



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.610/1
van 5 januari 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan 'Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en
aansluitende open ruimtegebieden – cluster C3
Reconversiegebied Vilvoorde - Machelen'’

Op 4 december 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 ‘Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden – cluster C3 Reconversiegebied Vilvoorde - Machelen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 december 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Koen MUYLLE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 januari 2016.

*

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 ‘Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden – cluster C3 Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen’ definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied vormt een cluster van het deelgebied “het Zaventemse” van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden’. Dat gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011 definitief vastgesteld. Bij arrest nr. 227.723 van 15 juli 2014 van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, is dat besluit vernietigd voor cluster C3. Het plan voor die cluster wordt met het voorliggende ontwerp van besluit opnieuw vastgesteld. Daarbij wordt de procedure tot opmaak en vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden’ slechts gedeeltelijk hernomen. De procedure is opnieuw aangevat met de voorlopige vaststelling van het plan bij besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015.

2.3. Cluster C3 heeft betrekking op drie gebieden voor gemengde activiteiten (artikelen C3.2 tot C3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften), een gemengd regionaal bedrijventerrein (artikel C3.5 van de stedenbouwkundige voorschriften), specifieke regionale bedrijventerreinen voor respectievelijk kantoren en kleinhandel (artikelen C3.6 en C3.7 van de stedenbouwkundige voorschriften), een in overdruk aangeduid gebied voor ongelijkvloerse verkeers- en vervoersinfrastructuur (artikel C3.8 van de stedenbouwkundige voorschriften) en een gebied voor spoorinfrastructuur (artikel C3.9 van de stedenbouwkundige voorschriften). Voorts zijn er nog symbolische aanduidingen in overdruk voor waterwegen en al dan niet gecategoriseerde onbevaarbare waterlopen, een hoogspanningsleiding en de ontsluiting van een van de gebieden voor gemengde activiteiten en van het specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren (respectievelijk de artikelen C0.1, C0.2 en C3.10 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. Overeenkomstig artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, van de Codex heeft de Vlaamse Regering op 13 november 2015 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.

3.2. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften tevens maatregelen bevatten in het kader van de watertoets, 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 derde lid van 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’. Die bepalingen strekken het ontworpen besluit echter niet tot rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

Plan-MER-plicht

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 plan¹ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.²

Artikel 4.2.3, §§ 1 en 2, 1°, van hetzelfde decreet luidt als volgt:

“§ 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 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.”

² 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.”

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”.

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

In de aanhef van het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 11 juni 2010 is goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportagebeheer van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, en dat betrekking had op het oorspronkelijke (ruimere) plan dat bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011 definitief is vastgesteld.

5.2. Het voorliggende plan voorziet in aanzienlijke beperkingen van het in het plan-MER onderzochte programma, in een koppeling van de realisatie van het merendeel van de bestemmingszones aan de besluitvorming met betrekking tot twee openbaarvervoersmaatregelen, alsook, in ondergeschikte orde, in een aantal veeleer technische wijzigingen van de oorspronkelijke stedenbouwkundige voorschriften.

Voor zover de aldus in het oorspronkelijke plan aangebrachte wijzigingen, wat cluster C3 betreft, nog steeds kunnen worden ingepast in het (ruimere) plan dat het voorwerp was van het plan-MER dat op 11 juni 2010 is goedgekeurd, en voor zover de concrete gegevens en de aannames waarop in het voornoemde plan-MER werd gesteund om de milieubeoordeling uit te voeren nog steeds actueel en relevant zijn, mede in het licht van de thans aangebrachte wijzigingen, lijkt het aannemelijk dat wat de plan-MER-plicht betreft wordt verwezen naar het plan-MER dat met betrekking tot het oorspronkelijke plan is opgesteld. Aangezien de Raad van State, afdeling Wetgeving, binnen de haar toegemeten termijn, het ontwerp op dit punt echter niet op exhaustieve wijze heeft kunnen onderzoeken, is het passend om dienaangaande niettemin een voorbehoud te maken.

5.3. Voor het voormelde plan-MER is de verklaring opgesteld die wordt bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex.³ De toelichtingsnota bij het voorliggende plan bevat een soortgelijke verklaring.

³ 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.”

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:

6. Met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 is met betrekking tot het oorspronkelijke plan de watertoets uitgevoerd, die is opgenomen in het plan-MER. Die watertoets is voor het voorliggende plan geactualiseerd.

7.1. 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.”

7.2. In het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt verwezen naar het ruimtelijk veiligheidsrapport dat voor het oorspronkelijke plan door de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie is goedgekeurd bij beslissing van 29 juni 2009, alsook naar een bijkomend specifiek ruimtelijk veiligheidsrapport dat voor het voorliggende plan door diezelfde dienst is goedgekeurd bij beslissing van 12 februari 2015.

8. De voorlopige vaststelling van het plan vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 en het openbaar onderzoek liep van 20 maart 2015 tot 18 mei 2015. De adviezen van de bevoegde gemeenteraden en provincieraad zijn ingewonnen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORAFGAANDE OPMERKING

9. Aangezien het thans voorliggende plan ook al deel uitmaakte van het ruimere plan ‘afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden’ dat definitief is vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 10 november 2011 advies 50.487/1 heeft gegeven, is het onderzoek toegespitst op de ten aanzien van het oorspronkelijke plan aangebrachte wijzigingen.

-
- 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;
- (...)”.

ALGEMENE OPMERKINGEN OVER DE STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN WAARMEE WORDT
BEOOGD TEGEMOET TE KOMEN AAN HET ARREST NR. 227.723

10.1. Met het thans voorgelegde plan en de stedenbouwkundige voorschriften die er deel van uitmaken, wordt beoogd tegemoet te komen aan het arrest nr. 227.723 van 15 juli 2014 van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, waarbij cluster C3 van het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden’ werd vernietigd. In dat arrest wordt geoordeeld dat de plannende overheid is tekort geschoten in de op haar rustende zorgvuldigheids- en materiële motiveringsplicht, door zonder opgave van rechtens verantwoorde motieven niet zelf te voorzien in een rechtszekere oplossing voor een door haar erkend en vanuit planologisch oogpunt cruciaal probleem, dat voortvloeit uit het gebrek aan koppeling tussen de realisatie van in cluster C3 bepaalde verkeersgenererende bestemmingszones en de realisatie van twee openbaarvervoersmaatregelen, namelijk de aanleg van een nieuw treinstation Kerklaan te Machelen en de totstandbrenging van een tangentiële tramverbinding op de R22.

10.2. Teneinde tegemoet te komen aan het voornoemde arrest wordt voor de bestemmingszones C.3.2, C.3.3, C.3.4, C.3.5, C.3.6 en C.3.7 telkens het hierna volgende stedenbouwkundig voorschrift opgenomen:

“Vergunningen voor de toegelaten activiteiten kunnen slechts worden verleend nadat, cumulatief:

- de stedenbouwkundige vergunning is verleend voor de aanleg van de treinhalte Kerklaan; en
- De Lijn een beslissing heeft genomen om een hoogfrequente pendelbusverbinding in te zetten tussen Vilvoorde IC-station en de nabijgelegen multimodale openbare vervoershubs van de luchthaven Brussel Nationale Luchthaven te Zaventem, met als minimaal vereiste stopplaatsen Vilvoorde-station, deelgebied C3.2 langs de R22 (ter hoogte van deelgebied C3.2 – de Uplace site), en Brussel Nationale Luchthaven, en dat deze hoogfrequente pendelbus operationeel blijft tot zolang de tangentiële tramverbinding Jette-Vilvoorde-Zaventem (nationale luchthaven) van De Lijn via de R22 niet is gerealiseerd.

De vigerende bestemmingen en voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde en de plannen van aanleg zoals die golden voor de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden – cluster C3’ blijven van kracht zolang beide voormelde voorwaarden niet vervuld zijn.

Indien beide voormelde voorwaarden niet vervuld zijn uiterlijk op 31 december 2017, blijven de vigerende bestemmingen en voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde en de plannen van aanleg van kracht en treedt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet in werking.”

10.3. In dat stedenbouwkundig voorschrift is niet langer sprake van de realisatie van een tangentiële tramverbinding, als zijnde één van de openbaarvervoersmaatregelen waaraan de realisatie van het voorliggende plan wordt gekoppeld, maar wel van een beslissing van De Lijn

inzake een hoogfrequente pendelbusverbinding. In het plan-MER over het oorspronkelijke plan wordt het inzetten van een hoogfrequente pendelbus als een mogelijke bijkomende milderende maatregel voorgesteld. In de aanhef van het ontwerp wordt op omstandige wijze uiteengezet waarom het thans aanbeveling verdient om in de aanvangsfase de realisatie van het voorliggende plan te koppelen aan een beslissing van De Lijn over een hoogfrequente pendelbusverbinding en niet aan de realisatie van een tangentiële tramverbinding.⁴

10.4. Voor zover in dat stedenbouwkundig voorschrift wordt bepaald dat vergunningen voor de toegelaten activiteiten slechts kunnen worden verleend nadat cumulatief aan de twee openbaarvervoersmaatregelen is voldaan, stellen zij geen probleem.⁵ Uit het voornoemde arrest nr. 227.723 dient immers te worden afgeleid dat een dergelijke koppeling kan worden beschouwd als één van de mogelijkheden om de realisatie van de verkeersgenererende bestemmingszones in rechte afhankelijk te maken van de realisatie van de twee openbaarvervoersmaatregelen.

10.5. Vraag is evenwel of in dat stedenbouwkundig voorschrift ook kan worden bepaald dat tot zolang de twee voornoemde voorwaarden niet zijn vervuld, de vigerende bestemmingen en voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde en de plannen van aanleg zoals die golden voor de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden – cluster C3’ van kracht blijven, en dat, indien de twee voornoemde voorwaarden niet vervuld zijn uiterlijk op 31 december 2017, de vigerende bestemmingen en voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde en de plannen van aanleg van kracht blijven en het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet in werking treedt.

10.5.1. Overeenkomstig artikel 2.2.8, tweede lid, van de Codex “treedt (een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan) in werking veertien dagen na de bekendmaking (in het *Belgisch Staatsblad*)”. Uit die bepaling volgt dat een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan door de bekendmaking ervan van rechtswege in werking treedt na verloop van veertien dagen, en dat de Vlaamse Regering bijgevolg niet bevoegd is om in een stedenbouwkundig voorschrift te bepalen dat het plan, indien aan een in dat stedenbouwkundig voorschrift opgelegde voorwaarde niet is voldaan, niet in werking treedt.⁶

10.5.2. De inwerkingtreding van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, overeenkomstig de voornoemde decretale bepaling, heeft onder meer tot gevolg dat alle met dat plan strijdige plannen en voorschriften van rechtswege worden opgeheven, zonder dat voor die opheffing in een uitdrukkelijke regeling dient te worden voorzien in het besluit van de Vlaamse Regering houdende definitieve vaststelling van het plan.⁷ Daaruit volgt dat de Vlaamse Regering

⁴ Deze laatste zal overigens overeenkomstig dat stedenbouwkundig voorschrift in een latere fase in de plaats komen van de hoogfrequente pendelbusverbinding.

⁵ Zie evenwel opmerking 10.7.

⁶ Artikel 2.2.7, § 10, eerste lid, van de Codex voorziet weliswaar in de mogelijkheid om, met het oog op het herstel van een onregelmatigheid, het besluit houdende definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk in te trekken en te hernemen, doch die hypothese is in het voorliggende geval uiteraard niet aan de orde.

⁷ Zie in dat verband onder meer artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 5°, van de Codex, waarin dat beginsel uitdrukking vindt in de verplichting om in het ruimtelijk plan een zo mogelijk limitatieve lijst op te nemen van de voorschriften die strijdig zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan en die opgeheven worden. Die lijst van voorschriften wordt

niet kan bepalen dat, in de plaats van de bestemmingen en de voorschriften van een overeenkomstig de voornoemde decretale bepaling in werking getreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, de vigerende bestemmingen en voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde en de plannen van aanleg blijven gelden en dat diezelfde bestemmingen en voorschriften van kracht blijven indien uiterlijk op een bepaalde datum (31 december 2017) niet is voldaan aan twee openbaarvervoersmaatregelen.

10.5.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de vraag die hiervoor *sub* 10.5 wordt opgeworpen, ontkennend moet worden beantwoord, en dat de voornoemde stedenbouwkundige voorschriften, in zoverre zij betrekking hebben op de hiervoor besproken aspecten, niet als zodanig in het ontwerp kunnen worden behouden.

10.6. In subsidiaire orde kan met betrekking tot de voornoemde stedenbouwkundige voorschriften nog het volgende worden opgemerkt.

10.6.1. Door te bepalen dat, indien aan de twee openbaarvervoersmaatregelen niet is voldaan uiterlijk op 31 december 2017, de vigerende bestemmingen en voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde en de plannen van aanleg van kracht blijven en het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet in werking treedt, wordt het *finaliter* aan de vergunningverlenende overheid, enerzijds, en aan De Lijn, anderzijds, overgelaten om te beslissen of het ontworpen plan al dan niet in werking treedt. Dit betekent dat de Vlaamse Regering, althans wat dit aspect van de besluitvorming betreft, afstand doet van de planningsbevoegdheid die haar door de decreetgever bij de artikelen 2.2.6 tot 2.2.8 van de Codex is verleend.

10.6.2. Overeenkomstig artikel 2.2.7, § 7, tweede lid, van de Codex, kunnen bij de definitieve vaststelling van het plan ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan slechts wijzigingen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren. Aangezien de voornoemde stedenbouwkundige voorschriften, zoals zij thans luiden, eerst na het openbaar onderzoek in het plan werden opgenomen, dient in redelijkheid te kunnen worden aangenomen dat zij gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft binnen de haar toegemeten termijn niet kunnen nagaan of dat het geval is, zodat op dit punt een voorbehoud dient te worden gemaakt.

10.6.3. Het is tegenstrijdig om enerzijds in de voornoemde stedenbouwkundige voorschriften te bepalen dat indien aan de twee openbaarvervoersmaatregelen niet is voldaan op 31 december 2017 “het ruimtelijk uitvoeringsplan niet in werking treedt” en, anderzijds, er van uit te gaan, zoals uitdrukkelijk in de aanhef van het ontworpen besluit wordt bevestigd,⁸ dat

opgenomen in de toelichtingsnota bij het plan en niet in het dispositief van het vaststellingsbesluit. Zie bijvoorbeeld ook artikel 2.2.2, § 3, van de Codex, over de hiërarchie tussen de plannen en de van rechtswege opheffing van ermee strijdige bepalingen.

⁸ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, p. 21: “Overwegende dat deze gefaseerde inwerkingtreding niet geldt voor de artikelen C3.8 ‘gebied voor ongelijkvloerse verkeers- en vervoersinfrastructuur’, C3.9 ‘gebied voor spoorinfrastructuur’ en C3.10 ‘ontsluiting’; dat artikel C3.8 betrekking heeft op het reeds bestaande viaduct voor de Ring RO, dat artikel C3.9 precies de realisatie van het GEN-station Kerklaan beoogt en dat artikel C3.10 louter infrastructuurwerken behelst; dat ook de toepassing binnen de perimeter van cluster C3 van de algemene stedenbouwkundige voorschriften van artikel C0.1.1, C0.1.2 [lees: ‘C0.1’] en C0.2 inzake waterlopen en hoogspanningsleidingen gezien hun aard geen gefaseerde inwerkingtreding vereisen”.

bepaalde onderdelen van het plan wel degelijk onmiddellijk in werking treden.⁹ Een dergelijke werkwijze zou immers tot gevolg hebben dat de betrokken onderdelen van het plan weliswaar onmiddellijk in werking treden, maar in voorkomend geval op 31 december 2017 opnieuw buiten werking treden.

10.6.4. Voor zover het de bedoeling zou zijn, rekening houdend met de opmerking die hiervoor *sub* 10.5.2 is gemaakt, om in de voornoemde stedenbouwkundige voorschriften te voorzien in een nabestemming voor de bestemmingsgebieden waarvan de realisatie thans afhankelijk is gemaakt van het vervuld zijn van de twee openbaarvervoersvoorwaarden,¹⁰ ingeval aan die voorwaarden niet wordt voldaan, dient er op te worden gewezen dat een dergelijke wijziging van het plan mogelijk niet inpasbaar is in het programma dat het voorwerp was van het plan-MER dat op 11 juni 2010 is goedgekeurd, zodat een aldus gewijzigd plan in dat geval niet geacht zou kunnen worden te voldoen aan de plan-MER-plicht.

Rechtszekerheid – gelijkheidsbeginsel

10.7. Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat een regeling, waarbij stedenbouwkundige voorschriften voor de realisatie van bestemmingsgebieden voorzien in een koppeling aan het vervuld zijn van twee openbaarvervoersvoorwaarden, niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid, aangezien door die koppeling nog geen stedenbouwkundige vergunningen kunnen worden verleend, de definitieve bestemmingen en voorschriften van het ontworpen plan niet onmiddellijk gelden en er onzekerheid is over de bestemmingen en voorschriften die in voorkomend geval na 31 december 2017 op die gebieden van toepassing zullen zijn. Het is dan ook aangewezen om de rechtsonzekerheid die aldus ontstaat, en die weliswaar in zekere mate inherent is aan dergelijke regelingen, zoveel als mogelijk te beperken, niet enkel in de tijd, maar ook wat de draagwijdte ervan betreft.

In dat laatste opzicht kan het volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving, aanbeveling verdienen om te onderzoeken of binnen de bestemmingsgebieden waarvan de realisatie thans is gekoppeld aan het vervuld zijn van de voornoemde openbaarvervoersvoorwaarden, geen differentiatie mogelijk is op basis van de voor elk van die gebieden specifiek te verwachten verkeersgeneratie, teneinde de koppeling aan die voorwaarden en bijgevolg de rechtsonzekerheid te beperken. Volgens de afdeling Wetgeving vormen noch het plan-MER, noch het arrest nr. 227.723 daartoe immers op het eerste gezicht een beletsel.

In dat verband dient er ook op te worden gewezen dat de gelijke behandeling van mogelijk verschillende situaties die uit de thans op dat vlak ontworpen regeling voortvloeit, ook moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. De toepassing van dat beginsel zou er kunnen toe leiden dat de koppeling aan de

⁹ Het gaat dan om de bestemmingsgebieden die worden bedoeld in de artikelen C0.1, C0.2, C3.8, C3.9 en C3.10 van de stedenbouwkundige voorschriften.

¹⁰ Dat was met name het geval in het bij besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 voorlopig vastgestelde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. In dat plan werd in de voornoemde stedenbouwkundige voorschriften telkens bepaald dat indien op 31 december 2017 niet zou zijn voldaan aan de twee openbaarvervoersvoorwaarden, op de betrokken bestemmingsgebieden de stedenbouwkundige voorschriften van artikel C3.5 (“Gemengd regionaal bedrijventerrein”) van toepassing zouden worden.

openbaarvervoersvoorwaarden in elk geval moet worden gedifferentieerd, en dat deze moet worden beperkt tot die gebieden waarvan de verkeersgeneratie als bovenmatig kan worden beschouwd ten opzichte van de andere gebieden. Het is voor de afdeling Wetgeving evenwel niet mogelijk om de betrokken stedenbouwkundige voorschriften, wat dit aspect betreft, op een exhaustieve wijze te onderzoeken, zodat op dit punt een voorbehoud wordt gemaakt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

11. In de aanhef van het ontwerp dient niet te worden verwezen naar de beslissing van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 tot verlenging van de beslissingstermijn met zestig dagen, aangezien die beslissing zonder voorwerp is geworden door de beslissing van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 betreffende de voorlopige vaststelling van het plan, maar wel naar de beslissing van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 tot verlenging van de beslissingstermijn met zestig dagen.

Dispositief

12. Aangezien geen eigenlijke passende beoordeling maar slechts een voortoets daarvan is uitgevoerd, dient in artikel 1, derde lid, 1° en 4°, van het ontworpen besluit te worden gerefereerd aan de “voortoets passende beoordeling”.

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerkingen

13.1. 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,¹¹ verdient het aanbeveling om in de toelichting bij de betreffende bepalingen aan te geven welke luchtvaarterfdienstbaarheden precies worden bedoeld en op welke wijze handelingen een gevaar kunnen opleveren voor de luchtverkeersveiligheid.

13.2. In de toelichting bij de voornoemde bepalingen wordt bovendien gesteld dat met het oog daarop een adviesaanvraag bij de federale overheidsdienst bestuur der luchtvaart (lees: “bevoegd voor luchtvaart”) verplicht is. In dat verband moet worden opgemerkt dat ter wille van de rechtszekerheid het niet volstaat om in de toelichting te bepalen dat het 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.

¹¹ Dat zijn de artikelen C0.2, derde lid, C3.2.2, vijfde lid, C3.3.2, vijfde lid, C3.4.2, vijfde lid, C3.5.2, vijfde lid, C3.6.4, zesde lid, en C3.7.2, vijfde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

14. De bepaling dat de technieken van natuurtechnische milieubouw worden gehanteerd bij de aanleg van waterbeheersinfrastructuren, die is terug te vinden 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.

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.

15. Er bestaat een tegenstelling tussen een aantal bepalingen van de stedenbouwkundige voorschriften, waarin als toetsingscriterium voor de toegelaten handelingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming van een regionaal bedrijventerrein enkel wordt melding gemaakt van “zuinig ruimtegebruik” en bepaalde aandachtspunten die daarop betrekking hebben, en de toelichting bij die bepalingen, waarin wordt vermeld dat “niet alleen rekening [wordt] gehouden met het zuinig ruimtegebruik”, maar ook met nog andere toetsingscriteria.¹³

Artikel C0.2

16. 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 C3.6

17. Bij artikel C3.6.1 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt in het eerste lid een specifiek regionaal bedrijventerrein in hoofdzaak bestemd voor kantoren, en wordt in het tweede lid bepaald dat “dertig procent van de oppervlakte van het gebied is voorbehouden voor een publiek toegankelijk park met sociale functie dat minstens het station van Vilvoorde en de Kerklaan voor voetgangers en fietsers met mekaar verbindt”.

De locatie van het park binnen het betreffende gebied lijkt op basis van voormeld artikel niet vast te liggen. Die vastlegging is evenmin mogelijk op grond van andere onderdelen van artikel C3.6 van de stedenbouwkundige voorschriften, noch aan de hand van het grafisch plan. Zij wordt bijgevolg overgelaten aan de vergunningverlenende overheid.

¹² Zie de toelichting bij de artikelen C3.2.4, C.3.3.4, C3.4.4, C3.5.3, C3.6.5, C3.7.4, C3.8 en C3.9 van de stedenbouwkundige voorschriften.

¹³ Zie het vierde lid van de artikelen C3.5.2, C3.6.4 en C3.7.2 van de stedenbouwkundige voorschriften en de bijbehorende toelichting.

Het valt te betwijfelen of op die wijze wel wordt voorzien in een voldoende rechtszekerheid biedende regeling voor die bestemmingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME