



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.235/16
van 20 december 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Forensisch Psychiatrisch Centrum voor langverblijf in Aalst''

Op 25 november 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw 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 'Forensisch Psychiatrisch Centrum voor langverblijf in Aalst’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 17 december 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Forensisch Psychiatrisch Centrum voor langverblijf in Aalst’ definitief vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp).

Het doel van het plan is in Aalst een locatie te voorzien voor de ontwikkeling van een forensisch psychiatrisch centrum voor langverblijf met een capaciteit van 180 plaatsen. De bestemming van de gekozen locatie wordt gewijzigd van industriegebied naar gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften) met symbolische aanduiding ‘hoofdtoegang’ en ‘bijkomende toegang voor hulpdiensten’ en in overdruk ‘landschappelijk en functionele inpassing’, een symbolische aanduiding ‘verbinding voor langzaam verkeer’ (artikel 2), parkgebied (artikel 3) en gebied voor weginfrastructuur (artikel 4).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp, alsook voor bijlage I (“het grafisch plan”) en bijlage II (“de stedenbouwkundige voorschriften bij het grafisch plan”), 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 kan worden verlengd.

3.2. Aangezien de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,¹ 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.

3.3. Naast de in de aanhef onder de rubriek “Rechtsgronden” vermelde bepalingen, vinden artikel 1 van het ontwerp en de voormelde bijlagen I en II 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

¹ Zie de artikelen 1.2 en 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

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

VORMVEREISTEN

4.1. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed heeft op 23 maart 2022 advies gegeven over de startnota voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Forensisch Psychiatrisch Centrum voor langverblijf in Aalst’.

4.2. Het plangebied is gelegen nabij een speciale beschermingszone³ en een VEN-gebied⁴.

Op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet Natuurbehoud moet een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat het plan direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie, worden onderworpen aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

Op grond van artikel 26bis van hetzelfde decreet geldt een verscherpte natuurtoets voor VEN-gebieden, waarbij geen toestemming kan worden gegeven voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.

Het Agentschap Natuur en Bos keurde de passende beoordeling en de verscherpte natuurtoets, die deel uitmaken van het plan-MER, goed op 25 november 2023.

4.3 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).

² Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2 (maatregelen om lichthinder naar omliggende natuur en vleermuispopulaties te voorkomen), 1.5 (ondersteunen en versterken van de ecologische kwaliteit van de Wellemersers), 3.1 (natuurbehoud als nevensgeschikte functie) en 3.3 (beperking van de verlichting om de ecologische impact op de aangrenzende gebieden te vermijden) van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Artikel 2, 43°, van het decreet Natuurbehoud.

⁴ Artikelen 2, 23°, en 17, § 1, van het decreet Natuurbehoud.

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 plan⁵ 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.

§ 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.

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”.

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 is onderworpen aan de plan-MER-plicht.

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

4.4 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.

Het team Omgevingseffecten van het Departement Omgeving heeft op 1 mei 2024 de kwaliteit van het planmilieueffectrapport gewaarborgd.

4.5. 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’.

Op 17 november 2021 en 6 december 2021 besliste het team Externe Veiligheid van het Departement Omgeving dat er geen aanzienlijke effecten op het vlak van externe veiligheid verwacht worden en dat geen ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt.

4.6. 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.

4.7. 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 19 januari 2024 en het openbaar onderzoek liep van 6 februari 2024 tot en met 5 april 2024. Op 21 juni 2024 besliste de Vlaamse Regering de termijn voor de definitieve vaststelling te verlengen met zestig dagen. De termijn om over te gaan tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt tijdens de adviesprocedure voor de Raad van State geschorst.

ALGEMENE OPMERKING

5.1. 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 met tekstuele toelichting” (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 moet 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.

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

- Artikel 1.2: beperken van lichthinder: in de toelichting wordt gesteld dat bij naar beneden gerichte verlichting de lichtsterkte in gewone situaties 20 lux bedraagt en deze enkel in noodsituaties wordt verhoogd naar 100 lux;
- Artikel 1.5: de toelichting stelt dat de bestaande laanbeplanting van plataan en eik aan de oostrand, langs de Dr. Carlierlaan, integraal wordt behouden en aangevuld met verschillende lagen groen in de vorm van schermen.

5.3. In zoverre aan de toelichting bij een stedenbouwkundig voorschrift een normatieve en geen verklarende draagwijdte moet worden toegeschreven, dient deze verwerkt te worden in het stedenbouwkundig voorschrift zelf. Het ontwerp dient in dat opzicht aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Conform opmerking 3.3 met betrekking tot de rechtsgrond, moet de rubriek “Rechtsgronden” worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 13, §§ 1 en 3, van het decreet Natuurbehoud.

Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 1.2

7. Met betrekking tot het waterbergend vermogen stelt artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften dat compensatie kan gebeuren “binnen de zones 1 en 3”. Het is niet duidelijk welke zones hiermee worden bedoeld. Indien het de bedoeling is te verwijzen naar

het gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen” (artikel 1) en parkgebied (artikel 3) wordt dit het best ook zo tot uitdrukking gebracht.

Artikel 1.3

8. In de toelichting bij artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften staat:

“Om impact van ondergrondse lagen op de grondwaterstromingsgevoelige vegetatie in de Wellemeersen te voorkomen, wordt in de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen dat de invloedstraal ter hoogte van de kwetsbare vegetaties beperkt moet worden (bijvoorbeeld door aangepaste bemalingstechnieken, een bemalingsstudie die aantoont dat de invloedstraal beperkt is, inrichting van de ondergrondse bouwlagen op maximale afstand van kwetsbare zones, ...)”

Deze maatregelen werden niet vertaald in de stedenbouwkundige voorschriften. De tekst van de stedenbouwkundige voorschriften dient op dit punt te worden aangevuld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC