



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.681/1
van 27 november 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Aardgasleiding Brakel-Haaltert''

Op 28 oktober 2019 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 'Aardgasleiding Brakel-Haaltert'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 november 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 2019.

*

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 “Aardgasleiding Brakel-Haaltert” definitief vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp). Het plangebied is opgenomen in het als bijlage I bij het ontworpen besluit gevoegde grafisch plan, waarvoor stedenbouwkundige voorschriften worden vastgesteld die zijn opgenomen als bijlage II bij het ontworpen besluit. Een toelichtingsnota in de vorm van een tekst is opgenomen in bijlage IIIa en in de vorm van kaarten in bijlage IIIb bij het ontworpen besluit. Het plan-MER is bijgevoegd als bijlage IV ervan.

Een eerste plan voor de aanleg van bedoelde aardgasleiding werd op 11 januari 2008 goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Op 12 februari 2008 werd de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg ervan afgegeven. Het plan en de stedenbouwkundige vergunning werden vernietigd door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak.¹ Met het voorliggende plan wordt beoogd de juridische basis voor de bestaande aardgasleiding te herstellen.

3. Met toepassing van 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’, wordt het voorliggende ruimtelijke uitvoeringsplan tot stand gebracht volgens de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ zoals van kracht tot en met 30 april 2017.

4.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de VCRO, gelezen in samenhang met artikel 66, tweede lid, van 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’.² Met toepassing van

¹ RvS 24 februari 2011, nr. 211.533 en RvS 24 februari 2011, nr. 211.535.

² Zoals dat artikel van de VCRO geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016. Dat volgt uit artikel 66, tweede lid, van dat wijzigingsdecreet, op grond waarvan de Vlaamse Regering bepaalt hoe de inwerkingtreding van het decreet verloopt voor lopende planningsprocessen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen. De overgangsbepalingen die ter uitvoering daarvan zijn aangenomen, zijn opgenomen in artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt het best een verwijzing opgenomen naar dat artikel 25.

eerstgenoemde bepaling stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek.

4.2. Daarnaast vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in:

- artikel 36ter, §§ 1 en 4, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, voor zover valt aan te nemen dat met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, in een speciale beschermingszone, te vermijden, en er door het opleggen van voorwaarden zorg voor wordt gedragen dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone ontstaat;

- artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018, voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets.

VORMVEREISTEN

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 plan³ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁴ 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.

³ 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”.

⁴ 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”.

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 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 de aanhef van het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt betreffende de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 5 september 2018 is goedgekeurd door het team MER van het departement Omgeving.⁵

⁵ Zie het tiende lid van de aanhef van het ontworpen besluit, alsook de tekst van de toelichtingsnota p. 19, nr. 3.3.2.

Uit het dossier blijkt tevens dat de toelichtingsnota de verklaring bevat bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de VCRO.⁶

In de toelichtingsnota wordt tevens vermeld dat een passende beoordeling is opgenomen in het plan-MER.^{7 8}

6. Met toepassing van het toentertijd geldende artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 is met betrekking tot het voorliggende plan de watertoets uitgevoerd, die eveneens is opgenomen in het plan-MER.

7. Een ruimtelijk veiligheidsrapport is niet vereist en werd dan ook niet opgesteld. De VR-toets dienaangaande is opgenomen in de toelichtingsnota.

8. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 19 december 2018 op grond van het toentertijd geldende artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de VCRO advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.

9. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.7 van de VCRO⁹ bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 februari 2019 en het openbaar onderzoek liep van 19 maart tot 17 mei 2019.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. In het eerste lid van de aanhef dient preciezer te worden verwezen naar artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de VCRO, en in het tweede lid ervan naar artikel 66, tweede lid, van het decreet van 1 juli 2016.

⁶ Zoals het geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 2) luidt artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, VCRO als volgt: “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, waarnaar in de voormelde bepaling wordt verwezen, luidt van zijn kant, vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016:

“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; 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; (...)”.

⁷ Zie de tekst van de toelichtingsnota, p. 17, nr. 6.1.3.

⁸ Bedoeld wordt een passende beoordeling in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997, die overeenkomstig het zesde lid van die paragraaf in het plan-MER wordt geïntegreerd.

⁹ Zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 2).

11. De laatste volzin van het derde lid van de aanhef dient te worden omgevormd tot het vierde lid ervan, te redigeren als volgt:

“Gelet op het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid;”.

12. De steller van het ontwerp dient na te gaan of in de aanhef telkens melding wordt gemaakt van de juiste datum van de nageleefde vormvereisten. Zo bijvoorbeeld is het advies van het team VR van het departement Omgeving, waarin wordt gesteld dat de opmaak van een RVR niet is vereist voor het GRUP, gegeven op 18 januari 2019 en niet op 18 december 2018, en is het GRUP door de Vlaamse Regering voorlopig vastgesteld op 15 februari 2019 en niet op 6 juli 2018.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH