RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.735/1
van 12 november 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Historisch gegroeid bedrijf NV Drukkerij Verstraete te Knesselare’

Op 15 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 Historisch gegroeid bedrijf NV Drukkerij Verstraete te Knesselare’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 november 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 12 november 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 “Historisch gegroeid bedrijf NV Drukkerij Verstraete te Knesselare” definitief vast te stellen.[1]

2.2. Er wordt een bedrijventerrein aangeduid dat bestemd is voor het behoud van de huidige historisch gegroeide bedrijfsactiviteiten en met de bedrijfsvoering ervan verenigbare nevenactiviteiten (artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Bij de beëindiging van die activiteiten, en uiterlijk op 1 januari 2045, verkrijgt het terrein de nabestemming natuurgebied (artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Op het vlak van de inrichting worden het behoud van de maximale bebouwde en verharde oppervlakte en van het waterbergend vermogen van het gebied, de verkeersveilige toegang, beperkingen inzake hoogte en situering van gebouwen, randvoorwaarden voor de vernieuwing van buitenverlichting en bij de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning in acht te nemen minimumvereisten opgelegd (artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Voorts wordt voorzien in het behoud en onderhoud van een in overdruk aangeduide groenbuffer die een groot deel van het bedrijventerrein omgeeft (artikel 1.4 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 ontwerp 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, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden,[2] alsook in artikel 36*ter*, §§ 2, eerste lid, en 4, van hetzelfde decreet, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in een speciale beschermingszone elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, te vermijden, en er door

[1] Bij besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 werd reeds overgegaan tot de definitieve vaststelling van een gelijknamig gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Dat besluit is evenwel vernietigd door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij arrest nr. 208.918 van 10 november 2010.

[2] Zie de artikelen 1.2 en 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

het opleggen van voorwaarden zorg voor wordt gedragen dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.[3]

3.3. Voor zover met het voorliggende plan ook de opheffing zou worden beoogd van een onderdeel van een volgens artikel 21 van laatstgenoemd decreet vastgesteld afbakeningsplan,[4] door aan dat onderdeel een bestemming te geven waardoor het niet meer krachtens artikel 20 van hetzelfde decreet zou kunnen worden aangeduid als Grote Eenheid Natuur (GEN) of Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO), biedt ook artikel 17, § 3, tweede lid, van dat decreet rechtsgrond voor het ontwerp.

3.4. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,[5] vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid' rechtsgrond voor het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. Het voorliggende plan heeft betrekking op een gebied dat gedeeltelijk grenst aan een speciale beschermingszone (habitatrichtlijngebied) en dient op grond van artikel 36*ter*, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 te worden onderworpen aan een passende beoordeling wat de effecten ervan betreft die een betekenisvolle aantasting kunnen veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van die zone.[6]

In het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt voor de passende beoordeling verwezen naar het plan-MER.[7]

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'.

Uit artikel 4.2.1, tweede lid, van dat decreet volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma's) van toepassing zijn op ieder plan[8]

---

[3] Zie de bepalingen die voorschrijven om besterfputten te verwijderen of minstens af te koppelen van het oppervlaktewatersysteem (artikel 1.1, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften), hemelwater te hergebruiken en het hemelwater afkomstig van de parking met welbepaalde middelen te zuiveren (artikel 1.3, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften), die (mede) ingegeven zijn door het oogmerk om in nabijgelegen habitatrichtlijngebied de kamsalamander, een beschermde soort, en diens habitat te vrijwaren.

[4] Zie, wat die problematiek betreft, o.m. de toelichtingsnota, p. 13.

[5] De bepalingen vermeld in voetnoot 3 kunnen als dergelijke maatregelen worden aangezien.

[6] Zie de toelichtingsnota, p. 12 en 22-23.

[7] Zie artikel 1, derde lid, 3°, en het zevende en twintigste lid van de aanhef van het ontworpen besluit. Overeenkomstig artikel 36*ter*, § 3, zesde lid, van het decreet van 21 oktober 1997 wordt de passende beoordeling bij de opmaak van een plan-MER daarin geïntegreerd.

[8] 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;

waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36*ter*, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

Artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 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.
>
> (…)
>
> § 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 is onderworpen aan de plan-MER-plicht.

In het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 8 januari 2013 is goedgekeurd door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Dat plan-MER is met die goedkeuringsbeslissing bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage IV.

Tevens bevat de toelichtingsnota de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex.[9-10]

---

en

b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven."

[9] 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:

(…)

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;

6. 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.[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 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.

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 24 juni 2013 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.[12]

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.[13]

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 7 februari 2014 en het openbaar onderzoek liep van 18 maart 2014 tot 16 mei 2014. De adviezen van de bevoegde gemeenteraad en provincieraad zijn ingewonnen.[14]

---

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;

(…)".

[10] Zie de tekst van die nota, p. 21-22. Zie ook de aanhef van het ontworpen besluit, twintigste lid.

[11] Zie artikel 1, derde lid, 3°, en het zevende, negende en achttiende lid van de aanhef van het ontworpen besluit.

[12] Zie de toelichtingsnota, p. 22.

[13] Zie de aanhef van het ontworpen besluit, elfde lid.

[14] Zie de aanhef van het ontworpen besluit, twaalfde tot veertiende lid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. 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.

11. In het achtste lid van de aanhef dient te worden verwezen naar de beslissing van de dienst Veiligheidsrapportering van 24 juni 2013 dat het betreffende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geen ruimtelijk veiligheidsrapport vereist (niet: “21 februari 2012” en “geen planmilieueffectenrapport”).

12. Voorts moet in de aanhef, vóór de overwegingen, een verwijzing worden ingevoegd naar het advies van de Raad van State. Die verwijzing dient te worden gesteld als volgt:

“Gelet op advies 56.735/1 van de Raad van State, gegeven op 12 november 2014, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 1

13. In het eerste lid van artikel 1 van het ontworpen besluit moet het woord “ontwerp” worden weggelaten.

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

14. In de eerste zin van artikel 1.3, vierde lid, dient de tweede vermelding van het woord “worden” te worden weggelaten.

15. In artikel 1.3, zevende lid, schrijve men “Vervanging van of herstellingswerken aan de verlichting worden uitgevoerd (…)”.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME