

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.890/1
VAN 11 MAART 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 19 februari 2010 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 «Specifiek regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter Niel»", 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 "Specifiek regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter Niel" 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 adviestermin bedoeld in paragraaf 5 van dat artikel ⁽¹⁾. Met toepassing van artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, heeft de Vlaamse Regering op 11 december 2009 de termijn voor het definitief vaststellen van het voorliggende plan evenwel met zestig dagen verlengd.

2.2. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften tevens maatregelen bevatten in het kader van de watertoets ⁽²⁾, vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid rechtsgrond voor het ontwerp.

2.3. Aangezien in het ontwerp tevens (in overdruk) een Grote Eenheid Natuur (GEN) wordt afgebakend, vormt ook artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, rechtsgrond voor

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

⁽²⁾ Zie de artikelen 1.8.4, 1.11, 6.1 en 6.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

het ontwerp. Vooraan in de aanhef van het ontwerp dient dan ook nog een verwijzing naar die bepaling te worden ingevoegd.

2.4. In het zesde lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Die bepalingen strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond, zodat de verwijzing ernaar moet worden geschrapt.

2.5. In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar "het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009". Dat besluit biedt evenwel geen rechtsgrond voor het ontwerp. De verwijzing ernaar dient dan ook te worden geschrapt.

VORMVEREISTEN

1. 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 ⁽³⁾. 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

⁽³⁾ 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.

verband met het voorliggende plan plaats had op 20 juni 2008, zijn de nieuwe regels er derhalve op van toepassing ⁽⁴⁾.

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 ⁽⁵⁾ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project ⁽⁶⁾.

Artikel 4.2.3 van hetzelfde decreet bepaalt onder meer het volgende:

-
- ⁽⁴⁾ 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.
- ⁽⁵⁾ 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".
- ⁽⁶⁾ 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".

.../...

"§ 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 aantoonst 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.

(...)"

Het voorliggende ruimtelijk uitvoeringsplan valt onder voornoemd artikel 4.2.3, § 2, 2/, van het decreet van 5 april 1995. De dienst Mer van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie heeft op 14 oktober 2008 beslist dat het plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage II - Stedenbouwkundige voorschriften

1. In de artikelen 1.10 en 4.2 van de stedenbouwkundige voorschriften worden, voor een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning en voor gronden die niet voor de inrichting of het functioneren van de wegeninfrastructuur gebruikt worden, respectievelijk als beoordelingscriterium bepaald, "een kwaliteitsvolle aanleg van het plangebied en afwerking van de bedrijfsgebouwen" en de integratie in de omgeving op een kwaliteitsvolle manier. Die criteria zijn uit het oogpunt van de rechtszekerheid te

.../...

vaag. Indien ervoor wordt geopteerd de betrokken criteria te handhaven, moet de regeling worden aangevuld met meer uitgewerkte bepalingen inzake de bedoelde kwaliteit.

2. De artikelen 3 en 6 van de stedenbouwkundige voorschriften betreffen aanduidingen in overdruk. Elk van de gebieden beheerst door die voorschriften heeft "geen eigen bestemmingscategorie, maar volgt de bestemmingscategorie van de grondkleur". Die vermelding wekt de indruk dat voor die gebieden, zoals voor de overige in overdruk aangeduide gebieden geregeld in de andere stedenbouwkundige voorschriften, de gebiedsaanduidingen gelden die in het voorliggende plan zelf met een grondkleur zijn aangeduid.

Uit de toelichtingsnota dient echter te worden afgeleid dat integendeel wordt beoogd om naast de voorschriften van de betrokken overdruk, de voorschriften van het bestaande plan van aanleg (BPA visvijvers) (voor zowel artikel 3 als artikel 6) en van het gewestplan (enkel voor artikel 6) hun gelding te laten behouden. Op het als bijlage I gevoegde grafisch plan komt dat enkel tot uiting in het volledig, respectievelijk gedeeltelijk ontbreken van een grondkleur onder de overdrukken die de in de artikelen 3 en 6 van de stedenbouwkundige voorschriften geregelde gebieden aanduiden.

Krachtens artikel 7.4.5 van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening vervangen de voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan, voor het grondgebied waarop het betrekking heeft, de voorschriften van de plannen van aanleg, tenzij het ruimtelijk uitvoeringsplan het uitdrukkelijk anders bepaalt. De Vlaamse Regering kan evenwel, zoals in dit geval voor het "gebied voor waterberging" en de "overdruk voor landschappelijke en functionele inpassing van wegeninfrastructuur", beslissen de geldende voorschriften te handhaven, en er een nieuwe regeling in overdruk aan toe te voegen.

Daartoe volstaat evenwel een loutere vermelding in de toelichtingsnota niet, aangezien dat document geen normatief onderdeel van het ontworpen besluit vormt. Die bedoeling dient integendeel duidelijk tot uiting te worden gebracht in de normatieve onderdelen van het besluit door:

.../...

- op het verordenende grafisch plan (bijlage I) niet enkel de aanduiding in overdruk weer te geven, doch ook de grondkleur die (voor elk van de betrokken gebieden) op het thans geldende bijzonder plan van aanleg of op het gewestplan voorkomt;
- of minstens in de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II) uitdrukkelijk de bestemmingscategorie(ën) van het bijzonder plan van aanleg of van het gewestplan te preciseren die voor de betrokken op het ruimtelijk uitvoeringsplan in overdruk aangeduide gebieden blijven gelden.

3. In de artikelen 6.1 en 6.3 van de stedenbouwkundige voorschriften is sprake van "technieken van de natuurtechnische milieubouw". Naar aanleiding van het onderzoek van eerdere ontwerpen houdende definitieve vaststelling van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen is omtrent dat begrip de volgende toelichting verstrekt:

"In de toelichtende kolom bij het stedenbouwkundig voorschrift blijkt volgende, gangbare, verduidelijkende tekst te ontbreken. Dit kan desgevallend nog worden toegevoegd.

'Met «technieken van natuurtechnische milieubouw» 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. Een beschrijving van en toelichting bij dergelijke technieken is te vinden in de «Vademecums Natuurtechniek», die onder meer te raadplegen zijn op de website van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid:

<http://www.lne.be/themas/milieu-en-infrastructuur/vademecums-natuurtechniek>.
Op basis van onderzoek en ervaring worden deze Vademecums regelmatig geactualiseerd".

Ter wille van de rechtszekerheid is het aangewezen om ook het voorliggende ontwerp in voormelde zin aan te vullen.

4. Artikel 9 van de stedenbouwkundige voorschriften heeft betrekking op een in overdruk aangeduid gebied bestemd voor een "enkelvoudige leiding". Dat voorschrift dient ter wille van de rechtszekerheid duidelijker te worden geformuleerd. Het is immers niet duidelijk voor het transport van welke goederen (elektriciteit, gas, water, stookolie, andere gassen of vloeistoffen) de betrokken transportleiding en haar aanhorigheden in het gebied kunnen worden aangelegd.

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	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. T'KINDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME