



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.087/1
van 9 maart 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan 'Oosterweelverbinding - wijziging''

Op 6 februari 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 definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Oosterweelverbinding - wijziging'’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 maart 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 “Oosterweelverbinding – wijziging” definitief vast te stellen.

2.2. Er wordt vooreerst voorzien in een aantal bepalingen die gelden voor het geheel van de gebieden gelegen binnen een in overdruk aangeduide zone voor landschappelijke en functionele inpassing van wegeninfrastructuur (artikel 0 van de stedenbouwkundige voorschriften – bijlage II bij het ontworpen besluit). Voorts worden onderscheiden delen van het plangebied, verspreid over drie deelplannen van het grafisch plan, bestemd tot gebied voor wegeninfrastructuur, natuurgebied, parkgebied, gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven, industriegebied, gebied voor dagrecreatie, bufferzone, gebied voor waterweginfrastructuur, gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen, bosgebied en gemengd openruimtegebied (artikelen 1, 3, 4 en 6 tot 13 van de stedenbouwkundige voorschriften). Met verschillende aanduidingen in overdruk worden ook nog gebied voor ongelijkvloerse wegeninfrastructuur, tijdelijke werfzones, een Grote Eenheid Natuur, een leidingstrook, enkelvoudige leidingen en hoogspanningsleidingen aangegeven (artikelen 2, 5 en 14 tot 17 van de stedenbouwkundige voorschriften). Op een afzonderlijk deelplan worden de op te heffen overdrukken afgebakend van het geldende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Oosterweelverbinding” (artikel 18 van de stedenbouwkundige voorschriften).¹

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;²

¹ Dat oorspronkelijke gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is definitief vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 2006.

² Het betreft onder meer de verschillende bepalingen waarin werken worden afhankelijk gesteld van een uitvoeringswijze “die gericht is op het creëren, herstellen, ontwikkelen of handhaven van de levensvoorwaarden voor de inheemse flora, fauna en hun levensgemeenschappen in hun onderlinge samenhang”, zoals artikel 0.2, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

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

- artikel 25, § 1, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in GEN, 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, 2, eerste lid, en 4, respectievelijk voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften binnen een speciale beschermingszone instandhoudingsmaatregelen worden genomen, buiten zulk een zone wordt voorzien in maatregelen ter vermindering in die zone van elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook van elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, en er door het opleggen van voorwaarden zorg voor wordt gedragen dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.⁵

3.3. Voor zover 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 verwezen naar de artikelen 4.1.7 en 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’. Die bepalingen strekken het ontworpen besluit echter 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.

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

³ Zie artikel 14.1 van de stedenbouwkundige voorschriften en de daarbij horende aanduiding op plan 1 van het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit).

⁴ Zie bepalingen als bedoeld in voetnoot 2, voor zover die betrekking hebben op het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk) en dus op GEN, zoals de artikelen 0.4, tweede lid, en 0.10 van de stedenbouwkundige voorschriften. Zie ook, in datzelfde opzicht, specifiekere bepalingen als artikel 0.11 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ Zie bijvoorbeeld de verwijzingen in de vorige voetnoot, maar dan voor zover de daar vermelde bepalingen betrekking hebben op speciale beschermingszones.

⁶ Zie artikel 0.8 van de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota, tekst, p. 69-70, nr. 8.6, inzonderheid de vermelding in de conclusie dat “[d]e milderende maatregelen met een ruimtelijke doorwerking op niveau van het GRUP, werden doorvertaald in de betreffende stedenbouwkundige voorschriften”.

⁷ Zij houden immers geen verband met het voorliggende plan als dusdanig, maar met het milieueffectrapport dat er betrekking op heeft. Overigens is voor dat rapport de generieke procedure en dus niet het integratiespoor gevolgd, zodat artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 hoe dan ook niet is toegepast (zie onder meer de toelichtingsnota, tekst, p. 52, nr. 8.4.2).

kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁹ Uit artikel 4.2.1, tweede 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, §§ 1 en 2, 1°, van het decreet van 5 april 1995 luidt:

“§ 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”.

Het voorliggende plan is op grond van de voornoemde decretale bepalingen 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 10 februari 2014 is goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportagebeheer (dienst MER) van de afdeling Milieu-, Natuur- en

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:

“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.”

Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.¹⁰ Dat plan-MER en die goedkeuringsbeslissing zijn gevoegd als bijlage IIId bij het ontworpen besluit.¹¹

Tevens bevat de toelichtingsnota de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex.¹²⁻¹³

6. Het voorliggende plan heeft betrekking op gebied dat is gelegen in of in de nabijheid van speciale beschermingszones (vogel- en habitatrichtlijngebieden)¹⁴ en is op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 onderworpen aan een passende beoordeling wat de effecten ervan betreft die een betekenisvolle aantasting kunnen veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van die zones. Die passende beoordeling is geïntegreerd in het plan-MER.¹⁵

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.”

¹⁰ Zie het ontworpen besluit, vijfentwintigste lid van de aanhef, en de toelichtingsnota, tekst, p. 52, nr. 8.4.2.

¹¹ Zie artikel 1, derde lid, 3°, van het ontworpen besluit.

¹² 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;

(...)”.

¹³ Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 52-66, nr. 8.4.3, voor zover de milieuverklaring specifiek is gericht op de maatregelen die worden getroffen bij de opmaak van het voorliggende plan. Daarna wordt ook ingegaan op maatregelen die zijn te nemen op projectniveau of als flankerend beleid.

¹⁴ Zie onder meer de toelichtingsnota, tekst, p. 48, nr. 7.2.1, alsook kaart 3.

¹⁵ Overeenkomstig artikel 36ter, § 3, zesde lid, van het decreet van 21 oktober 1997. Zie het ontworpen besluit, vijfentwintigste lid van de aanhef, en de toelichtingsnota, tekst, p. 69, nr. 8.5.

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 (dienst VR) van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie is goedgekeurd bij beslissing van 6 februari 2014.¹⁶ Dat ruimtelijk veiligheidsrapport en die goedkeuringsbeslissing zijn gevoegd als bijlage IIIf bij het ontworpen besluit.¹⁷ Het rapport betreft het “Plan voor een Derde Scheldekrusing Antwerpen”. Naar aanleiding van de plenaire vergadering over het voorontwerp van het voorliggende plan heeft de dienst VR op 4 maart 2014 beslist dat het goedgekeurde ruimtelijk veiligheidsrapport ook daarvoor voldoet en dat geen nieuw ruimtelijk veiligheidsrapport dient te worden opgemaakt.¹⁸ Dat laatste wordt het best ook nog vermeld in de aanhef van het ontworpen besluit.

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.¹⁹ Bijlage IIIe bij het ontworpen besluit bevat het resultaat van die toets.²⁰

9. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 26 maart 2014 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.²¹

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 van 4 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.²²

¹⁶ Zie het ontworpen besluit, zesentwintigste lid van de aanhef, en de toelichtingsnota, tekst, p. 50, nr. 8.3.

¹⁷ Zie artikel 1, derde lid, 5°, van het ontworpen besluit.

¹⁸ Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 50-51, nr. 8.3.

¹⁹ Zie het ontworpen besluit, zevenentwintigste lid van de aanhef, en de toelichtingsnota, tekst, p. 69-70, nr. 8.6.

²⁰ Zie artikel 1, derde lid, 4°, van het ontworpen besluit.

²¹ Zie het ontworpen besluit, eenendertigste lid van de aanhef.

²² Zie de aanhef van het ontworpen besluit, drieëndertigste tot vijfendertigste lid, en de rubriek “Verwerking openbaar onderzoek”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in de aanhef van het ontworpen besluit de verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen dienen te worden aangepast.

Artikel 1

12. Aan het einde van artikel 1, derde lid, 1°, van het ontworpen besluit worden de woorden “, de watertoets” beter weggelaten.²³

Bijlage II - Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerkingen

13. De redactie van de stedenbouwkundige voorschriften dient nog te worden nagezien.²⁴

14. Tevens moet worden nagegaan of de toelichting bij die voorschriften daarbij wel op een coherente wijze aansluiting vindt.²⁵

Artikel 8.1

15. In artikel 8.1 van de stedenbouwkundige voorschriften dient de eerste zin van het eerste lid wellicht te worden vervangen door het tweede lid, aangezien dat artikel niet recreatiegebieden in het algemeen, maar specifiek gebied voor dagrecreatie betreft,²⁶ enkel het laatstgenoemde lid over gebied voor dagrecreatie handelt en de inhoud van dat lid gedeeltelijk

²³ In punt 4° van artikel 1, derde lid, wordt immers specifiekere melding gemaakt van de watertoets als deel van bijlage IIIe.

²⁴ Zo is het woord “toegelaten” in het laatste opsommingsonderdeel van het derde lid van de artikelen 1.2 en 5.2 en aan het einde van de eerste zin van artikel 9.2 telkens overbodig, omdat het reeds voordien voorkomt. In de opsomming van artikel 13.1, eerste lid, moet in het eerste onderdeel – dat nog niet met een streepje is aangegeven – en in het derde onderdeel telkens het woord “die” hetzij worden weggelaten, hetzij worden aangevuld met het woord “is”.

²⁵ Zo is niet duidelijk waarom de artikelen 0.9 en 0.10 van de stedenbouwkundige voorschriften telkens als toelichting krijgen dat het “creëren, herstellen, ontwikkelen of handhaven van de levensvoorwaarden voor de inheemse flora, fauna en hun levensgemeenschappen in hun onderlinge samenhang” kan door het toepassen van de technieken van natuurtechnische milieubouw, met uitleg over dat laatste begrip, terwijl dat niet het geval is voor de andere stedenbouwkundige voorschriften (artikelen 0.2, tweede lid, 0.3, eerste streepje, 0.4, tweede lid, en 0.12, tweede lid) die de zo-even geciteerde passus bevatten. Er valt ook niet goed in te zien waarom het begrip “technieken van natuurtechnische milieubouw” wel wordt toegelicht bij artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, waarin het niet voorkomt, en niet bij andere stedenbouwkundige voorschriften (artikelen 1.2, derde lid, vierde streepje, 3.2, tweede lid, 3°, en 5.2, derde lid, derde streepje).

²⁶ Dat valt toch af te leiden uit het opschrift bij artikel 8 en de wijze van aanduiding van het gebied (met “D”).

onverenigbaar is met die van de eerste zin van het eerste lid (respectievelijk “bij uitsluiting van alle verblijfsaccommodatie” tegenover “al dan niet met inbegrip van de verblijfsaccommodatie”).

Artikel 16.1

16. Artikel 16.1 van de stedenbouwkundige voorschriften heeft betrekking op de “enkelvoudige leiding”, niet op de “leidingstrook”.²⁷ Laatstgenoemd begrip moet aan het einde van de tweede zin van het eerste lid van dat artikel dan ook worden vervangen.

Artikel 17.1

17. Indien aan artikel 17.1 van de stedenbouwkundige voorschriften onder meer de bedoeling ten grondslag zou liggen dat de aanleg van een hoogspanningsleiding enkel mogelijk is voor zover die leiding bovengronds is, wat uit de erbij horende toelichting zou kunnen worden afgeleid, wordt dat het best in het artikel gepreciseerd.²⁸

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

²⁷ Cf. artikel 15.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

²⁸ Cf. ook het gebruik van de woorden “ondergrondse transportleiding” in artikel 16.1, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.