KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.394/1
VAN 20 OKTOBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 30 september 2011 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Vergo bvba te Zemst'’, heeft het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Historisch gegeroeid bedrijf Vergo bvba’ te Zemst definitief vast te stellen.[1]

1.2. Er wordt een bedrijventerrein aangeduid dat bestemd is voor het behoud en de uitbreiding van de huidige historisch gegroeide bedrijfsactiviteiten of, na stopzetting, voor één bedrijf dat niet meer hinder genereert dan het bestaande bedrijf. De toelaatbaarheid van nevenactiviteiten, bestaande woongelegenheden en installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie of energierecuperatie worden nader geregeld (artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Tevens worden bepalingen opgenomen in verband met de verharding van het terrein en de maximale bouw- en stapelhoogte (artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Behoudens voor zover het terrein grenst aan een spoorweg, wordt in overdruk een buffer aangeduid tussen het bedrijf en de aangrenzende zones (artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Voorts wordt nog met een symbolische aanduiding in overdruk aangegeven hoe het terrein wordt ontsloten (artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften).

2.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in hoofdzaak geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex), met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vaststelt, in beginsel binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, of binnen tweehonderdtien dagen in geval van verlenging van de adviestermijn bedoeld in paragraaf 5 van dat artikel.[2] Met toepassing van artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, van de Codex heeft de Vlaamse Regering op 15 juli 2011 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.

[1] In het opschrift van het ontwerp dienen de woorden “ontwerp van” te worden weggelaten.

[2] In het voorliggende geval is van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

2.2. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften tevens maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,[3] vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid rechtsgrond voor het ontwerp.

2.3. In het tweede en het vierde lid van de aanhef wordt respectievelijk verwezen naar artikel 36*ter* van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, en naar artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Geen van die bepalingen strekt het ontwerp evenwel tot rechtsgrond, zodat de genoemde leden uit de aanhef dienen te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

1. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat “kan gesteld worden [dat] het ruimtelijk uitvoeringsplan geen plan is dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een als speciale beschermingszone te beschouwen gebied kan veroorzaken, en conform artikel 36*ter* van het decreet [van 21 oktober 1997], geen passende beoordeling vereist is.”.

2. 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, zoals het is vervangen bij het decreet van 27 april 2007.[4] Op grond van artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken, is het voormelde hoofdstuk II, zoals vervangen bij het decreet van 27 april 2007, “van toepassing op ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de plenaire vergadering gehouden wordt zes maanden na de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007”. Aangezien de plenaire vergadering in verband met het voorliggende plan plaatshad op 8 juni 2010, zijn de nieuwe regels er derhalve op van toepassing.[5]

---

[3] Zie artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontworpen besluit).

[4] Decreet van 27 april 2007 houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36*ter* van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s is het decreet van 27 april 2007 in werking gesteld op 1 december 2007.

[5] Met inbegrip van het zogenaamde “integratiespoor”, dat wordt geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan, en dat op 1 juni 2008 in werking is getreden.

Daaruit volgt dat de bepalingen van het decreet van 5 april 1995, zoals gewijzigd bij het decreet van 27 april 2007, van toepassing zijn. 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 plan[6] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.[7]

Artikel 4.2.3 van hetzelfde decreet 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 op lokaal niveau, 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 en II 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".

---

[6] 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 lokaal 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".

[7] 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".

In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt vermeld dat een onderzoek tot milieueffectrapportage is uitgevoerd, waarvan de conclusie, dat het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en de opmaak van een plan-MER niet nodig is, door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 12 augustus 2010 is goedgekeurd.

3. Artikel 2.2.6, § 1, vijfde lid, van de Codex luidt:

> "Als het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan beantwoordt aan de criteria, bepaald in toepassing van artikel 4.4.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid, stellen de door de Vlaamse regering aangewezen diensten ten laatste tijdens de plenaire vergadering dat het voorontwerp het voorwerp vormt van een ruimtelijk veiligheidsrapport, tenzij het voorontwerp zo wordt gewijzigd dat het niet meer aan de bedoelde criteria beantwoordt".

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. Artikel 4 van dat besluit bepaalt dat de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, die in artikel 3 van hetzelfde besluit wordt aangewezen als bevoegde administratie, op basis van die criteria beslist of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport al dan niet vereist is.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 is onder meer van toepassing op de ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor op de datum van inwerkingtreding van dat besluit, zijnde 29 juli 2007, nog geen plenaire vergadering is gehouden (artikel 5 van dat besluit). Aangezien de plenaire vergadering betreffende het voorliggende plan plaatsvond op 8 juni 2010, is dat besluit bijgevolg van toepassing.

De dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie heeft op 20 mei 2010 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.

4. Het ontworpen plan is, met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, onderworpen aan de watertoets.

5. Voor het overige heeft het plan de in artikel 2.2.7 van de Codex bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling van het ontwerp vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 26 november 2010, het openbaar onderzoek liep van 22 december 2010 tot 19 februari 2011 en de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (Vlacoro) heeft er op 30 maart 2011[8] advies over gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdende met wat hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt, dienen de verwijzingen in de aanhef naar de rechtsgrond biedende bepalingen nog te worden aangepast.

2. In de aanhef van het ontwerp dient een verwijzing te worden opgenomen naar het advies van de Raad van State, te redigeren als volgt:

"Gelet op advies 50.394/1 van de Raad van State, gegeven op 20 oktober 2011, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

---

[8] Dus niet op 7 januari 2011, zoals in de aanhef van het ontwerp wordt vermeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. T'KINDT, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME