RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.192/1
van 24 oktober 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge - herneming'’

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

Op 22 september 2017 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 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge - herneming''.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 oktober 2017.

*

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

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 regionaalstedelijk gebied Brugge - herneming' definitief vast te stellen.

Bij besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 is reeds overgegaan tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge'. De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, heeft dat besluit evenwel gedeeltelijk vernietigd bij onder meer arrest nr. 223.754 van 6 juni 2013 en arrest nr. 224.750 van 20 september 2013. Het ontworpen besluit is hoofdzakelijk gericht op een herneming, met gewijzigde inhoud, van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor deelgebieden of een onderdeel van een deelgebied die het voorwerp zijn van die vernietigingsarresten.

2.2. Het plangebied omvat verschillende afzonderlijke deelgebieden, aangegeven op de onderscheiden deelplannen van het als bijlage Ia bij het ontworpen besluit gevoegde grafisch plan. Voor die deelgebieden wordt een veelheid aan stedenbouwkundige voorschriften vastgesteld, die betrekking hebben op uiteenlopende categorieën van gebiedsaanduiding en zijn opgenomen als bijlage II bij het ontworpen besluit.

Gelijktijdig met het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is tevens een onteigeningsplan opgemaakt, dat bijlage Ib bij het ontworpen besluit uitmaakt. Aan de WVI (West-Vlaamse Intercommunale) wordt machtiging verleend voor de onteigening van de gronden begrepen in dat onteigeningsplan.

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: VCRO).[1] Met toepassing van die bepaling stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan

[1] Zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 'tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten'. Zie in dat verband artikel 66, tweede lid, van dat decreet, op grond waarvan de Vlaamse Regering bepaalt hoe de inwerkingtreding van het decreet verloopt voor lopende planningsprocessen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, en de overgangsbepalingen die ter uitvoering daarvan zijn opgenomen in artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 'betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen'. Het verdient aanbeveling om in de aanhef van het ontwerp nauwkeuriger te verwijzen naar voornoemd artikel 66, tweede lid, van het decreet van 1 juli 2016 en ook melding te maken van voornoemd artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017.

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

definitief vast binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek. Overeenkomstig artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, VCRO heeft de Vlaamse Regering de termijn voor de vaststelling van het voorliggende plan op 7 juli 2017 evenwel met zestig dagen verlengd.

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;[2]

- artikel 17, § 3, eerste lid, voor zover in het plan bepaalde gebiedsdelen in overdruk worden aangeduid als Grote Eenheid Natuur (GEN);[3]

- 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;[4]

- 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;[5]

- artikel 27, § 3, eerste lid, voor zover in het plan bepaalde gebiedsdelen in overdruk worden aangeduid als natuurverwevingsgebied;[6]

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

- artikel 36*ter*, § 2, eerste lid, voor zover valt aan te nemen dat met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het

[2] Zie bijvoorbeeld voor deelgebied 2 (Lac van Loppem), artikel 2.1, tweede en derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften en voor deelgebied 3 (Chartreuse), artikel 7, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

[3] Zie voor de deelgebieden 1 (Klein Appelmoes) en 4 (Parkbegraafplaats) respectievelijk de artikelen 2.4 en 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduidingen op de desbetreffende deelplannen van het grafisch plan.

[4] Zie bijvoorbeeld voor deelgebied 1, de artikelen 2.2 en 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[5] Zie bijvoorbeeld voor deelgebied 1, artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[6] Zie voor de deelgebieden 1, 3, 4 en 7 (Sint-Pietersplas – Blankenbergse Steenweg) telkens het eerste lid van de respectievelijke artikelen 1.5, 2.6, 1.5 en 4.8 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduidingen op de desbetreffende deelplannen van het grafisch plan.

[7] Zie bijvoorbeeld het tweede lid van de artikelen vermeld in de vorige voetnoot.

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

natuurlijke milieu van habitats, alsook elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, in een speciale beschermingszone, te vermijden.[8]

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,[9] vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid' rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

4.1. De definitieve vaststelling van het gelijktijdig met het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakte onteigeningsplan dient te worden gesitueerd in artikel 2.4.4, § 2, eerste lid, VCRO, dat bepaalt dat een dergelijk onteigeningsplan wordt onderworpen aan dezelfde procedureregels als die bepaald voor het opmaken van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

4.2. De machtiging tot onteigening vervat in artikel 2 van het ontworpen besluit wordt verleend met toepassing van artikel 2.4.3, § 2, eerste lid, VCRO.

4.3. In dat verband dient wel gewezen te worden op de mogelijk nakende inwerkingtreding van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, waarmee de steller van het ontwerp in voorkomend geval rekening zal moeten houden.[10] Bij dat decreet worden de laatstvermelde bepalingen van de VCRO immers opgeheven.[11] Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zoals de WVI, blijven dan weliswaar bevoegd om over te gaan tot onteigening in gevallen waar daarvoor decretaal een specifieke rechtsgrond wordt bepaald,[12] maar het zal vanaf de voormelde inwerkingtreding toekomen aan de gemeenteraad van de gemeente waar het voorwerp van de onteigening zich bevindt om daartoe de machtiging te verlenen.[13]

---

[8] Verschillende bepalingen hebben maatregelen tot voorwerp om de inname te beperken van "ecologisch waardevolle ecotopen" en "met het oog op een geschikte leefomgeving voor de in het gebied aanwezige vleermuissoorten": zie bijvoorbeeld voor deelgebied 3, de artikelen 4.6, eerste lid, tweede streepje, 4.13 en 4.14 van de stedenbouwkundige voorschriften. Uit de toelichting in verband met dergelijke maatregelen blijkt dat zij mede zijn bedoeld om de ecologische kwaliteit ten goede te komen van in de omgeving van het plangebied gelegen habitatrichtlijngebieden en om de verstoring tegen te gaan van een soort van bijlage II van de habitatrichtlijn: zie de toelichtingsnota, tekst, p. 96, *in fine*, 100-101 en 115-116, nrs. 7.3.1, 7.3.2 en 7.3.3.

[9] Zie bijvoorbeeld voor de deelgebieden 5 (De Spie), 6 (Blauwe Toren) en 8 (Sint-Elooi), de respectievelijke artikelen 1.10 en (tweemaal) 1.8 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook het ontworpen besluit, zesde overweging, waar wordt vermeld "dat met het watersysteem rekening is gehouden bij de opmaak van het plan en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften".

[10] Luidens artikel 125 ervan treedt het voornoemde decreet van 24 februari 2017 in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum. Die datum wordt bij artikel 39, eerste lid, 1°, van een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot uitvoering van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 62.053/1 heeft gegeven op 3 oktober 2017, vastgesteld op 1 november 2017, dat is eerder dan de datum waarop voor de Vlaamse Regering de termijn verstrijkt voor de definitieve vaststelling van het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Voorts volgt uit artikel 124 van het desbetreffende decreet *a contrario* dat alle hierna nog genoemde bepalingen van dat decreet vanaf de inwerkingtreding ervan onmiddellijk van toepassing zijn.

[11] Zie de artikelen 108 en 109, 2°, van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017.

[12] Wat bij verwerving van onroerende goederen die is vereist voor de uitvoering van een ruimtelijk uitvoeringsplan nog steeds het geval zal zijn op grond van artikel 2.4.3, § 1, VCRO, dat niet wordt gewijzigd bij het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017.

[13] Zie de artikelen 6, 4°, 7, vijfde lid, en 8, tweede lid, van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017.

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

5. In het eerste lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt mede verwezen naar artikel 2.2.7, § 10, VCRO. Die paragraaf biedt voor het ontworpen besluit evenwel geen rechtsgrond, aangezien dat laatste er niet toe strekt om een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk in te trekken.

VORMVEREISTEN

6. 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 plan[14] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.[15] 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 36*ter*, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

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,

[14] 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."

[15] 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."

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

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

In het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 19 mei 2016 is goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportagebeheer van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.[16] 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, VCRO.[17-18]

[16] Het gaat om een actualisering en aanvulling van het plan-MER goedgekeurd op 23 oktober 2008, dat werd opgemaakt in het kader van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge', definitief vastgesteld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011, voor de deelgebieden van de voorliggende herneming van dat plan: zie het ontworpen besluit, elfde verwijzing, vierde overweging en artikel 1, derde lid, 4., alsook de toelichtingsnota, tekst, p. 29, nr. 6.1.

[17] Zoals het geldt voor de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1) luidt artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, VCRO als volgt:

"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, voor de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016:

"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;

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

7. Het plangebied ligt in beperkte mate binnen en in ruimere mate nabij speciale beschermingszones. Het plan is op grond van artikel 36*ter*, § 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 zones. Die passende beoordeling, waarin wordt aangenomen dat zo een aantasting niet valt te verwachten als de erin vermelde milderende maatregelen worden genomen, is geïntegreerd in het plan-MER.[19]

8. 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, die eveneens is opgenomen in het plan-MER.[20]

9. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, VCRO[21] 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 vermelde criteria beantwoordt."

Luidens artikel 4.4.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995[22] 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'.

In het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt verwezen naar het ruimtelijk veiligheidsrapport dat door de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie is goedgekeurd bij

---

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;
(…)".

[18] Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 29-54, nrs. 6.1.2-6.1.3.

[19] Overeenkomstig artikel 36*ter*, § 3, zesde lid, van het decreet van 21 oktober 1997. Zie het ontworpen besluit, twaalfde verwijzing en de toelichtingsnota, tekst, p. 55-56, nrs. 6.4-6.5, alsook de kaarten 3.4-3.7 (bijlage IIIb bij het ontworpen besluit). In dat verband wordt ook melding gemaakt van het gunstige advies van het Agentschap voor Natuur en Bos van 16 december 2015 over de passende beoordeling.

[20] Zie het ontworpen besluit, veertiende verwijzing, zesde overweging en de toelichtingsnota, tekst, p. 55, nr. 6.3.

[21] Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

[22] Zoals die paragraaf geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

beslissing van 2 september 2016.[23] Dat ruimtelijk veiligheidsrapport en die goedkeuringsbeslissing zijn bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage VI.

10. Artikel 9*bis* van het decreet van 21 oktober 1997 bepaalt dat de Vlaamse Regering een kaart met historisch permanente graslanden vaststelt. Daaraan is uitvoering gegeven bij artikel 1 en de bijlagen van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 'houdende definitieve vaststelling van de kaarten van de historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders en houdende vaststelling van bijhorende beschermingsbepalingen'. Twee deelgebieden van het voorliggende plan bevatten gronden die aldus zijn aangeduid als historisch permanent grasland.

Met toepassing van artikel 37, § 2, tweede lid, derde lid, 2°, en vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 'tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid' en artikel 5, § 1/1, van het ministerieel besluit van 13 juli 2015 'houdende uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 'tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, wat betreft de specifieke regels voor vergroening binnen de rechtstreekse betalingen' worden voor zulke gronden de voorwaarden bepaald om landbouwpercelen, geheel of voor een gedeelte, aan te duiden als ecologisch kwetsbaar blijvend grasland. Die voorwaarden zijn vervuld voor landbouwpercelen in de desbetreffende deelgebieden.

De herbestemmingen van die deelgebieden hebben tot gevolg dat de bedoelde percelen hun kwalificatie als ecologisch kwetsbaar blijvend grasland wordt ontnomen. Dergelijke ingrepen moeten worden gemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 65, lid 1, b), van de verordening (EU) nr. 639/2014.[24] De Vlaamse Regering heeft die melding voor de historisch permanente graslanden binnen de bedoelde deelgebieden verricht met het aanmeldingsformulier van 16 december 2016, dat bij het ontworpen besluit is gevoegd als bijlage VIII.[25]

11. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 31 augustus 2016 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, VCRO[26] advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.[27]

---

[23] Zie het ontworpen besluit, dertiende verwijzing, vijfde overweging en artikel 1, derde lid, 5, alsook de toelichtingsnota, tekst, p. 55, nr. 6.2.

[24] Gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 'tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot wijziging van bijlage X bij die verordening'.

[25] Zie het ontworpen besluit, p. 9 en 61-63, evenals artikel 1, derde lid, 7., alsook de toelichtingsnota, tekst, p. 56-57, nr. 6.7.

[26] Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

[27] Zie het ontworpen besluit, vijftiende verwijzing.

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

12. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.7 VCRO[28] bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 18 november 2016 en het openbaar onderzoek liep van 13 december 2016 tot 10 februari 2017. De adviezen van de bevoegde gemeenteraden en provincieraad zijn ingewonnen.[29]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

13. 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.

14. Zoals hiervoor reeds vermeld, heeft de Vlaamse Regering beslist om de termijn voor de definitieve vaststelling van het voorliggende plan met zestig dagen te verlengen. Van de naleving van dat voorgeschreven vormvereiste dient melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontworpen besluit.

15. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State moet de vermelding van de datum van dat advies worden gecorrigeerd.

BIJLAGE II – Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerkingen

16.1. Artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, VCRO[30] 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 Ia 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.

[28] Zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

[29] Zie het ontworpen besluit, aanhef, zestiende tot achttiende verwijzing. De betreffende adviezen zijn gevoegd bij de voorliggende adviesaanvraag.

[30] Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1). Hetzelfde is het geval voor de bepalingen van de VCRO die verder in deze opmerking worden genoemd.

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

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, VCRO, 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, VCRO). Hieruit volgt dat, bij de definitieve vaststelling van het plan, in de stedenbouwkundige voorschriften, die, overeenkomstig artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2°, VCRO, 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 zelf als zijnde van verordenende aard kunnen worden beschouwd.

16.2. Een voorbeeld daarvan in het voorliggende plan is de opgave in de toelichting bij verschillende stedenbouwkundige voorschriften, van voorbeelden van binnen respectievelijk natuurgebied en bosgebied toegelaten gebouwen en constructies.[31] Die opgave vereist dat in de stedenbouwkundige voorschriften zelf uitdrukking wordt gegeven aan het principe van de toelaatbaarheid van die gebouwen en constructies,[32] wat met betrekking tot de desbetreffende voorschriften niet het geval is.

Het verdient ook aanbeveling om consequent in de stedenbouwkundige voorschriften en niet louter in de toelichting erbij te bepalen dat in natuurverwevingsgebied bebouwing van een bepaalde aard onder bepaalde voorwaarden is toegelaten ondanks een principieel verbod op gebouwen en vergelijkbare constructies.[33]

17.1. De stedenbouwkundige voorschriften en de toelichting erbij vertonen ook bepaalde discrepanties. Hoewel mag worden aangenomen dat de inhoud van de stedenbouwkundige

[31] Zie voor deelgebied 1, artikel 2.1, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 72-73; voor deelgebied 3, artikel 7, vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 144; voor deelgebied 4, artikel 2.1, derde en vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 155.

[32] Vgl. wat voor de desbetreffende zones is bepaald voor “kleinschalige infrastructuur in functie van de sociale, educatieve en recreatieve functie” in het laatste lid van de in de vorige voetnoot vermelde artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften zelf.

[33] Zoals het geval is voor de deelgebieden 1 en 7, in respectievelijk artikel 1.5, tweede lid, derde streepje, en derde lid, en artikel 4.8, tweede lid, derde en vierde streepje, en derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften. Zie daarentegen voor deelgebied 4, artikel 1.5, tweede lid, derde streepje, van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 154-155. Vgl. ook voor deelgebied 3, artikel 2.6, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, waar de toelichtingsnota geen bebouwingsbepaling bevat.

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

voorschriften, gelet op het verordenende karakter ervan, voorrang heeft op de inhoud van de niet-verordenende toelichting, worden die discrepanties toch het best weggewerkt.

17.2. In verschillende stedenbouwkundige voorschriften wordt opgelegd om bij de verdere ontwikkeling van de desbetreffende zone rekening te houden met de structuurkwaliteit van aanwezige waterlopen. Daarbij wordt gespecificeerd dat zulks betekent dat geen overwelving is toegelaten en dat de oeverstroken moeten worden vrijgehouden.[34]

In de toelichtingsnota wordt met betrekking tot die voorschriften telkens nog aanvullend een specifieke vorm van natuurvriendelijke inrichting vereist. In de meeste gevallen wijkt de toelichting van de voorschriften bovendien af van de voormelde verordenend voorgeschreven invulling van structuurkwaliteit door te vermelden dat overwelving "enkel waar strikt noodzakelijk" kan worden verricht en dat de oeverstroken "maximaal" zijn vrij te houden.[35]

17.3. Voor deelgebied 3 spoort de algemene bepaling in artikel 4.1, vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften dat de productie van hernieuwbare energie, energierecuperatie of warmtekrachtkoppeling is toegelaten, niet met de vermeldingen voor het desbetreffende bedrijventerrein op p. 100 en 135 van de toelichtingsnota dat "windturbines hier niet wenselijk geacht" worden.[36]

17.4. Er bestaat ook een discrepantie tussen verschillende stedenbouwkundige voorschriften waarin als toetsingscriterium voor de toegelaten handelingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming van bedrijventerreinen enkel wordt melding gemaakt van "zorgvuldig ruimtegebruik" en bepaalde aandachtspunten die daarop betrekking hebben, en de toelichting bij die voorschriften, waarin wordt vermeld dat "niet alleen [wordt] rekening gehouden met het zorgvuldig ruimtegebruik", maar ook met nog andere toetsingscriteria.[37]

18. In verschillende stedenbouwkundige voorschriften wordt bepaald dat de daarin geviseerde handelingen "zijn toegelaten voor zover daarbij gebruik wordt gemaakt van de technieken van natuurtechnische milieubouw".[38]

---

[34] Zie, naast de stedenbouwkundige voorschriften vermeld in de eerstvolgende voetnoot, voor deelgebied 1, de artikelen 1.3 en 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[35] Zie voor deelgebied 3, de artikelen 2.3 en 4.11 van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 127 en 139; voor deelgebied 5, artikel 1.9 van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 174; voor deelgebied 7, de artikelen 2.8, eerste lid, en 3.11, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 246 en 253.

[36] Vgl. onder meer voor deelgebied 5, artikel 1.1, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 172; vgl. ook voor deelgebied 8, artikel 1.1, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 280.

[37] Zie voor deelgebied 3, artikel 4.3 van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 135-136; voor deelgebied 5, artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 173; voor deelgebied 6, artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 194; voor deelgebied 7, artikel 3.3 van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 251.

[38] Zie voor voorbeelden van zulke stedenbouwkundige voorschriften met een bijschrift in de toelichtingsnota dat geen probleem doet rijzen: voor deelgebied 1, de artikelen 1.4 en 2.3, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota, tekst, p. 70 en 74; voor deelgebied 2, artikel 3.1, tweede lid, van de

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

Met betrekking tot een aantal van die voorschriften wordt in de toelichtingsnota vermeld dat de voormelde technieken "[i]ndien mogelijk en opportuun (…) bij voorkeur" worden gehanteerd.[39] Dat is een vage toevoeging die de rechtszekerheid niet ten goede komt en die dan ook minstens in de toelichting verduidelijking behoeft.

19. De redactie van de stedenbouwkundige voorschriften dient nog te worden nagezien. Zij is immers op verschillende plaatsen voor verbetering vatbaar, onder meer door:

- voor deelgebied 2, in artikel 1.5, tweede lid, voor deelgebied 3, in de artikelen 4.10 en 4.16, tweede lid, voor deelgebied 5, in de artikelen 1.8, 1.13, derde lid, en 1.16, tweede lid, voor deelgebied 6, in artikel 1.7, voor deelgebied 7, in de artikelen 2.4, 2.6, 2.15, tweede lid, 3.8, 3.17, 3.19, derde lid, 3.20, tweede lid, en 4.7, tweede lid, en voor deelgebied 8, in artikel 1.9, 1.13, tweede lid, en 1.14, zevende lid, telkens te schrijven "omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen" (niet: "stedenbouwkundige vergunning"), gelet op de recente inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 'betreffende de omgevingsvergunning';

- voor deelgebied 3, in artikel 2.5 de inleidende zin aan te vullen met de woorden "zijn voor";[40]

- voor deelgebied 3, in artikel 4.1, zesde lid, nog de datum in te voegen van het desbetreffende samenwerkingsakkoord (16 februari 2016);[41]

- voor de deelgebieden 3 en 5 tot 8, de respectievelijke artikelen 4.15, 1.15, 1.11, 3.9 en 1.10 te redigeren als volgt: "Vergunningen voor nieuwe bedrijfsgebouwen of voor inrichtingswerken van het bedrijventerrein worden enkel verleend indien auto-ontradende en openbaar vervoer stimulerende maatregelen worden genomen die de mobiliteitsimpact beperken, zoals bedrijfsvervoersplannen, en indien de nodige maatregelen in functie van het sturen van het verkeer van het bedrijventerrein naar het hogere wegennet in het aanvraagdossier zijn opgenomen.";[42]

---

stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota, tekst, p. 94; voor deelgebied 3, artikel 5.1, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota, tekst, p. 142; voor deelgebied 5, de artikelen 1.17, 1.19, derde lid, en 2.2, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota, tekst, p. 177, 178 en 182; voor deelgebied 6, artikel 1.12 van de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota, tekst, p. 196; voor deelgebied 7, de artikelen 2.12 en 3.14 van de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota, tekst, p. 247 en 254; voor deelgebied 8, artikel 1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota, tekst, p. 283.

[39] Zie voor deelgebied 2, de artikelen 1.3, tweede lid, en 2.6, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 88 en 93; voor deelgebied 3, de artikelen 1.3, tweede lid, en 2.5, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 123 en 129; voor deelgebied 4, de artikelen 1.4, tweede lid, en 2.2, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 153 en 156-157; voor deelgebied 7, artikel 5.3, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften in verhouding tot de toelichtingsnota, tekst, p. 264.

[40] Vgl. bijvoorbeeld voor deelgebied 2, de inleidende zin van artikel 2.6 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[41] Vgl. bijvoorbeeld voor de deelgebieden 5, 6 en 8, telkens artikel 1.1, vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

[42] Niet: "Vergunningen voor nieuwe bedrijfsgebouwen en/of voor inrichtingswerken van het bedrijventerrein worden enkel verleend indien auto-ontradende en openbaar vervoersstimulerende maatregelen die de mobiliteitsimpact beperken zoals bedrijfsvervoersplannen en indien de nodige maatregelen worden genomen in functie van het sturen van het verkeer van het bedrijventerrein naar het hogere wegennet in het aanvraagdossier zijn opgenomen."

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

- voor deelgebied 3, in artikel 8, derde lid, in de eerste zin het woord “toegelaten” één keer weg te laten;

- voor deelgebied 4, aan het begin van het tweede lid van de artikelen 1.4 en 2.2 respectievelijk te schrijven “De in de artikelen 1.1 tot en met 1.3 genoemde handelingen” en “De in artikel 2.1 genoemde handelingen” (niet: “De in bovenstaande artikels genoemde handelingen”);[43]

- voor de deelgebieden 4 en 6, de respectievelijke artikelen 1.17 en 1.12 te redigeren als volgt: “In het gebied zijn eveneens toegelaten, alle handelingen in functie van het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van de watersystemen en het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden, voor zover de hoofdbestemming niet in het gedrang komt, voor zover in overeenstemming met of aangewezen in de watertoets en voor zover de technieken van de natuurtechnische milieubouw gehanteerd worden.”;[44]

- voor deelgebied 7, artikel 4.8, tweede lid, derde streepje, aan te vullen met de woorden “is niet toegelaten”.[45]

Bijzondere opmerkingen

Deelgebied 5, artikel 1.22

20.1. Indien voor deelgebied 5 aan artikel 1.22 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.[46]

20.2. Dezelfde opmerking geldt met betrekking tot deelgebied 7 voor artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften.

Deelgebied 7, artikelen 3.7 en 3.19

21. Voor deelgebied 7 wordt aan het einde van artikel 3.7 van de stedenbouwkundige voorschriften, in verband met de verplichting om te voorzien in een gemeenschappelijk

[43] Vgl. bijvoorbeeld voor deelgebied 1, artikel 2.3, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

[44] Zoals het geval is voor deelgebied 3, in de artikelen 3.3 en 4.12 van de stedenbouwkundige voorschriften, en voor deelgebied 8, in artikel 1.11, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften. Vgl. ook nog voor deelgebied 7, de artikelen 2.12 en 3.14 van de stedenbouwkundige voorschriften. In de te verbeteren bepalingen schrijve men dus niet: “In het gebied zijn eveneens toegelaten, voor zover de hoofdbestemming niet in het gedrang komt, voor zover in overeenstemming met of aangewezen in de watertoets, alle handelingen in functie van het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van de watersystemen en het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden toegelaten voor zover de technieken van de natuurtechnische milieubouw gehanteerd worden.”

[45] Vgl. bijvoorbeeld voor deelgebied 1, artikel 1.5, tweede lid, derde streepje, van de stedenbouwkundige voorschriften.

[46] Vgl. ook het gebruik van de woorden “ondergrondse transportleiding” (of het meervoud ervan) in respectievelijk de artikelen 1.21, eerste lid, en 8, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften voor de deelgebieden 5 en 7.

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡

parkeeraanbod voor het desbetreffende bedrijventerrein en de zone voor stedelijke activiteiten in hetzelfde deelgebied,[47] kennelijk beter verwezen naar artikel 2.5, tweede lid, (niet: “artikel 2.6”) van de stedenbouwkundige voorschriften betreffende hetzelfde deelgebied.

22. Nog voor dat deelgebied dient in de laatste zin van artikel 3.19, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften te worden verwezen naar artikel 3.18 (niet: “artikel 3.19”) inzake de realisatie van de toegang.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[47] Zie de bespreking van het voormelde artikel in de toelichtingsnota, tekst, p. 251.

‡LW-CEKRPCIDB-GCBJCUQ‡