



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.747/1
van 19 januari 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek tussen E19 en A12'’

Op 21 december 2021 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 ‘Vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek tussen E19 en A12’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 januari 2022.

*

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 “Vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek tussen E19 en A12” definitief vast te stellen.

Dit gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan omvat de vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek tussen E19 en A12 op het grondgebied van de gemeenten Aartselaar, Antwerpen en Kontich en heeft als doel de open ruimte in de vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek te behouden voor de ontwikkeling van landbouw, natuur of bos, ruimte te voorzien voor waterbuffering en de vallei te vrijwaren van bebouwing omwille van het overstromingsgevoelig karakter van het gebied. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de beslissing van de Vlaamse Regering over de zogenaamde “signaalgebieden”, dit zijn overstromingsgevoelige gebieden waarvoor een planningsproces opgestart wordt om te onderzoeken welke bestemmingswijzigingen aangewezen zijn om schade door overstromingen te vermijden.

Het plangebied is thans op basis van het gewestplan nr. 14 Antwerpen in hoofdzaak bestemd als industriegebied, KMO-zone en agrarisch gebied.

Het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voorziet de herbestemming naar natuurgebied (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften), gemengd openruimtegebied (artikel 2), bedrijventerrein (artikel 3), woongebied met landelijk karakter (artikel 4), lokaal bedrijventerrein (artikel 5), erfdiensbaarheidgebied (artikel 6), enkelvoudige leiding (artikel 7), weginfrastructuur (artikel 8) en agrarisch gebied (artikel 9).

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.

3.2. Daarnaast vindt het ontworpen besluit ook rechtsgrond in artikel 13, §§ 1 en 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ 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

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.²

VORMVEREISTEN

4.1. 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 project.⁴

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.

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

² Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2 en 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

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 gemeentelijk 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”.

§ 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 in een gemeentelijk of provinciaal plannings- of programma-initiatief, 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 in een gemeentelijk of provinciaal plannings- of programma-initiatief 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.

4.2. In de toelichtingsnota bij het ontworpen plan wordt uiteengezet op welke wijze binnen het geïntegreerd ruimtelijk planningsproces aan de plan-MER-plicht is voldaan.⁵ Het plan-MER is bij het ontwerp gevoegd.

4.3. Luidens artikel 2.2.10, § 5, tweede lid, VCRO beoordeelt de bevoegde dienst voor milieueffectrapportage voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan de kwaliteit van het planmilieueffectrapport. Ze toetst aan de scopingnota en aan de gegevens die vereist zijn conform artikel 4.2.8, § 1bis, van het decreet van 5 april 1995, en ze houdt rekening met de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of aan deze vereiste werd voldaan, nu daarover niets wordt vermeld in de rubriek “vormvereisten” in de aanhef. De gemachtigde antwoordde:

“Het is correct dat in het besluit geen uitdrukkelijke melding wordt gemaakt van een goedkeuringsbeslissing door team MER over het plan-MER.

Anders dan voorheen het geval was, is er inderdaad geen sprake meer van een afzonderlijke goedkeuringsbeslissing.

⁵ Toelichtingsnota, p. 44, nr. 7.1.

In toepassing van de VCRO, artikel 2.2.10 beoordeelt het team MER van het departement Omgeving het plan-MER in de fase van de definitieve vaststelling van het GRUP.

In de praktijk wordt het definitieve plan en de evaluatie van alle inspraakreacties geëvalueerd door het planteam, waar het team MER deel van uitmaakt.

Op dat ogenblik wordt in het planteam nagegaan of de inspraakreacties nog aanpassingen vereisen aan het ontwerp-plan-MER. In dit geval waren er geen aanpassingen meer vereist en heeft het team-MER geoordeeld dat het ontwerp-plan-MER ongewijzigd kon blijven en dat de uitgevoerde milieubeoordeling beantwoordt aan de kwaliteitseisen conform het DABM.

Als bijlage vindt u het verslag van het planteam, waarin inspraakreacties werden beoordeeld en de procesnota (zie onder meer punt 3.5 op pagina 7) waarin die werkwijze geduid wordt.

In de toelichtingsnota die u is bezorgd is trouwens nog aangestipt (zie pagina 45) dat het weglaten van een bepaald perceel uit het definitieve plan de conclusies van het (ontwerp)plan-MER niet wijzigt en dus geen wijziging vereist van de uitgevoerde milieubeoordeling. Deze passage is het gevolg van de hierboven beschreven werkwijze in het planteam en is dus een beoordeling met medeweten en medewerking van het team MER.

Om toch ook concreet te antwoorden op uw vraag: hoewel het niet echt gaat om een vergetelheid lijkt het inderdaad mogelijk en wenselijk om in het goedkeuringsbesluit een overweging op te nemen waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar VCRO artikel 2.2.10.§ 5 en waarbij er, uitgaande van de beoordeling door team MER binnen het planteam, melding van wordt gemaakt dat de milieubeoordeling voldoet aan de kwaliteitsvereisten conform het DABM”.

De gemachtigde bevestigt aldus dat er geen afzonderlijke goedkeuringsbeslissing voorligt van de bevoegde dienst voor milieueffectrapportage, maar dat “in de praktijk” het definitieve plan en de evaluatie van alle inspraakreacties geëvalueerd wordt door het planteam, waar het team MER deel van uitmaakt. Hij bezorgt de Raad van State “procesnota 5”, waarin onder 3.5. “Goedkeuringsfase” (p. 7) het volgende wordt gesteld:

“Het Team Mer beoordeelde voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan de kwaliteit van het plan-MER. Het team Mer toetste het plan-MER aan de scopingnota, de volgens de regelgeving vereiste inhoud van een plan-MER en hield rekening met de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren”.

4.4. De vraag rijst of het ontbreken van een formele beslissing van de bevoegde dienst voor milieueffectrapportage niet in strijd is met de geest van het bepaalde in artikel 2.2.10, § 5, tweede lid, VCRO, te meer daar de eventuele wettigheidscontrole door de bestuursrechter op het naleven van deze vereiste wordt bemoeilijkt.

In ieder geval dient, zoals de gemachtigde zelf suggereert, de rubriek “vormvereisten” aangevuld te worden met een bijkomend streepje waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar artikel 2.2.10, § 5, tweede lid, VCRO en “waarbij er, uitgaande van de beoordeling door team MER binnen het planteam, melding van wordt gemaakt dat de milieubeoordeling voldoet aan de kwaliteitsvereisten conform het DABM”.

5. 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 op 21 juni 2018 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.⁶

6. Met toepassing van artikel 1.3.1.1, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003, is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd, die is geïntegreerd in het plan-MER.

7. 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 21 mei 2021 en het openbaar onderzoek liep van 8 juni 2021 tot en met 6 augustus 2021.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. In de rubriek “rechtsgronden” dient de verwijzing naar artikel 2.2.7, § 1, VCRO te worden geschrapt en dient bijkomend verwezen te worden naar artikel 13, §§ 1 en 3, van het decreet van 21 oktober 1997 en artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003.

9. De rubriek “vormvereisten” dient te worden aangevuld conform hetgeen onder randnummer 4.4 wordt gesteld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁶ Zie de toelichtingsnota, p. 45, nr. 7.2 en het eerste streepje van de rubriek “vormvereisten” van de aanhef van het ontworpen besluit.