



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.543/1
van 15 december 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Regionaalstedelijk gebied Mechelen'’

Op 17 november 2022 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 ‘Regionaalstedelijk gebied Mechelen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2022.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Regionaalstedelijk gebied Mechelen” definitief vast te stellen.

3.1. Voor de ontworpen regeling wordt in beginsel rechtsgrond ontleend aan artikel 2.2.10, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), op grond waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vaststelt binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek.

3.2. 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’ 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

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.²

3.4. Het ontworpen besluit vindt ook rechtsgrond in artikel 4.1.9 van het onroerenderfgoeddecreet voor zover in de stedenbouwkundige voorschriften bepalingen worden opgenomen om te voldoen aan de zorgplicht die met betrekking tot geïnventariseerd erfgoed op de administratieve overheid rust.³

3.5. Aangezien het ontwerp bepaalt dat een recht van voorkoop van toepassing is voor bepaalde percelen,⁴ biedt ook artikel 2.4.1 VCRO rechtsgrond voor het ontwerp.

¹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.1, 2.1, 4.1, 5.4, 7.2, 8.1 en 11.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

² Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.1.3, 1.2.3, 2.1.3 en 2.2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Zie artikel 1.1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Zie de artikelen 1.1.6, 2.1.4, 2.2.4, 4.1.3, 7.2.3 en 10.3.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

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’.

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 plan⁵ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁶

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 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.

⁵ 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 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 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”.

§ 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).

4.2. Luidens artikel 2.2.10, § 5, tweede lid, 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 door het Team MER is in bijlage bij het plan-MER gevoegd.

5.1. Luidens artikel 4.4.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 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 een ruimtelijk veiligheidsrapport opgemaakt, dat bij het ontwerp is gevoegd (bijlage VI).

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

De kwaliteitsbeoordeling van het ruimtelijk veiligheidsrapport door het Team Externe Veiligheid is in bijlage bij het ruimtelijk veiligheidsrapport gevoegd.

6. Met toepassing van artikel 1.3.1.1, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’, is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd, die is geïntegreerd in het plan-MER.

7. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 21 oktober 2020 op grond van artikel 2.2.7, § 2, 1°, VCRO advies uitgebracht over de startnota voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Regionaalstedelijk gebied Mechelen’.

8. 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 1 april 2022 en het openbaar onderzoek liep van 2 mei 2022 tot en met 30 juni 2022.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat onder de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het te nemen besluit de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen dient te worden aangepast.

BIJLAGE II – STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN

Algemene opmerking

10. Artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, 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 ontworpen besluit zijn het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in respectievelijk bijlage I en II ervan, welke in artikel 1, tweede lid, van het ontworpen besluit, 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 ontworpen besluit is die toelichting opgenomen in een “toelichtingsnota” (bijlage IIIa), 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.

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.

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

- artikel 1.1.5: de toelichting bij dit artikel somt enkele handelingen op die de landschappelijke contextwaarde van de site in het gedrang brengen en “in principe”

niet zijn toegelaten. Indien het de bedoeling is deze handelingen binnen de aangeduide zone te verbieden, dient dit uitdrukkelijk in de tekst van artikel 1.1.5 te worden opgenomen. De zinsnede “in principe” dient daarbij te worden weggelaten;

- artikel 2.4.1: de toelichting bij dit artikel stelt dat infrastructuur voor hoogdynamische dagrecreatie, verblijfsrecreatie of horeca is uitgesloten. Dit dient in de tekst zelf van het stedenbouwkundige voorschrift te worden bepaald. (dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 1.2.2, 3.1.1 en 8.2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften);⁷
- artikel 7.1.3: de toelichting stelt in verband met de toepassing van de parkeernormen opgenomen in dit artikel: “Indien een (gemeentelijke) verordening van toepassing is waarin parkeernormen zijn opgenomen, dan zijn deze normen van toepassing indien ze strenger zijn dan de bepalingen uit voorliggend GRUP”.

Deze bepaling dient in de tekst van het stedenbouwkundig voorschrift zelf te worden opgenomen, en niet in de toelichting (dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 8.3.4, 9.1.3, 10.1.3 en 10.5.3 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Bijzondere opmerking

Artikel 6.1.1

11. De laatste zin van het eerste lid en het tweede lid van dit stedenbouwkundig voorschrift lijken tegenstrijdige voorschriften in te houden in verband met de toelaatbaarheid van complementaire voorzieningen. Zo stelt het eerste lid dat “complementaire kleinschalige voorzieningen” toegelaten zijn “op voorwaarde dat ze maximaal 5% van de gebouwenoppervlakte uitmaken”, terwijl het tweede lid bepaalt dat complementaire voorzieningen “inherent aan het functioneren van het bedrijventerrein” zijn toegelaten. Dit moet worden verduidelijkt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁷ Merk op dat dit in andere stedenbouwkundige voorschriften van het plan wel uitdrukkelijk in het voorschrift zelf wordt bepaald (bv. de artikelen 1.1.1 en 7.3.1).