



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.586/1

van 3 juli 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan 'Golfterrein Witbos''

Op 9 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme 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 ‘Golfterrein Witbos’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 juli 2020. 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 Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2020.

*

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 “Golfterrein Witbos” definitief vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp). Het plangebied is opgenomen in het als bijlage I bij het ontworpen besluit gevoegde grafisch plan waarvoor een aantal stedenbouwkundige voorschriften wordt vastgesteld die zijn opgenomen als bijlage II bij het ontworpen besluit.

2.2. Het plangebied omvat het voormalig militair Kamp A gelegen op het grondgebied van de gemeenten Westerlo en Herentals. Met dit plan wordt de bestemmingswijziging van militair domein naar golfterrein doorgevoerd en wordt de bestemming van het bestaande golfterrein “Witbos” mogelijk gemaakt. Het plan omvat de bestemmingen “gebied voor golfterrein” (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften), en bosgebied (artikel 3). Daarnaast wordt in overdruk een zone voor natuurverweving (artikel 1.4) aangeduid, alsook een gebied voor lokale sporthal (artikel 2) en een zone voor gebouwen en verhardingen (artikel 1.5), een verbinding voor langzaam verkeer (artikel 4) en toegangswegen en ontsluiting voor autoverkeer (artikel 5).

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

Met toepassing van de voormelde bepaling van de VCRO 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 maart 2020 met zestig dagen verlengd. Ingevolge artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 2020 ‘tot uitvoering van artikel 5 van het decreet van 20 maart 2020 over

¹ Zoals dat artikel van de VRCO geldt vóór de vervanging ervan bij het 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. De overgangsbepalingen die ter uitvoering daarvan zijn aangenomen, 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 terecht ook melding gemaakt van voornoemd artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017.

maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, wat betreft ruimtelijke planning, complexe projecten, planmilieueffectrapportage en leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten' werd de termijn nogmaals met dertig 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, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, alsook op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu, en voor zover daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden of wordt verboden;²

- artikel 27, § 3, eerste lid, voor zover in het plan een gebiedsdeel in overdruk wordt aangeduid als natuurverwevingsgebied;³

- artikel 28, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften in het afgebakende natuurverwevingsgebied wordt voorzien in maatregelen om de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen, of in stimulerende maatregelen ten aanzien van eigenaars en grondgebruikers.⁴

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden geacht maatregelen te bevatten in het kader van de watertoets, vormt ook artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid', gecoördineerd op 15 juni 2018 rechtsgrond voor het ontworpen besluit.⁵

VORMVEREISTEN

4. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld in 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 plan⁶ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁷

² Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2, 1.4 en 3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Zie artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Zie artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁶ 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:

Artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 bepaalt onder meer het volgende:

“§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer:

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1 onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.”

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

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”.

⁷ 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”.

De dienst MER van het departement Omgeving keurde op 8 november 2018 het plan-MER goed.

Tevens bevat de toelichtingsnota de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, VCRO.⁸

5. Met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 is met betrekking tot het voorliggende plan de watertoets uitgevoerd, die is opgenomen in de toelichtingsnota.⁹

6. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, VCRO¹⁰ 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 1995¹¹ stelt de Vlaamse Regering de criteria vast op basis waarvan de administratie beslist of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport (VR) 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 de aanhef wordt onder de rubriek “vormvereisten” verwezen naar de VR-toets die op 19 april 2019 werd uitgevoerd en waaruit blijkt dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport niet vereist is.¹²

⁸ Zoals het geldt vóór 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 vóór 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; 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; (...)”.

⁹ Zie de tekst van de toelichtingsnota, p. 40 (punt 7.4).

¹⁰ Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

¹¹ Zoals die paragraaf geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

¹² Zie ook de toelichtingsnota p. 39-40 (punt 7.2).

7. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 23 januari 2019 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, VCRO¹³ advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.

8. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.7 VCRO¹⁴ bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2019 en het openbaar onderzoek liep van 16 juli 2019 tot en met 13 september 2019.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. 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. Dit houdt in dat:

1) de verwijzing na het eerste gedachtestreepje onder de rubriek “rechtsgronden” dient te luiden: “De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, zoals gewijzigd bij decreet van 18 november 2011;”;

2) de aanhef dient te worden aangevuld met een verwijzing naar:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 6 maart 2020 ‘houdende de verlenging van de termijn voor de definitieve vaststelling van het plan’;

- artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 2020 ‘tot uitvoering van artikel 5 van het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, wat betreft ruimtelijke planning, complexe projecten, planmilieueffectrapportage en leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten’;

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

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

3) de verwijzingen in de aanhef onder de rubriek “juridisch kader” naar het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ en het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, met vermelding van de rechtsgrond biedende bepalingen, dienen te worden ondergebracht onder de rubriek “rechtsgronden”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME