



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.105/1
van 24 april 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst – deelplan 4 – Gemengd Regionaal Bedrijventerrein Siezegemkouter (wijziging)''

Op 25 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport 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 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst – deelplan 4 – Gemengd Regionaal Bedrijventerrein Siezegemkouter (wijziging)''.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 april 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T'KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2013.

*

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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst – deelplan 4 – Gemengd Regionaal Bedrijventerrein Siezegemkouter (wijziging)” definitief vast te stellen.

Dat plan voorziet in een gedeeltelijke herziening van deelplan 4 van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst” dat de Vlaamse Regering bij besluit van 10 juli 2003 definitief heeft vastgesteld. De hoofdbestemmingen van dat deelplan blijven ongewijzigd voor het grootste deel van het ermee bestreken gebied, maar een aantal stedenbouwkundige voorschriften betreffende voornamelijk de ontsluiting en de inrichting van dat gebied worden aangepast (artikelen 1, 3 en 8 van de stedenbouwkundige voorschriften, gevoegd als bijlage II bij het ontworpen besluit). Ook bestaande aanduidingen in overdruk van en stedenbouwkundige voorschriften voor een bouwvrije strook, een structurerend groenelement en een bufferzone ondergaan wijzigingen (artikelen 4 tot 6 van de stedenbouwkundige voorschriften). Langs de zone voor stedelijk woongebied en een daarop aansluitende straat wordt met een symbolische aanduiding in overdruk een nieuwe bufferzone afgebakend (artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften). Twee zones van het deelplangebied krijgen een nieuwe bestemming, enerzijds als gebied voor verkeers- en vervoersinfrastructuur, anderzijds als gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen, dat laatste met het oog op de bouw van een crematorium (artikelen 2 en 9 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Ter verwezenlijking van die nieuwe bestemmingen worden de betreffende zones onteigend met toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden. Daartoe worden onteigeningsplannen en –tabellen vastgesteld en worden machtigingen verleend aan de Intercommunale Westlede en de Afdeling Oost-Vlaanderen van het Agentschap Wegen en Verkeer.

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. Met toepassing van artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, van de Codex heeft de Vlaamse Regering op

22 maart 2013 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.¹

3.2. Het ontworpen besluit vindt tevens rechtsgrond in artikel 13, §§ 1 en 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, 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.²

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften 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 ontworpen besluit.

4.1. De definitieve vaststelling van de onteigeningsplannen (en de bijbehorende tabellen) die gelijktijdig met het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zijn opgemaakt, dient te worden gesitueerd in artikel 2.4.4, § 2, eerste lid, van de Codex, dat bepaalt dat dergelijke onteigeningsplannen onderworpen zijn aan dezelfde procedureregels als die bepaald voor het opmaken van het uitvoeringsplan.

4.2. De machtigingen tot onteigening met toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden, vervat in de artikelen 2 en 3 van het ontworpen besluit, worden verleend met toepassing van artikel 2.4.3, § 2, eerste lid, van de Codex, gelezen in samenhang met artikel 2.4.7 van dezelfde codex.⁴

5.1. In het tweede lid van de aanhef van het ontworpen besluit 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 is evenwel niet relevant voor het ontworpen besluit, aangezien de aankondiging van het openbaar onderzoek over het ontwerp van het definitief vast te stellen gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is gebeurd in het *Belgisch Staatsblad* van 28 juni 2012.

5.2. In het vijfde en het zesde lid van de aanhef wordt respectievelijk verwezen naar artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ en naar de artikelen 17, § 3, eerste lid, en 36ter, § 1, van het voornoemde decreet

¹ Van die beslissing dient nog melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontworpen besluit.

² Zie de artikelen 2, § 1, tweede lid, en 5, § 1, van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 3, § 3, en 5, § 1, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Op de onteigeningsplannen dient wel nog melding te worden gemaakt van de onteigenende rechtspersoon (hetzij de Intercommunale Westlede, hetzij het Vlaamse Gewest). Dat geldt eveneens voor artikel 3 van het ontwerp, waarin bovendien dient te worden geschreven “de afdeling Oost-Vlaanderen van het Agentschap Wegen en Verkeer”.

van 21 oktober 1997. Die bepalingen strekken het ontworpen besluit evenwel niet tot rechtsgrond.⁵

VORMVEREISTEN

6. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat er geen vogel- of habitatrictlijngebieden zijn gelegen in of in de onmiddellijke nabijheid van het plangebied. Het meest nabije habitatrictlijngebied is gelegen op meer dan een halve kilometer afstand en omdat niet wordt verwacht dat het voorliggende plan daarop impact zal hebben, wordt een passende beoordeling in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 niet relevant geacht.

7. 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 2007.⁶

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 plan⁷ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁸

⁵ De eerstgenoemde decretale bepaling heeft louter betrekking op de opmaak van een plan-MER als bij de totstandkoming van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan eventueel in acht te nemen vormvereiste en er worden geen Grote Eenheden Natuur of Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling afgebakend, noch instandhoudingsmaatregelen genomen in speciale beschermingszones, met toepassing van de twee laatstvermelde decretale bepalingen.

⁶ 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.

⁷ 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”.

⁸ 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 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 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 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, 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.”

In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt vermeld dat een onderzoek tot milieueffectrapportage is uitgevoerd, waarover de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie bij beslissing van 29 november 2011 heeft geconcludeerd “dat het voorliggende plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is, indien de bufferzones, die de effecten van het bedrijventerrein moeten bufferen, voorzien worden binnen de perimeter van het onderliggend bedrijventerrein”. Dat onderzoek tot milieueffectrapportage is bij het ontwerp gevoegd als bijlage VI.⁹

8. 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.”

⁹ Zie de aanhef van het ontwerp, tiende verwijzing en de eerste twee overwegingen van het onderdeel 3 “sectorale wetgeving”, alsook de toelichtingsnota.

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’.

In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt verwezen naar een ruimtelijk veiligheidsrapport dat door de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie is goedgekeurd bij beslissing van 20 augustus 2009 en waarvan die dienst de actualiteit heeft bevestigd naar aanleiding van de plenaire vergadering van 23 april 2012. Dat ruimtelijk veiligheidsrapport is bij het ontwerp gevoegd als bijlage VII.¹⁰

9. Met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd.¹¹ Dat dient in de aanhef van het ontwerp duidelijker te worden aangegeven dan thans het geval is,¹² aangezien het gaat om de vervulling van een verplicht vormvereiste.

10. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 23 mei 2012 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het plan.¹³

11. Voor het overige heeft het plan de in artikel 2.2.7 van de Codex bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2012 en het openbaar onderzoek liep van 3 augustus 2012 tot 1 oktober 2012.¹⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

12. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in de aanhef van het ontworpen besluit de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen dient te worden aangepast.

¹⁰ Zie de aanhef van het ontwerp, elfde verwijzing, en de toelichtingsnota.

¹¹ Zie de toelichtingsnota.

¹² In de aanhef wordt in de derde overweging van het onderdeel 3 “sectorale wetgeving” enkel melding gemaakt van een bezwaar waarin is gesteld “dat er geen watertoets is opgemaakt”, waarop wordt geantwoord “dat de beslissing over het onderzoek tot MER door de dienst MER van 29 november 2011 stelt dat het screeningsdossier de nodige informatie bevat over het voorgenomen plan en dat de relevante milieudisciplines besproken werden, met inbegrip van de waterbeheersing”.

¹³ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, dertiende verwijzing.

¹⁴ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, veertiende tot zestiende verwijzing.

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

“Gelet op advies 53.105/1 van de Raad van State, gegeven op 24 april 2013, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 1

14. Aan het einde van artikel 1, derde lid, 1°, van het ontworpen besluit moet de zinsnede “een overzicht van de conclusies van het planmilieueffectenrapport;” worden weggelaten. Er is immers geen dergelijk rapport opgemaakt, maar enkel een onderzoek uitgevoerd naar de noodzaak ervan (zie opmerking 7).

BIJLAGE II – STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN

Artikel 4

15. In artikel 4, eerste lid, van de ontworpen stedenbouwkundige voorschriften moet worden geschreven “een verbod om constructies op te richten of stedenbouwkundige handelingen te verrichten” (niet: “een verbod om constructies of stedenbouwkundige handelingen op te richten”).¹⁵

Artikel 6

16. Vraag is of in artikel 6, § 1, van de ontworpen stedenbouwkundige voorschriften nog dient te worden gerefereerd aan “de bebouwing (...) ter hoogte van de Kwalestraat”. Op het ontworpen grafisch plan grenst die bebouwing immers niet langer aan de bufferzone bedoeld in artikel 6, maar aan het structurerende groenelement waarop artikel 5 van de ontworpen stedenbouwkundige voorschriften betrekking heeft.

Artikel 7

17. Artikel 7 van de ontworpen stedenbouwkundige voorschriften voorziet in de aanleg van een buffer, ter hoogte van de grens tussen het gemengd regionaal bedrijventerrein en het stedelijk woongebied langs de N9, “van minimaal zes meter breed”. Wat de andere aspecten van de inrichting van de buffer betreft, wordt gesteld dat “[d]e inrichting van de buffer een onderdeel [vormt] van de inrichtingsstudie zoals bedoeld in artikel 4.1.4 (...)”.

In artikel 4.1.4, vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften van het oorspronkelijke gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, dat niet wordt gewijzigd met het

¹⁵ Zoals in artikel 5, § 1, van de ontworpen stedenbouwkundige voorschriften.

voorliggende uitvoeringsplan, is bepaald dat “[d]e inrichtingsstudie een informatief document [is] voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag”.¹⁶

Daargelaten de vraag of het regelen in een inrichtingsstudie van de overige aspecten dan de breedte van de buffer in overeenstemming kan worden geacht met het louter informatieve karakter dat aan die studie dient toe te komen, moet worden vastgesteld dat op die manier wordt nagelaten om een aantal essentiële aspecten van de inrichting van bedoelde buffer te regelen in de stedenbouwkundige voorschriften.¹⁷

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁶ In advies 35.548/1, gegeven op 26 juni 2003, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2003 waarbij het oorspronkelijke gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief is vastgesteld, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat de figuur van de "inrichtingsstudie" enkel in overeenstemming met de bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 'houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening » (thans : de Codex) kan worden geacht indien ze wordt geconcipieerd als instrument tot in- of voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de bestemmingsvoorschriften.

¹⁷ Zie in dat verband bijvoorbeeld typevoorschrift 2.13 in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 'tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen'.