



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.877/1/V
van 26 augustus 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst – deelplan 7 – Gemengd Regionaal Bedrijventerrein Sterrenhoek (wijziging)’

Op 19 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2016,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst – deelplan 7 – Gemengd Regionaal Bedrijventerrein Sterrenhoek (wijziging)’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Pierre LEFRANC en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 augustus 2016.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Krachtens artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex) stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast ‘binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek’. Als een advies van de Raad van State nodig is, wordt deze termijn krachtens artikel 2.2.7, § 9, tweede lid, van de Codex geschorst gedurende de volledige duur van de behandeling van de adviesaanvraag door de afdeling Wetgeving van de Raad van State, met een maximum van dertig dagen.

Toen die regeling werd aangenomen, bevatte artikel 84, § 1, van de wetten op de Raad van State onder andere de mogelijkheid te verzoeken het advies binnen een termijn van dertig dagen mede te delen. Die mogelijkheid bestaat nog steeds, maar ingevolge een wetswijziging is eraan toegevoegd dat de termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.¹ Die regeling van automatische termijnverlenging is ingevoerd gelet op de overbevraging waarmee de afdeling Wetgeving elk jaar tijdens de maanden juli, augustus en september kampt.²

De Raad van State geeft dan ook ter overweging, teneinde problemen met de tijdige definitieve vaststelling van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen door de Vlaamse Regering in de toekomst te vermijden, om artikel 2.2.7, § 9, tweede lid, van de Codex aan te passen teneinde rekening te houden met de hypothese van automatische termijnverlenging bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, laatste zin, van de wetten op de Raad van State, bijvoorbeeld door in dat geval de maximale schorsingstermijn van dertig dagen met vijftien dagen te verlengen of door eenvoudigweg het maximum van dertig dagen weg te laten.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst – deelplan 7 – Gemengd Regionaal Bedrijventerrein Sterrenhoek (wijziging)” definitief vast te stellen.

¹ Wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’.

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 36.

4. In het eerste en derde lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar artikel 2.2.7, § 1, van de Codex en artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’.

Het blijkt niet dat de ontworpen regeling rechtsgrond zou vinden in artikel 2.2.7, § 1, van de Codex, maar wel in artikel 2.2.7, § 7, gelezen in samenhang met de artikelen 2.2.2, § 2, en 4.6.5, § 1, eerste lid, van de Codex.

Het blijkt evenmin dat de ontworpen regeling rechtsgrond zou vinden in artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003, waaraan wordt gerefereerd in het derde lid van de aanhef van het ontworpen besluit, aangezien de stedenbouwkundige voorschriften geen maatregelen bevatten in het kader van de watertoets.

VORMVEREISTEN

5. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat er geen vogel- of habitatrictlijngebieden zijn gelegen in het plangebied of in de onmiddellijke nabijheid ervan. Het meest nabije habitatrictlijngebied is gelegen op meer dan een halve kilometer afstand en omdat niet wordt verwacht dat het voorliggende plan daarop impact zal hebben, wordt een passende beoordeling in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ niet relevant geacht.

6. 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 plan³ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project⁴.

³ In artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het decreet van 5 april 1995 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.”

⁴ Krachtens artikel 4.1.1, § 1, 5°, van het decreet van 5 april 1995 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

Artikel 4.2.3, § 3, van hetzelfde decreet 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, 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.”

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 van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 2 april 2014 is goedgekeurd. Dat onderzoek tot milieueffectrapportage en die goedkeuringsbeslissing zijn bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage V.⁵

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, die is opgenomen in het onderzoek tot milieueffectrapportage en in de toelichtingsnota.

8. 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

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.”

⁵ Die bijlage wordt eerder ongelukkig omschreven als “milieueffectbeoordeling” in artikel 1, derde lid, 3°, van het ontworpen besluit en in het opschrift van de bijlage zelf. Het betreft immers geen eigenlijk plan-MER, maar een onderzoek tot milieueffectrapportage waarmee toepassing wordt gemaakt van artikel 4.2.3, § 3, van het decreet van 5 april 1995, omdat wordt aangenomen dat het voorliggende plan kan worden beschouwd als een kleine wijziging en geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

besluit wordt aangewezen als bevoegde administratie, heeft op 15 juni 2014 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.⁶

9. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 27 augustus 2014 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.

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 maart 2016 en het openbaar onderzoek liep van 12 april 2016 tot 10 juni 2016. Er werd verzocht om de adviezen van de bevoegde gemeenteraad en provincieraad.⁷

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

11. De verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen in de aanhef van het ontworpen besluit dienen te worden aangepast gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

DISPOSITIEF

12. Het verdient aanbeveling om in het opschrift van bijlage V bij het ontworpen besluit te schrijven “het onderzoek tot milieueffectrapportage” in plaats van “milieu-effectbeoordeling”.

Artikel 1, derde lid, 3°, van het ontworpen besluit dient in dat geval op overeenkomstige wijze te worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jan SMETS

⁶ In het zevende lid van de aanhef wordt verkeerdelijk melding gemaakt de datum van 26 juni 2014.

⁷ De provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen heeft advies gegeven op 25 mei 2016. Voor de stad Aalst gaat het advies van 7 juni 2016 uit van het college van burgemeester en schepenen, in weerwil van artikel 2.2.7, § 4, derde lid, van de Codex, waarbij evenwel wordt toegelaten voorbij te gaan aan het advies van de gemeenteraad wanneer het niet binnen de gestelde termijn is verleend.