



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.587/16

van 24 juni 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Defensie' in Zaventem'

Op 24 mei 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 'Defensie' in Zaventem’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 18 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de Vlaamse Regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de Vlaamse Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Defensie’ in Zaventem definitief vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp).

Het plan bevat een gebied dat wordt aangeduid als militair domein, met in overdruk en symbolisch een aanduiding van een toegangsweg voor gemotoriseerd verkeer (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Er wordt ook een gemengd bedrijventerrein aangeduid, met in overdruk en symbolisch een aanwezige bomenrij (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Er geldt een bosgebied, met in overdruk een open zichtas en een specifieke veiligheidsperimeter. Symbolisch wordt nog aangeduid dat de bestaande looppiste tijdelijk kan behouden blijven (artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Er wordt een parkgebied aangeduid, met in overdruk een open zichtas (artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Er geldt een aanduiding van een parkbegraafplaats, met in overdruk en symbolisch een aanduiding van ecologische verbindingen en van een verbinding voor langzaam verkeer (artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Ten slotte wordt in overdruk het ganse gebied aangeduid waarbinnen een inrichtingsstudie moet worden opgemaakt voor een project van minimum 1 ha en/of een gebouw van 1000 m²¹ (artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften).

RECHTSGROND

4.1. Rechtsgrond voor het ontwerp 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.

4.2. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen 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

4.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten met het oog op het natuurbehoud,³ zoals bedoeld in artikel 13, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: decreet Natuurbehoud), biedt ook die bepaling rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

VORMVEREISTEN

5.1. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed heeft op 25 augustus 2021 advies gegeven over de startnota voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Defensie’ in Zaventem.

5.2. Het plangebied grenst aan een VEN-gebied.⁴

Op grond van artikel 26*bis* van het decreet Natuurbehoud 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-gebied kan veroorzaken.

¹ Wellicht wordt bedoeld “een gebouw van ‘minimum’ 1000 m²”. Het stedenbouwkundig voorschrift moet dan in die zin worden aangepast.

² Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2 en 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 3.1, 4.1 en 5.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Artikel 2, 23°, van het decreet Natuurbehoud. Zie de Toelichtingsnota – kaarten, kaart 3.

In het plan-MER (p. 189) wordt met betrekking tot de verscherpte natuurtoets het volgende gesteld:

“Ook is de opmaak van een verscherpte natuurtoets conform het Natuurdecreet niet noodzakelijk. Ten gevolge van het plan worden uitsluitend positieve effecten op het IVON-gebied verwacht.”

5.3. 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).

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

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 aantoonst 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, aantoonst 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).

5.4. 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 – Milieueffectrapportage van het Departement Omgeving heeft op 16 april 2024 de kwaliteit van de geïntegreerde milieubeoordeling gewaarborgd.

5.5. 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’.

De gemachtigde bezorgde een advies van het team veiligheidsrapportering van 8 juli 2021 waarin wordt besloten dat geen ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt.

5.6. 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.

5.7. 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 14 juli 2023 en het openbaar onderzoek liep van 3 oktober 2023 tot en met 1 december 2023.

ALGEMENE OPMERKING

6.1. 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” (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 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.

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

- artikel 1.2 – waterhuishouding en hittebeheer: in de toelichting wordt bepaald dat ook alle handelingen zijn toegelaten, in zoverre ze in overeenstemming zijn met of aangewezen zijn in de watertoets, voor het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast in voor bebouwing bestemde gebieden, met inbegrip van bepaalde beperkingen en het beveiligen van hoofdzakelijk vergunde constructies tegen overstromingen. Bij de inrichting en het beheer van infrastructuurwerken worden de technieken van natuurtechnische milieubouw gehanteerd en harmonisch park en groenbeheer;
- artikel 1.2 – verlichting: in de toelichting wordt bepaald dat er een lichtplan moet worden opgemaakt voor de verlichting op de grens met het bosgebied, dat moet worden voorgelegd aan het Agentschap Natuur en Bos;
- artikel 2.2 – perceelsstructuur: in de toelichting wordt gesteld dat alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming zijn toegelaten voor zover ze rekening houden met zuinig ruimtegebruik. Daarbij wordt minstens aandacht besteed aan de volgende punten, berekend op het totaal van beide deelzones: het optimaal gebruiken van de percelen, echter rekening houdend met de verplichtingen inzake veiligheid, de mogelijkheid om bepaalde diensten onder te brengen in gemeenschappelijke gebouwen op het bedrijventerrein, het groeperen en organiseren op het bedrijventerrein van parkeermogelijkheden voor de gebruikers en bezoekers en het uitwerken van een ontsluitingsprincipe voor het openbaar vervoer.

6.3. 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

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

7. In het stedenbouwkundig voorschrift 1.2, onder “Onbebouwde en onverharde ruimtes”, dient in het eerste lid “moet (niet: kan) minimaal 45% van de bestemmingsoppervlakte” en in het tweede lid “moet (niet: kan) minimaal 10% van de bestemmingsoppervlakte” te worden geschreven.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH