KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.951/1
VAN 16 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 23 november 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 gewestelijke ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, regio Zenne-Dijle-Pajottenland: gebieden van het geactualiseerd Sigmaplan «Cluster Dijlemonding»", 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

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, regio Zenne-Dijle-Pajottenland, gebieden van het geactualiseerd Sigmaplan "Cluster Dijlemonding", definitief vast te stellen.

1.2. Binnen dat plan zijn de volgende bestemmingsgebieden aangeduid: agrarisch gebied, bouwvrij agrarisch gebied, natuurgebied, bosgebied, gemengd openruimtegebied, gemengd openruimtegebied met cultuurhistorische waarde, gebied voor dagrecreatie, gebied voor zorginfrastructuur en gebied voor waterweginfrastructuur (zie achtereenvolgens de artikelen 1 tot 9 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het natuurgebied en het eraan grenzende bosgebied vormen in overdruk een Grote Eenheid Natuur (artikelen 3.6 en 4.7 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het overige bosgebied, de gemengde openruimtegebieden en de gebieden voor dagrecreatie en zorginfrastructuur zijn in overdruk aangeduid als natuurverwevingsgebied (artikelen 4.6, 5.6, 6.7, 7.5 en 8.3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Een groot gedeelte van het plangebied is bovendien in overdruk afgebakend als erfgoedlandschap (artikel 10 van de stedenbouwkundige voorschriften). Voorts zijn er nog aanduidingen in overdruk van een leidingstraat (artikel 11 van de stedenbouwkundige voorschriften) alsook, met lijnsymbolen in overdruk, van een enkelvoudige leiding en van een hoogspanningsleiding (artikelen 12 en 13 van de stedenbouwkundige voorschriften).

2.1. Voor de ontworpen regeling wordt in hoofdzaak rechtsgrond geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex), met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vaststelt, in beginsel binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, of binnen tweehonderdtien dagen in geval van verlenging van de adviestermijn

bedoeld in paragraaf 5 van dat artikel [1]. Met toepassing van artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, van de Codex heeft de Vlaamse Regering op 22 januari 2010 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.

2.2. Daarnaast vindt het ontwerp ook rechtsgrond in:

- artikel 27, derde lid, van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, voor zover in het plan in overdruk een erfgoedlandschap wordt afgebakend;

- artikel 29, § 2, eerste en tweede lid, van het decreet van 16 april 1996, voor zover in de stedenbouwkundige voorschriften bepalingen worden opgenomen om te voldoen aan de zorgplicht, die met betrekking tot het als erfgoedlandschap aangeduide gebied op de administratieve overheid rust, en om aan te geven hoe met die plicht rekening wordt gehouden;

- artikel 13, §§ 1, 3, 4 en 5, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu;

- artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover in het plan in overdruk een Grote Eenheid Natuur (GEN) wordt afgebakend;

- artikel 18 van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen die, binnen het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk), strekken tot een beheer van de waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur hoort;

- artikel 25, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in de afgebakende GEN, bij voorrang ten opzichte van de andere functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;

- artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover in het plan in overdruk een natuurverwevingsgebied wordt afgebakend;

[1] In het voorliggende geval is van die mogelijkheid evenwel geen gebruik gemaakt.

- artikel 28 van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften in het afgebakende natuurverwevingsgebied wordt voorzien in maatregelen om de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen, of in stimulerende maatregelen ten aanzien van eigenaars en grondgebruikers;

- artikel 36*ter*, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in instandhoudingsmaatregelen binnen een speciale beschermingszone;

- artikel 36*ter*, § 2, eerste lid, a), van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats in een speciale beschermingszone te vermijden;

- artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, voor zover de stedenbouwkundige voorschriften tevens maatregelen bevatten in het kader van de watertoets.

Uit wat voorafgaat volgt dat in het eerste lid van de aanhef nog naar andere rechtsgrond biedende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 moet worden verwezen en dat in het derde lid van de aanhef de verwijzing naar het decreet van 16 april 1996 moet worden gespecificeerd.

2.3. In het vierde 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 bepaling strekt het ontwerp niet tot rechtsgrond, zodat de verwijzing ernaar moet worden geschrapt.

VORMVEREISTEN

1. Een deel van het plangebied is gelegen in een habitatrichtlijngebied.

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. In de toelichtingsnota wordt voor de passende beoordeling verwezen naar het plan-MER [2] en wordt gesteld dat het plan in principe geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone kan veroorzaken.

[2] Overeenkomstig artikel 36*ter*, § 3, vijfde lid, van het decreet van 21 oktober 1997 wordt de passende beoordeling bij de opmaak van een plan-MER daarin geïntegreerd.

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 [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 plaatshad op 15 december 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 programma's) van toepassing zijn op ieder plan [5] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project [6]. 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 36*ter*, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

---

[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 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.

[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".

Artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 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".

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontwerp in beginsel onderworpen is aan de plan-MER-plicht.

In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht in de eerste plaats, wat de onderdelen van het ontworpen plangebied betreft die samenvallen met projectgebieden van het Sigmaplan, verwezen naar het plan-MER dat is opgemaakt in het kader van het geactualiseerd Sigmaplan en naar het advies van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van 7 december 2009, waarin wordt gesteld dat de conclusies van dat plan-MER op voldoende wijze zijn vertaald in het voorontwerp van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Voor de onderdelen van het ontworpen plangebied die geen deel uitmaken van de projectgebieden van het Sigmaplan, wordt vermeld dat er een aanvullend onderzoek tot milieueffectrapportage is uitgevoerd. De conclusie van dat onderzoek, nl. dat het plan in dat opzicht geen aanzienlijke milieueffecten zal genereren en bijgevolg niet onderworpen moet worden aan een bijkomend plan-MER, wordt bevestigd in de beslissing van de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van 19 januari 2010.

3. Artikel 2.2.6, § 1, vijfde lid, van de Codex 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 onder meer van toepassing op de ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor op de datum van inwerkingtreding van dat besluit, zijnde 29 juli 2007, nog geen plenaire vergadering is gehouden (artikel 5 van dat besluit). Aangezien de plenaire vergadering betreffende het voorliggende plan plaatsvond op 15 december 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.

4. 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.

5. Voorts heeft het plan ook het voorwerp uitgemaakt van een zogenaamde landschapstoets, uitgevoerd in de vorm van een motiveringsnota als vermeld in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2008 tot bepaling van nadere regels voor de zorgplicht betreffende definitief aangeduide ankerplaatsen en erfgoedlandschappen, waarmee wordt aangegeven hoe rekening wordt gehouden met de verplichtingen die de Vlaamse Regering dient in acht te nemen met betrekking tot het gedeelte van het plangebied dat het landschap vormt dat bij ministerieel besluit van 25 juli 2008[7] definitief is aangeduid als

[7] Ministerieel besluit van 25 juli 2008 houdende de definitieve aanduiding van de ankerplaats Zennegat en Battenbroek te Mechelen, Rumst en Willebroek, vermeld in het achtste lid van de aanhef van het ontwerp.

ankerplaats en dat als gevolg van zijn afbakening in overdruk in het plan van rechtswege wordt beschouwd als een erfgoedlandschap.

6. Voor het overige heeft het ontwerp de in artikel 2.2.7 van de Codex bepaalde procedure doorlopen. De voorlopige vaststelling van het ontwerp vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2010, het openbaar onderzoek liep van 16 april 2010 tot 14 juni 2010 en de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (Vlacoro) heeft op 8 september 2010 een gunstig advies gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

In artikel 1, derde lid, 1°, van het ontwerp dient de bepaling die aanvangt met de woorden "in voorkomend geval", te worden vervangen door een bepaling waarbij wordt verwezen naar een overzicht van de conclusies van alle specifiek met betrekking tot het voorliggende ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voorgeschreven effectenbeoordelingen. Het kan in dat verband immers niet volstaan de (algemene) bepaling van artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 6°, van de Codex over te nemen.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. T'KINDT, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME