



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.353/1
van 12 juni 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan 'Golfterrein Steenhoven in Mol-Postel''

Op 13 mei 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 de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Golfterrein Steenhoven in Mol-Postel’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juni 2014.

*

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast.

*

2. 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Golfterrein Steenhoven in Mol-Postel” definitief vast te stellen.

Het plan betreft hoofdzakelijk een golfterrein, dat met een aanduiding in overdruk integraal tot natuurverwevingsgebied wordt gemaakt, behoudens voor enkele gedeelten waar gebouwen en verharde parkeerplaatsen zijn toegelaten (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Een grotendeels door het golfterrein omgeven gebied met beperkte bestaande bebouwing wordt aangeduid als park (artikel 2). Een ander deel van het plangebied, dat aan het golfterrein grenst, krijgt een bestemming als bosgebied (artikel 3).

4.1. 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.

4.2. Daarnaast vindt het ontworpen besluit ook 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, alsook op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu, en voor zover daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden;¹

¹ Zie het tweede en derde lid van zowel artikel 2 als artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontworpen besluit).

- artikel 27, § 3, eerste lid, van hetzelfde decreet, voor zover in het plan in overdruk natuurverwevingsgebied wordt aangeduid;²
- artikel 28 van hetzelfde decreet, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften in natuurverwevingsgebied wordt voorzien in maatregelen om de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen;³
- artikel 36ter, § 1, van hetzelfde decreet, voor zover binnen de stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in instandhoudingsmaatregelen binnen een speciale beschermingszone;⁴
- artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets.⁵

VORMVEREISTEN

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 2007.⁶

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

² Zie artikel 1.3, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de bijbehorende aanduidingen op het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit).

³ Zie artikel 1.3, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Zie artikel 1.2, eerste lid, derde streepje, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ Zie artikel 1.2, eerste lid, eerste streepje, van de stedenbouwkundige voorschriften.

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 natuurlijk 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:

Artikel 4.2.3 van hetzelfde decreet bepaalt:

“§ 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, telecomunicatie, 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.

§ 3bis. De administratie kan na een gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer van een voorgenomen plan of programma dat overeenkomstig § 2 of § 3 aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen, dat voorgenomen plan of programma ontheffen van de verplichtingen inzake milieueffectrapportage overeenkomstig artikel 4.2.5 tot en met 4.2.10.

Dat kan als de administratie oordeelt dat:

a) het voorgenomen plan of programma een uitwerking, wijziging, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma, waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of extra gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of

b) indien in het kader van andere rapportages of beoordelingen reeds een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor

- 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.”

mens en milieu gemaakt werd, die voldoet aan de essentiële kenmerken van een plan-MER zoals vermeld in artikel 4.1.4, § 2.

§ 3^{ter}. Het gemotiveerd verzoek, vermeld in § 3^{bis}, bevat ten minste:

1° een beschrijving en verduidelijking van het voorgenomen plan of programma, in voorkomend geval met een afbakening van het gebied erbij waarop het plan of programma betrekking heeft;

2° in voorkomend geval de gegevens die de administratie nodig heeft om de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten op de hoogte te kunnen brengen;

3° de verantwoording voor het verzoek en alle relevante gegevens ter staving ervan.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de informatie die in het gemotiveerd verzoek opgenomen moet worden.

§ 3^{quater}. De administratie neemt binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek, vermeld in § 3^{ter} een beslissing. In voorkomend geval bevat de beslissing tevens de voorwaarden die eraan zijn verbonden. Indien de beslissing niet kan worden genomen binnen de hiervoor bedoelde termijn van dertig dagen brengt de administratie de initiatiefnemer hiervan schriftelijk op de hoogte binnen deze termijn. In die kennisgeving geeft de administratie aan wanneer de beslissing uiterlijk zal worden genomen.

De beslissing, vermeld in het eerste lid, wordt onverwijld door de administratie aan de initiatiefnemer betekend. Vanaf de betekening van de beslissing wordt ze bekendgemaakt en wordt ze samen met het gemotiveerd verzoek als vermeld in § 3^{ter} ter inzage gelegd bij de administratie. Als het voorgenomen plan of voorgenomen programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij het Verdrag, en/of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, dan wordt de beslissing vermeld in het eerste lid onverwijld door de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs ter kennis gebracht van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten.

§ 4. Voor een plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor noodsituaties moet geen plan-MER worden opgemaakt.

§ 5. De toepassing van § 2 en § 3 mag er echter niet toe leiden dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten niet onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen."

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

De dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie heeft het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op 23 februari 2011 met toepassing van artikel 4.2.3, § 3^{bis}, b), van het decreet van 5 april 1995 evenwel ontheven van de verplichtingen inzake milieueffectrapportage, omdat in het kader van het "Uitgebreid Bosbeheerplan Domein Steenhoven – Beheerplan Golfterrein Steenhoven", dat het Agentschap voor Natuur en Bos heeft goedgekeurd bij beslissing van 4 mei 2009, reeds een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van

de te verwachten gevolgen voor mens en milieu is gemaakt, die voldoet aan de essentiële kenmerken van een plan-MER.⁹

6. Het plangebied bevindt zich volledig in vogelrichtlijngebied en nabij habitatrictlijngebied, die speciale beschermingszones zijn in de zin van afdeling 3bis van het decreet van 21 oktober 1997.¹⁰ Daarom is overgegaan tot de uitvoering van een voortoets, waarvan de conclusie luidt dat het voorliggende plan niet de opmaak vereist van een passende beoordeling als vermeld in artikel 36ter, § 3, van dat decreet.¹¹

7. 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 vermelde 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 hetzelfde besluit wordt aangewezen als bevoegde administratie, heeft op 8 februari 2013 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹²

8. 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.¹³

9. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 24 april 2013 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het plan.¹⁴

⁹ Zie de aanhef van het ontwerp, zevende en achtste verwijzing. De ontheffingsbeslissing is opgenomen in bijlage V bij het ontworpen besluit, het bosbeheerplan vormt bijlage VII erbij.

¹⁰ Zie de tekst van de toelichtingsnota, p. 17-18, nr. 5.1.3.

¹¹ Die voortoets is als bijlage VI gevoegd bij het ontworpen besluit.

¹² Zie de aanhef van het ontworpen besluit, negende verwijzing.

¹³ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, elfde verwijzing en vijfde overweging.

¹⁴ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, tiende verwijzing.

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 20 december 2013 en het openbaar onderzoek liep van 4 februari 2014 tot 4 april 2014.¹⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bij de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, dient in de laatste verwijzing in de aanhef van het ontworpen besluit te worden gerefereerd aan artikel 84, § 1, eerste lid, 2° (niet: 1°), van de voornoemde gecoördineerde wetten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME

¹⁵ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, twaalfde tot veertiende verwijzing.