

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.343/1
VAN 17 JUNI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 31 mei 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 «Terminalzone internationale luchthaven Zaventem»", 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 "Terminalzone internationale luchthaven Zaventem" definitief vast te stellen. Het plangebied behoort tot de bestemmingscategorie "gemeenschaps- en nutsvoorzieningen".

2.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt 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. In de eerste drie leden van de aanhef wordt achtereenvolgens verwezen naar de artikelen 17, § 3, eerste lid, 27, § 3, eerste lid, en 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en artikel 4.2.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Geen van die bepalingen strekt het ontwerp evenwel tot rechtsgrond, zodat het eerste, het tweede en het derde lid uit de aanhef dienen te worden weggelaten.

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

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

5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals dat hoofdstuk is vervangen bij 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 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 7 juli 2009, 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 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 van een vergunning voor een project ⁽⁴⁾.

⁽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.

⁽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".

⁽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".

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;

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 19 mei 2009 beslist dat het plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

2. Artikel 2.2.6, § 1, vijfde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening luidt:

"Als het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan beantwoordt aan de criteria, bepaald in toepassing van artikel 4.4.1., § 2, van het

.../...

decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid, stellen de door de Vlaamse regering aangewezen diensten ten laatste tijdens de plenaire vergadering dat het voorontwerp het voorwerp vormt van een ruimtelijk veiligheidsrapport, tenzij het voorontwerp zo wordt gewijzigd dat het niet meer aan de bedoelde criteria beantwoordt".

Luidens artikel 4.4.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 stelt de Vlaamse Regering de criteria vast op basis waarvan de administratie beslist of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport al dan niet vereist is.

Die criteria zijn, in de vorm van een stroomdiagram met toelichting, opgenomen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage. Artikel 4 van dat besluit bepaalt dat de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, die in artikel 3 van hetzelfde besluit wordt aangewezen als bevoegde administratie, op basis van die criteria beslist of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport al dan niet vereist is.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 is van toepassing op de ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor op de datum van inwerkingtreding van dat besluit, zijnde 29 juni 2007, nog geen plenaire vergadering is gehouden (artikel 5 van dat besluit). Aangezien de plenaire vergadering betreffende het voorliggende plan plaats vond op 7 juli 2009 is dat besluit bijgevolg van toepassing.

De dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie heeft onderzocht of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan al dan niet vereist is en is tot de vaststelling gekomen dat dergelijk rapport in dit geval niet vereist is.

3. Het ontworpen plan is, met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1/, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, onderworpen aan de watertoets.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

In de toelichtingsnota die als bijlage III bij het ontwerp is gevoegd, wordt erop gewezen dat de bestaande overdruk "gebied voor ongelijkvloerse spoorinfrastructuur", bepaald bij artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften gevoegd bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Noordelijke ontsluiting van de internationale luchthaven van Zaventem" ⁽⁵⁾, door het ontworpen plan niet wordt opgeheven.

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

Artikel 1

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 in de toelichtingsnota is verwerkt - niet vereist.

2. Hetzelfde geldt voor artikel 1, derde lid, 2/, van het ontwerp, nu uit de toelichtingsnota eveneens blijkt dat de in die bepaling vermelde "bijlage IV, het register met de percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd die aanleiding kan

⁽⁵⁾ Definitief vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2006.

geven tot een planschadevergoeding, een planbatenheffing, een kapitaalschadecompensatie of gebruikerscompensatie", bij gebreke van zulke percelen, niet is opgemaakt.

Als gevolg van de weglating van artikel 1, derde lid, 2/, dient in de inleidende zin van artikel 1, derde lid, de verwijzing naar bijlage IV te worden geschrapt en komt de indeling van datzelfde lid in 1/ en 2/ eveneens te vervallen.

Bijlage II - Stedenbouwkundige voorschriften

1. In artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften worden voor een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning als beoordelingscriteria bepaald, een "zorgvuldig ruimtegebruik" en "een kwaliteitsvolle aanleg van het plangebied en afwerking van de gebouwen". 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. De toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften die is opgenomen in de toelichtingsnota bevat bepalingen die, gelet op de dwingende bewoordingen waarin ze zijn gesteld ⁽⁶⁾, veeleer in die voorschriften zelf hun plaats moeten vinden.

⁽⁶⁾ Zie bijvoorbeeld de toelichtingsnota, p. 21: "Dit betreft waardevolle architectuur. Bij de invulling van deze gebouwen dient hiermee rekening te worden gehouden."; "Het is zeker niet de bedoeling dat ter hoogte van deze zone bijkomende kantoorontwikkeling wordt opgericht."; "De parkeerbehoefte voor[t]komend uit de ontwikkelingen in het ruimtelijk uitvoeringsplan moet binnen de grenzen van het plangebied worden opgevangen".

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