

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.591/1/V
VAN 19 JULI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juni 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 ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Bestaand regionaal bedrijf 'O’Cool-Drongen' te Gent”’, 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 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 “Bestaand regionaal bedrijf ‘O’ Cool-Drongen’ te Gent” definitief vast te stellen.

Er wordt een bedrijventerrein aangeduid dat is bestemd voor het behoud van de bestaande regionale bedrijfsactiviteiten. Met uitzondering van installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie of energierecuperatie zijn geen andere activiteiten of nevenactiviteiten toegelaten. Na stopzetting van de voornoemde activiteiten “geldt de nabestemming bedrijventerrein voor regionale bedrijfsactiviteiten zijnde opslag- en productieactiviteiten tot een maximum van milieuvergunningsklasse 2” en kan op het geëigende planningsniveau worden voorzien in de inrichting van dat terrein (artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Voor de onmiddellijke inrichting worden in overdruk een bouw- en constructiezone (artikelen 1.2 en 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften) en een buffer die deels bestaat uit een groenscherp (artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften) en deels uit een ruimere bufferstrook (artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften) aangeduid. Verder wordt nog de binnen het plangebied geldende verkaveling opgeheven (artikel 1.6 van de stedenbouwkundige voorschriften).

RECHTSGROND

3. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 2.2.7, § 7 (niet: “§ 1”), eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex), met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek definitief vaststelt.

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

5. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar de artikelen 4.2.1, § 1, en 4.2.3, § 2, tweede lid (lees: 2°), van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’. Geen van die bepalingen strekt het ontwerp evenwel tot rechtsgrond, zodat de verwijzing ernaar dient te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

6.1. 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’, zoals het is vervangen bij het decreet van 27 april 2007.¹

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 plan² dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project³.

¹ 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.

² 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”.

³ 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”.

Artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 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.

§ 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.”

6.2. Over het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Bestaand regionaal bedrijf ‘O’Cool-Drongen’ te Gent” heeft de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie volgend besluit genomen:

“Met de brief van 8 maart 2010 heeft het Agentschap Ondernemen voor bovenvermeld plan overeenkomstig artikel 4.2.6.§1 van het plan-MER-decreet het screeningsdossier ingediend teneinde de dienst Mer te vragen een beslissing te nemen over de opmaak van een plan-MER. (...)

Zoals in het dossier aangegeven komt het RUP in aanmerking voor een onderzoek tot de milieueffectrapportage. Het RUP wenst in navolging van een gedeeltelijk positief planologisch attest, het bestaande regionale bedrijf ter plaatse te bestendigen onder strikte randvoorwaarden.

Het screeningsdossier (i.e. het “verzoek tot raadpleging”) bevat de nodige informatie over het voorgenomen plan en heeft de relevante milieudisciplines besproken. De screeningsnota werd ter advies verstuurd naar een door het Agentschap Ondernemen opgemaakte selectie van adviesinstanties.

De uitgebrachte adviezen bevatten geen elementen die ertoe strekken te kunnen concluderen dat het uitgevoerde onderzoek naar de aanzienlijkheid van de milieugevolgen onjuist zou zijn. In (de adviezen) wordt geen bezwaar gemaakt tegen een ontheffing van plan-MER-plicht voor dit dossier. De dienst Mer oordeelt de nodige adviezen ontvangen te hebben van de relevant geachte adviesinstanties.

Het verzoek tot raadpleging werd naar aanleiding van een aantal adviezen herkenbaar (gele markering) aangepast, de overige opmerkingen werden gemotiveerd weerlegd in een begeleidend schrijven van het Agentschap Ondernemen. In de adviezen worden tevens aandachtspunten meegegeven waarmee rekening kan gehouden te worden in het verdere RUP-proces.

Rekening houdende met het bovenvermelde kunnen wij concluderen dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.”

Het in bijlage VI ‘onderzoek tot milieueffectenrapportage’ opgenomen “screeningsdossier”, waarop het geciteerde besluit van de dienst MER steunt, onderzoekt uitsluitend de bestemming “behoud van de bestaande regionale bedrijfsactiviteiten”. Noch in het screeningsdossier, noch in het geciteerde besluit van de dienst MER wordt de nabestemming “bedrijfsterrein voor regionale bedrijfsactiviteiten zijnde opslag- en productieactiviteiten tot een maximum van milieuvergunningsklasse 2” vermeld. Bijgevolg rijst de vraag of deze nabestemming wel in de “screening” werd betrokken. De steller doet er dan ook goed aan het ontwerp vanuit die invalshoek nog eens grondig te herbekijken.

7.1. 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’.

7.2. De dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie heeft op 26 januari 2010 geoordeeld dat voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Bestaand regionaal bedrijf ‘O’Cool-Drongen’ te Gent” de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport niet noodzakelijk is en dat geen verdere maatregelen moeten genomen worden op het vlak van de externe veiligheid. Ook in dit besluit wordt uitsluitend de bestemming “behoud van de bestaande regionale bedrijfsactiviteiten” vermeld, zodat zich ook hier de in randnummer 6.2 uiteengezette problematiek stelt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

OPSCHRIFT

8. In het opschrift dienen de woorden “ontwerp van” te worden weggelaten.

AANHEF

9. De aanhef dient te worden aangepast, rekening houdend met wat is opgemerkt in de randnummers 3 en 5.

Artikel 1.3

10. Voor zover dat strookt met de bedoeling van de steller van het ontwerp, dient in artikel 1.3, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften duidelijkheidshalve te worden geschreven “een verbod om nieuwe vergunningsplichtige constructies op te richten” (niet: “een verbod om nieuwe constructies uit te breiden of op te richten”).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. CLEMENT,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	L. DENYS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

J. BAERT