

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.790/1
VAN 19 JANUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 27 december 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 ‘Gebied voor stedelijke activiteiten 'Kievit fase II'””, heeft het volgende advies gegeven:

1. 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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Gebied voor stedelijke activiteiten ‘Kievit fase II’” definitief vast te stellen.

2.2. Dat plan omvat, behalve een grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften (bijlagen Ia en II bij het ontworpen besluit), ook een onteigeningsplan en een onteigeningstabel (bijlagen Ib en Ic).

2.3. De stedenbouwkundige voorschriften bevatten vooreerst een algemene omschrijving van de bestemming van het gebied voor stedelijke activiteiten en een aantal bij de realisatie van die bestemming minimaal in acht te nemen aandachtspunten (artikelen 1.1 en 1.2). Voorts worden in dat gebied, telkens in overdruk, enerzijds vier bouwzones afgebakend, waarvoor welbepaalde kwaliteitsprincipes worden vooropgesteld,¹ en anderzijds een (deel)gebied voor ongelijkvloerse verkeers- en vervoersinfrastructuur aangeduid, waarop symbolisch een doorsteek en een evacuatieweg worden aangegeven (zie respectievelijk de artikelen 1.3 en 1.8). De overige delen van het genoemde gebied worden ingericht als publieke ruimte (artikel 1.4). Voor die ruimte en per voormelde bouwzone wordt een ontwikkeling als geheel op basis van een informatieve inrichtingsstudie opgelegd (artikel 1.7). Daarnaast wordt ook voorzien in de aanleg van een parkgebied (artikel 2).

2.4. De ontworpen regeling houdt gedeeltelijke wijzigingen in van het gewestplan Antwerpen (koninklijk besluit van 3 oktober 1979) en van het gewestelijk ruimtelijk

¹ Evenals twee bepalingen die gelden in afwachting van de verwezenlijking van met toepassing van die principes uit te voeren bouwprojecten (artikelen 1.5 en 1.6 van de stedenbouwkundige voorschriften).

uitvoeringsplan “HST-station Antwerpen – Omgeving Kievitplein” (besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2003).²

3.1. 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 5³ van dat artikel.

3.2. Artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, waaraan wordt gerefereerd in het vierde lid van de aanhef van het ontwerp, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp, nu uit de watertoets kan worden geconcludeerd dat “het plan geen schadelijk effect zal hebben op het watersysteem en de watertoets bijgevolg positief is”⁴. Met betrekking tot het voorliggende plan dienen bijgevolg geen gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan, in de zin van het eerste lid van genoemd artikel 8, § 1, te worden opgelegd. Bedoelde verwijzing dient dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

3.3. 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

4. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat “[h]et plangebied [niet ligt] in de onmiddellijke omgeving van een als speciale beschermingszone te beschouwen gebied” en dat er

² Zie de toelichtingsnota (bijlage IIIa bij het ontworpen besluit), p. 21, nr. 3.7.3.

³ Die paragraaf is nog van toepassing op het bij het ontwerpbesluit gevoegde plan (zie de artikelen 7, 6°, en 13, derde lid, van het wijzigende decreet van 18 november 2011). In het voorliggende geval is van die mogelijkheid tot termijnverlenging evenwel geen gebruik gemaakt.

⁴ Zie de toelichtingsnota, p. 12. Artikel 1.8 van de stedenbouwkundige voorschriften laat weliswaar in het gebied werken toe “die uit een watertoets voortvloeien” (toelichting), doch die bepaling dient het mogelijk te maken dat aan de toekenning van stedenbouwkundige vergunningen die onderworpen zijn aan de watertoets voorwaarden kunnen worden verbonden die voortvloeien uit de watertoets en die verband houden met het behoud van de watersystemen en het voorkomen van wateroverlast.

“geen directe relatie [bestaat] tussen het plangebied en de beschermde gebieden”, waardoor “een passende beoordeling niet noodzakelijk” is”.⁵

5. 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 2007⁶.

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 plan⁷ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project⁸.

Artikel 4.2.3 van dat 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.

⁵ Bedoeld wordt een passende beoordeling in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Zie de toelichtingsnota, p. 10, nr. 3.4.1.

⁶ 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.

⁷ 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”.

⁸ 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 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 milieu-effectrapportage;
- 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.”

In de aanhef van het ontwerp en in de toelichtingsnota wordt vermeld dat een onderzoek tot milieueffectrapportage is uitgevoerd, waarvan de conclusie – dat het voorliggende plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is – door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 5 augustus 2010 is goedgekeurd.

6. Artikel 2.2.6, § 1, zesde 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.

De dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, die in artikel 3 van dat besluit wordt aangewezen als bevoegde administratie, heeft op 14 december 2010 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.⁹ Van die beslissing dient melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp, aangezien ze betrekking heeft op de toepassing van de voorschriften in verband met een verplicht vormvereiste.

7. Met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003, is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd.

8. Voor het overige heeft het plan de in artikel 2.2.7¹⁰ van de Codex bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011, het openbaar onderzoek liep van 16 mei 2011 tot 14 juli 2011 en het advies van de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (Vlacro) is gegeven op 9 september 2011.

⁹ Zie de toelichtingsnota, p. 12-13, nr. 3.4.4.

¹⁰ Zoals dat artikel van toepassing is op het bij het ontwerpbesluit gevoegde plan (zie de artikelen 7 en 13, derde lid, van het wijzigende decreet van 18 november 2011).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Stedenbouwkundige voorschriften

Algemene opmerkingen

9. 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 Ia 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. 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 onderdelen 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,

geacht kunnen worden een verordenend karakter te hebben.¹¹ Niettegenstaande het ogenschijnlijk verordenend karakter van deze bepalingen, dienen ze te worden aangemerkt als niet-normatief, aangezien ze slechts zijn opgenomen 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.

10. De artikelen van de stedenbouwkundige voorschriften en de onderdelen ervan dienen doorlopend te worden genummerd, wat thans niet het geval is ingevolge een dubbele vermelding van artikel 1.8. De interne verwijzingen naar dat artikel dienen in dat opzicht eveneens te worden nagekeken.¹²

¹¹ Zie bijvoorbeeld, wat het voorliggende plan betreft, de toelichting bij artikel 1.3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, zesde alinea: “De wooneenheden in bouwzone I, IIa, IIb en III hebben een gemiddelde netto vloeroppervlakte van 90 m² (gemiddeld berekend per bouwzone)”.

¹² Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.3 en 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften. In laatstgenoemd artikel dient ook te worden verwezen naar artikel 1.3 (niet: 1.2).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	L. DENYS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

M. VAN DAMME