied een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kunnen opmaken met bepalingen inzake zonevreemde woningen.

De gemachtigde heeft dat bevestigd, zodat de eerste zin van de voornoemde artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften telkens dient te vervallen.

8.2. De bepaling dat de technieken van natuurtechnische milieubouw worden gehanteerd bij de aanleg van waterbeheersinfrastructuren, die is terug te vinden in de toelichting bij verschillende artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften,⁸ 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.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1.4

9. De steller van het ontwerp dient na te gaan of de verwijzing aan het begin van het tweede lid van artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften niet beperkt dient te blijven tot de artikelen 1.1 tot 1.3.⁹

⁸ Zie aan het einde van de toelichting bij de artikelen 1.4, 2.3, 3.4 en 4.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁹ Cf. het tweede lid van de artikelen 2.3, 3.4 en 4.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

Artikel 3.1

10. De opgave in de niet-normatieve toelichting bij artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, van voorbeelden van binnen bosgebied toegelaten infrastructuren voor het beheer van het gebied en van kleinschalige infrastructuur die kan worden aangebracht ter verwezenlijking van de sociale, educatieve of recreatieve functie van het gebied,¹⁰ vereist dat in de normatieve stedenbouwkundige voorschriften zelf uitdrukking wordt gegeven aan het principe van de toelaatbaarheid van die infrastructuren, en van die ondergeschikte functie als na te streven doelstelling,¹¹ wat met betrekking tot het voormelde artikel niet het geval is.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jo BAERT

¹⁰ Zie de toelichtingsnota, p. 77, onder de rubriek “Bepalingen m.b.t. bos”.

¹¹ 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’, typevoorschrift 5.1, waar voor bosgebied een opgave van voorbeelden in de kolom met de toelichting, 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.