RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.263/16
van 20 december 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Herstructurering kleigroeve Argex - wijziging'’

‡LW-CAMYPBABG-HHCGDUQ‡

Op 2 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Landbouw en Omgeving 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 'Herstructurering kleigroeve Argex - wijziging'’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 17 december 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2024.

*

‡LW-CAMYPBABG-HHCGDUQ‡

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 'Herstructurering kleigroeve Argex - wijziging' definitief vast te stellen. Voor het plangebied geldt het bij besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 definitief vastgestelde "gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Herstructurering Kleigroeve Argex'"[1] (hierna: RUP 'Herstructurering Kleigroeve Argex') dat met het te nemen besluit wordt gewijzigd.

Aan het oorspronkelijke ruimtelijk uitvoeringsplan wordt in overdruk de aanduiding van een definitieve opslagplaats ("DOP"), artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften, en van een plaats voor de definitieve opslag van non-ferroslakken (artikel 11) toegevoegd.

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp, alsook voor bijlage I ("het grafisch plan") en bijlage II ("de stedenbouwkundige voorschriften bij het grafisch plan"), 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.

3.1. Uit de toelichtingsnota[2] blijkt dat enkel artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP 'Herstructurering Kleigroeve Argex' wordt gewijzigd en dat geen aanpassingen worden aangebracht aan de artikelen 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 en 10 van de stedenbouwkundige voorschriften van hetzelfde RUP. Voor artikel 11 geldt hetzelfde: "Deze overdruk heeft geen eigen bestemmingscategorie, maar volgt de bestemmingscategorie van de grondkleur in toepassing van de artikels 1, 2 en 3, zoals opgenomen in het GRUP 'Herstructurering Kleigroeve Argex' (BVR 20/07/2012)."

[1] Zie adv.RvS 51.503/1 van 3 juli 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Herstructurering Kleigroeve Argex''.

[2] "Bijlage IIIa. Toelichtingsnota – tekst" bij het ontwerp van besluit, 57.

‡LW-CAMYPBABG-HHCGDUQ‡

3.2. Uit advies 51.503/1 blijkt dat het RUP ‘Herstructurering Kleigroeve Argex’ ook rechtsgrond vindt in de artikelen 13, §§ 1 en 3[3], en in artikel 36*ter*, § 2, eerste lid[4], van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: decreet Natuurbehoud). Ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’[5] werd aangeduid als rechtsgrond.[6]

3.3. Vermits de onderliggende bestemmingen behouden blijven bij voorliggende voorschriften in overdruk, rijst de vraag of voormelde decretale bepalingen ook nu moeten worden aangeduid als rechtsgrond. Volgens de gemachtigde is dit aangewezen:

> “Dat neemt niet weg dat een expliciete verwijzing naar het decreet natuurbehoud artikel 13 dus toch aangewezen kan zijn vermits in het plan-MER de mogelijke impact inderdaad is onderzocht en er is geconcludeerd dat er op het vlak van natuurwaarden geen maatregelen vereist zijn. Ook de verwijzing naar artikel 36ter kan aangewezen zijn gezien de ligging van het plangebied in de nabijheid van het SBZ ‘Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent’ (habitatrichtlijngebied) en ‘Durme en de middenloop van de Schelde’ (vogelrichtlijngebied).”

En:

> “Een gelijkaardige redenering als in punt 2 geldt voor het waterbeleid. In het plan-MER (incl. onderdeel watertoets) wordt verduidelijkt dat de wijziging geen invloed heeft op de verschillende aspecten van de waterhuishouding. Ook hier kan een expliciete verwijzing naar het decreet integraal waterbeleid aangewezen zijn.”

Hiermee wordt ingestemd.

VORMVEREISTEN

4.1. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed heeft op 11 december 2023 advies gegeven over de startnota voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Herstructurering kleigroeve Argex - wijziging’.

4.2. Het plangebied waaraan met het ontwerp van besluit twee overdrukken worden toegevoegd is gelegen in de omgeving van zowel vogel- als habitatrichtlijngebied.[7]

[3] Zie voetnoot 3 in adv.RvS 51.503/1 van 3 juli 2012: “Zie artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontworpen besluit).”

[4] Zie voetnoot 4 in adv.RvS 51.503/1 van 3 juli 2012: “Zie artikel 1.3, tweede lid, zesde streepje van de stedenbouwkundige voorschriften.”

[5] Thans artikel 1.3.1.1, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003.

[6] Zie voetnoot 5 in adv.RvS 51.503/1 van 3 juli 2012: “Zie de artikelen 1.2 en 3.2.2, telkens het vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.”

[7] Adv.RvS 51.503/1 van 3 juli 2012, opm. 4.

‡LW-CAMYPBABG-HHCGDUQ‡

Op grond van artikel 36*ter*, § 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.[8]

In het plan-MER wordt gesteld dat bij de kwaliteitsbeoordeling rekening wordt gehouden met onder meer volgende overweging:

> "Passende beoordeling: De startnota vermelde dat een passende beoordeling zou worden opgesteld. In de scopingnota was de discipline biodiversiteit opgenomen als nevendiscipline en ontbrak een verwijzing naar de passende beoordeling. Bij de opmaak van het plan-MER oordeelde de nieuw aangestelde deskundige dat de opmaak van een passende beoordeling niet vereist is. Uit de analyse in de disciplines grondwater, oppervlaktewater en lucht blijkt dat er geen aanzienlijke wijzigingen optreden in bodem- en grondwaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwaliteit en emissies van NOx. De wijziging van het bestaande GRUP kan dan ook geen aanzienlijke wijzigingen veroorzaken op de biodiversiteit, vergeleken met de effecten van het bestaande GRUP. Er kan dan ook geen aanzienlijk effect zijn op de habitatrichtlijngebieden in de omgeving."

Onder de hoofding "Specifieke beoordelingen" wordt in het plan-MER het volgende nader toegelicht:

> "Het plan is de wijziging van een bestaand GRUP. De wijziging is een aanpassing van de stedenbouwkundige voorwaarden die verband houden met de toegelaten opvulmaterialen. Een passende beoordeling zou dan nodig zijn wanneer die wijziging een effect kan hebben op de speciale beschermingszone. Effecten gerelateerd aan deze wijziging zijn, zoals vermeld in de inhoudelijke afbakening van het studiegebied ten opzichte van de planologische referentie.
>
> • Wijziging bodem en grondwaterkwaliteit;
>
> • Wijziging oppervlaktewaterkwaliteit;
>
> • Wijziging in vermestende en verzurende depositie, indien het transport van het extra toegelaten opvulmateriaal toeneemt.
>
> Deze wijzigingen kunnen resulteren in effecten op de biodiversiteit.
>
> Uit de analyse in de disciplines grondwater, oppervlaktewater en lucht blijkt dat er geen wijzigingen optreden in bodem- en grondwaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwaliteit en emissies van NOx. De planwijziging kan dan ook geen wijzigingen veroorzaken op de biodiversiteit, vergeleken met de effecten van het bestaande plan. Er kan dan ook geen effect zijn op de habitatrichtlijngebieden in de omgeving.
>
> Om dezelfde reden is ook geen van de overige specifieke beoordelingen vereist".

[8] In de aanhef van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Herstructurering Kleigroeve Argex'' wordt verwezen naar "het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos van 15 juli 2011 over het onderzoek naar de mogelijke betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een als speciale beschermingszone te beschouwen gebied, waaruit blijkt dat het plan geen betekenisvolle aantasting kan veroorzaken en bijgevolg geen passende beoordeling vereist is".

‡LW-CAMYPBABG-HHCGDUQ‡

4.3.1. 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 plan[9] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.[10]

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 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

[9] In artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het decreet van 5 april 1995 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."

[10] Krachtens artikel 4.1.1, § 1, 5°, van het decreet van 5 april 1995 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."

‡LW-CAMYPBABG-HHCGDUQ‡

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 is onderworpen aan de plan-MER-plicht.

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

4.3.2. 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 Omgevingseffectbeoordeling van het Departement Omgeving heeft op 3 september 2024 de kwaliteit van de geïntegreerde milieubeoordeling gewaarborgd.

4.4. 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'.

Het team Omgevingseffecten van het Departement Omgeving adviseerde op 15 februari 2024 dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport niet is vereist.

4.5. 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.

4.6. 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 29 maart 2024 en het openbaar onderzoek liep van 23 april 2024 tot en met 21 juni 2024. De termijn om over te gaan tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt tijdens de adviesprocedure voor de Raad van State geschorst.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. Gelet op opmerking 3 dient in de rubriek "Rechtsgrond" de verwijzing naar "§ 1" van artikel 2.2.10 van de VCRO te worden vervangen door "§ 5".

5.2. Uit de opmerkingen 3.2 en 3.3 volgt dat in de rubriek "Rechtsgrond" de verwijzing naar de rechtsgrondbiedende bepalingen moet worden aangepast.

‡LW-CAMYPBABG-HHCGDUQ‡

Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 4

6. Artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften verwijst naar ‘codes van goede praktijk’. Het verdient aanbeveling minstens de vindplaats van deze codes aan te geven in de toelichtingsnota.

Ook “een volwaardige realisatie van de eindbestemming” en “het principe van het hergebruik van dekgronden en minimalisatie van de aanvoer van bodem” wordt het best minstens in de toelichtingsnota verduidelijkt.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

‡LW-CAMYPBABG-HHCGDUQ‡