

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.270/1
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 "houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, regio Kust-Polders-Westhoek: natuur- en landbouwgebieden «Strand Middenkust-West»", 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 voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, regio Kust-Polders-Westhoek: natuur- en landbouwgebieden "Strand Middenkust-West" 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, in beginsel binnen honderd tachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek.

2.2. Gelet op het gegeven dat in het ontwerp verschillende Grote Eenheden Natuur (GEN's) en één Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO) worden afgebakend (zie de artikelen 2.6 en 2.7 van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage II), moet ook rechtsgrond worden gezocht in artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

2.3. Aangezien in het ontwerp natuurverwevingsgebieden worden afgebakend (zie de artikelen 1.9 en 3 van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage II), biedt ook artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 rechtsgrond.

.../...

2.4. Ook artikel 36ter, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 vormt rechtsgrond, aangezien in het deel van het plangebied dat samenvalt met het habitatrictlijngebied "BE2500001 Duingebieden inclusief Ijzermunding en Zwin" natuurgebieden worden afgebakend die bestemd zijn voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en bos (zie artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage II).

2.5. In zoverre de stedenbouwkundige voorschriften ook te kwalificeren zijn als maatregelen in het kader van de watertoets (zie in het bijzonder artikel 1.8 van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage II), vormt ook artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

VORMVEREISTEN

1. Op grond van artikel 42, § 6, laatste lid, van het decreet van 18 mei 1999 heeft de Vlaamse Regering op 13 maart 2009 beslist de termijn waarbinnen het plan moet worden vastgesteld te verlengen met zestig dagen. Zonder die verlenging zou het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vervallen honderd tachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek. Tijdens de behandeling van de adviesaanvraag door de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt deze termijn geschorst (artikel 42, § 7, van het decreet). Teneinde ervan te doen blijken dat de voorgeschreven vormen zijn nageleefd, dient melding te worden gemaakt van die verlenging in de aanhef van het besluit.

2. Grote delen van het plangebied liggen in habitatrictlijngebied, terwijl andere delen eraan palen of in de nabijheid ervan te situeren zijn.

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.

De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld door 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 ⁽¹⁾. Op grond van artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken, is voormeld 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 19 oktober 2007, 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

⁽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.

⁽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.

milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage⁽³⁾, onder meer:

- 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

⁽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".

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.

In de aanhef van het ontwerp zal derhalve 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 ⁽⁴⁾ heeft genomen.

3. 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. De gemachtigde stelde in dit verband het volgende:

"ANB werd om advies gevraagd bij de plenaire vergadering over het voorontwerp. Zij waren aanwezig op de plenaire vergadering en hebben ter plenaire vergadering expliciet gesteld dat men akkoord was met de «passende beoordeling» zoals opgenomen in de toelichtingsnota van het RUP en gevraagd dit expliciet te notuleren in het verslag omdat het schriftelijk advies zich daar niet over uitsprak".

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage II

1. In de artikelen 1.8 en 2.4 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt verwezen naar "technieken van de natuurtechnische milieubouw" die zo veel mogelijk dienen gehanteerd te worden.

Daarover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de Vlaamse Regering verklaard dat met die omschrijving wordt verwezen "naar een geheel van technieken die gebruikt kunnen worden om bij de inrichting (en het beheer) van infrastructuurwerken (wegen, waterlopen) bestaande natuurwaarden zoveel als mogelijk te behouden of ze te ontwikkelen of te versterken, en meer algemeen om te komen tot «milieuvriendelijke» oplossingen voor ruimtelijke ingrepen". De gemachtigde heeft eraan toegevoegd dat deze technieken niet bij wet zijn vastgelegd.

Ter wille van de rechtszekerheid zal daarom in de ontworpen regeling nader moeten worden aangegeven wat precies wordt bedoeld met de voornoemde technieken.

2. Zowel de natuurverwevingsgebieden als de GEN's worden in overdruk aangeduid met arceringen, die echter niet duidelijk genoeg verschillen.

Ter wille van de rechtszekerheid wordt erop aangedrongen om beide soorten van overdruk duidelijker te onderscheiden, bijvoorbeeld door arceringen met een verschillende densiteit te gebruiken.

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