



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.114/1
van 5 april 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan 'Steenbakkerij Floren en Cie nv''

Op 7 maart 2018 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 ‘Steenbakkerij Floren en Cie nv’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, 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 5 april 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 ‘Steenbakkerij Floren en Cie nv’ definitief vast te stellen.

2.2. Het westelijke deel van het plangebied wordt aangeduid als een bedrijventerrein bestemd tot de verwerking van oppervlaktedelfstoffen (klei). De aard van de op dat terrein al dan niet toegelaten activiteiten en de voorwaarden waaronder de toelating in voorkomend geval geldt, worden omschreven (artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, die bij het ontworpen besluit zijn gevoegd als bijlage II). In overdruk wordt een buffer aangeduid tussen het bedrijf en de aangrenzende oostelijke en zuidelijke percelen, waarvan de aanleg nader wordt geregeld (artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het oostelijke deel van het plangebied wordt bestemd tot natuurgebied en in overdruk aangeduid als een Grote Eenheid Natuur (artikelen 2.1 en 2.2 respectievelijk 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Aan de noordelijke rand en over de hele breedte van het plangebied wordt met een symbolische aanduiding in overdruk een hoogspanningsleiding aangegeven (artikel 3 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), gelezen in samenhang 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’.¹

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

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’.

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 een gebiedsdeel in overdruk wordt 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

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften 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.⁶

VORMVEREISTEN

4. 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 plan⁷ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁸

² Zie inzonderheid artikel 1.2, zesde lid, tweede streepje, van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Zie artikel 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften en de daarbij horende aanduiding op het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit).

⁴ Zie artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, inzonderheid de inleidende zin van het eerste lid, waarbij het gebruik van de technieken van natuurtechnische milieubouw wordt opgelegd, en het tweede streepje van de opsomming in datzelfde lid met de toelichting erbij over het verbeteren van de verbindingsfunctie van waterlopen.

⁵ Zie artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁶ Zie de artikelen 1.2 en 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, in het licht van de vermeldingen in de aanhef van het ontworpen besluit “dat een watertoets is uitgevoerd; dat met het watersysteem rekening is gehouden bij de redactie van de stedenbouwkundige voorschriften” en gerelateerd aan het onderzoek tot milieueffectrapportage (bijlage VI bij het ontworpen besluit), p. 56, nr. 6.2.1, *in fine*, waar wordt vermeld dat verhardingen zoveel mogelijk dienen te worden vermeden en dat bij voorkeur dient te worden gewerkt met waterdoorlatende materialen.

⁷ 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

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.”

Het voorliggende plan sluit aan op de afgifte van een planologisch attest bij ministerieel besluit van 6 oktober 2016, dat bij het ontworpen besluit is gevoegd als bijlage V. Met het oog op de verkrijging van dat planologisch attest is een onderzoek tot milieueffectrapportage uitgevoerd, waarvan de conclusie – dat het voorgenomen 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 16 januari 2015 is goedgekeurd. Dat onderzoek tot milieueffectrapportage en die goedkeuringsbeslissing zijn bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage VI.⁹

Uit de laatstvermelde beslissing blijkt dat het onderzoek tot milieueffectrapportage uitgevoerd naar aanleiding van de aanvraag om het planologisch attest opnieuw kan worden gebruikt bij de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, op voorwaarde dat het voorgenomen plan niet wijzigt. Na te hebben vastgesteld dat die voorwaarde is vervuld, heeft de betrokken dienst dat bevestigd bij beslissing van 22 juni 2017.¹⁰

b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven.”

⁸ 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.”

⁹ Zie ook de toelichtingsnota, tekst, p. 39, nr. 7.1.

¹⁰ Zie het ontworpen besluit, aanhef, tiende lid.

5. Het plangebied ligt in de nabijheid van een speciale beschermingszone (habitatrichtlijngebied).¹¹ Omdat in het voormelde onderzoek tot milieueffectrapportage tot de bevinding is gekomen dat het voorgenomen plan geen betekenisvolle aantasting kan veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van die speciale beschermingszone is evenwel geen passende beoordeling uitgevoerd in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997.¹²

6. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, VCRO¹³ 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 1995¹⁴ 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 27 maart 2017 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹⁵

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.

8. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 24 mei 2017 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, VCRO¹⁶ advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.¹⁷

¹¹ Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 29, nr. 5.2, en kaart 3.

¹² Zie het ontworpen besluit, aanhef, twaalfde lid, en de toelichtingsnota, tekst, p. 39, nr. 7.1.

¹³ Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

¹⁴ Zoals die paragraaf geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

¹⁵ Zie het ontworpen besluit, aanhef, elfde lid, waar wel nog het woord “ruimtelijk” is in te voegen tussen het woord “een” en het woord “veiligheidsrapport”, en de toelichtingsnota, tekst, p. 39, nr. 7.2.

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

¹⁷ Zie het ontworpen besluit, aanhef, veertiende lid.

9. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.7 VCRO¹⁸ bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2017 en het openbaar onderzoek liep van 14 november 2017 tot 12 januari 2018.¹⁹ Er zijn adviezen aangevraagd van de bevoegde provincieraad en gemeenteraad.²⁰

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.

Artikel 1

11. Aangezien het ontworpen besluit strekt tot de definitieve vaststelling van het desbetreffende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moeten in artikel 1, tweede en derde lid, van dat besluit de woorden “ontwerp van” telkens worden weggelaten.

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 1

12. Ter wille van de rechtszekerheid worden de bepalingen betreffende de buffer het best consequent opgenomen in artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, zonder daaraan voorafgaande beschrijvende vermeldingen in verband met die buffer in de opsomming in het zesde lid van artikel 1.1. Die redactie vermijdt discrepanties tussen die artikelen van de ontworpen stedenbouwkundige voorschriften.²¹

¹⁸ Zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

¹⁹ Zie het ontworpen besluit, aanhef, vijftiende tot zeventiende lid. In het laatstvermelde lid moet het jaartal van de einddatum van het openbaar onderzoek worden gecorrigeerd (“2018” in plaats van “2017”).

²⁰ Die aanvragen hebben geleid tot een advies van de provincie Antwerpen, waarvan wordt melding gemaakt in het ontworpen besluit, aanhef, zeventiende en tweeëntwintigste lid, en tot een te laat gegeven advies van de gemeente Brecht.

²¹ In dat opzicht valt erop te wijzen dat in artikel 1.1, zesde lid, tweede streepje, van die voorschriften wordt melding gemaakt van de aanleg van “een minimaal 20m brede groenbuffer”, terwijl, luidens artikel 1.2, tweede lid, *in limine*, van dezelfde voorschriften, de breedte van de buffer wordt “vastgesteld op 20 meter”, zonder precisering dat het een minimale omvang betreft.

Artikel 2

13.1. Artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, VCRO²² bepaalt dat het grafisch 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 grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in respectievelijk bijlage I en II, 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 te worden 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 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.

13.2. Een voorbeeld daarvan in het voorliggende plan is de opgave van voorbeelden van binnen natuurgebied toegelaten gebouwen en constructies in de toelichting bij artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.²³ Die opgave vereist dat in het stedenbouwkundig voorschrift

²² 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.

²³ Zie de desbetreffende vermeldingen in de toelichtingsnota, tekst, p. 42, rechterkolom, derde en vierde lid.

zelf uitdrukking wordt gegeven aan het principe van de toelaatbaarheid van die gebouwen en constructies,²⁴ wat onvoldoende het geval is.

Artikel 3

14. Indien aan artikel 3 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.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

²⁴ Vgl. wat is bepaald voor “kleinschalige infrastructuur in functie van de sociale, educatieve en recreatieve functie” van het natuurgebied in artikel 2.1, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.