

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.227/1
VAN 24 FEBRUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 1 februari 2011 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 « Noord-Zuid verbinding N74 »", 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 "Noord-Zuid verbinding N74" definitief vast te stellen.

1.2. Het plan bevat een gebied voor wegeninfrastructuur (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften), onderbroken, respectievelijk omgeven door een telkens in overdruk aangeduid gebied voor ongelijkvloerse wegeninfrastructuur (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften) en door een gebied voor landschappelijke en functionele inpassing van wegeninfrastructuur (artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Een ander deel van het plangebied wordt bestemd tot natuurgebied (artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften), waarvan bepaalde delen in overdruk worden aangeduid als Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften) of als werfzone (artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften). Verder zijn er voor verschillende plaatsen binnen het plangebied nog symbolische aanduidingen in overdruk van verbindingen voor langzaam verkeer (artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften), van hoogspanningsleidingen (artikel 8 van de stedenbouwkundige voorschriften), van een enkelvoudige leiding (artikel 9 van de stedenbouwkundige voorschriften) en tot opheffing van een reservatiestrook (artikel 10 van de stedenbouwkundige voorschriften).

1.3. De bestemmingen gegeven in de artikelen 1 en 5 van de stedenbouwkundige voorschriften beslaan slechts gedeelten van het plangebied. Voor de overige gedeelten van het plangebied is het de bedoeling dat de bestemmingen vermeld in het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan nr. 19 Hasselt-Genk blijven gelden, maar dan met de in het ontworpen gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan aangeduide overdrukken die daarop betrekking hebben.

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 adviestertermijn 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 12 november 2010 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.

2.2. Daarnaast vindt het ontwerp ook rechtsgrond in:

- artikel 13, §§ 1 en 3, 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 in Ontwikkeling (GENO) wordt afgebakend;
- artikel 25, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in de afgebakende GENO, rekening houdend met de overige functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;
- artikel 36ter, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in instandhoudingsmaatregelen binnen een speciale beschermingszone;
- artikel 36ter, § 2, eerste lid, 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, alsook elke betekenisvolle verstoring van een beschermd soort, 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.

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

Uit wat voorafgaat volgt dat in de aanhef van het ontwerp de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen nog dient te worden aangevuld.

2.3. In het vijfde 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. Bepaalde deelgebieden van het plangebied zijn gelegen in een habitatrictlijngebied of in een vogelrichtlijngebied.

Op grond van artikel 36ter, § 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 beschermingszones. In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt voor de passende beoordeling verwezen naar het plan-MER².

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 2007³. 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

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

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.

vergadering in verband met het voorliggende plan plaatshad op 7 mei 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 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

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:

⁴ Gedeeltelijk met inbegrip van het zogenaamde "integratiespoor", geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan, 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 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, wat de onderdelen van het ontworpen plangebied betreft die betrekking hebben op de aanleg van het gedeelte van de N74 tussen de E314 en de gemeente Hechtel, verwezen naar het plan-MER dat op 22 september 2008 is goedgekeurd door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Dat plan-MER is bij het ontwerp gevoegd als bijlage V.

Tevens bevat de toelichtingsnota de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex.

Voor de onderdelen van het ontworpen plangebied die betrekking hebben op de aansluiting van het gedeelte van de N74 tussen de E314 en de R71, wordt vermeld dat er een onderzoek tot milieueffectrapportage is uitgevoerd. De conclusie van dat onderzoek, namelijk dat het plan in dat opzicht geen aanzienlijke milieueffecten zal genereren en bijgevolg niet onderworpen moet worden aan een (bijkomend) plan-MER, is bevestigd in de beslissing van de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van 20 augustus 2009.

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 7 mei 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. Naar die beslissing, die is genomen op 28 april 2009, dient uitdrukkelijk te worden verwezen in de aanhef van het ontwerp, daar zij betrekking heeft op een voorgeschreven vormvereiste.

4. Het ontworpen plan is, met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003, onderworpen aan de watertoets.

5. 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 februari 2010, het openbaar onderzoek liep van 15 maart 2010 tot 13 mei 2010 en de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (Vlacoro) heeft op 8 september 2010 advies gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

In artikel 1, derde lid, 1°, van het ontwerp dienen de woorden "de passende beoordeling en het ruimtelijk veiligheidsrapport"⁷, 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.

Bijlage I - Grafisch plan

Op het grafisch plan wordt, anders dan het geval is voor de andere artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften, nergens melding gemaakt van artikel 6, ook niet op deelplan 2 in de zone met de aanduiding van de met dat artikel overeenstemmende overdruk GENO, waar wel artikel 5 wordt vermeld.

De gemachtigde heeft verklaard dat op laatstgenoemde plaats artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften dient te worden vermeld en dat de definitieve versie van het plan in die zin zal worden aangepast.

Bijlage II - Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 3

In artikel 3.3 van de stedenbouwkundige voorschriften dient de zinsnede ", met name artikel 111, § 4, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening" te worden geschrapt, aangezien dat artikel impliciet is opgeheven bij artikel 36 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid. Indien de verwijzing naar een decretale bepaling nodig wordt geacht, zal naar de thans van kracht zijnde bepaling dienen te worden verwezen.

⁷ Bij de totstandkoming van het ontworpen gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is beslist dat het plan geen ruimtelijk veiligheidsrapport vereist. Zulk een rapport is dan ook niet opgemaakt en er kan dus niet naar worden verwezen.

Artikel 8

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of in artikel 8.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, naar het voorbeeld van artikel 9.2 ervan, het woord "bestaande" niet dient te worden weggelaten.

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	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME