



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.262/16
van 24 januari 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Nelissen Steenfabrieken NV'’

Op 27 december 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 van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Nelissen Steenfabrieken NV’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 16 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 januari 2024.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Nelissen Steenfabrieken NV’ definitief vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp).

Het plan bevat een gebied voor de verwerking van oppervlaktedelfstoffen, met in overdruk een ontsluitingsweg, een buffer en een nabestemming bouwvrij agrarisch gebied (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften in bijlage II bij het ontwerp). Er wordt tevens een bouwvrij agrarisch gebied aangeduid, met in overdruk reservatiedienstbaarheidsgebieden voor waterwegen (artikel 2).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp, alsook voor bijlage I (“Verordenend grafisch plan”) en bijlage II (“Verordenende stedenbouwkundige voorschriften”), wordt in beginsel geboden door artikel 2.2.10, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Overeenkomstig die bepaling 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.

3.2. Daarnaast vindt het ontwerp bijkomend rechtsgrond in artikel 13, §§ 1 en 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: decreet Natuurbehoud) in zoverre 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

3.3. Aangezien de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden geacht maatregelen te bevatten in het kader van de watertoets,² 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.

¹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.1, 1.3, 1.4 en 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

² Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.1, 1.3, 1.4 en 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

3.4. Het ontwerp zoekt ook rechtsgrond in artikel 36ter, § 1, van het decreet Natuurbehoud. Deze bepaling betreft maatregelen in de zogenaamde speciale beschermingszones.³

De gemachtigde bevestigde dat het plangebied geen van de bedoelde gebieden bevat.

De verwijzing naar die bepaling moet dan ook worden weggelaten uit de aanhef.

3.5. In zoverre de artikelen 1.4, waterbeheer en groene infrastructuur, derde lid, en 2.1, waterbeheer en groene infrastructuur, derde lid, van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften in bijlage II van het ontwerp, bepalen dat handelingen in functie van het wijzigen van de waterhuishouding van het gebied slechts kunnen toegelaten worden indien via een passende beoordeling aangetoond is dat deze handelingen geen betekenisvolle aantasting van de soorten en habitats van speciale beschermingszones kunnen veroorzaken en de realisatie van Natura 2000-doelen niet onmogelijk maken, vindt het ontwerp ook rechtsgrond in artikel 36ter, § 2, van het decreet Natuurbehoud. Deze bepaling betreft immers maatregelen die, ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, nadelige gevolgen in speciale beschermingszones vermijden.

VORMVEREISTEN

4.1. 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).

³ Artikel 2, 43°, van het decreet Natuurbehoud definieert een speciale beschermingszone 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 36bis, § 6, van dit decreet of dat geacht wordt definitief te zijn vastgesteld met toepassing van artikel 36bis, § 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;”.

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 plan⁴ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁵

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.

§ 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.”

⁴ 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”.

⁵ 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 hervorgund 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”.

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).

4.2. 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 plan-MER.

Het team Omgevingseffecten van het Departement Omgeving heeft als lid van het planteam de kwaliteit van de geïntegreerde milieubeoordeling gewaarborgd.

4.3. 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’.

De dienst Veiligheidsrapportering van het departement Omgeving heeft op 16 april 2021 beslist dat geen ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt.

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

4.5. 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 gebeurde bij een besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2023, het openbaar onderzoek liep van 7 maart 2023 tot en met 7 mei 2023 en de Vlaamse Regering besliste op 13 oktober 2023 om de termijn om over te gaan tot definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Nelissen Steenfabrieken NV’ te verlengen met zestig dagen. Die termijn wordt tijdens de adviesprocedure voor de Raad van State geschorst.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef moet worden aangepast overeenkomstig hetgeen is uiteengezet in de opmerking 3.4.

Bijlage II

Algemene opmerking

6. 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, die in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, overeenkomstig voornoemd artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, van de VCRO 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.

Er moet evenwel worden vastgesteld 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.

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

- artikelen 1.4 en 2.1 met betrekking tot (nabestemming) bouwvrij agrarisch gebied: de toelichting bij deze stedenbouwkundige voorschriften stelt dat “een aantal constructies zijn vrijgesteld van omgevingsvergunning en derhalve toegelaten in het bouwvrij agrarisch gebied (art. 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010⁶). Het gaat o.a. over constructies voor de teelt of bescherming van landbouwgewassen (bv. plastic tunnels, roterend luchtmengetoestel of netten tegen hagelschade ...); open afsluitingen, schuilhokken voor weidedieren ... Serres en stallen behoren tot de niet-toegelaten constructies. Schuilhokken zijn eenvoudige en verwijderbare constructies met één zijde (deels) open. Een stalling daarentegen is, anders dan een schuilhok, een omsloten en overdekte ruimte, een houten of stenen gebouw dat dient tot verblijf van weidedieren en waarin één of meerdere van die dieren tijdelijk of permanent kunnen verblijven en/of gehuisvest worden”.

- artikel 2.1: met betrekking tot de installaties voor de productie van hernieuwbare energie dienen de mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd. In de toelichting wordt bepaald dat de afwegingselementen en randvoorwaarden die behandeld moeten worden in de lokalisatienota, meer in detail worden omschreven in de omzendbrief over het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines. De gemachtigde liet weten dat deze omzendbrief is terug te

⁶ Lees: hoofdstuk 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is’.

vinden op <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/omzendbrief-omv20231-afwegingskader-en-randvoorwaarden-voor-de-oprichting-van-windturbines>.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC