KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.199/1
VAN 20 MAART 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 februari 2008 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe onderdelen van de milieueffectrapportage te integreren in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen volgens de procedure van het zogeheten "integratiespoor" waarin wordt voorzien in de regelgeving betreffende de milieueffectrapportage.

2. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in, enerzijds, artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en, anderzijds, artikel 39, § 3, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

2.1. Artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 verleent aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om voor een plan of een programma, dat aan de opmaak van een plan-MER [1] is onderworpen, te bepalen op welke wijze het plan-MER in de opmaakprocedure van dat plan of programma wordt geïntegreerd. De Vlaamse Regering dient daarbij rekening te houden met de verplichtingen die worden opgesomd in artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995. De vraag of de ontworpen regeling rechtsgrond vindt in de voornoemde bepaling van het decreet van 5 april 1995 hangt derhalve mede af van het antwoord op de vraag of met het ontworpen besluit wordt tegemoet gekomen aan de decretaal vastgelegde verplichtingen die worden opgesomd in artikel 4.2.4, § 1, van het decreet.

---

(1) Zijnde een milieueffectrapport over een plan of programma (artikel 4.1.1, § 1, 7/, van het decreet van 5 april 1995).

2.1.1. Wat de verplichtingen betreft die worden opgesomd in artikel 4.2.4, § 1, 1/ tot 3/, van het decreet van 5 april 1995, lijkt de ontworpen regeling, of althans bepaalde onderdelen ervan, daaraan tegemoet te komen [2].

2.1.2. Wat de verplichtingen betreft die worden opgesomd in artikel 4.2.4, § 1, 4/ en 5/, van het decreet van 5 april 1995, is niet op het eerste gezicht duidelijk of de ontworpen regeling daaraan tegemoet komt.

2.1.2.1. Artikel 4.2.4, § 1, 4/, van het decreet verplicht de Vlaamse Regering bij de vaststelling van het ontwerp van plan of programma rekening te houden met de resultaten van het plan-MER.

De gemachtigde van de Vlaamse Regering verduidelijkte in dat verband:

> "Deze verplichting is enerzijds opgenomen in de aanhef van het besluit tot vaststelling van het RUP en maakt deel uit van de motiveringsplicht. Anderzijds bevat de toelichtingsnota de informatie hoe omgegaan wordt met de informatie uit het milieurapport".

Er moet worden opgemerkt dat deze verduidelijking geen steun vindt in de tekst van het ontwerp [3]. Dit laatste zou er derhalve op een meer expliciete wijze moeten van doen blijken op welke manier wordt tegemoet gekomen aan de verplichting, bedoeld in artikel 4.2.4, § 1, 4/, van het decreet. Daartoe volstaat het om het ontwerp met een bepaling in die zin aan te vullen. Indien de stellers van het ontwerp niettemin van oordeel mochten zijn dat uit de samenhang van de regeling inzake de milieueffectrapportage en die betreffende de opmaak van de ruimtelijke uitvoeringsplannen genoegzaam valt af te leiden dat aan de betrokken verplichting wordt voldaan en zulks volgens hen niet noopt

---

(2) Wat de verplichting, bedoeld in artikel 4.2.4, § 1, 1/, van het decreet betreft, kan worden gerefereerd aan de artikelen 2, derde lid, en 3 van het ontwerp; aan de verplichting, omschreven in artikel 4.2.4, § 1, 2/, van het decreet, kan worden geacht te worden voldaan door artikel 6 van het ontwerp; wat de verplichting, bedoeld in artikel 4.2.4, § 1, 3/, van het decreet betreft, volstaat het te verwijzen naar artikel 7, tweede lid, van het ontwerp.

(3) De definitie van de "toelichtingsnota van het RUP", in artikel 1, 8/, van het ontwerp, verwijst weliswaar naar "het milieueffectenrapport en/of de passende beoordeling", maar het blijft de vraag of hieruit op voldoende nauwkeurige wijze valt af te leiden dat effectief met de resultaten van het plan-MER moet worden rekening gehouden.

tot een aanvulling van de tekst van het ontwerp, zou dat minstens moeten worden verduidelijkt, zo niet blijft erover onzekerheid bestaan of de Vlaamse Regering wel tegemoet komt aan alle decretaal opgelegde verplichtingen. Alleen al met het oog daarop zou het aanbeveling verdienen om een verslag aan de Vlaamse Regering op te stellen [4].

2.1.2.2. Artikel 4.2.4, § 1, 5/, van het decreet van 5 april 1995 verplicht de Vlaamse Regering er tevens toe om rekening te houden met de volgende verplichting:

> "Bij de bekendmaking van het plan of programma wordt de volgende informatie ter beschikking gesteld van het publiek en de geraadpleegde instanties:
>
> a) het plan of programma zoals het is vastgesteld;
>
> b) een verklaring die samenvat:
>
> 1) hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;
>
> 2) hoe rekening werd gehouden met het goedgekeurde plan-MER en de gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;
>
> 3) 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;
>
> c) de monitoringmaatregelen waartoe wordt besloten overeenkomstig artikel 4.6.3 van dit decreet".

In verband met de naleving van de in artikel 4.2.4, § 1, 5/, van het decreet omschreven verplichtingen verduidelijkte de gemachtigde van de Vlaamse Regering:

> "In artikel 2, 3de lid staat dat het RUP dient te voldoen aan de vereisten, vermeld in artikel 4.2.4, § 1, van het MER-decreet. Hiermee zijn zowel de plan-MER-plicht, de publieke raadpleging, grensoverschrijdende problematiek, de invloed van de milieueffectbeoordeling op het planningsproces, als de informatie zoals omschreven in 5/ opgenomen. Dit gebeurt weliswaar enkel door deze verwijzing. Uiteindelijk zal deze informatie expliciet in de toelichtingsnota van het RUP terug te vinden zijn, en is ze, zoals u terecht opmerkt, het resultaat van het gehele proces. Het is juist de structuur van deze toelichtingsnota die aangeeft dat de milieubeoordeling een expliciete rol speelt in de opbouw van het plan. Niettemin zal de milieubeoordeling an sich herkenbaar blijven in de toelichtingsnota. De handleiding speelt hierbij een belangrijke rol. Ook moet nog ervaring opgedaan worden hiermee, zeker in het licht van de variatie van RUP's die dit integratiespoor zouden gaan volgen. Vandaar dat we de 'handleiding' willen laten 'groeien' als een kennissysteem".

---

(4) Zie ook de "Voorafgaande opmerking".

Wat meer specifiek de naleving van de in artikel 4.2.4, § 1, 5/, c), van het decreet van 5 april 1995 vermelde verplichting betreft, werd door de gemachtigde van de Vlaamse Regering het volgende meegedeeld:

> "Artikel 9 van dit ontwerpbesluit is in eerste instantie een evaluatie van het integratiespoor zelf om na te gaan of deze weg de goede is, en waar bijsturingen (ook wetgevend) zullen moeten gebeuren, zeker in het licht van de ervaring die nog dient te worden opgedaan. Het gaat dan vooral over hoe de plan-MER-plicht voor RUP's gebeurt, hoe over de plan-MER wordt gecommuniceerd, de wijze waarop de plan-MER milieueffecten beoordeelt en opneemt in het RUP-planningsproces, etc. (dit is als dusdanig omschreven in de begeleidende nota aan de Vlaamse Regering VR 2008 2202 DOC.0138. De monitoring zoals omschreven in het MER-decreet (verwijzing naar artikel 4.6.3) heeft dezelfde doelstelling, maar is generiek gesteld. Je zou kunnen stellen dat artikel 9 uit het ontwerpbesluit een uitvoering is van artikel 4.6.3 van het MER-decreet, maar specifiek voor het integratiespoor, en is tevens opgenomen op vraag van het advies van de MINARaad-SERV".

De aangehaalde verduidelijkingen die de gemachtigde van de Vlaamse Regering heeft verstrekt, laten de vaststelling onverlet dat de algemene verwijzing die in artikel 2, derde lid, van het ontwerp voorkomt en naar luid waarvan "het RUP voldoet aan de vereisten, vermeld in artikel 4.2.4, § 1, van het MER-decreet", niet toelaat om met de vereiste zekerheid te stellen dat aan de verplichtingen, vermeld in artikel 4.2.4, § 1, 5/, van het decreet van 5 april 1995, wordt tegemoet gekomen met de ontworpen regeling. Zoals onder 2.1.2.1 opgemerkt, zou de tekst van het ontwerp ook op dat punt op een meer expliciete wijze ervan blijk moeten geven dat eveneens aan de betrokken verplichting wordt tegemoet gekomen. Daarnaast zou het zonder twijfel tot een beter begrip van de ontworpen regeling bijdragen indien bijvoorbeeld de toelichting die door de gemachtigde van de Vlaamse Regering werd gegeven in verband met de draagwijdte van artikel 9 van het ontwerp, in een verslag aan de Vlaamse Regering zou worden opgenomen.

2.2. Ook artikel 39, § 3, van het decreet van 18 mei 1999 strekt het ontwerp tot rechtsgrond aangezien erin aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid wordt verleend om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreft een regeling van technische aard waarbij, wil men ze goed begrijpen, een gedegen inzicht is vereist in de verhouding tussen, eensdeels, de regeling op het vlak van de milieueffectrapportage en, anderdeels, de regeling inzake de opmaak van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het verdient dan ook ten zeerste aanbeveling dat de aanleiding en de draagwijdte van de ontworpen regeling nader zouden worden toegelicht in een verslag aan de Vlaamse Regering. Dergelijk verslag zou bovendien zonder twijfel bijdragen tot een meer adequate situering en een beter begrip van de onderscheiden bepalingen van het ontwerp. De stellers van het ontwerp zouden er derhalve goed aan doen om alsnog dergelijk verslag te redigeren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp vervange men het woord "gewijzigd" door het woord "vervangen".

2. Gelet op hetgeen onder 2.2 van de bespreking van de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, kan in het tweede lid van de aanhef worden volstaan met een verwijzing naar uitsluitend artikel 39, § 3, van het decreet van 18 mei 1999.

3. Alhoewel in de aanhef van het ontwerp alleen naar het advies van de inspectie van financiën wordt verwezen, blijkt het begrotingsakkoord op 13 december 2007 te zijn verleend. De verwijzing in de aanhef naar het advies dient derhalve te worden vervangen door een verwijzing naar het begrotingsakkoord, teneinde ervan te doen blijken dat aan dat vormvereiste is voldaan.

4. Men redigere het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State als volgt:

"Gelet op advies 44.199/1 van de Raad van State, gegeven op 20 maart 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

Zoals in artikel 1, 7/, van het ontwerp het begrip "MER-decreet" is omschreven, rijst de vraag of die omschrijving ook toekomstige wijzigingen van het betrokken decreet beoogt. Indien dat het geval is, worden de woorden "aangevuld met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage bij het decreet van 18 december 2002, en wijzigingen" beter geschrapt.

Artikel 2

Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp luidt:

> "Het plan-MER maakt integraal deel uit van het RUP. Het wordt op transparante wijze geïntegreerd in de toelichtingsnota van het RUP, waarbij de onderdelen van het plan-MER herkenbaar zijn".

Het Grondwettelijk Hof heeft er in zijn arrest nr. 137/2006 van 14 september 2006 op gewezen dat de minimumeisen waaraan de milieubeoordeling volgens richtlijn 2001/42/EG [5] moet beantwoorden van drieërlei aard zijn. In de eerste plaats moet de milieubeoordeling worden uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van het desbetreffende plan of programma [6]. Daarenboven moet de beoordeling het opstellen van een milieurapport omvatten dat ten minste moet beantwoorden aan de eisen van artikel 5 van de richtlijn, benevens de raadpleging van de bevoegde milieu-instanties en het publiek over het ontwerpplan of het ontwerpprogramma

---

(5) Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

(6) Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/42/EG.

en het milieurapport [7]. Tot slot is er de verplichting om rekening te houden met het milieurapport en de resultaten van de raadpleging bij de vaststelling van het plan of programma [8].

Vraag is of de ontworpen regeling aan elk van de voornoemde drie categorieën van minimumeisen voldoet. Kan het ontwerp worden geacht in overeenstemming te zijn met het bepaalde in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/42/EG, dan valt de overeenstemming ervan met de artikelen 6 en 8 van dezelfde richtlijn minder makkelijk vast te stellen.

De verwijzing naar artikel 5 van de richtlijn in artikel 6 van diezelfde richtlijn doelt op de informatie die moet worden opgenomen in het milieurapport. Deze informatie is, luidens artikel 5, lid 1, van de richtlijn, terug te vinden in bijlage I van de richtlijn. Op de vraag op welke wijze de betrokken bijlage van de richtlijn in de interne regelgeving wordt omgezet, antwoordde de gemachtigde van de Vlaamse Regering:

> "Opnieuw zit dit vervat in artikel 2, 3de lid, dat verwijst naar de vereisten van artikel 4.2.4, § 1, van het MER-decreet, waarin in 1/ o.a. staat dat het plan-MER wordt opgemaakt volgens de vereisten van de inhoudsafbakening van het plan-MER, en die omvat volgens artikel 4.2.8 alle inhoudsbepalingen van de bijlage I van de betreffende EU-richtlijn. Het betreft inderdaad een verwijzing naar een verwijzing, dit is eigen aan de kenmerken van het MER-decreet... Onder dit derde lid van artikel 2 van dit ontwerpbesluit zit dus veel inhoud".

In verband met de aangehaalde verduidelijking moet worden verwezen naar de opmerking die onder 2.1.2.2. van de bespreking van de rechtsgrond van het ontwerp is gemaakt op het vlak van het algemene en voor de rechtszekerheid te onbepaalde karakter van artikel 2, derde lid, van het ontwerp. Ook wat de omzetting in het interne recht van artikel 8 van de richtlijn betreft, kan worden gerefereerd aan hetgeen reeds is opgemerkt onder 2.1.2.1 van de bespreking van de rechtsgrond van het ontwerp.

Uit wat voorafgaat volgt dat het in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp uitgewerkte principe inzake integratie van het plan-MER in het ruimtelijk uitvoeringsplan, en meer in het bijzonder in de toelichtingsnota ervan, op zich niet onverenigbaar is met

---

(7) Artikel 6 van voornoemde richtlijn.

(8) Artikel 8 van voornoemde richtlijn.

richtlijn 2001/42/EG [9], noch met het decreet van 5 april 1995, maar dat in het ontwerp op een meer duidelijke en expliciete wijze zou moeten worden aangegeven dat aan bepaalde minimumeisen en verplichtingen dient te worden beantwoord. Een algemene bepaling als die van artikel 2, derde lid, van het ontwerp beantwoordt op dat punt niet aan wat is vereist met het oog op de duidelijkheid en de rechtszekerheid. Wat dat betreft, kan worden verwezen naar hetgeen bij de bespreking van de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt.

Artikel 4

1. Artikel 4, § 1, eerste lid, lijkt te herhalen wat reeds volgt uit artikel 3, eerste en tweede lid, van het ontwerp. De betrokken bepalingen moeten bijgevolg beter op elkaar worden afgestemd.

2. In artikel 4, § 1, tweede lid, 1/, van het ontwerp kan de zinsnede "voor de kennisgeving en inhoudsafbakening van het plan-MER" de vraag doen rijzen of alle informatie bedoeld in artikel 4.2.8, § 1, van het decreet van 5 april 1995 in het voorstel van nota moet worden opgenomen, dan wel uitsluitend die informatie welke wordt geselecteerd in functie van de genoemde kennisgeving en inhoudsafbakening van het plan-MER. Indien alle in artikel 4.2.8, § 1, van het decreet vermelde informatie wordt beoogd, dient te worden overwogen om de aangehaalde zinsnede weg te laten.

3. Uit artikel 4, § 1, tweede lid, 4/, van het ontwerp valt af te leiden dat in het voorstel van nota ook gegevens moeten worden opgenomen betreffende de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER en dat daaromtrent, naar aanleiding van de publieke consultatie, opmerkingen kunnen worden gemaakt of suggesties kunnen worden gedaan. In de tekst van het ontwerp zou - indien dat de bedoeling is - vooraf duidelijker de verplichting moeten worden vermeld tot het opnemen

---

(9) Artikel 4, lid 2, van richtlijn 2001/42/EG schrijft voor dat "de voorschriften van deze richtlijn (...) ofwel (worden) verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten voor de vaststelling van plannen en programma's ofwel opgenomen in procedures die worden vastgesteld om aan deze richtlijn te voldoen".

van de betrokken gegevens in het voorstel van nota, waarna kan worden bepaald dat opmerkingen of suggesties kunnen volgen. Tevens rijst de vraag of de laatste zin van artikel 4, § 1, tweede lid, 4**/** ("Dit zal resulteren in het bepalen van de reikwijdte, detailleringsniveau en inhoudelijke aanpak van het plan-MER"), niet onnodig vooruit loopt op wat in artikel 4, § 5, van het ontwerp wordt geregeld, en om die reden niet beter wordt geschrapt, afgezien nog van het feit dat het normatieve karakter van de betrokken zin valt te betwijfelen.

4. In artikel 4, § 4, tweede lid, van het ontwerp wordt melding gemaakt van een "overeenkomst" met de "bevoegde autoriteiten van de lidstaten of gewesten". De vraag rijst hoe die overeenkomst zich verhoudt tot de "grensoverschrijdende planconsultatie", bedoeld in artikel 7, tweede lid, van het ontwerp. De gemachtigde van de Vlaamse Regering verstrekte in dat verband de volgende uitleg:

> "Met overeenkomst wordt bedoeld de afspraken die er zullen komen met de andere twee gewesten en met Nederland en Frankrijk. Voor de andere gewesten zal dat hoogstwaarschijnlijk vastgelegd worden in een samenwerkingsakkoord maar tot op heden bestaat er geen formele overeenkomst maar is het een *ad hoc* benadering. Met Nederland is er een nota over planconsultatie met inbegrip van de Plan-MER in opmaak. Het gaat over een aanpassing van een bestaande nota over planconsultatie. Met Frankrijk zijn er al gesprekken gestart voor het uitwerken van een planconsultatie. Het is nog niet duidelijk in welke vorm die planconsultatie-overeenkomsten zullen geformaliseerd worden.
>
> Met de procedure over grensoverschrijdende planconsultatie wordt hetzelfde bedoeld als met de overeenkomst in artikel 4, § 4, 2de lid (...). Wellicht is het hier aangewezen dezelfde formulering te gebruiken als in artikel 4, § 4, 2de lid".

Door het gebruik van een verschillende terminologie in artikel 4, § 4, tweede lid, en artikel 7, tweede lid, van het ontwerp, wordt - in tegenstelling tot wat naar het zeggen van de gemachtigde van de Vlaamse Regering de bedoeling is - de indruk gewekt dat in de beide bepalingen inhoudelijk andere overeenkomsten worden beoogd. De formulering van de betrokken bepalingen zou op dat punt dan ook meer uniform moeten worden gemaakt.

Artikel 7

In artikel 7, tweede lid, laatste zin, van het ontwerp, wordt bepaald dat in voorkomend geval "de procedure voor grensoverschrijdende planconsultatie (wordt) gevolgd". Uit de verduidelijking van de gemachtigde van de Vlaamse Regering die is weergegeven onder opmerking 4 bij artikel 4 van het ontwerp valt af te leiden dat ter zake geen uniforme procedureregels bestaan, noch dat deze in het ontwerp worden vastgelegd. Het is derhalve misleidend om in artikel 7, tweede lid, van het ontwerp, melding te maken van "de procedure voor grensoverschrijdende planconsultatie" en niet van bijvoorbeeld "de te volgen procedure" of "de toepasselijke procedure".

Artikel 9

Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat drie jaar na de inwerkingtreding van het ontworpen besluit een evaluatierapport in verband met de toepassing ervan moet worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Het is niet duidelijk welk orgaan of dienst voor de betrokken evaluatie dient in te staan, noch of die evaluatie volgens een bepaalde procedure dient te verlopen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME