

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.435/1
VAN 30 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 8 april 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 «afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende»", 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 "afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende" 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.

De verwijzing in het eerste lid van de aanhef naar artikel 42, § 1, van het decreet van 18 mei 1999, dat betrekking heeft op de voorlopige vaststelling van het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dient daarom te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 42, § 6.

2.2. Aangezien het ontwerp er eveneens toe strekt om een onteigeningsplan vast te stellen (zie bijlage Ib van het ontwerp), moet ook op artikel 70, § 2, van het decreet van 18 mei 1999 een beroep worden gedaan als rechtsgrond.

In het eerste lid van de aanhef zal dan ook een verwijzing naar die bepaling moeten worden toegevoegd.

.../...

2.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets (zie bijvoorbeeld de artikelen 2.1.4, 2.4.8 en 4.6 van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage II), vormt ook artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid rechtsgrond.

2.4. Aangezien in het ontwerp eveneens een Grote Eenheid Natuur (GEN) wordt afgebakend (zie de artikelen 2.3.5 en 11.3 van de stedenbouwkundige voorschriften), dient ook naar artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, als rechtsgrond te worden verwezen in de aanhef.

2.5. In de aanhef wordt ten onrechte verwezen naar artikel 36ter, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997. De gemachtigde heeft immers bevestigd dat de stedenbouwkundige voorschriften geen instandhoudingswerken in de zin van die bepaling bevatten.

2.6. Het vijfde lid van de aanhef verwijst daarenboven naar het decreet "betreffende milieueffect- en veiligheidsrapportage van 18 december 2002; gewijzigd met de decreten van 22 april 2005 en 27 april 2007". Het is echter onduidelijk in welke mate het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (of het wijzigend decreet van 18 december 2002), het ontwerp tot rechtsgrond strekt.

VORMVEREISTEN

Het plangebied valt ten dele samen met een habitatrichtlijngebied en grenst aan een ander 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 beschermingszones. De passende beoordeling is opgenomen in de toelichtingsnota (zie bijlage III) bij het ontwerp.

Er is een plan-MER opgemaakt (bijlage IV).

.../...

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 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken, 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 laatste ⁽¹⁾ plenaire vergadering in verband met het voorliggende plan plaats had op 17 juni 2008, zijn de nieuwe regels er derhalve op van toepassing ⁽²⁾.

Daaruit volgt dat de bepalingen van het decreet van 5 april 1995, zoals gewijzigd bij het decreet van 27 april 2007, van toepassing zijn. 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 ⁽³⁾ dat het kader vormt voor de toekenning

⁽¹⁾ Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 blijkt dat die overgangsregeling inzake de plan-MER-plicht bedoeld is om te vermijden dat "voor elk RUP in opmaak de procedure opnieuw [zou moeten worden gestart] na de inwerkingtreding van het plan-MER-decreet"; de bedoeling is "dus duidelijk rechtszekerheid te geven aan de RUP's die momenteel in de opmaakprocedure zitten" (*Parl. St.* VI. Parl., 2006-07, nr. 1164/5, 14). Omdat na de plenaire vergadering de Vlaamse Regering het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vaststelt, is die plenaire vergadering te beschouwen als het startpunt van de eigenlijke procedure die tot een nieuw gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moet leiden. Als er verschillende plenaire vergaderingen gehouden worden (zie artikel 41, § 1, derde lid, van het decreet van 18 mei 1999) dient logischerwijze de laatste plenaire vergadering als startpunt van de eigenlijke procedure te worden beschouwd.

⁽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. Op grond van artikel 10 van het besluit waren de nieuwe bepalingen echter slechts van toepassing op de procedurestappen van het plan-MER die sedert 1 juni 2008 nog moesten doorlopen worden.

⁽³⁾ 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".

van een vergunning voor een project ⁽⁴⁾. Uit artikel 4.2.1, tweede lid, van het decreet volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma's) van toepassing zijn op ieder plan waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

Artikel 4.2.3 van het decreet luidt:

"§ 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 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.

⁽⁴⁾ 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".

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, 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.

§ 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".

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontwerp onderworpen is aan de plan-MER-plicht.

Gelet daarop zal in de aanhef van het ontwerp melding moeten worden gemaakt van het vervullen van dat vormvoorschrift ("Gelet op het plan-MER van ..."), dat in het ontwerp zoals het voorligt immers alleen wordt vermeld in de consideransen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage II

Artikel 2.1.3

Ter wille van de rechtszekerheid zal in het ontwerp moeten worden verduidelijkt wat dient te worden verstaan onder "project dat bepalend is voor de globale ontwikkeling van het gebied".

Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 3.1.3, 4.3, 6.3, 7.4 en 16.1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

Artikel 5.2.2

Aan het einde van artikel 5.2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften is sprake van een "lokalisatienota".

Daarover om uitleg gevraagd heeft de gemachtigde het volgende laten weten:

"Deze term is afkomstig uit de omzendbrief RO 2006/02 «afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines» (12/05/2006). Hierin wordt onder meer gesteld dat de locatiekeuze op basis van de verder beschreven afwegingselementen moet worden gemotiveerd en onderbouwd in een lokalisatienota die bij de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning of milieuvergunning gevoegd moet worden".

Ter wille van de rechtszekerheid zal een en ander in het ontwerp moeten worden opgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME