RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.924/16
van 15 december 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'GEN-spoor (L124) en fietssnelweg (F207) te Linkebeek en Sint-Genesius-Rode'’

‡LW-BFMXPAAFE-HEJCEQW‡

Op 20 november 2023 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 'GEN-spoor (L124) en fietssnelweg (F207) te Linkebeek en Sint-Genesius-Rode’’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 12 december 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, staatsraad, voorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2023.

*

‡LW-BFMXPAAFE-HEJCEQW‡

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "GEN-spoor (L124) en fietssnelweg (F207) te Linkebeek en Sint-Genesius-Rode" definitief vast te stellen.

Het plan bevat een zone voor spoorinfrastructuur (artikel 1). In overdruk wordt een gebied voor landschappelijke en functionele inpassing van de infrastructuur aangeduid (artikel 2) evenals (indicatief) een fietssnelweg (artikel 3), een ontsluiting voor lokaal gemotoriseerd verkeer (artikel 4) en een ecologische verbinding (artikel 5).

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Voor de ontworpen regeling wordt in beginsel rechtsgrond ontleend aan artikel 2.2.10, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

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, zij het dat die termijn – zoals gebeurd is bij dit ontwerp – kan worden verlengd.

4. Daarnaast vindt het ontworpen besluit ook rechtsgrond in artikel 13, §§ 1 en 3, van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' (hierna: het decreet Natuurbehoud) 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.[1]

5. Aangezien de stedenbouwkundige voorschriften ook maatregelen te bevatten in het kader van de watertoets, vormt ook artikel 1.3.1.1[2], § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003

[1] Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2, 2.1, 2.2, 3.1 en 5.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[2] De gemachtigde bevestigde dat in de aanhef verkeerdelijk wordt verwezen naar artikel 1.3.11 van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018'.

‡LW-BFMXPAAFE-HEJCEQW‡

‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’, rechtsgrond voor het ontworpen besluit.[3]

6. Het in de aanhef vermelde artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet Natuurbehoud bepaalt dat elke Grote Eenheid Natuur (hierna: GEN) of Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (hierna: GENO) die de Vlaamse Regering in overdruk afbakent overeenkomstig de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, van rechtswege wordt beschouwd als een GEN of GENO in de zin van dit decreet.

De gemachtigde bevestigde dat in het plangebied geen GEN noch GENO in overdruk wordt afgebakend. Hij stelde nog: “De stedenbouwkundige voorschriften bevatten wel bepalingen, bijvoorbeeld in artikel 1 en artikel 5 die gericht zijn op het behoud en de versterking van natuurwaarden in bestaande natuurgebieden.” Voor deze bepalingen kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 13 van het decreet Natuurbehoud.

De verwijzing naar artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet Natuurbehoud moet worden weggelaten.

7. Het in de aanhef aangehaalde artikel 18 van het decreet Natuurbehoud bepaalt dat de administratieve overheid, binnen haar bevoegdheden, in het Vlaams Ecologisch Netwerk (hierna: VEN) een beheer voert van de waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur behoort.

De gemachtigde bevestigde dat in het plangebied geen VEN-gebieden voorkomen. Hij stelde nog: “De stedenbouwkundige voorschriften bevatten, algemeen voor het plangebied, maatregelen in zake waterbeheer en droogte. Die zijn evenwel niet specifiek gericht op VEN-gebieden.”

De verwijzing naar artikel 18 van het decreet Natuurbehoud moet worden weggelaten.

8. Hetzelfde geldt voor artikel 25, § 1, van het decreet Natuurbehoud. Op grond van deze bepaling neemt de administratieve overheid, binnen haar bevoegdheden, de nodige maatregelen om in GEN, bij voorrang ten opzichte van de andere functies in het gebied, en in GENO, rekening houdend met de overige functies in het gebied, de natuur en het natuurlijk milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen.

De gemachtigde bevestigde opnieuw dat in het plangebied geen GEN- of GENO-gebieden voorkomen. Hij stelde nog: “De stedenbouwkundige voorschriften bevatten, algemeen voor het plangebied, maatregelen in zake behoud van natuurwaarden. Die zijn evenwel niet specifiek gericht op GEN-gebieden.”

[3] Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2, 2.1 en 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

‡LW-BFMXPAAFE-HEJCEQW‡

De verwijzing naar artikel 25, § 1, van het decreet Natuurbehoud moet derhalve worden weggelaten.

9. Artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet Natuurbehoud bepaalt dat elk natuurverwevingsgebied dat de Vlaamse regering in overdruk afbakent overeenkomstig de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, van rechtswege wordt beschouwd als natuurverwevingsgebied in de zin van dit decreet.

De gemachtigde bevestigde dat in het plangebied geen gebieden voorkomen aangeduid als Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (hierna: IVON). Hij stelde nog: "De stedenbouwkundige voorschriften bevatten, algemeen voor het plangebied, maatregelen in zake behoud van natuurwaarden. Die zijn evenwel niet specifiek gericht op IVON-gebieden."

De verwijzing naar artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet Natuurbehoud moet derhalve worden weggelaten.

10. Artikel 28 van het decreet Natuurbehoud bepaalt dat in de natuurverwevingsgebieden de administratieve overheid ertoe is gehouden, binnen haar bevoegdheden, de nodige maatregelen te nemen om, zonder dat dit disproportionele gevolgen heeft voor de overige functies in het gebied, de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen.

De gemachtigde bevestigde dat in het plangebied geen natuurverwevingsgebied wordt aangeduid. Ook deze bepaling dient te worden weggelaten in de aanhef.

11. Artikel 36*ter*, § 1, van het decreet Natuurbehoud betreft maatregelen *in* de zogenaamde speciale beschermingszones[4].

De gemachtigde bevestigde dat het plangebied geen van de bedoelde gebieden bevat. Hij stelde nog:

> "Het is correct dat in het voorgelegde GRUP speciale beschermingszones omvat. Het plangebied overlapt wel met een invloedsgebied (60m) van een Natura 2000-gebied op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met name 'Bosgebieden en open gebieden in het zuiden van het Brussels Gewest.'

[4] Artikel 2, 43°, van het decreet Natuurbehoud bakent de speciale beschermingszone af als volgt:
" a) een gebied, aangewezen door de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 4 van de Vogelrichtlijn;
b) een gebied, aangewezen door het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of een andere lidstaat van de Europese Unie met toepassing van artikel 4 van de Vogelrichtlijn;
c) een gebied, aangewezen door de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, of, in afwachting van die aanwijzing, een gebied dat met toepassing van de Habitatrichtlijn door de Vlaamse Regering definitief is vastgesteld met toepassing van artikel 36*bis*, § 6, van dit decreet of dat geacht wordt definitief te zijn vastgesteld met toepassing van artikel 36*bis*, § 12, van dit decreet;
d) een gebied, aangewezen door het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of door een andere lidstaat van de Europese Unie met toepassing van artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn of, in afwachting van die aanwijzing, een gebied dat voorgesteld is door één van beide gewesten of door een andere lidstaat, met toepassing van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, dat door de Europese Commissie van communautair belang is verklaard met toepassing van artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn;".

‡LW-BFMXPAAFE-HEJCEQW‡

De stedenbouwkundige voorschriften bevatten wel bepalingen, bijvoorbeeld in artikel 1 en artikel 5 die gericht zijn op het behoud en de versterking van natuurwaarden in bestaande natuurgebieden. Het gaat om SBZ-gebieden *buiten* het plangebied, maar in de nabijheid van het plangebied. Deze bepalingen hebben bijvoorbeeld betrekking op het realiseren van ecologische verbindingen (artikel 5). Ze werden beoordeeld als een onderdeel van het planvoornemen in het plan-MER en de passende beoordeling. In dat onderzoek werd geconcludeerd dat, mits het verankeren van deze maatregelen kan besloten worden dat er geen significante impact wordt vastgesteld op deze gebieden. De impact op het Natura 2000-gebied op het grondgebied van Brussel werd in deze beoordeling betrokken. Meer specifiek gaat het om maatregelen in zake lichtverstrooiing."

Voor zover maatregelen worden bedoeld die gericht zijn op speciale beschermingszones in de nabijheid van het plangebied, kan geen rechtsgrond worden gevonden in het vermelde artikel 36*ter*, § 1, van het decreet Natuurbehoud, maar wel in de andere aangeduide onderdelen van deze bepaling, met name de paragrafen 2 en 4. Ook de verwijzing in de aanhef naar artikel 36*ter*, § 1, van het decreet Natuurbehoud moet dus worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

12. 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' (hierna: DABM).

Uit artikel 4.2.1, eerste lid, van het DABM volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma's) van toepassing zijn op ieder plan[5] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project[6].

Artikel 4.2.3 van het DABM 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.

[5] In artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het DABM 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 gemeentelijk 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."

[6] Krachtens artikel 4.1.1, § 1, 5°, van het DABM 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-BFMXPAAFE-HEJCEQW‡

§ 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 in een gemeentelijk of provinciaal plannings- of programma-initiatief, 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 in een gemeentelijk of provinciaal plannings- of programma-initiatief 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.

Het plan-MER is bij het ontwerp gevoegd (bijlage V).

13. Luidens artikel 2.2.10, § 5, tweede lid, van de VCRO beoordeelt de bevoegde dienst voor milieueffectrapportage voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan de kwaliteit van het planmilieueffectrapport.

De kwaliteitsbeoordeling van het plan-MER gebeurde op 31 augustus 2023 en werd bij de stukken van het dossier gevoegd.

14. Luidens artikel 4.4.1, § 2, van het DABM 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'.

Voor het voorliggende plan werd op 12 februari 2019 beslist dat geen ruimtelijk veiligheidsrapport nodig is. Het stuk waaruit dit blijkt is gevoegd bij het dossier.

‡LW-BFMXPAAFE-HEJCEQW‡

15. Met toepassing van artikel 1.3.1.1, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 is met betrekking tot het voorliggende plan de watertoets uitgevoerd, die is geïntegreerd in het plan-MER.

16. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.10 van de VCRO bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2023, het openbaar onderzoek liep van 7 februari 2023 tot en met 7 april 2023 en de Vlaamse Regering besliste op 22 september 2023 de termijn om over te gaan tot definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘GEN-spoor (L124) en fietssnelweg (F207) te Linkebeek en Sint-Genesius-Rode’ te verlengen met zestig dagen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

17. De rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp moet worden aangepast overeenkomstig het advies met betrekking tot de rechtsgrond ervan.

De rubriek “Vormvereisten” in de aanhef van het ontwerp moet worden aangevuld met de beslissing van de Vlaamse Regering om de termijn om over te gaan tot definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “GEN-spoor (L124) en fietssnelweg (F207) te Linkebeek en Sint-Genesius-Rode” te verlengen met zestig dagen.

VERORDENENDE STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN

Algemene opmerking

18. Artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, van de VCRO 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 ontwerp zijn het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in respectievelijk bijlage I en II ervan, welke in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, overeenkomstig voornoemd artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, als “normatieve delen” worden omschreven. De toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften heeft daarentegen geen verordenende kracht. In het ontwerp is die toelichting opgenomen in een “toelichtingsnota” (bijlage IIIa), die in artikel 1, derde lid, van het ontwerp 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.

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

‡LW-BFMXPAAFE-HEJCEQW‡

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.

Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op de volgende stedenbouwkundige voorschriften:

- artikel 2.1: de toelichting bij dit voorschrift stelt dat bij de eventuele effecten op het grondwater ook de onrechtstreekse effecten zoals wijzigingen van waardevolle habitats en vegetaties door een gewijzigde grondwaterstand worden begrepen;
- artikel 5.1: in dit voorschrift wordt gesteld dat het niet de bedoeling is dat landbouwvoertuigen gebruik maken van de ecopassages.

De voorgaande bepalingen lijken bedoeld om een verordenend karakter te hebben en dienen te worden opgenomen in de tekst zelf van de respectievelijke verordenende stedenbouwkundige voorschriften. De stellers van het ontwerp moeten het ontwerp op dit punt aan een bijkomend onderzoek onderwerpen.

Bijzondere opmerking

Artikelen 2.1 en 3.1

19. De gemachtigde bevestigde dat de toelichting bij artikel 2.1 over de ‘technieken van voor zover ruimtelijk gewenst en technisch haalbare milieubouw’ betrekking heeft op artikel 3.1 (laatste alinea). Dit moet worden rechtgezet.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Pierre LEFRANC

‡LW-BFMXPAAFE-HEJCEQW‡