



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.696/1
van 31 oktober 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Communicatiecentrum voor het geïntegreerd project van oppervlakteberging in Dessel voor het Belgisch laag- en middelactief kortlevend afval''

Op 1 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw 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 'Communicatiecentrum voor het geïntegreerd project van oppervlakteberging in Dessel voor het Belgisch laag- en middelactief kortlevend afval'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 oktober 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 oktober 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 “Communicatiecentrum voor het geïntegreerd project van oppervlakteberging in Dessel voor het Belgisch laag- en middelactief kortlevend afval” definitief vast te stellen.

2.2. Er wordt een gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen aangeduid dat bestemd is voor de bouw van een communicatiecentrum over de berging van nucleair afval en daarbij horende voorzieningen (artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Binnen dat gebied wordt in overdruk een zone aangeduid waarin het gebouw van het communicatiecentrum kan worden opgericht, de aanhorigheden ervan kunnen worden aangebracht en een evenementenweide kan worden ingericht (artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Specifieke aspecten van het oprichten van het centrum worden nader geregeld in de artikelen 1.3 tot 1.9 van de stedenbouwkundige voorschriften. Voorts wordt met symbolische aanduidingen in overdruk aangegeven hoe het gebied wordt ontsloten (artikel 1.10 van de stedenbouwkundige voorschriften) en wordt voorzien van een verbinding voor langzaam verkeer (artikel 1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften). Aansluitend bij de rand van de noordwestelijke zijde van het voornoemde gebied wordt een zone voor gemengd lokaal en regionaal bedrijventerrein aangeduid, waarvan de bestemming, de inrichting en het beheer worden geregeld (artikelen 2.1 tot 2.15 van de stedenbouwkundige voorschriften).¹ Onderaan dat terrein wordt in overdruk een “veiligheidszone nucleaire activiteiten” aangegeven (artikel 2.16 van de stedenbouwkundige voorschriften). De overige delen van het bedrijventerrein die grenzen aan het eerstgenoemde gebied worden omgeven door een in overdruk aangeduide buffer (artikel 2.17 van de stedenbouwkundige voorschriften).

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Codex, met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek definitief vaststelt.

¹ Met die zone wordt het zuidelijke deel van het plangebied van het bij ministerieel besluit van 10 juli 2012 goedgekeurde provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Stenehei fase II’, dat vervalt omdat het wordt opgenomen in het gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen van het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, gecompenseerd, evenwel grotendeels zonder dat nog de beperkingen zullen gelden die voor het bedoelde plangebiedsdeel thans voortvloeien uit de ligging ervan binnen een in overdruk aangeduide “veiligheidszone nucleaire activiteiten” en die de ontwikkeling ervan als deel van een bedrijventerrein conditioneren. Naar aanleiding van de plenaire vergadering over het voorontwerp van het voorliggende plan heeft de deputatie van de provincie Antwerpen daarvoor op 12 juli 2013 met toepassing van artikel 2.2.1, § 2, eerste en tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex) een delegatie van planningsbevoegdheid verleend aan de Vlaamse Regering.

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 bescherming, de instandhouding en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden.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 ontwerp.

VORMVEREISTEN

4.1. 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’.

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 plan⁴ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁵

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 Zie artikel 1.11 en het lid over “Biodiversiteit” in artikel 2.14 van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Zie voor een overzicht van die maatregelen, de aanhef van het ontworpen besluit, negentiende lid.

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.”

§ 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 voorliggende plan in beginsel onderworpen is aan de plan-MER-plicht.

4.2. 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 voor het integraal bergingsproject, met inbegrip van het plangebied voor het communicatiecentrum, dat op 4 april 2012 is goedgekeurd door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.⁶ Dat plan-MER is bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage IIIc.

Tevens bevat de toelichtingsnota de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex.⁷⁻⁸

⁶ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, zesde lid, en de tekst van de toelichtingsnota, inzonderheid p. 32-33, nr. 3.5.3.

⁷ 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 van zijn kant:

“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:

[...]

4.3. Voor het planonderdeel met betrekking tot de aanpassing van de begrenzing van het bedrijventerrein Stenehei fase II blijkt uit de aanhef van het ontworpen besluit en uit de toelichtingsnota dat een aanvullend onderzoek tot milieueffectrapportage is uitgevoerd,⁹ waarvan de conclusie – dat het voorliggende plan voor het betreffende planonderdeel geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een bijkomend plan-MER niet nodig is – door de dienst MER op 14 oktober 2013 is goedgekeurd.¹⁰

5. 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 is opgenomen in het plan-MER.¹¹

6. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat in het plangebied of in de nabije omgeving ervan geen vogel- of habitatrictlijngebieden zijn gelegen en dat een passende beoordeling als vermeld in artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 voor het voorliggende plan niet noodzakelijk is.¹²

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 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.

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;

[...].”

⁸ Die milieuverklaring is deels specifiek gericht op de opmaak van het voorliggende plan, deels op de ruimere context van de uitvoering van dat plan en van het bergingsproject waarvan het een onderdeel vormt (zie de tekst van de toelichtingsnota, respectievelijk p. 34-38 en p. 38-46; zie wat het eerste betreft ook de aanhef van het ontworpen besluit, eenentwintigste lid).

⁹ Dat onderdeel vormt immers een aanpassing van het voorontwerp van het voorliggende plan waartoe pas is overgegaan naar aanleiding van de plenaire vergadering over dat voorontwerp (zie *supra*, voetnoot 1), zodat het voormelde plan-MER niet mede uit het oogpunt van dat planonderdeel is opgemaakt.

¹⁰ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, zevende lid, en de tekst van de toelichtingsnota, p. 32, nr. 3.5.3.

¹¹ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, negentiende lid, en de tekst van de toelichtingsnota, p. 46, nr. 3.5.3.

¹² Zie de tekst van de toelichtingsnota, p. 28 en 47, nrs. 3.4.2 en 3.5.3.

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 31 mei 2013 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹³

8. 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.¹⁴

9. 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 21 maart 2014 en het openbaar onderzoek liep van 6 mei 2014 tot 4 juli 2014. De adviezen van de bevoegde gemeenteraad en provincieraad werden ingewonnen.¹⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in het eerste lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 2.2.7, § 7, eerste lid (niet: 2.2.7, § 1), van de Codex.

11. Tevens moet in de aanhef, na de verwijzing naar het advies van de provincieraad, een verwijzing worden ingevoegd naar het advies van de Raad van State. Die verwijzing dient te worden gesteld als volgt:

“Gelet op advies 56.696/1 van de Raad van State, gegeven op 31 oktober 2014, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 1.5

12. In artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften dient wellicht, gelet op de toelichting erbij, te worden geschreven “behoud van fauna”.

¹³ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, achtste lid, en de tekst van de toelichtingsnota, p. 47, nr. 3.5.3.

¹⁴ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, negende lid, *in limine*.

¹⁵ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, tiende tot veertiende lid. Aangezien het, wat de adviezen van de bevoegde gemeenteraad en de provincieraad betreft, gaat om de naleving van een verplicht vormvereiste, wordt de verwijzing ernaar beter voorafgegaan door de woorden “Gelet op”.

Artikel 1.6

13. In artikel 1.6, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften wordt kennelijk geen rekening gehouden met het bepaalde in het voorlaatste lid van artikel 1.11 van die voorschriften, over de verlichting die langs de langzaam-verkeersverbinding mag worden geplaatst. Dit dient te worden verholpen.

Artikel 1.8

14. De bepaling dat een buffervoorziening volgens de principes van de natuurtechnische milieubouw dient uitgevoerd te worden, die is opgenomen aan het einde van de toelichting bij artikel 1.8 van de stedenbouwkundige voorschriften, dient te worden opgenomen in dat artikel zelf.¹⁶

Wel is het raadzaam, ter wille van de rechtszekerheid, om in de toelichting bij dergelijke bepalingen een nadere omschrijving op te nemen van het begrip “technieken van natuurtechnische milieubouw”.¹⁷

Artikel 2.1

15. Zoals de gemachtigde heeft bevestigd, dienen in artikel 2.1, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften de woorden “PRUP geschorst” te worden weggelaten.

Artikel 2.6

16. In artikel 2.6, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften moet met betrekking tot de groenbuffer worden verwezen naar artikel 2.17 (niet: “Art. 3”).

Artikel 2.14

17. Aan het einde van het tweede onderdeel van artikel 2.14, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften wordt de afkorting “RWA” ter wille van de duidelijkheid beter voluit geschreven.

Artikel 2.16

18. De in overdruk aangeduide “veiligheidszone nucleaire activiteiten” waarop artikel 2.16 van de stedenbouwkundige voorschriften toepassing vindt, valt volgens de

¹⁶ Zoals ook het geval is in het laatste onderdeel van artikel 2.14, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

¹⁷ Zoals ook het geval is in de typevoorschriften voor ruimtelijke uitvoeringsplannen waarin dat begrip voorkomt.

gemachtigde samen met de “zone van 200m ten aanzien van de zuidelijke plangrens met de nucleaire zone” vermeld in het laatste lid van artikel 2.2 van die voorschriften.

Luidens de voormelde bepaling van artikel 2.2 is het in die veiligheidszone in het algemeen niet mogelijk om gebouwen op te richten. Die beperking is evenwel ruimer dan het verbod op bedrijfswoningen en inrichtingen die een verhoogd risico inhouden in relatie tot de aangrenzende nucleaire installaties en activiteiten, dat in het tweede lid van voormeld artikel 2.16 is ingeschreven.

Beide bepalingen dienen bijgevolg beter op elkaar te worden afgestemd.

Artikel 2.17

19. De gemachtigde is het ermee eens dat het vijfde lid van artikel 2.17 van de stedenbouwkundige voorschriften dient te vervallen om tegenstrijdigheid ervan te vermijden met het derde en het vierde lid van dat artikel.

Uit die twee leden blijkt immers dat de aanleg “als een zone met hoog, opgaand groen (struiken en bomen)” niet geldt voor het geheel van de buffers, maar slechts voor 10 m van de buffer langs de Kastelsedijk. Voor het overige van de buffers geldt een aanleg als “dichte houtkant al dan niet gecombineerd met hagen”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME