



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.541/1/V
van 28 juli 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende intrekking van de geschorste delen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening zeehavengebied Antwerpen' zoals definitief vastgesteld op 30 april 2013 en geschorst op 3 december 2013 en houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening zeehavengebied Antwerpen, havenontwikkeling linkeroever''

Op 2 juli 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 intrekking van de geschorste delen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening zeehavengebied Antwerpen' zoals definitief vastgesteld op 30 april 2013 en geschorst op 3 december 2013 en houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening zeehavengebied Antwerpen, havenontwikkeling linkeroever'".

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 15 juli 2014. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juli 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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt vooreerst ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2013 ‘houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening zeehavengebied Antwerpen’ in te trekken voor zover het betrekking heeft op het grondgebied van de gemeenten Beveren en Sint-Gillis-Waas, met uitsluiting van de aldaar gelegen groengebieden beheerst door de artikelen L14, L15 en L18 van de stedenbouwkundige voorschriften van het plan (artikel 1 van het ontwerp). Die mate van intrekking spoort met en is ingegeven door de mate van schorsing van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2013 die de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, heeft bevolen bij arrest nr. 225.676 van 3 december 2013.

Tegelijk voorziet het ontwerp in de herneming van het geschorste onderdeel van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2013, waarbij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, in vergelijking met het door het laatstgenoemde besluit vastgestelde plan, op de twee hierna genoemde vlakken wordt gewijzigd.

3.1. Een eerste wijziging betreft aanvullingen van de artikelen L1.4, L3.2, L4.5 en L6.2 van de stedenbouwkundige voorschriften en de overeenstemmende afbakeningen op het grafisch plan teneinde tegemoet te komen aan het in het voormelde schorsingsarrest vervatte oordeel dat “de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP niet op verordenende wijze lijken te bepalen dat de realisatie van de natuurkerngebieden in het noordelijk deel van de linkerscheldeoever noodzakelijk de havenontwikkeling moet voorafgaan”. De voornoemde aanvullingen betreffen een fasering van de realisatie van de natuurkerngebieden op de linkerscheldeoever ten opzichte van de ontwikkeling van het havengebied.

3.2. Een tweede wijziging betreft de aanpassing op het grafisch plan van de omlijning in overdruk die in het gebiedsdeel L20 aangeeft waar artikel L20.3 “kern Prosperdorp” van de stedenbouwkundige voorschriften geldt.

4. Het bij het ontwerp gevoegde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening zeehavengebied Antwerpen, havenontwikkeling Linkeroever” wordt in artikel 2 van het ontwerp definitief vastgesteld.

De normatieve delen van dat voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan omvatten naast het grafisch plan (bijlage I) en de daarbij horende stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II) ook een onteigeningsplan en een onteigeningstabel voor het deelgebied “Z3-gebied Doel” (bijlage V).

Er wordt tevens machtiging verleend aan de Maatschappij voor het Haven-, Grond- en Industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied om de gronden begrepen in dat deelgebied te onteigenen (artikel 3 van het ontwerp).

VOORAFGAANDE OPMERKING

5. Voor zover het ontworpen besluit de inhoud herneemt van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2013 wordt verwezen naar advies nr. 53.053/1 dat de afdeling Wetgeving op 15 april 2013 uitbracht over het ontwerp dat geleid heeft tot het laatstgenoemde besluit.

RECHTSGROND, ONTVANKELIJKHEID EN VORMVEREISTEN

6.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in de eerste plaats geboden door artikel 2.2.7, § 10, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex), zoals ingevoegd bij het decreet van 4 april 2014 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid’, met toepassing waarvan de Vlaamse Regering, met het oog op het herstel van een onregelmatigheid, een besluit houdende definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk kan intrekken en hernemen, waarbij het wettigheidsgebrek wordt rechtgezet.

6.2. Een regelmatige toepassing van de laatstgenoemde bepaling veronderstelt dat door de in randnummers 3.1 en 3.2 vermelde wijzigingen een wettigheidsgebrek wordt rechtgezet. Dat, wat de in randnummer 3.2 vermelde wijziging betreft, aan die voorwaarde wordt voldaan, blijkt niet op afdoende wijze uit (de aanhef van) het ontworpen besluit of uit enig daarbij horend stuk. De enkele vermelding in de nota aan de Vlaamse Regering dat deze aanpassing “een grondslag [vindt] in de opmerkingen gemaakt tijdens het openbaar onderzoek, alsook in een beroepschrift tegen het grup ‘afbakening Zeehavengebied Antwerpen’” volstaat daartoe niet.

7.1. De in randnummer 3.1 vermelde wijziging vindt mede rechtsgrond in artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ in zoverre daarmee wordt voorzien in maatregelen die een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone moeten voorkomen, dan wel maatregelen die een dergelijke aantasting dienen te compenseren.

Er moet over worden gewaakt dat is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden die door of krachtens het laatstgenoemde artikel worden bepaald. Zo kan het plan, wanneer het een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone veroorzaakt, alleen worden vastgesteld omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Wanneer de betrokken speciale beschermingszone of een deelgebied ervan, een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, komen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot

openbaar belang, in aanmerking.¹ In de laatstgenoemde hypothese is het inwinnen van het advies van de Europese Commissie een substantieel vormvereiste waaraan voldaan moet zijn voordat het uitvoeringsplan kan worden vastgesteld.

Of te dezen effectief aan de voornoemde toepassingsvoorwaarden wordt voldaan, vergt ook een beoordeling van feitelijke gegevens, die de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet kan uitvoeren, zodat op dit punt een voorbehoud dient te worden gemaakt.

7.2. Wel kan er de aandacht op worden gevestigd dat uit het arrest *Briels* van het Europees Hof van Justitie van 15 mei 2014 (zaak C-521/12) kan worden afgeleid dat de zinsnede “de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten” in artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ niet zodanig kan worden uitgelegd dat van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied geen sprake zou zijn in het geval het plan weliswaar gevolgen heeft voor het bestaande areaal van een beschermd habitatype in het betrokken gebied, maar er in het kader van het plan in het betrokken gebied een areaal van gelijke of grotere omvang van dat habitatype tot ontwikkeling wordt gebracht. De laatstgenoemde bepaling moet aldus worden uitgelegd dat een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied van communautair belang, dat negatieve gevolgen heeft voor een in dit gebied voorkomend type natuurlijke habitat en dat voorziet in maatregelen voor het tot ontwikkeling brengen in dit gebied van een areaal van gelijke of grotere omvang van dit habitatype, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast. Deze maatregelen kunnen in voorkomend geval slechts als “compenserende maatregelen” in de zin van artikel 6, lid 4, van de richtlijn worden aangemerkt, voor zover de bij deze bepaling gestelde voorwaarden vervuld zijn.

¹ Uit artikel 1, eerste lid, 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002 ‘tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones’ blijkt dat zich in de speciale beschermingszone “Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent” de prioritaire habitat “Alluviale bossen met *Alnion glutinosa* en *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*)” bevindt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

8. In het raam van artikel 2.2.7, § 10, van de Codex is de vervaltermijn van honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, die geldt voor de oorspronkelijke definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan door de Vlaamse Regering, niet van toepassing op de gehele of gedeeltelijke intrekking en herneming van het besluit houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Het voorgaande ontslaat er de plannende overheid evenwel niet van om zich te baseren op gegevens die, niettegenstaande het tijdsverloop sinds het bij het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2013 vastgestelde uitvoeringsplan, niet achterhaald mogen zijn en op de actualiteit waarvan de wettigheidsrechter desgevraagd toezicht zal uitoefenen.

AANHEF

9. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt beter niet mede verwezen naar artikel 2.2.7, § 7, van de Codex. Het ontworpen besluit geeft immers geen uitvoering aan de bij het eerste lid van die paragraaf aan de Vlaamse Regering gegeven opdracht tot oorspronkelijke definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

10. De bepalingen van het decreet van 16 april 1996 ‘betreffende de landschapszorg’ die worden vermeld in het derde lid van de aanhef van het voorliggende ontwerp kunnen hier niet als deel van de rechtsgrond worden beschouwd, aangezien die decretale bepalingen aspecten betreffen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening zeehavengebied Antwerpen” die niet worden ingetrokken en hernomen.

11. In het licht van hetgeen hiervoor is opgemerkt in randnummers 7.1 en 7.2 heeft de aanhef aanvulling met de redenen waarom voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 36ter van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997.

12. Een regelmatige toepassing van artikel 2.2.7, § 10, van de Codex vereist dat de in randnummer 3.2 vermelde wijziging (1) een wettigheidsgebrek rechtzet en dat ze (2) – in zoverre ze een wijziging inhoudt ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan – gebaseerd is op of voortvloeit uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren (art. 2.2.7, § 7, tweede lid, van de Codex). Dat aan beide voornoemde voorwaarden is voldaan, moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd en in de aanhef tot uitdrukking worden gebracht.

DISPOSITIEF

Inleidende opmerking

13. Een deel van het dispositief van het ontwerp, zoals het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor advies wordt voorgelegd, wordt nodeloos herhaald, wat dient te worden verholpen.

Artikel 1

14. In artikel 1 van het ontwerp moet worden gepreciseerd dat het besluit houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening zeehavengebied Antwerpen” is genomen door de Vlaamse Regering op 30 april 2013.

Artikel 2

15. In artikel 2, derde lid, 3°, van het ontwerp is geen melding te maken van het onderzoek tot milieueffectrapportage voor het deelgebied “Ettenhovense Polder” als onderdeel van bijlage VI. Dat deelgebied behoort immers niet tot het plangebied van het ontworpen gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en het betreffende onderzoek tot milieueffectrapportage is logischerwijze dan ook niet opgenomen in de genoemde bijlage.

BIJLAGE II – STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN

Artikel L18

16. Artikel L18 “natuurgebied” van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening zeehavengebied Antwerpen” wordt bij artikel 1 van het ontwerp uitgesloten van de intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2013. In bijlage II bij het ontwerp dient bijgevolg artikel L18 “natuurgebied” uit de stedenbouwkundige voorschriften te worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jan CLEMENT