

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.211/1
VAN 1 OKTOBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 18 september 2009 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport 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 «Domein Zangersheide»", 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 "Domein Zangersheide" definitief vast te stellen.

2.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in hoofdzaak geboden door artikel 2.2.7, § 7, van de Vlaamse codex 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 adviestertermijn bedoeld in paragraaf 5 van dat artikel ¹.

2.2. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets (zie bijvoorbeeld de artikelen 1, § 1.3, 2, § 2.3, 3, § 3.3, en 4, § 4.4, 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 de artikelen 1, § 1.4, en 3, § 3.4, van de stedenbouwkundige voorschriften), vormt ook artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, rechtsgrond voor het ontwerp.

⁽¹⁾ In het voorliggende geval is evenwel van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

2.4. Aangezien in het ontwerp eveneens een Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO) wordt afgebakend (zie artikel 4, § 4.5, van de stedenbouwkundige voorschriften), wordt ook door artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 rechtsgrond geboden voor het ontwerp.

2.5. In het eerste lid van de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997. Dat artikel biedt evenwel geen rechtsgrond voor het ontwerp, aangezien het plangebied geen speciale beschermingszones omvat. De verwijzing ernaar dient dan ook te worden geschrapt.

2.6. In het zesde lid en het zevende lid van de aanhef wordt respectievelijk verwezen naar artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en naar artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken.

Deze bepalingen strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond, zodat de verwijzing ernaar geschrapt moet worden.

VORMVEREISTEN

1. Het plangebied grenst aan een habitatrictlijngebied.

Op grond van artikel 36^{ter}, § 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 (punt 6.7).

2. 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 21 augustus 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 36^{ter} 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.

Er is een plan-MER opgemaakt, geïntegreerd in de toelichtingsnota (punt 5.2.).

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 - Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 4, § 4.2, tweede lid, legt een aantal voorwaarden op waaraan moet worden voldaan voor 31 december 2015, zo niet vervalt de bepaling van artikel 4, § 4.2, eerste lid. De voorwaarden opgenomen na het vierde, het vijfde en het zesde streepje vinden hun oorsprong in bezwaarschriften ingediend tijdens het openbaar onderzoek. Het opnemen van die voorwaarden in de stedenbouwkundige voorschriften kan dan ook als een wijziging worden beschouwd in de zin van artikel 2.2.7, § 7, tweede lid, van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening. Niettemin moet in dat verband worden opgemerkt dat stedenbouwkundige voorschriften in beginsel een rechtstreeks verband dienen te vertonen met de ruimtelijke ordening, hetgeen met betrekking tot die voorwaarden sterk kan worden betwijfeld, inzonderheid wat betreft de voorwaarde opgenomen na het zesde streepje.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor 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