



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.485/1
van 21 maart 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Petroleum-Zuid: gevangenis en technische schoolcampus'’

Op 19 februari 2019 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 ‘Petroleum-Zuid: gevangenis en technische schoolcampus’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 maart 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 ‘Petroleum-Zuid: gevangenis en technische schoolcampus’ definitief vast te stellen.

Het plangebied wordt bestemd tot gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, namelijk een gevangenis en een campus voor een technische school, waarvan de ontsluiting wordt aangegeven met een pijlaanduiding in overdruk op het grafisch plan (gevoegd als bijlage I bij het ontworpen besluit; zie ook de artikelen 1 en 2 van de stedenbouwkundige voorschriften, gevoegd als bijlage II bij het ontworpen besluit).

Voor dat grondgebied komt het definitief vast te stellen plan in de plaats van een onderdeel van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen’, definitief vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009, dat in die mate wordt opgeheven.

3. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: 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’.¹

4.1. In het vierde lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar verschillende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’. Geen van die bepalingen strekt de ontworpen regeling evenwel tot rechtsgrond.²

¹ 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 ‘betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen’. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt mede verwezen naar artikel 66, tweede lid, van het decreet van 1 juli 2016 en artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017.

² Geen enkel van de stedenbouwkundige voorschriften blijkt immers te zijn gericht op enige vorm van natuurbehoud. Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 34-38, nr. 6.1-6.2, voor de milieuverklaring, respectievelijk voorafgegaan en gevolgd door de conclusies van het plan-MER en de erin opgenomen voortoets passende beoordeling. Zo luidt die

4.2. Dat is evenmin het geval voor artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ (lees: “artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’”),³ waaraan wordt gerefereerd in het vijfde lid van de aanhef van het ontworpen besluit, aangezien de stedenbouwkundige voorschriften geen maatregelen bevatten in het kader van de watertoets.⁴

VORMVEREISTEN

5. 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 plan⁵ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁶

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

laatste conclusie: “Het biotoopverlies dat ontstaat in vergelijking met referentiesituatie 1 kan niet gemitigeerd of vermeden worden, aangezien deze impact samenhangt met de realisatie van het plan. Sowieso verdient het aanbeveling de groene ruimtes op beide percelen zo in te richten dat ze een zo hoog mogelijke ecologische waarde hebben. De kleine restoppervlakten en de versnippering ervan maken dat de ecologische waarde hiervan nooit erg hoog zal zijn. In die zin wordt deze aanbeveling dan ook niet als een milderende maatregel sensu stricto [ge]zien. Voor de andere effecten zijn geen milderende maatregelen nodig.”

³ Zie het decreet van 30 november 2018 ‘tot bekrachtiging van de coördinatie van de waterregelgeving in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en tot opheffing van de gecoördineerde regelgeving’.

⁴ Bij de bespreking van de watertoets in de toelichtingsnota, tekst, p. 38-39, nr. 6.4, wordt immers vermeld dat “[o] basis van de watertoets (...) geen milderende maatregelen [worden] opgelegd”.

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, 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 aantoot 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, aantoot 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 inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 18 juli 2018 is goedgekeurd door de Directie Gebiedsontwikkeling – Team Milieueffectrapportage (MER) van de Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het Departement Omgeving. 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.⁷

⁷ Zoals het geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1) 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:

6. Na de uitvoering van een voortoets, die vervat ligt in het plan-MER, is in de toelichtingsnota geconcludeerd dat het voorliggende plan geen risico inhoudt op een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone en dus geen passende beoordeling vereist in de zin van artikel 36^{ter}, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997.

7. Met toepassing van het toentertijd geldende artikel 8, § 5, tweede lid, 1^o, 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.

8. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, VCRO⁸ 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 1995⁹ 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 Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het Departement Omgeving heeft beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is. Tevens heeft de laatstgenoemde dienst op 12 juli 2018 bij brief standpunt ingenomen over een nota over het aspect externe veiligheid bij het voorontwerp van dat plan.

“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^o 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;
- (...)”.

⁸ Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

⁹ Zoals die paragraaf geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

9. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 23 mei 2018 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, VCRO¹⁰ advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.

10. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.7 VCRO¹¹ bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2018 en het openbaar onderzoek liep van 9 oktober 2018 tot 7 december 2018. Er zijn adviezen gegeven door de stad en de provincie Antwerpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in de aanhef van het ontworpen besluit de verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen dienen te worden aangepast.

Artikel 1

12. Artikel 1, derde lid, 4°, van het ontworpen besluit vermeldt als bijlage VI “de ruimtelijke veiligheidsrapportage”. Kennelijk is echter geen eigenlijk ruimtelijk veiligheidsrapport opgemaakt, maar slechts een nota over het aspect externe veiligheid (zie hierboven, nr. 8). Artikel 1, derde lid, 4°, behoeft precisering in die zin.

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 1

13. In het veertiende en vijftiende lid van artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt telkens gewag gemaakt van “technieken van de natuurtechnische milieubouw”. Ter wille van de rechtszekerheid is het raadzaam om in de toelichting bij die bepalingen nader te omschrijven wat daaronder moet worden verstaan.

14. De gemachtigde heeft voor het vijftiende lid van artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften, waarvan de redactie voor verbetering vatbaar is, een nieuwe formulering voorgesteld, die luidt:

“In het gebied zijn handelingen in functie van het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van de watersystemen en het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden eveneens toegelaten, voor zover tegelijk voldaan is aan de drie hiernavolgende voorwaarden:

1° de hoofdbestemming komt niet in het gedrang;

¹⁰ Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

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

- 2° de handelingen zijn in overeenstemming met of aangewezen in de watertoets;
- 3° de technieken van de natuurtechnische milieubouw worden gehanteerd.”

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

15. De redactie van het laatste lid van artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften is eveneens voor verbetering vatbaar. De gemachtigde heeft daarvoor het volgende voorstel gedaan:

“Vergunningen voor nieuwe gebouwen en/of [lees: “of”] voor inrichtingswerken worden enkel verleend indien in het aanvraagdossier beide onderstaande elementen zijn opgenomen:

1° auto-ontradende en [lees: “of”, indien niet cumulatief bedoeld] openbaar vervoer stimulerende maatregelen, die de mobiliteitsimpact beperken, zoals bedrijfsvervoersplannen;

2° maatregelen in functie van het sturen van het verkeer van het eigen terrein naar het hogere wegennet.”

Met dat tekstvoorstel kan eveneens worden ingestemd.

Artikel 2

16. De redactie van de eerste zin van het derde lid (“via een aan te leggen ontsluitingsweg of gebruik makend van de ontsluitingswegen van het naastliggende bedrijventerrein”) en het vijfde lid (“waar mogelijk zo veel mogelijk”) van artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften biedt weinig rechtszekerheid. Mede in het licht van bepaalde rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, op dat vlak,¹² dienen deze bepalingen te worden herbekeken en waar nodig te worden aangepast, zodat de vereiste rechtszekerheid wordt gewaarborgd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹² Zie bijvoorbeeld RvS 4 november 2009, nr. 197.616, inzonderheid nr. 5.8-5.12.