



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.208/1
van 22 oktober 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – regio Zenne-Dijle-Pajottenland – 'landbouw-, natuur- en bosgebieden Dijlevallei van Werchter tot Bonheiden'

Op 22 september 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 definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – regio Zenne-Dijle-Pajottenland – 'landbouw-, natuur- en bosgebieden Dijlevallei van Werchter tot Bonheiden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 oktober 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 22 oktober 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 in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – regio Zenne-Dijle-Pajottenland – ‘landbouw-, natuur- en bosgebieden Dijlevallei van Werchter tot Bonheiden’ definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied omvat gebieden met de volgende bestemmingen: agrarisch gebied, op zich en met ecologisch belang, bouwvrij agrarisch gebied, natuurgebied, gemengd openruimtegebied, op zich en met cultuurhistorische waarde, bosgebied, gebied voor dagrecreatie en gebied voor waterweginfrastructuur (zie de artikelen 1 tot 8 en 16 van de stedenbouwkundige voorschriften). Delen van het agrarisch gebied en het gebied voor dagrecreatie zijn in overdruk aangeduid als natuurverwevingsgebied (artikelen 1.5 en 8.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het natuurgebied vormt in overdruk een Grote Eenheid Natuur (artikel 4.4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Met nog andere aanduidingen in overdruk wordt een deel van het plangebied afgebakend als erfgoedlandschap (artikel 9 van de stedenbouwkundige voorschriften) en worden delen van het bosgebied aangegeven waarvoor een tijdelijk woonrecht voor weekendverblijven wordt verleend (artikel 7.2 van de stedenbouwkundige voorschriften). De stedenbouwkundige voorschriften bevatten ook verschillende bepalingen voor bestaande zonevreemde woningen (artikelen 1.4, 2.3, 4.3, 5.5, 6.4, 7.5 en 8.2) en een overgangsregeling voor landbouwbedrijfsvoering in het bosgebied (artikel 7.3). Verder zijn er nog onderscheiden lijn- en puntsymbolen in overdruk om respectievelijk te behouden lijnvormige landschapselementen (artikelen 10 en 11 van de stedenbouwkundige voorschriften) en te behouden bouwkundige elementen met een bijzondere cultuurhistorische waarde of archeologische sites (artikelen 12 tot 15 van de stedenbouwkundige voorschriften) aan te duiden. Ten slotte worden met symboolaanduidingen in overdruk ook nog een bestaande en een nog aan te leggen hoogspanningsleiding evenals enkelvoudige leidingen aangegeven (artikelen 17 tot 19 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 de volgende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’:

- artikel 13, §§ 1 en 3, respectievelijk 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;¹

- artikel 17, § 3, eerste lid, voor zover in het plan gebiedsdelen in overdruk worden aangeduid als Grote Eenheid Natuur (GEN);²
- 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;³
- artikel 25, § 1, 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, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;⁴
- artikel 27, § 3, eerste lid, voor zover in het plan in overdruk natuurverwevingsgebied wordt aangeduid;⁵
- artikel 28, voor zover met de stedenbouwkundige voorschriften in natuurverwevingsgebied wordt voorzien in maatregelen om de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen;
- artikel 36ter, §§ 1 en 2, eerste lid, respectievelijk voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften instandhoudingsmaatregelen worden genomen binnen een speciale beschermingszone en wordt voorzien in maatregelen ter vermijding in die zone van elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook van elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort.⁶

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

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 2.1, derde en vierde lid, 5.1, eerste en derde lid, 6.1 en 6.2 van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontworpen besluit).

² Zie artikel 4.4 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduidingen op het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit).

³ Zie artikel 4.2, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, inzonderheid het tweede streepje van de opsomming en de toelichting erbij over het verbeteren van de verbindingsfunctie van waterlopen.

⁴ Zie artikel 4.1, eerste en tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ Zie de artikelen 1.5, eerste lid, en 8.3 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduidingen op het grafisch plan.

⁶ Zie in dat verband de toelichtingsnota, tekst, p. 69-70, nr. 8.3.2 (bijlage IIIa bij het ontworpen besluit). Gelezen in samenhang met verschillende kaarten (het grafisch plan en kaart 3 die deel uitmaakt van bijlage IIb bij het ontworpen besluit) blijkt dat zowel maatregelen binnen als buiten de betreffende speciale beschermingszone relevant zijn.

⁷ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.3 en 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”. Ook in de toelichtingsnota, tekst, p. 71, nr. 8.5, wordt vermeld dat “[g]elet op de stedenbouwkundige voorschriften die m.b.t. de waterbergingsfunctie van het gebied opgenomen

3.4. Er kan geen rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 27, derde lid, en 29, § 2, tweede lid, van het decreet van 16 april 1996 ‘betreffende de landschapszorg’, waarnaar wordt verwezen in het derde lid van de aanhef van het ontworpen besluit, dewelke immers zijn opgeheven,⁸ maar wel in de soortgelijke artikelen 6.5.1 en 6.5.3, tweede en derde lid, van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013. Die bepalingen bieden rechtsgrond voor zover in het voorliggende plan in overdruk een erfgoedlandschap wordt afgebakend, respectievelijk doordat maatregelen worden genomen om te voldoen aan de zorgplicht die met betrekking tot als erfgoedlandschap aangeduid gebied op de administratieve overheid rust en wordt aangegeven hoe met die plicht wordt rekening gehouden.⁹

VORMVEREISTEN

4.1. 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 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

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 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.

zijn en die het behoud van het waterbergend vermogen garanderen, kan gesteld worden dat het plan in overeenstemming is met de doelstellingen vanuit het integraal waterbeleid”.

⁸ Zie artikel 12.2.1, 4°, van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013, alsook artikel 12.4.1 van hetzelfde decreet *juncto* artikel 13.4.1 van het Onroerendergoedbesluit van 16 mei 2014.

⁹ Zie respectievelijk het eerste lid en de overige leden van artikel 9 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduiding op het grafisch plan.

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.”

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;

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.”

Uit wat voorafgaat volgt dat het voorliggende plan in beginsel is onderworpen aan de plan-MER-plicht.

4.2. In de aanhef van het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht voor een deel van het plangebied verwezen naar het plan-MER ‘Aanleg van overstromings- en natuurgebieden in het kader van het geactualiseerde Sigmaplan – Cluster Bovendijle’, dat op 26 november 2014 is goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportagebeheer (dienst MER) van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.¹² Dat plan-MER en die goedkeuringsbeslissing zijn bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage V.

Tevens bevat de toelichtingsnota de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex.¹³⁻¹⁴

¹² Zie de aanhef van het ontworpen besluit, negende verwijzing en vijfde overweging, alsook de toelichtingsnota, tekst, p. 43-44, nr. 8.1, inzonderheid nr. 8.1.1.

¹³ Artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex luidt:

“In voorkomend geval wordt de verklaring, vermeld in artikel 4.2.11, § 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid opgenomen in een toelichtingsnota bij het ruimtelijk uitvoeringsplan.”.

4.3. Voor het andere deel van het plangebied blijkt uit de aanhef van het ontworpen besluit en uit de toelichtingsnota dat een aanvullend onderzoek tot milieueffectrapportage is uitgevoerd, waarvan de conclusie – dat het voorliggende plan voor het betreffende plangebiedsdeel geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een bijkomend plan-MER niet nodig is – door de dienst MER op 5 december 2014 is goedgekeurd.¹⁵

5. Het plangebied valt gedeeltelijk samen met een deel van een Habitatrictlijngebied.¹⁶

In de mate waarin dat het geval is, is het voorliggende plan 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 speciale beschermingszone.¹⁷ Die passende beoordeling is geïntegreerd in het eerder genoemde plan-MER voor zover de speciale beschermingszone is gelegen binnen het gebied dat het voorwerp is van dat plan-MER.¹⁸ Voor het onderdeel van de speciale beschermingszone waarop het bedoelde plan-MER geen betrekking heeft, maar dat wel tot het plangebied van het voorliggende plan behoort, heeft het Agentschap voor Natuur en Bos op 13 november 2014 geoordeeld dat het plan geen betekenisvolle aantasting in de voormelde zin kan veroorzaken.¹⁹

Voor het gedeelte van het plangebied dat niet samenvalt met de speciale beschermingszone is hetzelfde aangenomen in het reeds genoemde onderzoek tot milieueffectrapportage.²⁰

Artikel 4.2.11, § 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 5 april 1995, waarnaar in de voormelde bepaling wordt verwezen, luidt van zijn kant:

“Wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, moet de initiatiefnemer de instanties, vermeld in artikel 4.2.11, § 2, het publiek en elke uit hoofde van artikel 4.2.11, § 2, tweede lid, geraadpleegde instantie, gewest of Lid-Staat van de Europese Unie in kennis stellen van de volgende documenten:

[...]

2° een verklaring die samenvat:

a) hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;

b) hoe rekening werd gehouden met het overeenkomstig artikel 4.2.10 goedgekeurde plan-MER en de overeenkomstig artikel 4.2.11, § 1 en § 2, gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;

c) de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;

[...]”.

¹⁴ Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 43-44, nr. 8.1, inzonderheid nr. 8.1.2.

¹⁵ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, tiende verwijzing en zesde overweging, alsook de toelichtingsnota, tekst, p. 43-44 en 47-66, nrs. 8.1, 8.1.1 en 8.2.

¹⁶ Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 11, 23 en 66, nrs. 4.2.2, 6.2 en 8.3, alsook kaart 3.

¹⁷ Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 66-70, nr. 8.3.

¹⁸ Zie het ontworpen besluit, aanhef, negende verwijzing en achtste overweging.

¹⁹ Zie het ontworpen besluit, aanhef, twaalfde verwijzing en negende overweging.

²⁰ Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 47, nr. 8.2.

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 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 oktober 2014 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.²¹

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.²²

8. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 26 november 2014 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.

9. 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 19 december 2014 en het openbaar onderzoek liep van 3 februari 2015 tot 3 april 2015. De adviezen van de bevoegde gemeenteraden en provincieraden zijn ingewonnen.²³

²¹ Zie het ontworpen besluit, aanhef, elfde verwijzing en tiende overweging.

²² Zie het ontworpen besluit, aanhef, negende en dertiende verwijzing en zevende overweging, alsook de toelichtingsnota, tekst, p. 70-71, nr. 8.5.

²³ Zie het ontworpen besluit, aanhef, veertiende tot zestiende verwijzing en veertiende overweging. Zie ook de dertiende overweging, waarin melding wordt gemaakt van een advies dat Fluxys heeft uitgebracht naar aanleiding van het openbaar onderzoek; volgens de gemachtigde betreft dat laatste evenwel geen formeel voorgeschreven advies.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. 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.

11. Tevens dient in de aanhef nog melding te worden gemaakt van het advies dat de SARO heeft gegeven op 26 november 2014, aangezien het gaat om de vervulling van een verplicht vormvereiste.

12. Voorts 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 58.208/1 van de Raad van State, gegeven op 22 oktober 2015, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 1

13. Aan het einde van artikel 1, derde lid, 1°, van het ontworpen besluit schrijve men eenvoudigheidshalve “een overzicht van de conclusies van de effectenbeoordelingen of de onderzoeken daarnaar” (niet: “de watertoets en het onderzoek tot milieueffectrapportage”).

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerkingen

14.1. Artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, van de Codex bepaalt dat het grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben. In het ontworpen besluit zijn het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in respectievelijk bijlage I en II ervan, welke in artikel 1, tweede lid, van het ontworpen besluit, overeenkomstig voornoemd artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, als “normatieve delen” worden omschreven. De toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften heeft daarentegen geen verordenende kracht. In het ontworpen besluit is die toelichting opgenomen in een “toelichtingsnota” (bijlage III), die in artikel 1, derde lid, van het ontworpen besluit als “niet-normatief” wordt omschreven. Uit dit onderscheid volgt dat de bepalingen die zijn opgenomen in de toelichtingsnota, in tegenstelling tot de stedenbouwkundige voorschriften, slechts een verduidelijkende of concretiserende waarde hebben, in geen geval verordenend van aard zijn en bijgevolg niet in rechte afdwingbaar zijn.

Met dit onderscheid dient reeds rekening te worden gehouden bij het voorlopig vaststellen van het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, met toepassing van artikel 2.2.7, § 1, eerste lid, van de Codex, gelet op het gegeven dat bij de definitieve vaststelling

van het plan, ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan, nog slechts wijzigingen kunnen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren (artikel 2.2.7, § 7, tweede lid, van de Codex). Hieruit volgt dat, bij de definitieve vaststelling van het plan, in de stedenbouwkundige voorschriften, die, overeenkomstig artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2°, van de Codex, een onderdeel zijn van het plan, nog enkel wijzigingen kunnen worden aangebracht in voormelde zin.

Vastgesteld dient dat met het onderscheid tussen de verordenende en niet-verordenende delen van een plan niet steeds op een zorgvuldige wijze wordt omgegaan, nu de toelichtingsnota bij een plan soms bepalingen bevat die, door de aangelegenheid waarop ze betrekking hebben en door de wijze waarop ze zijn geformuleerd, kennelijk bedoeld zijn om een verordenend karakter te hebben. Spijts het ogenschijnlijk verordenend karakter van deze bepalingen, dienen ze evenwel te worden aangemerkt als niet-normatief, aangezien ze slechts zijn opgenomen in de toelichting bij de bedoelde stedenbouwkundige voorschriften en enkel de bepalingen die formeel opgenomen zijn in de stedenbouwkundige voorschriften als zijnde van verordenende aard kunnen worden beschouwd.

14.2. Een voorbeeld daarvan in het voorliggende plan is de bepaling in verband met de toepassing van de technieken van natuurtechnische milieubouw bij de aanleg van waterbeheersinfrastructuren, die is terug te vinden in de toelichting bij verschillende artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften.²⁴

Een dergelijke bepaling dient te worden opgenomen in het artikel zelf, zij het dat het wel raadzaam is om in de toelichting erbij een nadere omschrijving op te nemen van het begrip “technieken van natuurtechnische milieubouw”, zodat die omschrijving in de toelichting kan worden behouden.

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

14.3. Een ander voorbeeld is de opgave in de toelichting bij de artikelen 4.1 en 7.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, van voorbeelden van binnen respectievelijk natuurgebied en bosgebied toegelaten gebouwen en constructies,²⁵ en van kleinschalige infrastructuur die kan worden aangebracht ter verwezenlijking van de sociale, educatieve of recreatieve functie van die gebieden.²⁶ Die opgave vereist dat in de stedenbouwkundige voorschriften zelf uitdrukking wordt gegeven aan het principe van de toelaatbaarheid van die gebouwen en constructies, en van die

²⁴ Zie telkens het einde van de toelichting bij de artikelen 1.3, 2.2, 3.2, 4.2, 5.4, 6.3, 7.4 en 8.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

²⁵ Andere dan degene waarvoor wel een regeling is uitgewerkt in bepalingen als de artikelen 4.3, 7.2 en 7.3, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften zelf.

²⁶ Zie de betreffende vermeldingen in de toelichtingsnota, tekst, respectievelijk p. 80, onder de rubriek “Bepalingen m.b.t. natuur”, en p. 86, onder de rubriek “Bepalingen m.b.t. bos”.

ondergeschikte functie als na te streven doelstelling,²⁷ wat met betrekking tot de voormelde artikelen niet het geval is.

15.1. De stedenbouwkundige voorschriften en de toelichting ervan vertonen ook bepaalde discrepanties. Hoewel mag worden aangenomen dat de inhoud van de stedenbouwkundige voorschriften, gelet op het verordenende karakter ervan, voorrang heeft op de inhoud van de niet-verordenende toelichting, worden die discrepanties toch het best weggewerkt.

15.2. Zo wordt in de toelichting bij verschillende artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften – ten onrechte – vermeld dat in de stedenbouwkundige voorschriften geen bepalingen worden opgenomen met betrekking tot zonevreemde woningen of met betrekking tot het woonrecht in weekendverblijven.²⁸ Die vermeldingen kunnen dan ook niet als zodanig in de toelichting behouden blijven.

15.3. In artikel 7.3, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften wordt de oprichting van schuilhokken voor dieren gekwalificeerd als een “uitzondering” op het verbod om “gebouwen en gelijkaardige constructies” op te richten, terwijl in de toelichting bij die bepaling wordt vermeld dat schuilhokken voor het tijdelijk verblijf van grazende dieren “niet als gebouwen en gelijkaardige constructies [worden] beschouwd”, net zomin overigens als bepaalde andere soorten constructies (“plastictunnels en andere constructies voor oogstbescherming (...) en constructies voor kleinschalige energieopwekking die tijdelijk geplaatst worden of gemakkelijk verplaatsbaar zijn”) waarvan in de tekst van voormeld artikel 7.3, tweede lid, geen gewag wordt gemaakt.

Artikel 1.4

16. Het is niet duidelijk hoe het voorschrift opgenomen in het vierde lid van artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften moet worden begrepen in het licht van het voorschrift opgenomen in het derde lid ervan. Beide voorschriften regelen immers (onder meer) de “verblijfsgelegenheid”. Het lijkt raadzaam om in het derde lid de verwijzing naar “verblijfsgelegenheid” te schrappen en die laatste op volkomen wijze te regelen in het vierde lid.

Artikel 5.3

17. Aangezien “verwerkende en dienstverlenende activiteiten” bij het derde lid van artikel 5.3 van de stedenbouwkundige voorschriften worden toegelaten in het raam van de landbouwbedrijfsvoering “voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf

²⁷ Cf. 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.

²⁸ Zie de toelichting bij de artikelen 1.1, 4.1, 6.1, 7.1 en 7.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

uitmaken”, kunnen zij niet op algemene wijze worden uitgesloten in het daaropvolgende lid. Men schrijve in het vierde lid van het artikel dan ook “andere verwerkende en dienstverlenende activiteiten dan die vermeld in het derde lid”.

Artikel 9

18. Aan het einde van artikel 9, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften schrijve men “het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013” (niet: “het landschapsdecreet”).

Artikel 14

19. In het derde lid van artikel 14 van de stedenbouwkundige voorschriften dient wellicht te worden geschreven “de bouwkundige, archeologische of landschappelijke contextwaarde” (niet: “de archeologische of landschappelijke contextwaarde”), zoals dat het geval is in het tweede lid van hetzelfde artikel.

Artikelen 17 en 18

20. Indien aan de artikelen 17 en 18 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.²⁹

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

²⁹ Zie ook het gebruik van de woorden “ondergrondse transportleiding” in artikel 19, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.