



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.638/1
van 9 januari 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan 'Bouvelobos, Hemsrode en Steilrand van
Moregem''

Op 8 december 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 'Bouvelobos, Hemsrode en Steilrand van Moregem’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPs en Koen MUYLLE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 januari 2018.

*

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 ‘Bouvelobos, Hemsrode en Steilrand van Moregem’ definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied omvat gebieden met de volgende bestemmingen: agrarisch gebied, bouwvrij agrarisch gebied, natuurgebied, bosgebied en gemengd openruimtegebied met en zonder cultuurhistorische waarde (artikelen 1 tot 6 van de stedenbouwkundige voorschriften, gevoegd als bijlage II bij het ontworpen besluit). Delen van het agrarisch gebied zijn in overdruk aangeduid als natuurverwevingsgebied (artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Een deel van het bouwvrij agrarisch gebied krijgt een tijdelijke bestemming als natuurgebied (artikel 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Dat deel en andere, permanent tot natuurgebied bestemde delen van het plangebied vormen in overdruk een Grote Eenheid Natuur of een Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (artikelen 3.3 en 3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften). In het kasteelpark Hemsrode, dat deel uitmaakt van het gemengd openruimtegebied met cultuurhistorische waarde, wordt met een aanduiding in overdruk en onder bepaalde voorwaarden de oprichting toegelaten van een nieuw gebouw (artikel 5.6 van de stedenbouwkundige voorschriften). Een groot gedeelte van het plangebied dat samenvalt met de bij ministerieel besluit van 30 juni 2009 definitief aangeduide ankerplaats ‘Bouvelobos en Hemsrode’ wordt in overdruk afgebakend als erfgoedlandschap (artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften). Nog andere aanduidingen in overdruk hebben betrekking op de kasteelparken Hemsrode en Moregem, een voormalig jachtbosje en een te behouden open vergezicht (artikelen 8.1 tot 8.4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Verder zijn er nog onderscheiden lijn- en puntsymbolen in overdruk om achtereenvolgens te behouden cultuurhistorisch waardevolle trage wegen en dreven, een te behouden landschappelijk waardevolle talud, een te behouden natuurlijke beek en twee te bewaren waardevolle bouwkundige erfgoedelementen aan te duiden (artikelen 9 tot 13 van de stedenbouwkundige voorschriften). Ten slotte worden met een symboolaanduiding in overdruk ook nog bestaande hoogspanningsleidingen aangegeven (artikel 14 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: VCRO), in samenhang gelezen met artikel 66, tweede lid, van 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’ en mede gelet op de uitvoering van die laatste

bepaling.¹ Met toepassing daarvan stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 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 6 oktober 2017 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 gebiedsdelen in overdruk worden aangeduid als Grote Eenheid Natuur (GEN) of Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO);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, en in de GENO, rekening houdend met de overige 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

¹ Het betreft immers de eerstgenoemde bepaling zoals ze geldt vóór de vervanging ervan bij het laatstgenoemde decreet van 1 juli 2016. Dat volgt uit artikel 66, tweede lid, van dat wijzigingsdecreet, 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’. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt daarom mede verwezen naar voormeld artikel 66, tweede lid, van het decreet van 1 juli 2016 en kan ook nog melding worden gemaakt van voormeld artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017.

² Zie bijvoorbeeld de artikelen 5.1 en 6 van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Zie de artikelen 2.3, eerste lid, 3.3 en 3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduidingen op het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit).

⁴ Zie artikel 3.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, inzonderheid het tweede streepje van de opsomming in het eerste lid en de toelichting erbij over het verbeteren van de verbindingsfunctie van waterlopen.

⁵ Zie artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, dat mede kan worden geacht maatregelen in te houden in de zin van de genoemde paragraaf.

⁶ Zie artikel 1.4, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de daarbij horende aanduidingen op het grafisch plan.

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

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 vierde lid van de aanhef van het ontworpen besluit, die immers zijn opgeheven,¹⁰ maar wel in de soortgelijke artikelen 6.5.1 en 6.5.3, tweede en derde lid, van het Onroerenderfgoeddecreet 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.¹¹

VORMVEREISTEN

4. Na uitvoering van een voortoets is geconcludeerd dat het voorliggende plan geen betekenisvolle aantasting kan veroorzaken van de kenmerken van speciale beschermingszones en

⁷ Zie artikel 1.4, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, dat mede kan worden geacht maatregelen in te houden in de zin van het genoemde artikel.

⁸ Verschillende aspecten van de artikelen 2 en 3 van de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden opgevat als dergelijke maatregelen en voorwaarden, die passen binnen de instandhoudingsdoelstellingen die zijn bepaald voor de desbetreffende speciale beschermingszone (habitatrichtlijngebied), die samenvalt met bepaalde delen van het plangebied. Zie daarover de toelichtingsnota, tekst (bijlage IIIa bij het ontworpen besluit), p. 9-11, 26-28, 35 en 70-72, nrs. 4.2, 5.1.2, 5.3 en 7.3.2, en ook nog de vermelding op p. 79, nr. 9.1, dat de tijdelijke bestemming tot natuurgebied van een deel van het bouwvrij agrarisch gebied nodig is “om negatieve milieu-impact op het lager gelegen habitatrichtlijngebied te vermijden”.

⁹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.3 en 2.4 van de stedenbouwkundige voorschriften en de vermelding in de toelichtingsnota, tekst, p. 72, nr. 7.4, dat “[g]elet op de specifieke stedenbouwkundige voorschriften die m.b.t. de waterbergingsfunctie van het gebied opgenomen 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”.

¹⁰ Zie artikel 12.2.1, 4°, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, alsook artikel 12.4.1 van hetzelfde decreet *juncto* artikel 13.4.1 van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014.

¹¹ Zie respectievelijk artikel 7 en de artikelen 8.1, 8.3, 8.4, 9 en 10 van de stedenbouwkundige voorschriften.

dus geen passende beoordeling vereist in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997.¹²

5. 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 plan¹³ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.¹⁴

Artikel 4.2.3, § 3, van hetzelfde decreet bepaalt het volgende:

“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.”

Er is een onderzoek tot milieueffectrapportage uitgevoerd, waarvan de conclusie – dat het voorliggende plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is – door de dienst Milieueffectrapportagebeheer van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op

¹² Zie het ontworpen besluit, aanhef, elfde verwijzing en zevende overweging, alsook de toelichtingsnota, tekst, p. 68-72, nr. 7.3.

¹³ 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.”

¹⁴ 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 april 2014 is goedgekeurd. Dat onderzoek tot milieueffectrapportage is opgenomen in de tekst van de toelichtingsnota bij het ontworpen besluit.¹⁵

6. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, VCRO¹⁶ 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 1995¹⁷ 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 heeft op 24 januari 2014 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹⁸

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, die is opgenomen in de toelichtingsnota.¹⁹

8. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 26 maart 2014 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, VCRO²⁰ advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.²¹

9. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.7 VCRO²² bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 en het openbaar onderzoek liep van 21 februari 2017

¹⁵ Zie het ontworpen besluit, aanhef, tiende verwijzing en zevende overweging, alsook de toelichtingsnota, tekst, p. 52-68, nr. 7.1.

¹⁶ Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

¹⁷ Zoals die paragraaf geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

¹⁸ Zie het ontworpen besluit, aanhef, twaalfde verwijzing en de toelichtingsnota, tekst, p. 68, nr. 7.2.

¹⁹ Zie het ontworpen besluit, aanhef, dertiende verwijzing en zesde overweging, alsook de toelichtingsnota, tekst, p. 72, nr. 7.4.

²⁰ Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

²¹ Zie het ontworpen besluit, aanhef, vijftiende verwijzing.

²² Zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

tot 21 april 2017.²³ Er zijn adviezen ingewonnen van bevoegde gemeenteraden en provincieraden.²⁴

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 de adviezen die bevoegde gemeenteraden en provincieraden hebben gegeven over het voorlopig vastgestelde ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

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 62.638/1 van de Raad van State, gegeven op 9 januari 2018, 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. In artikel 1, tweede en derde lid, van het ontwerp moeten de woorden “ontwerp van” telkens worden weggelaten.

Bijlage I – Grafisch plan

14. De nummering van de artikelen op het grafisch plan moet worden aangepast zodanig dat zij spoort met de nummering van de stedenbouwkundige voorschriften.

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerkingen

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

²³ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, zestiende en zeventiende verwijzing.

²⁴ Over het voorlopig vastgestelde ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zijn adviezen gegeven door de provincieraden van de provincies Oost- en West-Vlaanderen op respectievelijk 22 en 23 maart 2017 en door de gemeenteraden van de gemeenten Anzegem en Wortegem-Petegem op respectievelijk 28 maart en 13 april 2017.

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

Zo wordt bijvoorbeeld in de laatste zin van artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, inzake de aanwezigheid in agrarisch gebied van aan de landbouw verwante bedrijven, bepaald dat verwerking van producten is uitgesloten, met uitzondering van mestbehandeling en mestvergisting. Die zin strookt echter niet met de toelichting bij het voormelde artikel 1.2, waarin voor de bepalingen over de aan landbouw verwante bedrijven wordt vermeld dat “[l]okale toeleverende en verwerkende bedrijven met een ruimtelijk-functionele relatie met de landbouw (...) zijn (...) toegelaten als functiewijziging van bestaande gebouwen in het agrarisch gebied” en vervolgens een omschrijving wordt gegeven van die bedrijven die mede “de verwerking van landbouwproducten afkomstig van de landbouwactiviteiten in de omgeving” omvat.

16.1. Artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, VCRO²⁵ bepaalt dat het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden een ruimtelijk uitvoeringsplan van toepassing is, en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben. In het ontworpen besluit zijn het grafische 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, 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 ruimtelijk uitvoeringsplan 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 verordenende karakter van

²⁵ 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.

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 zijn opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften als zijnde van verordenende aard kunnen worden beschouwd.

16.2. Een voorbeeld daarvan in het voorliggende plan is de opgave in de toelichting bij de artikelen 3.1 en 4.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, van voorbeelden van binnen respectievelijk natuurgebied en bosgebied toegelaten gebouwen en constructies, 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 ondergeschikte functie als na te streven doelstelling,²⁷ wat met betrekking tot de voormelde artikelen niet het geval is.

17.1. Voorts geeft de tekst van een aantal stedenbouwkundige voorschriften ook blijk van onvoldoende interne of onderlinge samenhang.

17.2. Zo moet in het derde lid van artikel 10 van de stedenbouwkundige voorschriften kennelijk, gelet op de ruimere inhoud van dat artikel en zoals in het tweede lid ervan, worden geschreven “de cultuurhistorische of landschapsecologische waarde van de dreven” (niet: “ontginningswegen”).

17.3. De term “in principe” in de inleidende zin van het vierde lid van hetzelfde artikel komt niet voor in de vergelijkbare inleidende zin van het vierde lid van de artikelen 9, 11 en 12 van de stedenbouwkundige voorschriften en komt door de vaagheid ervan de rechtszekerheid niet ten goede. Voor zover die term in artikel 10, vierde lid, wordt behouden, dient hij minstens in de toelichting te worden verduidelijkt.

17.4. Voorts wordt niet ingezien waarom de opsomming in voormeld artikel 10, vierde lid, voor de te behouden cultuurhistorisch waardevolle dreven niet ook een onderdeel bevat over “het ontoegankelijk maken (...) en het plaatsen van afsluitingen”, zoals voor de te behouden cultuurhistorisch waardevolle trage wegen het geval is in het voor het overige gelijksoortige artikel 9, vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

17.5. Evenmin is duidelijk waarom in het tweede en vierde lid van artikel 11 van de stedenbouwkundige voorschriften enkel “landschappelijke waarde” wordt geschreven, terwijl in het derde lid van dat artikel wordt melding gemaakt van “landschappelijke en ecologische waarde”.

²⁶ Zie de desbetreffende vermeldingen in de toelichtingsnota, tekst, respectievelijk p. 79-80, in de rubriek “Toelichting bij de bepalingen m.b.t. natuur”, en p. 81, in de rubriek “Toelichting bij de bepalingen m.b.t. bos”.

²⁷ Vgl. 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.

17.6. Die laatste opmerking geldt ook voor enerzijds het tweede lid en anderzijds het derde en vierde lid van artikel 12 van de stedenbouwkundige voorschriften.

18. De redactie van de stedenbouwkundige voorschriften dient nog te worden nagezien.²⁸

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH

²⁸ Zo schrijve men in die stedenbouwkundige voorschriften:

- in artikel 2.1, derde lid, vijfde streepje, *in fine*, “afvalwaterzuiveringsinstallaties” (niet: “afvalwaterzuiveringsintallaties”);
- in artikel 2.3, tweede lid, “op de kadastrale percelen 539 g, 538 b en 537r” (niet: “op het kadastrale percelen 539 g, 538 b en 537r”);
- in artikel 5.3, tweede lid, tweede streepje, tweede zin, “Een beperkte uitbreiding kan enkel (...) of als ze gemotiveerd kan worden” (niet: “of gemotiveerd kan worden”);
- in artikel 11, vierde lid, vierde streepje, *in fine*, “die het morfologisch voorkomen van het talud kunnen aantasten” (niet: “aanpassen”; vgl. het onmiddellijk voorafgaande streepje).

In artikel 12 schrijve men in de begeleidende tekst bij de symboolaanduiding dat het een aanduiding betreft met een “lijnsymbool” (niet “puntsymbool”; zie trouwens het eerste lid van het artikel) en wordt het vierde lid, tweede streepje, beter opgesplitst in twee afzonderlijke streepjes, zoals in artikel 11, vierde lid, derde en vierde streepje, met behoud van wat zo-even is vermeld met betrekking tot het laatste van die streepjes.

Ook de redactie van de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften is overigens voor verbetering vatbaar: zie de toelichting bij artikel 2.1, derde lid, eerste streepje, van de stedenbouwkundige voorschriften, waarin het woord “herbouwen” ontbreekt en tweemaal het woord “uitbreiden” wordt gebruikt; verder kunnen ook nog correcties worden aangebracht in de toelichting bij de artikelen 5.2 (“voor zover de ruimtelijke samenhang en de landschappelijke en cultuurhistorische waarde van het gebied behouden blijven”) en 12 (“In de stedenbouwkundige voorschriften is opgenomen dat ze niet mogen worden rechtgetrokken en dat de natuurwaarden en het waterbergend vermogen niet verstoord of verminderd mogen worden. (...) De bepalingen zijn complementair aan de bepalingen m.b.t. waterbeheer zoals opgenomen in de voorschriften van de onderliggende bestemmingen (artikelen 1.3, 2.4 en 3.2).”