

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.637/1
VAN 28 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 7 mei 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 definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan «afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen»", 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 grootstedelijk gebied Antwerpen" 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, of binnen tweehonderd tien dagen in geval van verlenging van de adviestermin ¹.

2.2. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets (zie bijvoorbeeld de artikelen 1C.1.5, 2C.1.2 en 3.1.2.f, derde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage II), vormt ook artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid rechtsgrond.

2.3. Aangezien in het ontwerp een natuurverwevingsgebied wordt afgebakend (zie artikel 7.2 van de stedenbouwkundige voorschriften), dient ook naar artikel 27, § 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.

⁽¹⁾ In dit geval is de termijn waarbinnen Vlacoro advies diende te geven bij ministerieel besluit van 28 januari 2009 verlengd.

2.4. In het vijfde lid van de aanhef wordt gerefereerd aan het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Het is echter niet duidelijk in welk opzicht dat decreet het ontwerp tot rechtsgrond zou strekken. De verwijzing ernaar dient dan ook te worden geschrapt.

VORMVEREISTEN

1. Op grond van artikel 42, § 5, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999 heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening op 28 januari 2009, op gemotiveerd verzoek van de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening, beslist de termijn waarover de commissie beschikt om advies uit te brengen, met dertig dagen te verlengen tot 3 april 2009. Daardoor is ook de termijn om het plan definitief vast te stellen krachtens artikel 42, § 6, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 met dertig dagen verlengd. Teneinde ervan te doen blijken dat de voorgeschreven vormen zijn nageleefd, dient van die verlenging in de aanhef van het besluit melding te worden gemaakt.

2. Het plangebied grenst aan en ligt in de nabijheid van habitatrictlijngebieden.

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 bijlage III c bij het ontwerp.

Er is een plan-MER opgemaakt (bijlage III c).

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 ². 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 plenaire vergadering in verband met het voorliggende plan plaats had op 1 juli 2008, zijn de nieuwe regels er derhalve op van toepassing ³.

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 ⁴ dat het kader vormt voor de toekenning

(2) 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 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.

(3) 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.

(4) 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 ⁵. 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.

⁽⁵⁾ 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.

3. De dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie heeft, op grond van de met toepassing van artikel 4.4.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 door de Vlaamse Regering vastgestelde criteria ⁶, beslist dat een ruimtelijk veiligheidsrapport is vereist.

Het ruimtelijk veiligheidsrapport is als bijlage III d bij het ontwerp gevoegd.

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

⁽⁶⁾ Zie het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Dispositief

Artikel 3

Artikel 3 van het om advies voorgelegde ontwerp luidt:

"De Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening te gelasten om binnen actiepunt 36 van de ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos regio Antwerpse gordel/Klein Brabant prioriteit te geven aan:

- a) de verdere uitwerking van de open ruimtevinger tussen de E19 en de A12, met als doel een RUP op te maken voor het stadsrandbos Antwerpen;
- b) de opmaak van een RUP voor het ingesloten agrarisch gebied tussen het natuurgebied Broekbos en de Koning Astridlaan".

Deze bepaling verwoordt een beleidsoptie van de betrokken Vlaamse Regering, die overigens juridisch niet bindend is. Gelet op het gegeven dat een dergelijke afspraak in de schoot van een politiek college niet normatief van aard is, hoort ze niet in een normatieve tekst. Artikel 3 dient derhalve te worden geschrapt.

Bijlage II

Artikel 5C.4.3

In artikel 5C.4.3 van de stedenbouwkundige voorschriften is sprake van het "op een kwaliteitsvolle manier" integreren in de omgeving. Dat is overigens ook het geval voor de artikelen 6.2 en 8.2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

Gevraagd naar hetgeen daaronder moet worden verstaan, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

"In de toelichtende kolom bij de voorschriften voor weginfrastructuur 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. Bij artikel 6.2 is deze toelichtende tekst echter niet opgenomen en dient overwogen te worden om deze alsnog toe te voegen".

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME