



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.149/16
van 13 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan 'Ringpark Zuid''

Op 16 april 2024 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 'Ringpark Zuid’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 7 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 mei 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 ‘Ringpark Zuid’ definitief vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp).

Het plan bevat een gebied “Ringpark Zuid” onder de “bestemmingscategorie ‘gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut’” (artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften in bijlage II bij het ontwerp) met in overdruk een “Afbakeningslijn ringinfrastructuur” (artikel 1.2) en een “Gebied voor openbare sport-, recreatie- en jeugdinfrastructuur” (artikel 1.3).

Het bevat daarnaast een gebied “Station Antwerpen-Zuid” onder de “bestemmingscategorie ‘gemeenschapsvoorzieningen – nutsvoorzieningen’” (artikel 2), een “Gebied voor stadsontwikkelingsprojecten” bestaande uit drie deelgebieden onder de “bestemmingscategorie ‘wonen’, subcategorie ‘woongebied’” (artikel 3), met in overdruk een symbolische aanduiding voor “Parkverbinding voor zacht verkeer” (artikel 3.1) en in overdruk een “Gebied voor een prioritaire ontwikkelingszone” (artikel 3.2), en tot slot een gebied “Verkeers- of vervoersinfrastructuur (verlegde Emiel Vloorsstraat)” onder de “bestemmingscategorie ‘lijninfrastructuur en aanhorigheden’” (artikel 4) met in overdruk een symbolische aanduiding voor “Verbinding voor gemotoriseerd verkeer (verlegde Emiel Vloorsstraat)” (artikel 4.1).

RECHTSGROND

3. 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 kan worden verlengd.

4. Aangezien de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden geacht maatregelen te bevatten in het kader van de watertoets,¹ vormt ook artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet

¹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.1, 2 en 3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018, rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

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).

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 plan² dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.³

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.

² 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”.

³ 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”.

§ 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, 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 22 februari 2021 beslist dat geen ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt (bijlage VI).

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 plan de in artikel 2.2.10 van de VCRO bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling gebeurde bij besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2023 en het openbaar onderzoek liep van 24 oktober 2023 tot en met 22 december 2023. 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage II

5. Onnodige definities worden het best vermeden. Alleen als dat noodzakelijk is, worden begrippen in een regelgevende tekst gedefinieerd.⁴

De stellers van het ontwerp kunnen het best nagaan of bepaalde definities in het ontworpen artikel 0⁵ van de stedenbouwkundige voorschriften, die verder niet in de stedenbouwkundige voorschriften worden aangewend, wel noodzakelijk zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval voor “[b]ebouwingspercentage of bebouwingsindex”, “[v]erhardingspercentages”⁶, “[v]loer-terrein-index (V/T-index)” en “[h]oofdgebouw”, “[p]erceel” en “[p]erceelsgrens”.

Het verdient daarnaast aanbeveling dat de stellers van het ontwerp bijkomend onderzoeken of de gedefinieerde begrippen een andere betekenis hebben dan hun gebruikelijke betekenis in het gewone, juridische of technische taalgebruik. Indien dat niet het geval is, dan zijn deze definities wetgevingstechnisch gezien niet wenselijk. Dat lijkt op het eerste gezicht de conclusie te moeten zijn bij bijvoorbeeld de woorden “[p]erceel”, “[p]erceelsgrens” en “[b]estemming”.

6. Artikel 2.2.6, § 2, van de VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundig voorschrift op elk moment ressorteert onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding en somt de (tien) categorieën van gebiedsaanduidingen en de daarbij horende subcategorieën op.

Indien het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om aan te geven onder welke van deze categorieën de in de artikelen 1.1, 2, 3 en 4 van de stedenbouwkundige voorschriften aangeduide gebieden ressorteren, dienen zij na te gaan of zij dat voldoende nauwkeurig hebben gedaan door telkens de in de VCRO bepaalde categorie van gebiedsaanduiding te vervangen door het woord “bestemmingscategorie” en door in artikel 1.1 de categorie “gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut” te vermelden in plaats van de in de VCRO voorziene categorie “gemeenschaps- en nutsvoorzieningen” en in artikel 4 de categorie “lijninfrastructuur en aanhorigheden” in plaats van de in de VCRO voorziene categorie “lijninfrastructuur”. De in de artikelen 2 en 3 aangeduide “bestemmingscategorieën” stemmen overeen met in de VCRO voorziene (sub)categorieën van gebiedsaanduiding.

⁴ Zie Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4 van 25 oktober 2019, aanwijzing 151.

⁵ Het verdient aanbeveling om het eerste artikel aan te duiden met artikel 1 en de volgende artikelen bijgevolg te vernummen (zie Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4 van 25 oktober 2019, aanwijzing 105).

⁶ In artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften is wel sprake van “[d]e samengevoegde oppervlakte van verharding” die een bepaald percentage mag bedragen.

7. In de artikelen 3 en 3.2 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt meermaals de afkorting “bvo” gehanteerd. De Raad van State veronderstelt dat de stellers hiermee de in artikel 0.1 gedefinieerde “[b]ruto-vloeroppervlakte” bedoelen. In dat geval is het aangewezen om de afkorting “bvo” van dit begrip in de definitie op te nemen. In het andere geval dient deze afkorting te worden toegelicht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC