RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.470/1
van 1 juli 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – regio Kust-Polders-Westhoek – 'Zwin en Zwinbosjes' ’’

Op 30 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport 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 'Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – regio Kust-Polders-Westhoek – 'Zwin en Zwinbosjes' ’’

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur – regio Kust-Polders-Westhoek – ‘Zwin & Zwinbosjes’ ” definitief vast te stellen.

1.2. Het plangebied (bijlage I bij het ontworpen besluit) bakent een natuurgebied af waarvan de voorschriften zijn opgenomen in de artikelen 1.1 tot en met 1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontworpen besluit). Tevens wordt een natuurverwevingsgebied aangeduid (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften).

In overdruk op het natuurgebied geldt het volgende:

- het grootste deel van het plangebied wordt afgebakend als een grote eenheid natuur (GEN) (artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften) en een kleiner deel als grote eenheid natuur in ontwikkeling (artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften);

- met een lijnsymbool wordt aangeduid waar kan worden ingegrepen ‘voor het behoud en het herstel van de functionele, ecologische en/of cultuurhistorische waarde van de dijken’ (artikel 1.6 van de stedenbouwkundige voorschriften);

- er is een gebied voor een gebouwencomplex ‘ten behoeve van de eco-toeristische en natuureducatieve functie van het gebied en toeristisch onthaal Zwinstreek’, met bijhorende infrastructuur, en een zone waar ‘permanente of tijdelijke constructie(s) in functie van water- en/of strandsportbeoefening in verenigingsverband’ worden toegelaten (artikelen 1.7 en 1.10 van de stedenbouwkundige voorschriften);

- er zijn indicatieve aanduidingen van kijkpunten en fiets- en wandelpaden (artikelen 1.9.1 en 1.9.2 van de stedenbouwkundige voorschriften);

- er wordt voorzien in een gebouw of gebouwencomplex ten behoeve van de eco-toeristische en natuureducatieve functie, met kleinschalige infrastructuur (artikel 1.8 van de stedenbouwkundige voorschriften);

- er is een bouwvrije zone voor activiteiten van watersportverenigingen (artikel 1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften).

2.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex), met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek definitief vaststelt.

Met toepassing van artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, van de Codex heeft de Vlaamse Regering op 14 december 2012 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.

2.2. Daarnaast vindt het ontwerp ook rechtsgrond in de volgende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’:

- artikel 13, §§ 1 en 3, 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, en op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu;

- artikel 17, § 3, eerste lid, voor zover in het plan in overdruk twee Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO) en een Grote Eenheid Natuur (GEN) worden aangeduid;[1]

- artikel 18 voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen die, binnen het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk), strekken tot een beheer van de waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur hoort;[2]

- artikel 25, § 1, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in de GENO, rekening houdend met de overige functies in het gebied, en in de GEN, bij voorrang ten opzichte van de andere functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;[3]

- artikel 36*ter*, § 1 en § 2, voor zover het gaat om instandhoudingsmaatregelen in de speciale beschermingszones en maatregelen om – in diezelfde speciale beschermingszones – elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu en elke betekenisvolle verstoring van een soort te vermijden.[4]

2.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets, vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ rechtsgrond voor het ontwerp.[5]

2.4. In het tweede lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar artikel 13 van het decreet van 18 november 2011 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed, wat betreft de adviesorganen’. De in dat artikel vervatte overgangsregeling is evenwel niet relevant voor het ontworpen besluit aangezien de aankondiging van het openbaar onderzoek over het ontwerp van het definitief vast te stellen gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is gebeurd in het Belgisch Staatsblad van 8 augustus 2012. Het tweede lid dient derhalve uit de aanhef te worden weggelaten.

---

[1] Zie de artikelen 1.4 en 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[2] Zie artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[3] Zie artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[4] Zie artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[5] Zie bijvoorbeeld artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

VORMVEREISTEN

3.1. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt vermeld dat “een onderzoek naar de mogelijke betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een als speciale beschermingszone te beschouwen gebied is uitgevoerd”, dat “voor ‘Surfers’ Paradise’ en het Provinciaal Natuurpark ‘Zwin’ een afzonderlijke beoordeling werd opgemaakt” en dat daaruit blijkt dat “het plan geen betekenisvolle aantasting kan veroorzaken”.[6]

3.2. 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’, zoals het is vervangen bij het decreet van 27 april 2007.[7]

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 plan[8] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.[9]

Artikel 4.2.3 van hetzelfde decreet bepaalt:

> “§ 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.

---

[6] Bedoeld wordt een passende beoordeling in de zin van artikel 36*ter*, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997. De betreffende *passus* is opgenomen in de achtste overweging van het ontworpen besluit. Zie ook nog de toelichtingsnota, p. 35-40.

[7] Decreet van 27 april 2007 ‘houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36*ter* van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu’. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’ is het decreet van 27 april 2007 in werking gesteld op 1 december 2007.

[8] 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”.

[9] 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 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 en II 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.

§ 3*bis*. De administratie kan na een gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer van een voorgenomen plan of programma dat overeenkomstig § 2 of § 3 aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen, dat voorgenomen plan of programma ontheffen van de verplichtingen inzake milieueffectrapportage overeenkomstig artikel 4.2.5 tot en met 4.2.10.

Dat kan als de administratie oordeelt dat:

a) het voorgenomen plan of programma een uitwerking, wijziging, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma, waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of extra gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of

b) indien in het kader van andere rapportages of beoordelingen reeds een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu gemaakt werd, die voldoet aan de essentiële kenmerken van een plan-MER zoals vermeld in artikel 4.1.4, § 2.

§ 3*ter*. Het gemotiveerd verzoek, vermeld in § 3*bis*, bevat ten minste:

1° een beschrijving en verduidelijking van het voorgenomen plan of programma, in voorkomend geval met een afbakening van het gebied erbij waarop het plan of programma betrekking heeft;

2° in voorkomend geval de gegevens die de administratie nodig heeft om de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten, verdragspartijen en/of gewesten op de hoogte te kunnen brengen;

3° de verantwoording voor het verzoek en alle relevante gegevens ter staving ervan.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de informatie die in het gemotiveerd verzoek opgenomen moet worden.

§ 3*quater*. De administratie neemt binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek, vermeld in § 3*ter* een beslissing. In voorkomend geval bevat de beslissing tevens de voorwaarden die eraan zijn verbonden. Indien de beslissing niet kan worden genomen binnen de hiervoor bedoelde termijn van dertig dagen brengt de administratie de initiatiefnemer hiervan schriftelijk op de hoogte binnen deze termijn. In die kennisgeving geeft de administratie aan wanneer de beslissing uiterlijk zal worden genomen.

De beslissing, vermeld in het eerste lid, wordt onverwijld door de administratie aan de initiatiefnemer betekend. Vanaf de betekening van de beslissing wordt ze bekendgemaakt en wordt ze samen met het gemotiveerd verzoek als vermeld in § 3ter ter inzage gelegd bij de administratie. Als het voorgenomen plan of voorgenomen programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere Lid-Staten van de Europese Unie, en/of in verdragspartijen bij het Verdrag, en/of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze Lid-Staten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, dan wordt de beslissing vermeld in het eerste lid onverwijld door de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs ter kennis gebracht van de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten, verdragspartijen en/of gewesten.

§ 4. Voor een plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor noodsituaties moet geen plan-MER worden opgemaakt.

§ 5. De toepassing van § 2 en § 3 mag er echter niet toe leiden dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten niet onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen.".

De dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie heeft met betrekking tot het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op 13 januari 2012 geconcludeerd dat "het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is".

3.3. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, van de Codex 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 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 van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, die in artikel 3 van dat besluit

wordt aangewezen als bevoegde administratie, heeft beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is. De stellers van het ontwerp dienen er wel over te waken dat in de aanhef van het ontwerp de juiste datum van die beslissing wordt vermeld.

3.4. Met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd.

3.5. Voor het overige heeft het plan de in artikel 2.2.7 van de Codex bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 en het openbaar onderzoek liep van 31 augustus 2012 tot 29 oktober 2012.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage I – Grafisch plan en Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

4. De vraag rijst hoe de gebieden bedoeld in respectievelijk artikel 1.8 en artikel 1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften zich tot elkaar verhouden. Op het grafisch plan lijken beide gebieden samen te vallen, terwijl enerzijds een gebouw of gebouwencomplex wordt voorzien ten behoeve van de eco-toeristische en natuureducatieve functie van het gebied (artikel 1.8) en anderzijds een bouwvrije zone geldt voor activiteiten van de watersportvereniging (artikel 1.11).

De gemachtigde heeft in dat verband de volgende toelichting verstrekt:

> “Artikel 1.8 en 1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften hebben betrekking op verschillende gebieden. Beide zijn evenwel een overdruk over de bestemmingscategorie natuurgebied. Artikel 1.8 heeft betrekking op een onderdeel van het provinciaal Natuurpark het Zwin: mogelijke locatie voor een natuur-educatief kijkcentrum. Artikel 1.11 heeft betrekking op de onbebouwde percelen in de omgeving van de watersportclub ‘Surfers Paradise’. Hier zijn geen constructies toegelaten.
>
> De zwarte kader op het grafisch plan rondom het gebied waarop artikel 1.8 van toepassing is zouden wij misschien kunnen vervangen door een kader in een andere kleur waardoor er meer onderscheid zou zijn met de kadastrale percelen die ook op het grafisch plan zijn opgenomen. Ik bekijk deze mogelijkheid met de mensen van onze gis-cel. Eventueel kan het grafisch plan ook verduidelijkt worden door een andere volgorde van de verschillende lagen te gebruiken. Wij bekijken dit eveneens.”

Met deze voorstellen kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME