RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.253/1
van 29 oktober 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven – Herneming deelplan 4. Gemengd bedrijventerrein Stationsstraat – Rotselaar'’

‡LW-CJKVNDGBJ-HACFDVT‡

Op 1 oktober 2021 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 de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven – Herneming deelplan 4. Gemengd bedrijventerrein Stationsstraat – Rotselaar'’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 oktober 2021.

*

‡LW-CJKVNDGBJ-HACFDVT‡

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 Leuven – Herneming deelplan 4. Gemengd bedrijventerrein Stationsstraat-Rotselaar' definitief vast te stellen.

Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven" is definitief vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019. De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, heeft dat besluit gedeeltelijk vernietigd bij arrest nr. 250.251 van 30 maart 2021. Het thans voorgelegde ontwerpbesluit bevat de herneming, met gewijzigde inhoud, van het voornoemd gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor het deelgebied 4 "Gemengd bedrijventerrein Stationstraat – Rotselaar", dat het voorwerp is van het vernietigingsarrest.

2.2. Het plan stelt opnieuw de bestemmingen "gemengd bedrijventerrein" en "gebied voor spoorinfrastructuur" vast.[1]

Ten opzichte van het bij besluit van 28 juni 2019 vastgestelde plan wordt er bijkomend in een aanduiding in overdruk "buffer" in (een deel van) de noordwestelijke rand van het deelplan 4 voorzien.[2]

Daarnaast wordt in de stedenbouwkundige voorschriften van de overdruk "zone voor niet hinderlijke bedrijfsactiviteiten" (artikel 4.2) de concrete datum van het verval van deze zone geactualiseerd naar 12 augustus 2024.[3]

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)[4]

[1] Zie artikelen 4.1 en 4.6 van bijlage II: Stedenbouwkundige voorschriften bij het ontwerp.

[2] Zie artikel 4.3 van bijlage II: Stedenbouwkundige voorschriften en bijlage I: het grafisch plan.

[3] Zie artikel 4.2 van bijlage II: Stedenbouwkundige voorschriften.

[4] Zoals die bepaling 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'.

‡LW-CJKVNDGBJ-HACFDVT‡

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’ en met 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’.[5]

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;[6]

- 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 natuurlijke milieu van habitats, alsook elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, in een speciale beschermingszone, te vermijden.[7]

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.[8]

3.4. De verwijzing naar de speciale beschermingszone ‘BE24000014 Demervallei’ in het vijfde streepje van de aanhef, biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en hoort dan ook thuis onder de rubriek “motivering”, veeleer dan onder de rubriek “rechtsgronden”.

[5] Vanaf de betekening van het vernietigingsarrest nr. 250.251 van 30 maart 2021 beschikt de Vlaamse Regering over een nieuwe termijn van 180 dagen, voorzien in artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, VCRO, om het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vast te stellen (RvS 20 juni 2017, nr. 238.579, nv Huyzentruyt Development & investments, nr. 28). Overeenkomstig artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, VCRO (zoals dat artikel van de VCRO geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016) heeft de Vlaamse Regering de termijn voor de vaststelling van het voorliggende plan op 24 september 2021 evenwel met zestig dagen verlengd.

[6] Zie de artikelen 4.1.4, 4.1.9 en 4.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[7] Zie artikel 4.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[8] Zie bijvoorbeeld artikel 4.1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

‡LW-CJKVNDGBJ-HACFDVT‡

VORMVEREISTEN

4. Wat de naleving van de vormvereisten betreft, kan worden verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt in advies 66.194/1 van 21 juni 2019 over het ontwerp dat het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven'’ is geworden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Afgezien van de vervanging van de datum in artikel 4.2., zijn de stedenbouwkundige voorschriften ongewijzigd gebleven ten opzichte van de eerste definitieve vaststelling bij besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019.[9] Daarnaast werd op het grafische plan nu een buffer toegevoegd in de noordwestelijke rand van het deelplan 4 ter hoogte van de nog niet ontwikkelde delen.

Het onderzoek werd dan ook beperkt tot de rechtsgevolgen van het arrest van de Raad van State.

6. Bij arrest nr. 250.251 van 30 maart 2021 van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, werd het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven’ in zoverre het betrekking heeft op deelgebied 4 ‘Gemengd bedrijventerrein Stationstraat – Rotselaar’ vernietigd op basis van onder meer de volgende motivering:

> “(…)
>
> 5.3. De bevoegde overheid beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van het plan, doch moet wel ingevolge artikel 4.1.7 DABM rekening houden met de in het plan-MER gedetecteerde en onderzochte milieubelangen, en haar beslissing onder meer motiveren in het licht van die milieubeoordeling. Artikel 4.1.7 DABM bevat, enerzijds, een materiëlemotiveringsplicht, neergelegd in het eerste lid, met name de plicht om “rekening [te houden] met het goedgekeurde rapport […] en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht”, en, anderzijds, de in het tweede lid bedoelde formelemotiveringsverplichting.
>
> 5.4. Verzoekers verwijzen in hun kritiek naar het plan-MER (p. 555). De daarin opgenomen tabel, die deel uitmaakt van de synthese, bevat een overzicht van maatregelen/aanbevelingen voor het deelgebied 4 en de voorstellen tot doorwerking naar het gewestelijk RUP en op andere niveaus. Met betrekking tot de noodzakelijke maatregelen in verband met biotoopverlies (discipline fauna en flora) leest men daar:
>
> > ‘Danone GRB + stedelijke ontwikkeling: geen oppervlakte-inname binnen SBZ + behouden van een bufferstrook op de noordwestelijke rand aansluitend op (maar buiten) SBZ-H met een gemiddelde breedte van 20m en een minimale breedte van 15m.

[9] Deze bepalingen werden reeds onderzocht in voormeld advies 66.194/1.

‡LW-CJKVNDGBJ-HACFDVT‡

Vanuit de Passende Beoordeling wordt gesteld dat de voorgenomen ontwikkelingen welke overlappen met SBZ niet kunnen toegestaan worden, gezien er zich betekenisvolle negatieve effecten kunnen voordoen voor het betreffende SBZ-H.'

In de passende beoordeling (punt 6.2.1), die deel uitmaakt van het plan-MER, wordt met betrekking tot biotoopverlies/biotoopwijziging voor het deelplan 4 het volgende gesteld:

'• De inname van de bestaande vegetatie volgens Danone GRB + stedelijke ontwikkeling, betekent inname van bestaande waardevolle tot zeer waardevolle vegetatie binnen de SBZ-H 'Demervallei'.

De oppervlakte-inname binnen SBZ-H is relatief beperkt en aansluitend aan de bestaande site van Danone gelegen. Echter, inname van deze oppervlakte, betekent dat de goedgekeurde IHD's mogelijks niet gehaald kunnen worden, gezien er rechtstreekse inname is van een regionaal belangrijk biotoop en er een overlap is met de afgebakende zoekzones (zie verder). Ook hier zullen er randeffecten optreden ter hoogte van de gevrijwaarde habitats, waardoor uiteindelijk een grotere oppervlakte dan de rechtstreeks ingenomen zone negatief wordt beïnvloed.' (plan-MER, bijlage 4, p.21 van 31)

Met betrekking tot geluids- en lichtverstoring (punt 6.3.2) wordt gesteld:

'• De noordwestelijke hoek van Danone GRB + stedelijke ontwikkeling bestaat niet alleen zelf uit (zeer) waardevolle biotopen, maar grenst ook aan een relatief groot complex bestaande uit biologisch waardevolle tot zeer waardevolle biotopen. Dit complex kan dus mogelijks het leefgebied vormen van verstoringsgevoelige soorten. Door de mogelijke bijkomende ontwikkelingen in de noordwesthoek, zullen geluidsemissies tot verder in dit complex reiken, waardoor ze voor bijkomende verstoring kunnen zorgen. De effecten kunnen beperkt worden door het voorzien van een bufferstrook ter hoogte van de nog niet ontwikkelde delen met een gemiddelde breedte van minstens 20m en een minimale breedte van 15m.' (plan-MER, bijlage 4, p.25 van 31)

De conclusie van de passende beoordeling (punt 8) luidt:

'Door te voeren milderende maatregelen

• Danone GRB + stedelijke ontwikkeling: vrijwaren van de oppervlakte binnen SBZ-H en behouden van een bufferstrook op de noordwestelijke rand aansluitend op (maar buiten) het SBZ-H, met een gemiddelde breedte van 20m en een minimale breedte van 15m.' (plan-MER, bijlage 4, p.28 van 31)

In de toelichtingsnota bij het bestreden gewestelijk RUP wordt gesteld dat ter hoogte van de SBZ een bufferzone voorzien wordt van 20 m breed.

In het bestreden besluit leest men:

'Overwegende dat in sommige bezwaren, adviezen en opmerkingen wordt aangehaald dat de uitbreiding gevolgen heeft voor de aanwezige fauna en tot het kappen van een grote diversiteit aan boomsoorten; dat ook [door] een eventuele omleiding van het verkeer via deze zone [er] nog meer gevolgen zullen zijn voor de fauna en flora en voor de buurtbewoners; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat met de herbestemming geen oppervlakte-inname gebeurt binnen de Speciale Beschermingszone en dat een bufferstrook op de noordwestelijke rand aansluitend op deze Speciale Beschermingszone wordt voorzien met een gemiddelde breedte van 20 meter; dat

‡LW-CJKVNDGBJ-HACFDVT‡

deze voorwaarden zijn doorvertaald in het verordenend grafisch plan; dat in het plan-MER wordt aangegeven dat de inname van dit deelgebied twee biologisch waardevolle verruigde graslanden en een waardevolle loofhoutaanplant omvat en dat de inname van deze elementen beperkt negatief wordt beoordeeld, waarvoor geen milderende maatregelen worden geformuleerd; dat het in het kader van het bosdecreet noodzakelijk zal zijn om in een latere fase de oppervlakte aan bos die effectief verdwijnt, te compenseren; dat deze compensatie verloopt via de vergunningverlening zoals bepaald in het Bosdecreet en niet dient vertaald in voorliggend GRUP; dat deze bezwaren, opmerkingen en adviezen derhalve geen aanleiding geven tot aanpassingen aan het plan.'

5.5. Anders dan wordt voorgehouden in het bestreden besluit wordt niet in een bufferstrook aan de noordwestelijke rand van het deelplan 4 voorzien. Het bestreden besluit schendt aldus artikel 4.1.7 DABM. Verweersters betoog dat de SBZ-H niet rechtstreeks aansluit op de grens van het deelgebied 4 aangezien de Astridlaan ertussen gelegen is, doet niet anders besluiten."

7. In het ontworpen besluit wordt de hierboven vermelde overweging, waarin verwezen wordt naar het behouden van een bufferstrook op de noordwestelijke rand aansluitend op de speciale beschermingszone met een gemiddelde breedte van 20 meter, hernomen. Anders dan het geval was in het door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, vernietigde gedeelte van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019, strookt het verordenend plan, opgenomen als bijlage I bij het ontworpen besluit, nu wel met voormelde overweging. Zowel uit de toelichtingsnota als het grafisch plan blijkt dat thans effectief in een bufferstrook van 20 meter wordt voorzien in de noordwestelijke rand van het deelplan 4 ter hoogte van de nog niet ontwikkelde delen.[10]

Aldus lijkt te kunnen worden aangenomen, op grond van de gegevens waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt, dat wordt tegemoetgekomen aan de bezwaren die in het voornoemde arrest van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, zijn geopperd. Het zal echter in voorkomend geval aan deze laatste toekomen om hierover uitspraak te doen.

[10] Zie bijlage I: het grafisch plan en bijlage IIIa: de Toelichtingsnota - tekst p. 42.

‡LW-CJKVNDGBJ-HACFDVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. 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:

- in het eerste streepje dient verwezen te worden naar artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, VCRO in plaats van artikel 2.2.10, § 7;

- het vijfde streepje dient te worden weggelaten.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-CJKVNDGBJ-HACFDVT‡