



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.791/1
van 10 december 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Volvo Trucks Gent – Wijziging deelplan 18 deelproject R4/N70 Oostakker Noord (3a) en deelproject Vliegveld Oostakker – Lochristi (6a) Afbakening Grootstedelijk Gebied Gent’

Op 12 november 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 Volvo Trucks Gent – Wijziging deelplan 18 deelproject R4/N70 Oostakker Noord (3a) en deelproject Vliegveld Oostakker – Lochristi (6a) Afbakening Grootstedelijk Gebied Gent’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 november 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 december 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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Volvo Trucks Gent – Wijziging deelplan 18 deelproject R4/N70 Oostakker Noord (3a) en deelproject Vliegveld Oostakker – Lochristi (6a) Afbakening Grootstedelijk Gebied Gent” definitief vast te stellen.

Binnen het uit drie afzonderlijke delen bestaande plangebied worden twee onderscheiden zones aangeduid als gemengd regionaal bedrijventerrein (artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften) en één zone als lokaal bedrijventerrein (artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Twee van die terreinen worden gedeeltelijk omgeven door een in overdruk aangeduide buffer (artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Ten noordwesten van die twee terreinen wordt een bosgebied aangeduid (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften) waarover een verbinding voor langzaam verkeer loopt en dat van aanpalende bedrijvenzones¹ wordt afgescheiden door een buffer, beide aangegeven in overdruk (respectievelijk artikelen 2.3 en 2.4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het bosgebied wordt opgesplitst door een gebied voor verkeers- en vervoersinfrastructuur dat de ontsluiting realiseert van het lokaal bedrijventerrein (artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Aan de oostzijde van het bosgebied worden reeds aanwezige woningen opgenomen in woongebied (artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het resterende deel van het plangebied wordt aan de noordwestelijke zijde bestemd tot gebied voor waterbeheersing met aanduiding in overdruk als portaal (artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften). Aan de zuidoostelijke zijde wordt het bestemd tot agrarisch gebied met nabestemming als gebied voor bos- en natuurontwikkeling en portaal (respectievelijk artikelen 6.1 en 6.2 van de stedenbouwkundige voorschriften), en met een aanduiding in overdruk als groenpool (artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Ter verwezenlijking van bepaalde nieuwe bestemmingen dient een gedeelte van het plangebied te worden onteigend. Daartoe worden een onteigeningsplan en –tabel vastgesteld en wordt machtiging verleend aan de stad Gent en aan Stadsontwikkeling Gent (sogent)² (artikelen 1, tweede lid, 1°, en 2 van en bijlage Ib bij het ontworpen besluit).

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, met toepassing

¹ Naast de twee bedoelde bedrijventerreinen gaat het ook nog om op het geldende gewestplan aangeduid industriegebied dat door het voorliggende plan onverlet wordt gelaten.

² Het verdient aanbeveling om laatstgenoemd autonoom gemeentebedrijf in artikel 2 van en bijlage Ib bij het ontworpen besluit met zijn volledige officiële benaming aan te duiden.

waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek definitief vaststelt.

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 instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, alsook op de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu, en daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden.³

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,⁴ vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ rechtsgrond voor het ontwerp.

4.1. De definitieve vaststelling van het onteigeningsplan (en van de bijbehorende tabel), dat gelijktijdig met het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is opgemaakt, dient te worden gesitueerd in artikel 2.4.4, § 2, eerste lid, van de Codex, dat bepaalt dat een dergelijk onteigeningsplan wordt onderworpen aan dezelfde procedureregels als die bepaald voor het opmaken van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

4.2. De machtiging tot onteigening vervat in artikel 2 van het ontworpen besluit wordt verleend met toepassing van artikel 2.4.3, § 2, eerste lid, van de Codex.

VORMVEREISTEN

5. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld in 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 plan⁵ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁶

³ Zie de artikelen 6.2 en 7 van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontworpen besluit).

⁴ Zie de artikelen 1.1.6, vierde streepje, 1.2.5, vierde streepje, 3, derde lid, 4.2, tweede lid, en 5.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ 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.”

⁶ 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 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 het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 17 april 2014 is goedgekeurd door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Dat plan-MER en die goedkeuringsbeslissing vormen bijlage IIId bij het ontworpen besluit.

- 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.”

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

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 is opgenomen in het plan-MER.

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’.

In het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt verwezen naar een ruimtelijk veiligheidsrapport dat door de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-,

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:

(...)

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 Zie de tekst van de toelichtingsnota, p. 17-18, nrs. 4.2-4.3, en p. 22-23, nr. 5.2.1, voor zover de milieuverklaring specifiek is gericht op de maatregelen die worden getroffen bij de opmaak van het voorliggende plan. Elders in die tekst (p. 14-17, nr. 4.2) wordt ook ingegaan op maatregelen die zijn te nemen op het niveau van de op het plan aansluitende projecten of op een ander (sectoraal) beleidsniveau.

Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie is goedgekeurd bij beslissing van 10 maart 2014. Dat ruimtelijk veiligheidsrapport en die goedkeuringsbeslissing vormen bijlage IIIe bij het ontworpen besluit.

8. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 26 februari 2014 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.

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 25 april 2014 en het openbaar onderzoek liep van 16 juni 2014 tot 14 augustus 2014. Er werd verzocht om de adviezen van de bevoegde gemeenteraden en provincieraad.⁹

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 aangevuld.

11. Tevens 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 56.791/1 van de Raad van State, gegeven op 10 december 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 1.1.1

12. In de toelichting bij artikel 1.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt bepaald dat binnen het gemengd regionaal bedrijventerrein windturbines en andere installaties voor de productie van (hernieuwbare) energie of energierecuperatie zijn toegelaten.

Aangezien in het betrokken stedenbouwkundig voorschrift als zodanig geen sprake is van de productie van energie als toegelaten activiteit, verdient het aanbeveling om die bepaling

⁹ De gemeenteraad van de gemeente Lochristi heeft als gevolg van dat verzoek advies uitgebracht op 11 augustus 2014 (zie de aanhef van het ontworpen besluit, drieëntwintigste lid).

op te nemen in het stedenbouwkundig voorschrift zelf, waardoor zij meteen ook verordenende kracht verkrijgt.¹⁰

Artikel 2.3

13. In artikel 2.3, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften schrijve men “omwille van het principe” of “vanuit het principe” (niet: “omwille vanuit het principe”).

Artikel 3

14. De bepaling dat alle werken van natuurtechnische milieubouw kunnen gerealiseerd worden, die is opgenomen in het derde lid van de toelichting bij artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften, dient te worden opgenomen in dat artikel zelf.¹¹

Wel is het raadzaam om in de toelichting bij dergelijke bepalingen een nadere omschrijving op te nemen van het begrip “technieken van natuurtechnische milieubouw”.¹² Die omschrijving kan bijgevolg in de toelichting worden behouden.

Artikel 6.2

15. In artikel 6.2, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften is sprake van de “portaalfunctie” van het betrokken gebied. Die functie dient nader te worden omschreven.¹³

¹⁰ Vgl. met de bijlage van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen’, typevoorschrift 2.1 “Gemengd regionaal bedrijventerrein”, waarin een dergelijke bepaling eveneens voorkomt in de toelichting bij het stedenbouwkundig voorschrift maar in dat voorschrift zelf wordt bepaald dat “productie van energie” een hoofdactiviteit is binnen het betrokken bedrijventerrein.

¹¹ Zoals ook het geval is in de artikelen 5.1, 6.2, vijfde lid, vierde streepje, en 7, vierde lid, vierde streepje, van die voorschriften.

¹² Zoals ook het geval is in de typevoorschriften voor ruimtelijke uitvoeringsplannen waarin dat begrip voorkomt.

¹³ Vgl. met artikel 5.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

16. Artikel 6.2 van de stedenbouwkundige voorschriften heeft vanaf het derde lid ervan niet uitsluitend betrekking op de nabestemming van de betreffende zone als gebied voor bos- en natuurontwikkeling en portaal, maar ook op de initiële bestemming van die zone (artikel 6.1). Die bepalingen worden dan ook het best opgenomen in een nieuw artikel 6.3.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME