

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.095/1
VAN 29 APRIL 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 7 april 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 de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan «Gebied voor stedelijke activiteiten omgeving Sportpaleis»", 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 "Gebied voor stedelijke activiteiten omgeving Sportpaleis" 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⁾.

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. In het derde 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.

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

⁽²⁾ Zie artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

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 eveneens moet 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 verband met het voorliggende plan plaats had op 30 april 2009, 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

⁽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.

⁽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.

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:

"§ 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;

⁽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".

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.

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

(...)"

Het voorliggende ruimtelijk uitvoeringsplan valt onder voornoemd artikel 4.2.3, § 3, 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 5 juni 2009 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

Algemene opmerking

In een considerans van het ontwerpbesluit wordt erop gewezen dat "het gebied voor stedelijke activiteiten voor een beperkt deel overlapt met het GRUP Oosterweelverbinding (BVR 16/06/2006); dat het voorschrift «gebied voor ongelijkvloerse infrastructuur» niet wordt opgeheven; dat dit betekent dat dit gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan enkel de grondkleur wijzigt".

Er kan ter overweging worden gegeven om, ter wille van de rechtszekerheid, in bijlage II bij het ontworpen plan een verklaring op te nemen waarin, wat betreft het overlappende gedeelte, de verhouding wordt geduïd tussen de basisordening (grondkleur) van het nieuwe gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en de bijzondere ordening (overdruk) van het bestaande gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

.../...

Artikel 1

In artikel 1, derde lid, 1/, van het ontwerp dienen de woorden "in voorkomend geval, een overzicht van de conclusies van het planmilieueffectenrapport, de passende beoordeling, het ruimtelijk veiligheidsrapport en andere verplicht voorgeschreven effectenrapporten;" te worden geschrapt. Uit de toelichtingsnota blijkt immers dat na oriënterend onderzoek is besloten dat het plan de betrokken beoordeling en rapporten - met uitzondering van de uitvoering van de watertoets, waarvan het resultaat reeds is vermeld in een considerans van het ontwerp - niet vereist.

Stedenbouwkundige voorschriften

1. In artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften worden, voor een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning onder meer als beoordelingscriteria bepaald, een "zorgvuldig ruimtegebruik" en "een kwaliteitsvolle aanleg van het plangebied". 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 zorgvuldigheid en kwaliteit.

2. In artikel 1.4 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.

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	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME