RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.888/1
van 22 februari 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 maart 2015 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Closing the Circle' in Houthalen-Helchteren en houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Closing the Circle' in Houthalen-Helchteren’

‡LW-CCCRPEEAI-GAIIIUQ‡

Op 23 januari 2017 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 intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 maart 2015 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Closing the Circle' in Houthalen-Helchteren en houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Closing the Circle' in Houthalen-Helchteren’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 februari 2017. 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 22 februari 2017.

*

‡LW-CCCRPEEAI-GAIIIUQ‡

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 besluit van de Vlaamse Regering van 6 maart 2015 ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Closing the Circle' in Houthalen-Helchteren’ in te trekken en dat gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan opnieuw definitief vast te stellen met een gewijzigde inhoud.

Tegen het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 6 maart 2015 en tegen de beslissing van 25 mei 2011 waarbij het planmilieueffectrapport (plan-MER) is goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportagebeheer (dienst MER) van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, is een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.[1]

2.2. Met het ontworpen besluit wordt beoogd de grondslag voor een aantal in het kader van dat beroep opgeworpen grieven weg te nemen, door het besluit van de Vlaamse Regering van 6 maart 2015 in te trekken en het bij dat besluit definitief vastgestelde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan te hernemen met de volgende wijzigingen:

- het tijdelijke karakter van de basisbestemming van het deelgebied voor hergebruik van materialen en energie wordt gespecificeerd door in artikel 1.1, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontworpen besluit) uitdrukkelijk te bepalen dat die bestemming geldt “voor een periode van 20 jaar vanaf het in werking treden van het plan”;
- in het tweede lid van hetzelfde artikel van de stedenbouwkundige voorschriften is als voorwaarde voor de toelaatbaarheid van de handelingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de voormelde bestemming toegevoegd dat “ze geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de habitat- en/of vogelrichtlijngebieden tot gevolg hebben”;
- daarnaast wordt in de aanhef van het ontworpen besluit supplementair overwogen “dat bovendien de keuze van de energetische valorisatie-installatie is opgenomen en beoordeeld in het project-MER; dat het project-MER op 16 januari 2016 is goedgekeurd

[1] Omdat het bedoelde plan-MER is opgemaakt volgens de zogenaamde integratiespoorprocedure, waarvan een aspect onverenigbaar is bevonden met de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet (zie in dat verband RvS 10 september 2012, nr. 220.536, overwegingen 6.12-6.27, en GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013, B.10-B.12), is dat plan-MER, na het openbaar onderzoek over het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, met toepassing van artikel 6, § 2, van het decreet van 25 april 2014 ‘houdende het rechtsherstel van ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de planmilieueffectrapportage werd opgesteld met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan’, ongewijzigd goedgekeurd door de dienst MER bij beslissing van 19 september 2014.

‡LW-CCCRPEEAI-GAIIIUQ‡

door de dienst Milieueffectrapportagebeheer (dienst Mer); dat op basis van het project-MER blijkt dat met zekerheid vaststaat dat er geen nadelige effecten van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone kunnen optreden", waarna de motieven voor die beoordeling in het project-MER worden weergegeven;

- voorts worden in de aanhef ook verschillende overwegingen opgenomen met toelichting over de wijze waarop de milieueffecten van het plan en inzonderheid de impact ervan op beschermde habitats en (leefgebieden van) soorten zijn beoordeeld;
- ten slotte wordt de aanhef ook nog aangevuld met een aantal overwegingen om te motiveren "dat er bij de nieuwe vaststelling van het plan gegarandeerd wordt dat het plan voldoende actueel is".

3. Blijkens de aanhef wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in artikel 2.2.7, §§ 7 en 10, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Met toepassing van artikel 2.2.7, § 10, eerste lid, VCRO kan de Vlaamse Regering, met het oog op het herstel van een onregelmatigheid, een besluit houdende definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk intrekken en hernemen, mits daarbij het wettigheidsgebrek wordt rechtgezet. Op grond van het tweede lid van dezelfde paragraaf blijft artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, VCRO onverminderd van toepassing, voor zover het voorziet in de definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan door de Vlaamse Regering. Voor de intrekking met herneming van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt dus terecht verwezen naar artikel 2.2.7, §§ 7, eerste lid, en 10, VCRO.

4. Een regelmatige toepassing van artikel 2.2.7, § 10, VCRO veronderstelt de rechtzetting van één of meer wettigheidsgebreken.

4.1. Het voldoen aan die voorwaarde lijkt niet problematisch wat betreft de invoeging in artikel 1.1, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, van een termijn van twintig jaar voor de verwezenlijking van de initiële bestemming van het deelgebied voor hergebruik van materialen en energie. In de aanhef van het ontworpen besluit (p. 15-16) wordt vermeld dat deze invoeging plaatsvindt "in navolging van deze bezwaren en in navolging van het auditoraatsverslag van 19 september 2016 waarin de auditeur tot het besluit komt dat de tijdshorizon inderdaad determinerend was in de beoordeling".[2] Dat laatste kan worden beschouwd als een erkenning van de noodzaak om een wettigheidsgebrek recht te zetten.

4.2. Ook inzake de aanvulling van artikel 1.1, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften met de voorwaarde dat de handelingen ter realisatie van de oorspronkelijke bestemming van het voornoemde deelgebied "geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de habitat- en/of vogelrichtlijngebieden tot gevolg hebben", wordt in de aanhef van het ontworpen besluit (p. 3) gesteld dat deze gebeurt "in navolging van de opmerkingen en bezwaren en van het auditoraatsverslag". Daarbij wordt evenwel met betrekking tot effecten van de verzuring en de vermesting gesteld dat "(…) over de [voor de voormelde

[2] Zie voorts ook nog het ontworpen besluit, p. 33: "dat door het toevoegen van een tijdsbeperking voor de activiteiten[,] het GRUP verder in overeenstemming wordt gebracht met de conclusies en aanbevelingen in het plan-MER".

‡LW-CCCRPEEAI-GAIIIUQ‡

bestemmingsrealisatie benodigde] *'energetische valorisatie-installatie'* op het ogenblik van de opmaak van het plan-MER nog geen definitieve keuze gemaakt is over de te weerhouden techniek voor energetische valorisatie, (…) [om]dat deze techniek noch in het GRUP, noch in het plan-MER als een zeker element kan beschouwd worden vermits dergelijke technische aspecten van een toegelaten activiteit niet tot de planinhoud van een ruimtelijk uitvoeringsplan worden gerekend", en "dat bovendien de keuze van de energetische valorisatie-installatie is opgenomen en beoordeeld in het project-MER; dat het project-MER op 16 januari 2016 is goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportagebeheer (dienst Mer); dat op basis van het project-MER blijkt dat met zekerheid vaststaat dat er geen nadelige effecten van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone kunnen optreden".

De vernietiging van het bestaande plan die wordt voorgestaan door de verzoekende partijen en in het auditoraatsverslag, lijkt echter mede te steunen op de visie dat het onderzoek naar de (al dan niet betekenisvolle) impact van de voornoemde installatie reeds op plan- en niet eerst op projectniveau het voorwerp diende uit te maken van een passende beoordeling. De nieuwe vaststelling van het plan lijkt wat dat betreft dan ook veeleer gericht op een ontwijking dan op het herstel van een voorgehouden onregelmatigheid.

Bijgevolg, ofwel vergt de wettigheid van het plan wel degelijk een passende beoordeling in de voormelde zin, maar dan wordt het gebrek daaraan niet rechtgezet met het ontworpen besluit, ofwel is dat niet het geval, maar dan valt er in dat opzicht ook geen wettigheidsgebrek recht te zetten. Daarvoor lijkt geen uitweg te kunnen worden geboden door de inlassing in de stedenbouwkundige voorschriften van de afwezigheid van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone als voorwaarde voor handelingen ter verwezenlijking van de bestemming van een deelgebied van het plan, als door middel van een passende beoordeling voor de bestemming zelf zou zijn uit te maken of er wel een invulling aan kan worden gegeven waarmee een dergelijke aantasting kan worden vermeden. Als zodanig lijkt dit aspect van de in het ontworpen plan aangebrachte wijzigingen niet te kunnen worden opgevat als een rechtzetting van een wettigheidsgebrek en dus niet te kunnen worden ingepast in de toepassing van artikel 2.2.7, § 10, VCRO.

4.3. De aanhef van het ontworpen besluit bevat ook een omstandige (nieuwe) uiteenzetting over de beoordelingswijze die is gehanteerd voor de effecten van het plan op het leefmilieu en in het bijzonder op speciale beschermingszones. Zonder te zijn geredigeerd als een reactie op de kritiek die in dat verband is geuit in de context van het bovenvermelde vernietigingsgeding, blijkt die uiteenzetting toch minstens mede bedoeld om die kritiek te neutraliseren. Daarbij valt nergens uit op te maken dat de desbetreffende beoordelingswijze door de steller van het ontworpen besluit in enigerlei mate gebrekkig zou worden geacht. Het ontworpen besluit vervult wat dat aspect betreft dus kennelijk ook niet de herstelfunctie die de voorwaarde vormt voor de toepassing van artikel 2.2.7, § 10, VCRO.

4.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat een voorbehoud moet worden gemaakt bij de overeenstemming van het voorliggende ontwerpbesluit met artikel 2.2.7, § 10, VCRO.

‡LW-CCCRPEEAI-GAIIIUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

5. Voor zover in de ontworpen regeling de inhoud wordt hernomen van het in te trekken besluit, kan worden verwezen naar het advies nr. 56.965/1 dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 5 februari 2015 heeft uitgebracht over het ontwerp dat heeft geleid tot dat besluit.

Algemene opmerking

6. In het raam van artikel 2.2.7, § 10, VCRO is de vervaltermijn van honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, die geldt voor de oorspronkelijke definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan door de Vlaamse Regering, niet van toepassing op de gehele of gedeeltelijke intrekking en herneming van het besluit houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Dat ontslaat er de plannende overheid evenwel niet van om zich te baseren op gegevens die, niettegenstaande het tijdsverloop sinds het bij het besluit van de Vlaamse Regering van 6 maart 2015 vastgestelde plan, niet achterhaald mogen zijn en op de actualiteit waarvan de wettigheidsrechter toezicht kan uitoefenen.

De steller van het ontworpen besluit blijkt zich daarvan bewust en heeft de aanhef aangevuld met een aantal overwegingen ter motivering van de actualiteit van het plan zoals het wordt hernomen. De draagkracht van die motivering is mede afhankelijk van een beoordeling van feitelijke gegevens die de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet kan uitvoeren.

‡LW-CCCRPEEAI-GAIIIUQ‡

Bijzondere opmerking

7. In artikel 1.5.1, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften dient te worden verwezen naar “de inrichtingen bedoeld in artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken” (niet: “de inrichtingen zoals bedoeld in artikel 3 van het Samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken”).

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-CCCRPEEAI-GAIIIUQ‡