



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.322/16
van 29 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Leidingstraat Zelzate-Kallo''

Op 29 april 2024 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 'Leidingstraat Zelzate-Kallo’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 21 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 mei 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Leidingstraat Zelzate-Kallo’ definitief vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp).

Het plan bevat in overdruk een ‘leidingstraat’ (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften) en een gebied voor gemeenschaps- en nutsvoorzieningen (artikel 2).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp, alsook voor bijlage I (“Verordenend grafisch plan”) en bijlage II (“Verordenende stedenbouwkundige voorschriften”), wordt in beginsel geboden door artikel 2.2.10, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Overeenkomstig die bepaling stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, zij het dat die termijn kan worden verlengd.

3.2. Voorts vindt artikel 1 van het ontwerp en de voormelde bijlagen I en II bijkomend rechtsgrond in de volgende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: decreet Natuurbehoud):

- artikel 13, §§ 1 en 3, in zoverre 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
- artikel 36ter, § 1, in zoverre met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften maatregelen worden genomen ter bescherming van speciale beschermingszones in het plangebied.²

¹ Zie artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

² Zie artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

3.3. De aanhef verwijst tevens naar artikel 36ter, §§ 2, eerste lid, en 4, van het decreet Natuurbehoud. Volgens de gemachtigde bieden deze paragrafen rechtsgrond om de volgende redenen:

“In artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften is voor een beperkt aantal locaties een verbod op aanleg van leidingen met toepassing van een sleufloze techniek opgenomen. Dat betekent dat er een techniek wordt toegepast die garandeert dat er bovengronds [geen] impact is op de natuurwaarden op die locaties.”

Dit kan aangenomen worden.

VORMVEREISTEN

4.1. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed heeft op 21 oktober 2020 advies gegeven over de startnota voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Leidingstraat Zelzate-Kallo’.

4.2. Het plangebied doorkruist speciale beschermingszones³ en VEN-gebieden⁴.

Op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet Natuurbehoud moet 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, worden onderworpen aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

Op grond van artikel 26bis van hetzelfde decreet geldt een verscherpte natuurtoets voor VEN-gebieden, waarbij geen toestemming kan worden gegeven voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.

Het Agentschap Natuur en Bos keurde de passende beoordeling en de verscherpte natuurtoets, die deel uitmaken van het plan-MER, goed op 26 april 2023.

4.3. 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’ (hierna: DABM).

³ Artikel 2, 43°, van het decreet Natuurbehoud.

⁴ Artikelen 2, 23°, en 17, § 1, van het decreet Natuurbehoud.

Uit artikel 4.2.1, eerste lid, van het DABM 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 project⁶.

Artikel 4.2.3 van het DABM 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 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.

⁵ In artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het DABM 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.”

⁶ Krachtens artikel 4.1.1, § 1, 5°, van het DABM 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”.

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.

Het plan-MER is bij het ontwerp gevoegd (bijlage V bij het ontwerp).⁷

4.4. Luidens artikel 2.2.10, § 5, tweede lid, van de VCRO beoordeelt de bevoegde dienst voor milieueffectrapportage voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan de kwaliteit van het planmilieueffectrapport.

Het team Omgevingseffecten – Milieurapportage van het Departement Omgeving heeft op 19 april 2024 de kwaliteit van de geïntegreerde milieubeoordeling gewaarborgd.

4.5. Luidens artikel 4.4.1, § 2, van het DABM 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 het Departement Omgeving adviseerde op 31 augustus 2023 dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport niet is vereist.

4.6. 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 geïntegreerd in het plan-MER.

4.7. 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 15 september 2023 en het openbaar onderzoek liep van 10 oktober 2023 tot en met 8 december 2023.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Aangezien de stedenbouwkundige voorschriften geen maatregelen bevatten in het kader van de watertoets, dient artikel 1.3.1.1., § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 uit de aanhef te worden geschrapt.

⁷ In de bijlage is steeds sprake van een ‘ontwerp’ plan-MER. De gemachtigde stelde hierbij: “De benaming ‘ontwerp’ is foutief. Het plan-MER is definitief. Het document dat aan uw Raad werd overgemaakt omvat ook de goedkeuringsbeslissing door het team Omgevingseffecten van 19 april 2024.”

Stedenbouwkundige voorschriften

6. Artikel 2.2.6, § 2, van de VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundig voorschrift op elk moment ressorteert onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding en somt de (tien) categorieën van gebiedsaanduidingen en de daarbij horende subcategorieën op.

Indien het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om aan te geven onder welke van deze categorieën het in artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften aangeduide gebied ressorteert, dienen zij na te gaan of zij dat voldoende nauwkeurig hebben gedaan door in het opschrift het correcte ‘gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en nutsvoorzieningen’ te gebruiken maar in de eerste zin ‘bestemmingscategorie gemeenschapsvoorzieningen’ te schrijven. Indien de bestemmingscategorie wordt vermeld voor het gebied in artikel 2 dan dient op correcte wijze naar de categorie te worden verwezen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC