

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.269/1
VAN 15 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 19 maart 2009 door de Vlaamse minister van Financiën en 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 "houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Op- en afrit R0 - Oost te Hoeilaart", heeft het volgende advies gegeven:

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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Op- en afrit R0 - Oost te Hoeilaart" definitief vast te stellen.

2.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in hoofdzaak geboden door artikel 42, § 6, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vaststelt binnen honderd tachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek.

2.2. Aangezien volgens het ontwerp de zone met de oude bedding van de Terhulpesteenweg die definitief zal worden opgebroken, wordt geïntegreerd in het reeds bestaande GEN (zie artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage II), vormt ook artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu rechtsgrond. In de aanhef van het ontwerp zal daarom een nieuw lid moeten worden ingevoegd, waarin naar die bepaling wordt verwezen.

2.3. Ook artikel 36ter, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 biedt rechtsgrond aangezien in het deel van het plangebied dat samenvalt met het habitatrictlijngebied "BE2400008 Zoniënwoud" een bosgebied wordt afgebakend dat bestemd is voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van bos (zie artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage II). Ook aan artikel 36ter, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 zal derhalve moeten worden gerefereerd in de aanhef.

.../...

2.4. Aangezien de stedenbouwkundige voorschriften geen maatregelen bevatten in het kader van de watertoets, biedt het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid geen rechtsgrond voor het ontwerp, en moet de verwijzing ernaar uit de aanhef worden geschrapt.

2.5. In de aanhef wordt daarenboven verwezen naar artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals "vervangen bij het decreet van 27 april 2007", en naar artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken.

Beide leden van de aanhef moeten worden geschrapt. Zoals verder bij de bespreking van de vormvereisten blijkt, is voor dit ontwerp - op grond van artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 - titel IV, hoofdstuk II (inbegrepen artikel 4.2.4), van het decreet van 5 april 1995 van toepassing, in de versie vóór de wijziging bij het decreet van 27 april 2007 ⁽¹⁾. Artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 mag dan wel relevant zijn om te weten welke wettelijke bepalingen in dit geval moeten worden nageleefd, doch dat artikel strekt het ontwerp niet tot rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

Het plangebied ligt ten dele in een habitatrichtlijngebied.

Op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 dient het plan daarom onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de betrokken speciale beschermingszone. De passende beoordeling is opgenomen in de toelichtingsnota (zie bijlage III) bij het ontwerp.

Er blijkt echter geen plan-MER te zijn opgemaakt.

⁽¹⁾ 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 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu. Bij het 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.

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, zoals het is vervangen bij het decreet van 27 april 2007. Op grond van artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007, is het voormelde hoofdstuk II, zoals vervangen bij het decreet van 27 april 2007, "van toepassing op ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de plenaire vergadering gehouden wordt zes maanden na de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007". Aangezien de plenaire vergadering in verband met het voorliggende plan plaats had op 14 maart 2008, zijn de nieuwe regels er derhalve niet op van toepassing ⁽²⁾.

Daaruit volgt dat de bepalingen van het decreet van 5 april 1995, zoals die golden vóór de wijzigingen bij het decreet van 27 april 2007, van toepassing zijn. Het gaat om de bepalingen zoals ze werden ingevoegd door het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage ⁽³⁾, onder meer:

⁽²⁾ Met inbegrip van het zogenaamde "integratiespoor", dat wordt geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan, en dat op 1 juni 2008 in werking is getreden.

⁽³⁾ Die bepalingen zijn op 21 juli 2004 in werking getreden, zoals blijkt uit artikel 14, § 2, van het decreet van 18 december 2002:
"§ 2. Hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid treedt slechts in werking op een per plan of programma of per categorie van plan of programma nader door de Vlaamse regering te bepalen datum en uiterlijk op 21 juli 2004.

De in hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid bedoelde verplichtingen zijn van toepassing op plannen en programma's waarvoor:

- 1/ de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na de in het eerste lid bedoelde datum; of
- 2/ de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt voor de in het eerste lid bedoelde datum en het definitieve besluit over het plan of programma als bedoeld in artikel 4.2.9, § 3, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid meer dan 24 maanden na het hiervoor vermelde tijdstip wordt genomen, tenzij de Vlaamse regering geval per geval beslist dat dit niet haalbaar is en deze beslissing openbaar maakt.

Voor de gewestelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen met algemene draagwijdte die worden geïnitieerd door de gewestelijke of provinciale diensten van ruimtelijke ordening ter uitvoering van de intersectorale doelstellingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of van het provinciaal ruimtelijk structuurplan geldt als eerste formele voorbereidende handeling, als bedoeld in het tweede lid, de aankondiging van de plenaire vergadering bedoeld in artikel 41 of [artikel] 44 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening".

- artikel 4.2.1:

"Voorgenomen plannen en programma's worden, alvorens ze kunnen worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk";

- artikel 4.2.2, §§ 1 tot 3:

"§ 1. De Vlaamse regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, de plannen en programma's aan die worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage.

§ 2. De Vlaamse regering beslist geval per geval en aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, of andere plannen en programma's dan die vermeld in §§ 1 en 3 al dan niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage omdat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

§ 3. De Vlaamse regering wijst de plannen en programma's aan die niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage omdat de desbetreffende besluitvormingsprocedure de in artikel 4.1.4, § 2, opgesomde essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage heeft".

De Vlaamse Regering heeft op grond van het hiervoor weergegeven artikel 4.2.2, §§ 1 en 3, het toepassingsgebied van de plan-MER-plicht niet bepaald, zodat ze in beginsel geval per geval dient te beslissen of een plan wordt onderworpen aan milieueffectrapportage.

Uit een bij het ontwerp gevoegde brief van de Dienst MER van juni of juli 2007 (bijlage III bij het ontwerp: toelichtingsnota, bijlage 5), kan worden afgeleid dat in dit geval toepassing is gemaakt van artikel 4.2.2, § 5, eerste lid, eerste streepje, van het decreet van 5 april 1995 ⁽⁴⁾, alhoewel de Vlaamse Regering niet blijkt te hebben bepaald wat onder "thematisch ruimtelijk uitvoeringsplan" dient te worden verstaan:

"Wanneer een plan of programma dat overeenkomstig dit artikel al dan niet aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen en dat is opgesteld met het doel om te worden omgezet in een thematisch gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, bedoeld in artikel 37 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, nadien wordt omgezet in een thematisch gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan dat wel valt onder de toepassing van dit hoofdstuk, dan is voor dat ruimtelijk uitvoeringsplan voldaan aan de bepalingen van dit hoofdstuk als:

- het daaraan voorafgaande planningsproces beantwoordt aan de in artikel 4.1.4, § 2, bedoelde essentiële kenmerken; of
- het daarvoor opgestelde plan-MER is opgesteld conform de bepalingen van dit hoofdstuk en kan gelden als plan-MER voor het thematisch gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan.

⁽⁴⁾ Zoals die bepaling luidde vóór de wijziging bij het decreet van 27 april 2007.

De plenaire vergadering, bedoeld in artikel 41 of [artikel] 44 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wordt slechts aangekondigd nadat de initiatiefnemer van het plan of programma, respectievelijk van het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan ten aanzien van de administratie heeft aangetoond dat aan de in het eerste lid bedoelde verplichtingen is voldaan.

De Vlaamse regering bepaalt wat moet worden verstaan onder een thematisch ruimtelijk uitvoeringsplan.

Ze kan nadere regelen vaststellen inzake de in het eerste lid bedoelde verplichtingen".

Indien het effectief de bedoeling is om van die mogelijkheid gebruik te maken, zal dit tot uiting moeten worden gebracht in de aanhef van het besluit en kan in de aanhef daarom best ook melding worden gemaakt van het advies van de Dienst MER. In het andere geval zal in de aanhef moeten worden verwezen naar de beslissing die de Vlaamse Regering op grond van artikel 4.2.2, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ⁽⁵⁾ heeft genomen.

Op grond van artikel 36ter, § 3, zevende lid, van het decreet van 21 oktober 1997 dient voor een plan dat niet onderworpen is aan de verplichting tot milieueffectrapportage overeenkomstig de wetgeving ter uitvoering van de project-MER-richtlijn of de plan-MER-richtlijn, het advies te worden gevraagd van de administratie, bevoegd voor het natuurbehoud. In de aanhef van het ontwerp zal derhalve moeten worden gerefereerd aan het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos van 25 mei 2007 (bijlage III bij het ontwerp: toelichtingsnota, bijlage 4).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage II

In artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt het volgende bepaald:

"Gronden die niet voor de inrichting of het functioneren van de verkeers- en vervoersinfrastructuur gebruikt worden, worden op een kwaliteitsvolle manier geïntegreerd in de omgeving".

⁽⁵⁾ Zoals die bepaling luidde vóór de wijziging bij het decreet van 27 april 2007.

Gevraagd naar wat onder "op een kwaliteitsvolle manier" dient te worden verstaan, heeft de gemachtigde geantwoord:

"In de toelichtende kolom bij de voorschriften wordt uitgelegd wat de opzet en de draagwijdte van de betrokken clause in de voorschriften is. De clause is gericht op een zinvol gebruik van (beperkte) zogenaamde restgronden die overblijven (of zullen overblijven) na de aanleg van infrastructuur, en ze moet een kapstok bieden voor een goede afweging in het vergunningenbeleid, in het bijzonder voor wat betreft de vergunningsaanvraag voor de infrastructuur zelf. De bewoordingen van de clause («kwaliteitsvol», «integreren», «omgeving») mogen/moeten voor het overige in hun spraakgebruikelijke betekenis worden verstaan".

Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid is een zo algemeen geformuleerde regel te vaag. Indien ervoor wordt geopteerd om die voorwaarde te handhaven, dan zal de regeling moeten worden aangevuld met meer uitgewerkte regels inzake de kwaliteit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, P. BARRA,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. BAERT