



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.352/1
van 11 mei 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Winning van oppervlaktedelfstoffen zand- en steengroeve Balegro' in Oosterzele'

Op 11 april 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 definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Winning van oppervlaktedelfstoffen zand- en steengroeve Balegro' in Oosterzele'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 mei 2017.

*

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 “Winning van oppervlaktedelfstoffen zand- en steengroeve Balegro” in Oosterzele definitief vast te stellen.

2.2. Het grootste deel van het plangebied wordt in eerste instantie bestemd tot gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen, namelijk ontginning van zand en zandsteen (artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, gevoegd als bijlage II bij het ontwerp). Met onderscheiden arceringen in overdruk wordt aangegeven dat die ontginning in drie fasen dient te verlopen (artikelen 1.2 en 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Een rode omranding in overdruk duidt een zone aan binnen het desbetreffende deelgebied voor de verwerking van opvulmateriaal (artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Voor de periode na de ontginning krijgt hetzelfde deelgebied de nabestemming agrarisch gebied (artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften). Een pijlaanduiding geeft aan hoe dat deelgebied wordt ontsloten (artikel 1.6 van de stedenbouwkundige voorschriften), namelijk via een aangrenzend deelgebied dat onmiddellijk wordt bestemd tot agrarisch gebied (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften).

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: VCRO).¹ Met toepassing van die bepaling stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek.

3.2. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,² vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

¹ Zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 ‘tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten’. Zie in dat verband artikel 66, tweede lid, van dat decreet, op grond waarvan de Vlaamse Regering bepaalt hoe de inwerkingtreding van het decreet verloopt voor lopende planningsprocessen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, en de overgangsbepalingen die ter uitvoering daarvan zijn opgenomen 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’. Het verdient aanbeveling om in de aanhef van het ontwerp een verwijzing op te nemen naar voornoemd artikel 66, tweede lid, van het decreet van 1 juli 2016 en voornoemd artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017.

² Zie inzonderheid artikel 1.1, vierde, vijfde en elfde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook het ontworpen besluit, aanhef, zevende overweging.

VORMVEREISTEN

4. In de onmiddellijke omgeving van het plangebied bevinden zich geen speciale beschermingszones.³

Gezien de vaststelling dat er geen effecten op fauna en flora optreden als gevolg van het voorliggende plan, is geen passende beoordeling opgemaakt in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’.⁴

5. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld in 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 plan⁵ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁶

Artikel 4.2.3 van hetzelfde decreet 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:

³ Zie de toelichtingsnota (bijlage IIIa bij het ontworpen besluit), p. 21, nr. 5.2.

⁴ *Ibid.*, p. 47, nr. 8.2.2.

⁵ 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.”

⁶ 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.”

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 aantoont 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 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 het ontworpen besluit wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 7 september 2015 is goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportagebeheer van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.⁷ Dat plan-MER en die goedkeuringsbeslissing zijn bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage V.

Tevens bevat de toelichtingsnota de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, VCRO.⁸⁻⁹

⁷ Zie het ontworpen besluit, aanhef, zevende verwijzing en achtste overweging, alsook artikel 1, derde lid, 4°. Zie tevens de toelichtingsnota, p. 32, nr. 8.1.1.

⁸ Artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, VCRO, zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1), 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, zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1), 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;

6. Met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1^o, van het decreet van 18 juli 2003 is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd, die is geïntegreerd in het plan-MER.¹⁰

7. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, VCRO¹¹ 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 1995¹² 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 16 februari 2016 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹³

8. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 12 april 2016 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, VCRO advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.¹⁴

9. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.7 VCRO bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij

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;

(...)”.

⁹ Zie de toelichtingsnota, p. 32-46, nrs. 8.1.2-8.1.4.

¹⁰ Zie het ontworpen besluit, aanhef, zevende overweging, en de toelichtingsnota, p. 47, nr. 8.3.

¹¹ Zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

¹² Zoals die paragraaf geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

¹³ Zie het ontworpen besluit, aanhef, zesde verwijzing, en de toelichtingsnota, p. 47, nr. 8.2.1.

¹⁴ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, achtste verwijzing.

besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 en het openbaar onderzoek liep van 6 december 2016 tot 3 februari 2017. Er werd advies verkregen van de bevoegde provincieraad.¹⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 2.1

10. Luidens artikel 2.1, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften is het deelgebied waarop dat artikel betrekking heeft “[n]a de ontginning” bestemd voor beroepslandbouw, zorgboerderijen en landbouweducatie.

Voor dat deelgebied wordt evenwel een onmiddellijke agrarische bestemming beoogd.¹⁶ De redactie van voormeld artikel 2.1, eerste lid, dient daarmee in overeenstemming te worden gebracht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁵ Zie het ontworpen besluit, aanhef, tiende tot twaalfde verwijzing. Laatstgenoemd advies dateert van 25 januari 2017 en is gevoegd bij de voorliggende adviesaanvraag. Voor de gemeente Oosterzele is kennelijk geen advies uitgebracht over het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, zodat aan dat adviesvereiste mag worden voorbijgegaan met toepassing van artikel 2.2.7, § 4, derde lid, VCRO.

¹⁶ Zie het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit), het opschrift van artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften en het opschrift van artikel 1.5 van die voorschriften. Aangezien de teksten van die twee artikelen voor het overige volledig identiek zijn, zou artikel 2 zinledig zijn, mocht voor het deelgebied waarop dat artikel betrekking heeft ook een voorafgaande ontginningsbestemming gelden.