

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 50.860/1  
VAN 16 FEBRUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 20 januari 2012 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 gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Lugo NV en Artilaval NV”’, heeft het volgende advies gegeven:

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 in hoofdzaak 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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Lugo NV en Artilaval NV” definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied bestaat voornamelijk uit twee door een spoorweg met omgevende strook natuurgebied van elkaar gescheiden delen waarop zich groeves voor zand- en grindwinning bevinden. Het ene, noordelijke, en het andere, zuidelijke, deel worden bestemd tot gebieden voor respectievelijk winning (zandontginning) en verwerking van oppervlakedelfstoffen, die elk na verloop van tien jaar de nabestemming natuurgebied krijgen en daarvoor in overdruk worden aangeduid als grote eenheid natuur in ontwikkeling (artikelen 1 en 2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Tussen de beide delen wordt een smalle verbinding opgenomen in het plangebied om de ontsluiting in zuidelijke richting van de groeves in het noordelijke deel mogelijk te maken. Daarbij wordt ter hoogte van de bestaande spoorlijn voor tien jaar een overweg aangeduid als gebied voor spoorinfrastructuur, terwijl het overige van de strook aan weerszijden van die overweg wordt bestemd tot natuurgebied met een overdruk grote eenheid natuur (artikelen 3 en 4 van de stedenbouwkundige voorschriften). De verdere tijdelijke ontsluiting van de groeven via een interne wegenis tot aan het openbaar wegennet wordt symbolisch aangeduid (artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften).

3.1. 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),<sup>1</sup> met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vaststelt, in beginsel binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar

---

<sup>1</sup> Zoals dat lid nog van toepassing is op het bij het ontwerpbesluit gevoegde plan (zie de artikelen 7, 8°, en 13, derde lid, van het wijzigende decreet van 18 november 2011).

onderzoek, of binnen tweehonderdtien dagen in geval van verlenging van de adviestertermijn bedoeld in paragraaf 5 van dat artikel.<sup>2</sup>

3.2. Daarnaast vindt het ontwerp ook rechtsgrond in:

- artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, voor zover in het plan in overdruk een Grote Eenheid Natuur (GEN) en twee Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO) worden aangeduid;<sup>3</sup>
- artikel 25, § 1, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in de afgebakende GEN, bij voorrang ten opzichte van de andere functies in het gebied, en GENO, rekening houdend met de overige functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;<sup>4</sup>
- artikel 36ter, § 2, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, in een speciale beschermingszone, te vermijden.<sup>5</sup>

3.3. Artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, waaraan wordt gerefereerd in het derde lid van de aanhef van het ontwerp, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp, nu uit de watertoets kan worden geconcludeerd dat “het ruimtelijk uitvoeringsplan geen schadelijk effect op het watersysteem zal veroorzaken en de watertoets bijgevolg positief is”.<sup>6</sup> Met betrekking tot het voorliggende plan dienen bijgevolg geen gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan, in de zin van het eerste lid van genoemd artikel 8, § 1, te worden opgelegd. Bedoelde verwijzing dient dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

---

<sup>2</sup> Die paragraaf is nog van toepassing op het bij het ontwerpbesluit gevoegde plan (zie de artikelen 7, 6°, en 13, derde lid, van het wijzigende decreet van 18 november 2011). In het voorliggende geval is van die mogelijkheid tot termijnverlenging geen gebruik gemaakt.

<sup>3</sup> Zie de artikelen 1.5, 2.3 en 3.3 van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontwerpbesluit), alsook de bijbehorende aanduidingen op het grafisch plan (bijlage I bij het ontwerpbesluit).

<sup>4</sup> Zie de artikelen 1.4, 2.2 en 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de bijbehorende aanduidingen op het grafisch plan.

<sup>5</sup> Zie artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de bijbehorende aanduidingen op het grafisch plan.

<sup>6</sup> Zie de toelichtingsnota (bijlage III bij het ontwerpbesluit), p. 25. Artikel 1.3, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften laat weliswaar in het gebied werken toe “die uit een watertoets voortvloeien” (toelichtingsnota, p. 29), doch die bepaling dient het mogelijk te maken dat aan de toekenning van stedenbouwkundige vergunningen die onderworpen zijn aan de watertoets voorwaarden kunnen worden verbonden die voortvloeien uit de watertoets en die verband houden met het behoud van de watersystemen en het voorkomen van wateroverlast.

3.4. In het vierde en het vijfde lid van de aanhef wordt respectievelijk verwezen naar, enerzijds, artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en, anderzijds, het decreet van 11 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’, en het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2011 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’. Die bepalingen strekken het ontwerp evenwel niet tot rechtsgrond, zodat de verwijzing ernaar uit de aanhef dient te worden weggelaten.

3.5. Uit wat voorafgaat volgt dat in de aanhef van het ontwerp de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen nog dient te worden aangepast.

#### VORMVEREISTEN

4. Het plangebied is gelegen in de omgeving van zowel vogel- als habitatrichtlijngebied.<sup>7</sup>

Op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 dient het plan daarom in beginsel onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor die speciale beschermingszones. In de toelichtingsnota wordt er evenwel op gewezen dat daarvoor kan worden teruggevallen op de passende beoordeling die reeds werd gevoegd bij een op 27 februari 2009 ingediende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor de ontginning en opvulling van het gebied op korte termijn, waarvan de beoordeelde effecten overeenkomen met die van het voorliggende plan. De besluiten van die passende beoordeling zijn opgenomen in het onderzoek tot milieueffectrapportage.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Zie de toelichtingsnota, kaart 3.

<sup>8</sup> Zie de toelichtingsnota, p. 24.

5. 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.<sup>9</sup>

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<sup>10</sup> dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.<sup>11</sup>

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

---

<sup>9</sup> 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 36ter 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.

<sup>10</sup> 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”.

<sup>11</sup> 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”.

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.

§ 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 op lokaal niveau 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.”

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 plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat 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 6 augustus 2010 is goedgekeurd.

6. Artikel 2.2.6, § 1, zesde 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’.

De dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, die in artikel 3 van dat besluit wordt aangewezen als bevoegde administratie, heeft op 26 maart 2009 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is. Van die beslissing dient melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp, aangezien ze betrekking heeft op de toepassing van de voorschriften in verband met een verplicht vormvereiste.

7. Met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003, is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd.

8. Voor het overige heeft het plan de in artikel 2.2.7 van de Codex<sup>12</sup> bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 29 april 2011, het openbaar onderzoek liep van 30 mei 2011 tot 28 juli 2011 en het advies van de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (Vlacoro) is gegeven op 9 september 2011.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

9. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, waarin wordt gerefereerd aan artikel 2.2.7, § 7, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dient melding te worden gemaakt van het wijzigende decreet van 18 november 2011.

10. Wat de verwijzing naar de rechtsgrond betreft, dient volledigheidshalve in een nieuw toe te voegen tweede lid te worden verwezen naar artikel 13 van het decreet van 18 november 2011 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed, wat betreft de adviesorganen’, waarin een overgangsregeling is opgenomen

---

<sup>12</sup> Zoals dat artikel nog van toepassing is op het bij het ontwerpbesluit gevoegde plan (zie de artikelen 7 en 13, derde lid, van het wijzigende decreet van 18 november 2011).

met betrekking tot de wijziging door dat decreet van de bij de vaststelling van het voorliggende plan betrokken bepalingen van de Codex.

### Bijlage III – Toelichtingsnota

11. In de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften komt in de tekst van artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften het lid “Bij het ontginnen moet de ruimtelijke, landschapsecologische en milieuhygiënische impact van de ontginning op het gebied en de omgeving geminimaliseerd worden” tweemaal voor, wat dient te worden verbeterd.

12. Nog wat bijlage III betreft, ontbreekt de gebruikelijke formule “Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Vlaamse Regering van ...”, gevolgd door de ondertekening door dezelfde personen als die welke het besluit ondertekenen.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                     |                     |
|----------|---------------------|---------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,       | kamervoorzitter,    |
|          | J. BAERT,           |                     |
|          | W. VAN VAERENBERGH, | staatsraden,        |
|          | M. RIGAUX,          | assessoren van de   |
|          | M. TISON,           | afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw  | G. VERBERCKMOES,    | griffier.           |

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME