



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.136/1
van 29 oktober 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Gecontroleerd overstromingsgebied met gereduceerd getij Bovenzanden''

Op 7 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme 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 'Gecontroleerd overstromingsgebied met gereduceerd getij Bovenzanden''.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 oktober 2020.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Gecontroleerd overstromingsgebied met gereduceerd getij Bovenzanden’ definitief vast te stellen.

Dit gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan beoogt in het kader van de actualisatie van het Sigmaplan de omvorming mogelijk te maken van het bestaand gecontroleerd overstromingsgebied (GOG) “Bovenzanden” in Willebroek naar een gecontroleerd overstromingsgebied met gereduceerd getij (GGG). Hiertoe zal de bestemming van het gebied gewijzigd worden van “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” met overdruk “overstromingsgebied” naar “natuurgebied” met overdruk “grote eenheid natuur” (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften).

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 2.2.10, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).

Met toepassing van de voormelde bepaling van het VCRO stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek. Ingevolge artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 2020 ‘tot uitvoering van artikel 5 van het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, wat betreft ruimtelijke planning, complexe projecten, planmilieueffectrapportage en leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten’ wordt deze termijn met dertig dagen verlengd.

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, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, alsook op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu, en voor zover daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden of wordt verboden;¹

¹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.1 en 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

- artikel 17, § 3, eerste lid, voor zover in het plan een gebiedsdeel in overdruk wordt aangeduid als Grote Eenheid Natuur (GEN);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 waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur hoort;³

- artikel 36ter, §§ 1 en 2, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften instandhoudingsmaatregelen worden genomen binnen een speciale beschermingszone en wordt voorzien in maatregelen ter vermijding in die zone van elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook van elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort.⁴

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden geacht maatregelen te bevatten in het kader van de watertoets, vormt ook artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018, rechtsgrond voor het ontworpen besluit.⁵

VORMVEREISTEN

4. De strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft advies gegeven op 23 januari 2019.

5. Het plangebied omvat delen van het habitatrichtlijngebied “Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent”.

Op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ dient een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat het plan direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie, te worden onderworpen aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar het advies van het Agentschap Natuur en Bos van 2 juli 2019 waaruit blijkt dat het plan geen betekenisvolle aantasting kan veroorzaken en dat de opmaak van een passende beoordeling niet is vereist.⁶

² Zie artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Zie artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften. Het plangebied grenst aan het VEN-gebied “De samenvloeiing Rupel-Dijle-Nete”.

⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften. Het plangebied bevat het habitatrichtlijngebied ‘Schelde en Durmeëstuarium van de Nederlands grens tot Gent’.

⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁶ De toelichtingsnota bevat dienaangaande een verantwoording, p. 61, punt 8.

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 plan⁷ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁸

Artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 bepaalt onder meer het volgende:

“§ 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;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoonst dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 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

⁷ 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 medefinancierd, 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”.

⁸ 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”.

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.”

Uit de voornoemde bepalingen volgt dat het voorliggende plan in beginsel is onderworpen aan de plan-MER-plicht.

In de toelichtingsnota⁹ bij het ontworpen plan wordt uiteengezet op welke wijze binnen het geïntegreerd ruimtelijk planningsproces aan de plan-MER-plicht is voldaan.

7. 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 heeft beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹⁰

8. Met toepassing van artikel 1.3.1.1, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’, is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd, die is opgenomen in de toelichtingsnota.¹¹

9. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.10 van de VCRO bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 24 januari 2020 en het openbaar onderzoek werd opgestart op 18 februari 2020. Op 27 maart 2020 werd het openbaar onderzoek geschorst overeenkomstig artikel 10 van het voornoemd besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 2020. Het openbaar onderzoek werd terug opgestart op 25 april 2020 en beëindigd op 15 mei 2020.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. In de rubriek “rechtsgronden” kan meer precies worden verwezen naar artikel 2.2.10, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en dient de verwijzing naar artikel 66, tweede lid, van het decreet van 1 juli 2016 ‘tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere

⁹ Toelichtingsnota, p. 38 e.v..

¹⁰ Zie de toelichtingsnota, p. 69.

¹¹ Zie de toelichtingsnota, p. 46 e.v.

effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten' te worden geschrapt.

11. In de rubriek “juridisch kader” dient de verwijzing naar de overgangsmaatregel bedoeld in artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen’ eveneens te worden geschrapt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME