

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.602/1
VAN 19 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 2 mei 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 ‘Gebieden voor toeristisch-recreatieve infrastructuur Golf Beveren’”, 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen 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 “Gebieden voor toeristisch-recreatieve infrastructuur Golf Beveren” definitief vast te stellen.

1.2. Het plangebied bestaat hoofdzakelijk uit een gebied voor golfterreinen, dat behoort tot de categorie van gebiedsaanduiding “recreatie” (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften), met een volledige aanduiding in overdruk als natuurverwevingsgebied (artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften), die op bepaalde plaatsen wordt onderbroken door andere aanduidingen in overdruk waarmee gebouwen en verharde parkeerplaatsen worden toegelaten (artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften), en waarover voorts met symbolische aanduidingen in overdruk aangegeven verbindingen voor langzaam verkeer (artikel 1.6 van de stedenbouwkundige voorschriften) en een leidingstraat (artikel 1.7 van de stedenbouwkundige voorschriften) lopen. Daarnaast wordt in het plangebied een natuurgebied opgenomen (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften).

2.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in hoofdzaak 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

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

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

natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu;²

- artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover in het plan in overdruk natuurverwevingsgebied wordt aangeduid;³
- artikel 28 van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften in natuurverwevingsgebied wordt voorzien in maatregelen om de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen;⁴
- artikel 36ter, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in instandhoudingsmaatregelen binnen een speciale beschermingszone;⁵
- 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.⁶

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

2.3. In het derde 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.

² Zie de artikelen 1.1, derde lid, en 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontwerp), inzonderheid voor het plangebiedsdeel dat niet behoort tot de speciale beschermingszone.

³ Zie artikel 1.4, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de bijbehorende aanduiding op het grafisch plan (bijlage I bij het ontwerp).

⁴ Zie artikel 1.4, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ Zie de artikelen 1.1, derde lid, en 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, voor het plangebiedsdeel dat behoort tot de speciale beschermingszone.

⁶ Zie de artikelen 1.2 en 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

VORMVEREISTEN

1. Een deel van het plangebied is gelegen in vogelrichtlijngebied.⁷ Als dusdanig maakt dat plangebiedsdeel deel uit van een speciale beschermingszone in de zin van hoofdstuk V, afdeling 3bis, van het decreet van 21 oktober 1997.

In de toelichtingsnota wordt vermeld dat het Agentschap voor Natuur en Bos, naar aanleiding van het onderzoek tot milieueffectrapportage, op 21 januari 2010 heeft geoordeeld dat voor het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geen passende beoordeling vereist is.⁸

2. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld in 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 2007⁹. 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 28 april 2010, zijn de nieuwe regels er derhalve op van toepassing.¹⁰

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

⁷ Zie de toelichtingsnota (bijlage III bij het ontwerp), onder meer pp. 4, 11 en 12, nrs. 3, 4.5.2 en 4.6, alsook kaart 3.

⁸ Zie de toelichtingsnota p. 12, *in fine*, nr. 4.6.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

zijn op ieder plan¹¹ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project¹².

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.”

In de toelichtingsnota wordt vermeld dat een onderzoek tot milieueffectrapportage is uitgevoerd, waarvan de conclusie, dat het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet

¹¹ 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”.

¹² 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”.

nodig is, door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 26 januari 2010 is goedgekeurd.¹³

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 juni 2007, nog geen plenaire vergadering is gehouden (artikel 5 van dat besluit). Aangezien de plenaire vergadering betreffende het voorliggende plan plaatsvond op 28 april 2010, is dat besluit bijgevolg van toepassing.

In de toelichtingsnota wordt vermeld dat de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, naar aanleiding van het onderzoek tot milieueffectrapportage, op 12 januari 2010 heeft geoordeeld dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet vereist is, maar wel heeft gevraagd om het aspect externe veiligheid te behandelen op de plenaire vergadering over het voorontwerp van dat plan.¹⁴

¹³ Zie de toelichtingsnota p. 4, nr. 3, en p. 13, nr. 4.7.

¹⁴ Zie de toelichtingsnota p. 13, nr. 4.8.

Naar aanleiding van die vraag is in de toelichtingsnota een toetsing opgenomen, luidens dewelke “ondanks het feit dat op een afstand van minder dan 2 km van het plangebied verschillende hoge- en lagedrempel Seveso-inrichtingen aanwezig zijn[,] [...] er geen aanzienlijke effecten [worden] verwacht inzake externe veiligheid, [onder meer] gelet op het feit dat [...] het plangebied niet beschouwd wordt als aandachtsgebied (zoals gedefinieerd in het besluit van de Vlaamse Regering van 26.01.07 houdende nadere regels inzake ruimtelijke veiligheidsrapportage)”.

Vraag is of die toetsing uitgaat van de juiste feitelijke gegevens nu, enerzijds, in artikel 2, § 2, 2°, c), 1), van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 houdende nadere regels inzake ruimtelijke veiligheidsrapportage, “de speciale beschermingszones” zijn opgenomen onder de gebieden die worden opgesomd ter omschrijving van het begrip “aandachtsgebied” en, anderzijds, het plangebied deels is gelegen binnen een speciale beschermingszone. De stellers van het ontwerp dienen bijgevolg na te gaan of de conclusie op het vlak van externe veiligheid ongewijzigd kan worden gehandhaafd.

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. Voor het overige heeft het ontwerp de in artikel 2.2.7 van de Codex bepaalde procedure doorlopen. De voorlopige vaststelling van het plan vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 17 september 2010, het openbaar onderzoek liep van 18 oktober 2010 tot 16 december 2010 en de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (Vlacoro) heeft op 16 februari 2011 advies gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

In artikel 1, derde lid, 1°, van het ontwerp wordt volledigheidshalve best ook gerefereerd aan de conclusies met betrekking tot de passende beoordeling.

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, van de Codex bepaalt dat het grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende

stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben. In het ontwerp zijn het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in respectievelijk bijlage I en II ervan, welke in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, overeenkomstig voornoemd artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, als “normatieve delen” worden omschreven. De toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften heeft daarentegen geen verordenende kracht. In het ontwerp is die toelichting opgenomen in een “toelichtingsnota” (bijlage III), die in artikel 1, derde lid, van het ontwerp als “niet-normatief” wordt omschreven. Uit dit onderscheid volgt dat de bepalingen die zijn opgenomen in de toelichtingsnota, in tegenstelling tot de stedenbouwkundige voorschriften, slechts een verduidelijkende of concretiserende waarde hebben, in geen geval verordenend van aard zijn en bijgevolg niet in rechte afdwingbaar zijn.

Met dit onderscheid dient reeds rekening te worden gehouden bij het voorlopig vaststellen van het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, met toepassing van artikel 2.2.7, § 1, eerste lid, van de Codex, gelet op het gegeven dat bij de definitieve vaststelling van het plan, ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan, nog slechts wijzigingen kunnen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide gewestelijke diensten en overheden, of het advies van Vlacoro (artikel 2.2.7, § 7, tweede lid, van de Codex). Hieruit volgt dat, bij de definitieve vaststelling van het plan, in de stedenbouwkundige voorschriften, die overeenkomstig artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2°, van de Codex, een onderdeel zijn van het plan, nog enkel wijzigingen kunnen worden aangebracht in voormelde zin.

Er dient te worden vastgesteld dat met het onderscheid tussen de verordenende en niet-verordenende delen van een plan niet steeds op een zorgvuldige wijze wordt omgegaan, nu de toelichtingsnota bij een plan dikwijls bepalingen bevat die, door de aangelegenheid waarop ze betrekking hebben en door de wijze waarop ze zijn geformuleerd, kennelijk bedoeld zijn om een verordenend karakter te hebben.¹⁵ Spijts het ogenschijnlijk verordenend karakter van deze bepalingen, dienen ze evenwel te worden aangemerkt als niet-normatief, aangezien ze slechts opgenomen zijn in de toelichting bij bedoelde stedenbouwkundige voorschriften en enkel de bepalingen die formeel opgenomen zijn in de stedenbouwkundige voorschriften als zijnde van verordenende aard kunnen worden beschouwd.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld, wat het voorliggende ontwerp betreft, de toelichting bij artikel 1.7 van de stedenbouwkundige voorschriften, waar wordt gesteld dat “met ‘leidingen’ [...] geen bovengrondse hoogspanningsleidingen [worden] bedoeld”.

Bijlage III – Toelichtingsnota

In de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften dienen in het opschrift van artikel 1 van die voorschriften de woorden “met overdruk natuurverweving” te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessoren van de
	L. DENYS,	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