



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.036/1
van 25 februari 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan Historisch gegroeid bedrijf 'De Kaasboerin' in
Mol'

Op 27 januari 2015 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 'De Kaasboerin' in Mol’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 februari 2015.

*

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 ‘De Kaasboerin’ in Mol” definitief vast te stellen.

2.2. Er wordt een specifiek regionaal bedrijventerrein aangeduid dat bestemd is voor het behoud van de huidige historisch gegroeide bedrijfsactiviteiten (artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften – bijlage II bij het ontworpen besluit). Het terrein wordt omgeven door een minstens tien meter brede bosmantel die wordt aangeduid in overdruk (artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften), behalve voor zover het terrein grenst aan een openbare weg, waarlangs de ontsluiting voor gemotoriseerd verkeer wordt geregeld, eveneens met een aanduiding in overdruk (artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Een afzonderlijke bepaling wordt gewijd aan de waterbeheersing (artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het overige van het plangebied wordt bestemd tot natuurgebied en in overdruk aangeduid als een Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (artikelen 2.1 respectievelijk 2.2 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 ontworpen besluit ook rechtsgrond in de volgende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’:

- artikel 13, §§ 1 en 3, 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;¹

- artikel 17, § 3, eerste lid, voor zover in het plan in overdruk een gebiedsdeel wordt aangeduid als Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO);²

- artikel 18, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen die, binnen het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk), strekken tot een beheer van de

¹ Zie de laatste zin van het derde lid en de twee laatste onderdelen van het achtste lid van artikel 1.1 en artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

² Zie artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur behoort;³

- artikel 25, § 1, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in de GENO, rekening houdend met de overige functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;⁴

- artikel 36ter, §§ 1 en 2, eerste lid, respectievelijk voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften instandhoudingsmaatregelen worden genomen binnen een speciale beschermingszone, en, buiten zulk een zone, wordt voorzien in maatregelen om, in die zone, elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, te vermijden.⁵

3.3. Voorzover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,⁶ vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

4. In het derde lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt mede verwezen naar de artikelen 27, § 3, eerste lid, en 28 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997. Die bepalingen strekken het ontworpen besluit evenwel niet tot rechtsgrond.⁷

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’.

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 plan⁸ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project⁹. Uit artikel 4.2.1, tweede

³ Zie artikel 2.1, vierde lid, tweede streepje, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Zie de artikelen 2.1, eerste tot derde lid, en 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ Zie de toelichtingsnota (bijlage III bij het ontworpen besluit), tekst, 28 en 32-33, en kaart 3.

⁶ Zie artikel 1.1, derde lid, tweede en derde zin, en vijfde tot zevende lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁷ In het betreffende ruimtelijk uitvoeringsplan wordt immers geen natuurverwevingsgebied afgebakend, noch worden maatregelen genomen met betrekking tot zulk gebied.

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;

en

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

⁹ Krachtens artikel 4.1.1, § 1, 5°, van het decreet wordt onder “project” verstaan:

lid, van hetzelfde decreet volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma's) van toepassing zijn op ieder plan waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

Artikel 4.2.3, § 3, van het decreet van 5 april 1995 bepaalt het volgende:

“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, aantoonst 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.”

Er is een onderzoek tot milieueffectrapportage uitgevoerd, waarvan de conclusie – dat het voorliggende plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is – door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 10 april 2014 is goedgekeurd.¹⁰ Dat onderzoek tot milieueffectrapportage en de beslissing tot goedkeuring ervan zijn bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage IIId.

6. Het plangebied ligt volledig in vogelrichtlijngebied en deels in habitatrichtlijngebied.¹¹

Uit het oogpunt van het vereiste van een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor die speciale beschermingszones die een plan kan veroorzaken dat niet is onderworpen aan de verplichting tot milieueffectrapportage overeenkomstig de wetgeving ter uitvoering van de project-MER-richtlijn of de plan-MER-richtlijn, bepaalt artikel 36ter, § 3,

“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.”

¹⁰ Het betreft geen beslissing “waarbij ontheffing van planmilieueffectrapportage wordt verleend”, zoals wordt vermeld in het dertiende lid van de aanhef van het ontworpen besluit. Een ontheffingsbeslissing wordt niet voorafgegaan door een onderzoek tot milieueffectrapportage, maar vormt een toepassing van artikel 4.2.3, §§ 3bis tot 3quater, van het decreet van 5 april 1995, die noodzakelijk berust op het bestaan van een voorafgaande relevante milieueffectbeoordeling. Te dezen blijkt uit de beslissing van de dienst MER dat het onderzoek tot milieueffectrapportage is goedgekeurd op grond van artikel 4.2.3, § 3, van voormeld decreet (het voorliggende plan bepaalt het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau en kan geen aanzienlijke milieueffecten hebben).

¹¹ Zie daarover de toelichtingsnota, tekst, p. 16 en 24, nrs. 3.3.2 en 3.5.2, alsook kaart 3.

zevende lid, van het decreet van 21 oktober 1997 dat het advies wordt gevraagd van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud.

Het Agentschap voor Natuur en Bos heeft respectievelijk op 5 september 2011 en 1 maart 2013 advies gegeven over het eerste en het tweede voorontwerp van het voorliggende plan.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.

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 28 februari 2013¹³ beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.

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.¹⁴

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 voorliggende plan.¹⁵

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

¹² Van die adviezen wordt geen melding gemaakt in de aanhef van het ontworpen besluit.

¹³ In het twaalfde lid van de aanhef wordt melding gemaakt van de datum van 24 juni 2011.

¹⁴ Zie het veertiende lid van de aanhef van het ontworpen besluit.

¹⁵ Zie het zeventiende lid van de aanhef van het ontworpen besluit.

van 9 mei 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.¹⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in het derde lid van de aanhef van het ontworpen besluit de verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 dienen te worden aangepast (zie opmerkingen 3.2 en 4).

12. Ook de verwijzingen in de aanhef naar de voorgeschreven vormvereisten dienen te worden aangepast (zie voetnoten 10, 12 en 13).

13. 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 57.036/1 van de Raad van State, gegeven op 25 februari 2015, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 1

14. In artikel 1, derde lid, 4°, van het ontworpen besluit en het opschrift van de erin genoemde bijlage IIId schrijve men “onderzoek tot milieueffectrapportage” (niet: “milieueffectrapportage”).

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 1.4

15. De bepaling dat de technieken van natuurtechnische milieubouw worden gehanteerd bij de aanleg van waterbeheersinfrastructuren op het bedrijventerrein, die is terug te vinden aan het einde van de toelichting bij artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften, dient te worden opgenomen in dat artikel zelf.

Wel is het raadzaam om in de toelichting bij dergelijke bepalingen een nadere omschrijving op te nemen van het begrip “technieken van natuurtechnische milieubouw”. Die omschrijving kan bijgevolg in de toelichting worden behouden.¹⁷

¹⁶ Zie het achttiende tot het eenentwintigste lid van de aanhef van het ontworpen besluit.

¹⁷ Zoals ook het geval is in het laatste onderdeel van artikel 2.1, vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichting daarbij.

Dat de voormelde technieken “[i]ndien mogelijk en opportuun (...) bij voorkeur” worden toegepast, is een vage toevoeging die de rechtszekerheid niet ten goede komt en die dan ook minstens in de toelichting verduidelijking behoeft.

Artikel 2.2

16. Aan het begin van artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften dient een (gebruikelijke type)bepaling te worden opgenomen die tot uitdrukking brengt dat het gebied dat daartoe op het grafisch plan in overdruk is aangeduid, een Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO) is.¹⁸

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁸ Zie daarvoor de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen’, typevoorschrift 7.3. Er zij overigens op gewezen dat de bedoelde op te nemen zin die daar is vermeld als standaardtypebepaling, vergezeld gaat van een tweeledige toelichting die, in tegenstelling tot die bepaling zelf, wel is overgenomen in de toelichting bij artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften. De zin in het voornoemde typevoorschrift met de gebiedsspecifieke typebepaling is dan weer zonder de daarbij horende toelichting wel opgenomen in het voornoemd ontworpen artikel 2.2.