KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.694/1/V
VAN 9 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 12 juli 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 'Historisch gegroeid en bestaand regionaal bedrijf “Milieubedrijf Beerse-Merksplas”’, 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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Historisch gegroeid en bestaand regionaal bedrijf ‘Milieubedrijf Beerse-Merksplas’” definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied bestaat uit verschillende zones. Er is vooreerst een noordelijke zone die wordt bestemd tot specifiek regionaal bedrijventerrein voor een historisch gegroeid en bestaand regionaal afvalverwerking- en recyclagebedrijf, waarvoor de al dan niet toegelaten activiteiten worden bepaald. Als de bedrijfsactiviteiten worden stopgezet of zijn uit te breiden tot buiten de perimeter van de zone zal op het geëigende niveau een nieuw plan worden opgemaakt, in afwachting waarvan daarvoor geen stedenbouwkundige vergunningen kunnen worden verleend (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Vergunningsaanvragen voor gebouwen en constructies moeten gepaard gaan met een informatieve inrichtingsstudie (artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Tussen de genoemde zone en de aangrenzende percelen wordt voorzien in een buffer waarvan de variabele minimale omvang en samenstelling, en de ermee verenigbare werken en handelingen, worden vermeld (artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Een zuidwestelijke en zuidoostelijke zone waar zich telkens een afgesloten stortput bevindt, worden aangeduid als bosgebied (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Binnen de zuidwestelijke zone wordt in overdruk een zone voor tijdelijke groencompostering afgebakend, wat moet toelaten om die activiteit binnen een termijn van tien jaar over te brengen naar de noordelijke zone (artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Tussen de beide bosgebieden in omvat het plangebied ook nog natuurgebied (artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften). De als bos- en natuurgebied aangeduide zones krijgen een overdruk als Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (artikelen 2.2 en 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften).

RECHTSGROND

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk 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 binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek definitief vaststelt.

3.2. Daarnaast vindt het ontwerp ook rechtsgrond in de volgende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu':

- artikel 13, §§ 1 en 3, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu;

- artikel 17, § 3, eerste lid, voor zover in het plan in overdruk een Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO) wordt aangeduid;

- artikel 25, § 1, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in de afgebakende GENO, rekening houdend met de overige functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen.

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden geacht maatregelen te bevatten in het kader van de watertoets,[1] vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid' rechtsgrond voor het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat in de nabije omgeving van het plangebied geen speciale beschermingszones zijn aangeduid, dat het ruimtelijk uitvoeringsplan geen betekenisvolle aantasting kan veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van een als speciale

[1] Bij de bespreking van de uitvoering van de watertoets in de toelichtingsnota (bijlage III bij het ontworpen besluit, p. 19, nr. 6.3) wordt vermeld "dat het ruimtelijk uitvoeringsplan geen schadelijk effect op het watersysteem zal veroorzaken." Die inschatting wordt evenwel afhankelijk gesteld van bepaalde voorwaarden die weliswaar verband houden met de toepassing van al bestaande regelgeving (de gewestelijke stedenbouwkundige verordening van 1 oktober 2004 'inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater'; VLAREM), maar de stedenbouwkundige voorschriften bevatten bepalingen die kunnen worden geacht gericht te zijn op het vrijwaren of bevorderen van die toepassing, zoals het op twee na laatste lid van artikel 1.

beschermingszone te beschouwen gebied, en dat conform artikel 36*ter* van het decreet van 21 oktober 1997 geen passende beoordeling vereist is.[2]

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 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid', zoals het is vervangen bij het decreet van 27 april 2007.[3]

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[4] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.[5]

Artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 bepaalt onder meer het volgende:

---

[2] Zie de toelichtingsnota, p. 18, nr. 6.2; zie ook het achtste lid van de aanhef van het ontwerp.

[3] 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.

[4] 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".

[5] 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".

> "§ 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."

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 19 oktober 2011 is goedgekeurd.[6]

6.1. 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

[6] Zie het achtste lid van de aanhef van het ontwerp en de toelichtingsnota, p. 18, nr. 6.1. De goedkeuringsbeslissing, genomen met toepassing van artikel 4.2.6, § 2, van het decreet van 5 april 1995, is, met het onderzoek zelf, bij het ontwerp gevoegd als bijlage.

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'.

6.2. De dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, die in artikel 3 van het voornoemde besluit van 26 januari 2007 wordt aangewezen als bevoegde administratie, heeft op 12 september 2011 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.[7]

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]

8. Voor het overige heeft het plan de in artikel 2.2.7 van de Codex[9] bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2012 en het openbaar onderzoek liep van 2 maart 2012 tot 30 april 2012.[10]

[7] Zie het negende lid van de aanhef van het ontwerp.

[8] Zie het zeventiende lid van de aanhef van het ontwerp en de toelichtingsnota, p. 18-19, nr. 6.3.

[9] Zoals dat artikel 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).

[10] Zie het elfde tot het dertiende lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

OPSCHRIFT

9. In het opschrift van het ontwerp moeten de woorden “ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan” worden vervangen door de woorden “gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan”.

AANHEF

10. In het tweede lid van de aanhef wordt 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’. De in dat artikel vervatte overgangsregeling evenwel niet relevant is voor het ontworpen besluit aangezien *in casu* de aankondiging van het openbaar onderzoek over het ontwerp van het definitief vast te stellen plan is gebeurd in het *Belgisch Staatsblad* van 16 februari 2012. Het tweede lid dient derhalve uit de aanhef te worden weggelaten.

11. 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 reeds genoemde decreet van 5 april 1995. Geen van die bepalingen strekt het ontwerp evenwel tot rechtsgrond, zodat de verwijzing ernaar dient te worden weggelaten.

12. De aanhef moet worden aangevuld met een verwijzing naar de decretale bepalingen die worden vermeld onder de nummers 3.2 en 3.3 van dit advies en die de ontworpen regeling mede tot rechtsgrond strekken.

13. De verwijzing naar het advies van de Raad van State dient te gebeuren als volgt:

“Gelet op advies 51.694/1/V van de Raad van State, gegeven op 9 augustus 2012, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

14. In artikel 1, derde lid, 3°, van het ontwerp wordt melding gemaakt van “bijlage V, het afgeleverde gedeeltelijk positief planologisch attest”. Niet dergelijk attest, doch wel het onderzoek tot milieueffectrapportage met bijbehorende beslissing van de bevoegde dienst MER maakt het voorwerp uit van de betrokken bijlage. Dat houdt in dat in artikel 1, derde lid, 4°, verkeerdelijk wordt verwezen naar “bijlage VI, het onderzoek naar milieueffecten en bijbehorende beslissing van de bevoegde dienst MER”. De verwijzing naar de betrokken bijlagen, in artikel 1, derde lid, 3° en 4°, van het ontwerp moet derhalve worden herzien.

BIJLAGEN

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

15. De stedenbouwkundige voorschriften dienen op eenvormige wijze doorlopend te worden genummerd, wat thans niet het geval is[11].

16. Aan het einde van artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt gewag gemaakt van “technieken van de natuurtechnische milieubouw”. Naar aanleiding van het onderzoek van eerdere ontwerpen houdende definitieve vaststelling van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen is omtrent dat begrip de volgende toelichting verstrekt:

> “In de toelichtende kolom bij het stedenbouwkundig voorschrift blijkt volgende, gangbare, verduidelijkende tekst te ontbreken. Dit kan desgevallend nog worden toegevoegd.
>
> ‘Met 'technieken van natuurtechnische milieubouw' wordt verwezen naar een geheel van technieken die gebruikt kunnen worden om bij de inrichting (en het beheer) van infrastructuurwerken (wegen, waterlopen) bestaande natuurwaarden zoveel als mogelijk te behouden of ze te ontwikkelen of te versterken, en meer algemeen om te komen tot «milieuvriendelijke» oplossingen voor ruimtelijke ingrepen. Een beschrijving van en toelichting bij dergelijke technieken is te vinden in de 'Vademecums Natuurtechniek', die onder meer te raadplegen zijn op de website van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid:
>
> http://www.lne.be/themas/milieu-en-infrastructuur/vademecums-natuurtechniek.

[11] Vergelijk immers de verdere onderverdeling van artikel 1 met die van de artikelen 2 en 3.

Op basis van onderzoek en ervaring worden deze Vademecums regelmatig geactualiseerd.’”

Ter wille van de rechtszekerheid is het raadzaam om ook het voorliggende ontwerp in voormelde zin aan te vullen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. THYS,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de 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