



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.158/1
van 8 oktober 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – regio Kust-Polders-Westhoek -Landbouwbedrijf Deprince, Houthulst”’

Op 8 september 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 “Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – regio Kust-Polders-Westhoek -Landbouwbedrijf Deprince, Houthulst”’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 oktober 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 “Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – regio Kust-Polders-Westhoek – Landbouwbedrijf Deprince, Houthulst” definitief vast te stellen.

2.2. Het plangebied wordt bestemd tot agrarisch gebied, waarvoor, al dan niet met aanduidingen in overdruk op het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit), in de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontworpen besluit) wordt voorzien in een aantal specifieke bepalingen in verband met de inrichting, nutsvoorzieningen en natuur, landschappelijke inpassing, een toelaatbare constructie met beperkte bouwhoogte en een bufferstrook.

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 artikel 13, §§ 1 en 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, respectievelijk 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

3.3. In het vierde lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt ook nog 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.²

3.4. Dat is evenmin het geval voor artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, waaraan wordt gerefereerd in het zesde lid

¹ Zie respectievelijk artikel 1.3, tweede streepje, en de artikelen 1.4 en 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften.

² In het betreffende ruimtelijk uitvoeringsplan wordt immers geen natuurverwevingsgebied afgebakend, noch worden maatregelen genomen met betrekking tot zulk gebied. Zie wat dat laatste betreft de toelichtingsnota, tekst, p. 23, nr. 5.3.2, over de afwezigheid van gebieden van het Integraal Verwevend en Ondersteunend Netwerk (IVON) in of nabij het plangebied.

van de aanhef van het ontworpen besluit, aangezien de stedenbouwkundige voorschriften geen maatregelen bevatten in het kader van de watertoets.³

VORMVEREISTEN

4. 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 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, § 3, van het decreet van 5 april 1995 bepaalt het volgende:

“§ 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

³ De gemachtigde heeft in dat verband verklaard dat “in de watertoets wordt geconcludeerd dat het plan geen betekenisvolle negatieve impact zal hebben op het watersysteem” en dat daarom “in de stedenbouwkundige voorschriften geen bepalingen [zijn] opgenomen met betrekking tot het watersysteem”.

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.”

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 Milieueffectrapportagebeheer (dienst MER) van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 24 september 2013 is goedgekeurd.⁶ Dat onderzoek tot milieueffectrapportage is bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage V.

5. Het plangebied ligt in beperkte mate binnen en in ruime mate nabij Habitatrichtlijngebied.⁷

Het voorliggende plan is onderworpen aan een passende beoordeling wat de eventuele effecten ervan betreft die een betekenisvolle aantasting kunnen veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone. Die passende beoordeling, waarin wordt aangenomen dat bij uitvoering van milderende maatregelen de mogelijke negatieve effecten niet significant zullen zijn, is bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage VI.

6. 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 10 juli 2014 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.⁸

⁶ Zie het ontworpen besluit, aanhef, achtste verwijzing, en de toelichtingsnota, tekst, p. 24, nr. 5.4.

⁷ Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 15 en 23-24, nrs. 5.1.2 en 5.3.2, alsook kaart 3 (bijlage IIb bij het ontworpen besluit).

⁸ Zie het ontworpen besluit, aanhef, negende verwijzing.

7. 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.⁹

8. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 24 september 2014 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.¹⁰

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 27 maart 2015 en het openbaar onderzoek liep van 5 mei 2015 tot 3 juli 2015.¹¹ De adviezen van de bevoegde gemeenteraad en provincieraad zijn ingewonnen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. 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.

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 58.158/1 van de Raad van State, gegeven op 8 oktober 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

12. In het eerste lid van artikel 1 van het ontworpen besluit dienen de woorden “van de gebieden” één keer te worden geschrapt in het opschrift van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

13. Aan het einde van artikel 1, derde lid, 1°, van het ontworpen besluit moet de zinsnede “een overzicht van de conclusies van het planmilieueffectenrapport” worden weggelaten. Er is immers geen dergelijk rapport opgemaakt, maar enkel een onderzoek uitgevoerd naar de noodzaak ervan (zie opmerking 4). In de plaats daarvan behoort wel te worden gerefereerd aan de conclusies met betrekking tot de watertoets, aangezien die toets wel volwaardig is uitgevoerd.

⁹ Zie het ontworpen besluit, aanhef, veertiende verwijzing.

¹⁰ Zie het ontworpen besluit, aanhef, tiende verwijzing.

¹¹ Zie het ontworpen besluit, aanhef, zevende, twaalfde en dertiende verwijzing. In de eerste van die verwijzingen wordt evenwel verkeerdelijk het jaartal 2012 vermeld.

14. Het verdient aanbeveling om het opschrift van bijlage V bij het ontworpen besluit te vervangen door “het onderzoek tot milieueffectrapportage” (niet: “het verzoek tot raadpleging om ontheffing van plan-MER te bekomen”). Artikel 1, derde lid, 3°, van het ontworpen besluit dient in dat geval op overeenkomstige wijze te worden aangepast.

BIJLAGE II – STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN

Artikel 1.1

15. Het is niet duidelijk hoe het voorschrift opgenomen in het vierde lid van artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften moet worden begrepen in het licht van het voorschrift opgenomen in het derde lid ervan. Beide voorschriften regelen immers (onder meer) de “verblijfsgelagegenheid”. Het lijkt aangewezen om in het derde lid de verwijzing naar “verblijfsgelagegenheid” te schrappen en deze laatste op volkomen wijze te regelen in het vierde lid.

Artikel 1.5

16. Artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften geldt “[o]nverminderd de overige bepalingen van artikel 1”. Het verdient aanbeveling om die “overige bepalingen” te specificeren, aangezien niet de toepassing van alle overige bepalingen verenigbaar is met de toepassing van artikel 1.5.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME