



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.724/1
van 11 april 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan 'Leidingstraat Alveringem-Maldegem''

Op 13 maart 2014 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 definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Leidingstraat Alveringem-Maldegem’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 april 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 april 2014.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Leidingstraat Alveringem-Maldegem” definitief vast te stellen.

2.2. Het plan is gericht op de aanleg van een aardgasleiding tussen Alveringem en Maldegem, met een aftakking van Houthulst naar Langemark-Poelkapelle. Gezien de doelstelling in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen om leidingen te bundelen, wordt afwisselend geselecteerd voor een leidingstraat en een leidingstrook, telkens aangegeven met een symbolische aanduiding in overdruk over de bestaande bestemmingen (zie respectievelijk de artikelen 1 en 2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Op een aantal gespecificeerde en de daaraan grenzende kadastrale percelen waarover de leidingstraat loopt, geldt een verbod op aanhorigheden (artikel 1, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften). Voor een deel van het plangebied dat door de leidingstrook wordt bestreken, wordt eveneens met een symbolische aanduiding in overdruk een verbod opgelegd om gebruik te maken van de opensleuftechniek (artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Op acht plaatsen wordt gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen aangeduid met het oog op de oprichting van de voor de exploitatie van de leidingen noodzakelijke constructies (artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften).

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 ontworpen besluit ook rechtsgrond in artikel 26, eerste en tweede lid, van het decreet van 16 april 1996 ‘betreffende de landschapszorg’, voor zover in de stedenbouwkundige voorschriften bepalingen worden opgenomen om te voldoen aan de zorgplicht die met betrekking tot het als ankerplaats aangeduide gedeelte van het plangebied op de administratieve overheid rust en om aan te geven hoe met die plicht rekening wordt gehouden.

3.3. Daarentegen strekken de artikelen 27, derde lid, en 29, § 2, tweede lid, van datzelfde decreet, waarnaar wordt verwezen in het derde lid van de aanhef van het ontworpen besluit, dat besluit niet tot rechtsgrond. In het betreffende ruimtelijk uitvoeringsplan wordt immers geen erfgoedlandschap in overdruk afgebakend en de stedenbouwkundige voorschriften ervan hebben dus ook geen betrekking op zulk een erfgoedlandschap.

3.4. Artikel 36ter, § 2, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, waarnaar wordt verwezen in het vierde lid van de aanhef,

biedt rechtsgrond voor het ontwerp voor zover met de 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. Voor zover de maatregelen meer in het algemeen zijn gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, lijkt de rechtsgrond ervoor evenwel veeleer te vinden in artikel 13, §§ 1 en 3, van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997.

3.5. 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 ontworpen besluit.

VORMVEREISTEN

4. 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 project.³ Uit artikel 4.2.1, tweede lid, van hetzelfde decreet volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en

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.”

programma's) van toepassing zijn op ieder plan waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

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, II en III 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.”

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen besluit in beginsel is onderworpen aan de plan-MER-plicht.

In de aanhef van het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 13 augustus 2013 is goedgekeurd door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.⁴ Dat plan-MER is bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage V.

Tevens bevat de toelichtingsnota⁵ de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex.⁶

⁴ Zie de aanhef van het ontwerp, tiende verwijzing en verschillende overwegingen, alsook de toelichtingsnota, tekst, p. 13-15, nrs. 6.1.-6.1.1.

⁵ Zie de tekst van die nota, p. 16-35, tabel 1.

5. In de aanhef van het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt vermeld dat een passende beoordeling is opgenomen in het plan-MER.⁷⁻⁸

6. Tevens wordt erop gewezen “dat volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2008 [‘tot bepaling van nadere regels voor de zorgplicht betreffende definitief aangeduide ankerplaatsen en erfgoedlandschappen’] de zorgplicht van toepassing is; dat een zorgplichtnota werd opgenomen in het plan-MER; dat in de goedkeuringsbeslissing van het MER wordt gesteld dat het MER kan fungeren als motiveringsnota t.a.v. de definitief aangeduide ankerplaats”.⁹

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, die eveneens is opgenomen in het plan-MER.¹⁰

8. 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.”

⁶ Artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex luidt:

“In voorkomend geval wordt de verklaring, vermeld in artikel 4.2.11, § 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid opgenomen in een toelichtingsnota bij het ruimtelijk uitvoeringsplan.”

Artikel 4.2.11, § 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 5 april 1995, waarnaar in de voormelde bepaling wordt verwezen, luidt:

“Wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, moet de initiatiefnemer de instanties, vermeld in artikel 4.2.11, § 2, het publiek en elke uit hoofde van artikel 4.2.11, § 2, tweede lid, geraadpleegde instantie, gewest of Lid-Staat van de Europese Unie in kennis stellen van de volgende documenten:

(...)

2° een verklaring die samenvat:

a) hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;

b) hoe rekening werd gehouden met het overeenkomstig artikel 4.2.10 goedgekeurde plan-MER en de overeenkomstig artikel 4.2.11, § 1 en § 2, gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;

c) de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;

(...)”.

⁷ Bedoeld wordt een passende beoordeling in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997, die overeenkomstig het zesde lid van die paragraaf in het plan-MER wordt geïntegreerd.

⁸ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, tiende verwijzing en vierde overweging, en de tekst van de toelichtingsnota, p. 36, nr. 6.2.

⁹ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, vijfde overweging; zie ook de tekst van de toelichtingsnota, p. 37, nr. 6.6.

¹⁰ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, zesde overweging, en de tekst van de toelichtingsnota, p. 36, nr. 6.3.

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 hetzelfde besluit wordt aangewezen als bevoegde administratie, heeft op 8 juli 2013 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹¹

9. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 28 augustus 2013 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het plan.

10. 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 4 oktober 2013 en het openbaar onderzoek liep van 26 november 2013 tot 24 januari 2014.¹²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. 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.

12. Tevens dient in de aanhef nog melding te worden gemaakt van het advies dat de SARO heeft gegeven op 28 augustus 2013, aangezien het gaat om de vervulling van een verplicht vormvereiste.¹³

¹¹ Zie de aanhef van het ontwerp, elfde verwijzing, en het bij de adviesaanvraag gevoegde verslag van de plenaire vergadering van 17 juli 2013, p. 4, nr. 2.

¹² Zie de aanhef van het ontworpen besluit, dertiende tot vijftiende verwijzing.

¹³ In de aanhef van het ontwerp zou bovendien ook moeten worden weergegeven in welke mate de in het betreffende advies gemaakte opmerkingen al dan niet zijn gevolgd, zoals het geval is voor andere bezwaren, opmerkingen en adviezen, temeer daar dat bij de voorlopige vaststelling van het plan nog niet is gebeurd.

Artikel 1

13. Aan het einde van artikel 1, derde lid, 1°, van het ontwerp wordt beter geschreven “het planmilieueffectenrapport, de passende beoordeling, de motiveringsnota inzake de zorgplicht en de watertoets;” (niet: het planmilieueffectenrapport, de watertoets;”).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME