RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.383/1
van 14 juni 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Wegverbinding Ieper-Veurne"’

Op 17 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Wegverbinding Ieper-Veurne"’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juni 2013.

*

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 toegespitst op 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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wegverbinding Ieper – Veurne” definitief vast te stellen. Dat plan moet voornamelijk de basis bieden voor een verbetering van bestaande en de aanleg van nieuwe wegeninfrastructuur tussen de twee voornoemde West-Vlaamse steden.

Het plangebied omvat verschillende afzonderlijke deelgebieden, aangegeven op de onderscheiden deelplannen van het grafisch plan (bijlage I bij het ontworpen besluit). De stedenbouwkundige voorschriften bij dat grafisch plan (bijlage II bij het ontworpen besluit) hebben betrekking op gebied voor wegeninfrastructuur (artikel 1), een aantal bij zulk gebied aansluitende stroken aangeduid met een overdruk voor landschappelijke en functionele inpassing van die infrastructuur (artikel 2), enkele zones die worden aangeduid als gemengd openruimtegebied (artikel 3) en bosgebied (artikel 4), en een symbolische aanduiding in overdruk voor een hoogspanningsleiding (artikel 5). Voorts is er nog een bepaling ter opheffing van de gewestplanaanduidingen betreffende een reservatiestrook voor de doortrekking van bestaande wegeninfrastructuur tussen Ieper en Veurne, omdat voor de toekomst van die doortrekking wordt afgezien (artikel 6).

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk 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 binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek definitief vaststelt. Met toepassing van artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, van de Codex heeft de Vlaamse Regering op 15 maart 2013 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.

3.2. Het ontworpen besluit vindt tevens 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.[1]

[1] Zie de artikelen 1.4, 2.1, tweede lid, eerste streepje, 2.4, derde lid, 3.1, 3.2 en 4.1 tot 4.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,[2] vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid' rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

4.1. In het tweede lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar artikel 13 van het decreet van 18 november 2011 'tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed, wat betreft de adviesorganen'. De in dat artikel vervatte overgangsregeling is evenwel niet relevant voor het ontworpen besluit aangezien de aankondiging van het openbaar onderzoek over het ontwerp van het definitief vast te stellen gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is gebeurd in het *Belgisch Staatsblad* van 28 juni 2012.

4.2. 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 ontworpen besluit evenwel niet tot rechtsgrond.[3]

VORMVEREISTEN

5. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt vermeld "dat een onderzoek naar de mogelijke betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een als speciale beschermingszone te beschouwen gebied is uitgevoerd" en "dat daaruit blijkt dat het plan geen betekenisvolle aantasting zal veroorzaken", zodat "geen passende beoordeling vereist is".[4]

6.1. 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.[5]

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[6] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.[7]

---

[2] Zie de artikelen 1.3, 2.1, tweede lid, tweede streepje, en 2.5 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[3] Zij heeft immers louter betrekking op de opmaak van een plan-MER als bij de totstandkoming van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan eventueel in acht te nemen vormvereiste.

[4] Bedoeld wordt een passende beoordeling in de zin van artikel 36*ter*, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997.

[5] 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.

[6] 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;

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."

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 verwezen naar het plan-MER dat op 20 oktober 2008 is goedgekeurd

---

en

b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven".

[7] 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".

door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Dat plan-MER is bij het besluit gevoegd als bijlage V.

Tevens bevat de toelichtingsnota[8] de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex.[9]

6.2. Uit de aanhef van het ontwerp blijkt “dat in meerdere bezwaren, opmerkingen en adviezen gesteld wordt dat het plan gebaseerd is op verouderde gegevens en dat de genomen conclusie heroverwogen moet worden”, waarna in die aanhef evenwel redenen worden gegeven ter weerlegging van die visie.

Het beantwoorden van de vraag of in dat opzicht op volkomen wijze is voldaan aan het vormvereiste van milieueffectrapportage, vergt ook een beoordeling van feitelijke gegevens, die de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet kan uitvoeren, zodat op dit punt een voorbehoud dient te worden gemaakt.

7. 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.

---

[8] Zie p. 66-67, nr. 6.

[9] Artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex luidt:

“In voorkomend geval wordt de verklaring, vermeld in artikel 4.2.11, § 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid opgenomen in een toelichtingsnota bij het ruimtelijk uitvoeringsplan.”.

Artikel 4.2.11, § 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 5 april 1995, waarnaar in de voormelde bepaling wordt verwezen, luidt:

“Wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, moet de initiatiefnemer de instanties, vermeld in artikel 4.2.11, § 2, het publiek en elke uit hoofde van artikel 4.2.11, § 2, tweede lid, geraadpleegde instantie, gewest of Lid-Staat van de Europese Unie in kennis stellen van de volgende documenten:

[…]

2° een verklaring die samenvat:

a) hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;

b) hoe rekening werd gehouden met het overeenkomstig artikel 4.2.10 goedgekeurde plan-MER en de overeenkomstig artikel 4.2.11, § 1 en § 2, gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;

c) de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;

[…]”.

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 7 februari 2012 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.

8. 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.

9. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 28 maart 2012 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het plan.

10. Voor het overige heeft het plan de in artikel 2.2.7 van de Codex bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2012 en het openbaar onderzoek liep van 3 augustus 2012 tot 1 oktober 2012.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

11. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in de aanhef van het ontworpen besluit de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen dient te worden aangepast.

12. De verwijzing naar het advies van de Raad van State dient te worden gesteld als volgt:

“Gelet op advies 53.383/1 van de Raad van State, gegeven op 14 juni 2013, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

DISPOSITIEF

13. Aan het begin van artikel 1, derde lid, 3°, van het ontworpen besluit moeten de woorden “onderzoek tot”, die voorafgaan aan het woord “milieueffectenrapport”, worden weggelaten. Voor het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is immers een planmilieueffectenrapport opgemaakt en niet louter een onderzoek daarnaar uitgevoerd (zie opmerking 6.1).

BIJLAGE II – STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN

ALGEMENE OPMERKING

14. De stedenbouwkundige voorschriften bevatten enkele bepalingen waarin gewag wordt gemaakt van “technieken van de natuurtechnische milieubouw”.[10] Naar aanleiding van het onderzoek van eerdere ontwerpen houdende definitieve vaststelling van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen is omtrent dat begrip de volgende toelichting verstrekt:

> “In de toelichtende kolom bij het stedenbouwkundig voorschrift blijkt volgende, gangbare, verduidelijkende tekst te ontbreken. Dit kan desgevallend nog worden toegevoegd.
>
> ‘Met 'technieken van natuurtechnische milieubouw' wordt verwezen naar een geheel van technieken die gebruikt kunnen worden om bij de inrichting (en het beheer) van infrastructuurwerken (wegen, waterlopen) bestaande natuurwaarden zoveel als mogelijk te behouden of ze te ontwikkelen of te versterken, en meer algemeen om te komen tot «milieuvriendelijke» oplossingen voor ruimtelijke ingrepen. Een beschrijving van en toelichting bij dergelijke technieken is te vinden in de 'Vademecums Natuurtechniek', die onder meer te raadplegen zijn op de website van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid:
>
> http://www.lne.be/themas/milieu-en-infrastructuur/vademecums-natuurtechniek.
>
> Op basis van onderzoek en ervaring worden deze Vademecums regelmatig geactualiseerd.’”

Ter wille van de rechtszekerheid is het raadzaam om ook het voorliggende plan in voormelde zin aan te vullen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

15. De tekst van artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften, die enkele redactionele gebreken vertoont, dient afgestemd te worden op de tekst van artikel 2.5 van die voorschriften, die een identieke strekking heeft.

16. In artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt bepaald dat “[g]ronden die niet voor de inrichting of het functioneren van de weginfrastructuur gebruikt worden, op een kwaliteitsvolle manier [worden] geïntegreerd in de omgeving”. Een dergelijk criterium biedt uit zichzelf onvoldoende rechtszekerheid, doordat het als zodanig een te ruime beoordelingsmarge laat aan de vergunningverlenende overheden, en wordt daarom best aangevuld met een verduidelijking inzake de bedoelde kwaliteit.

17. Luidens artikel 1.6 van de stedenbouwkundige voorschriften zullen maatregelen genomen worden voor geluidsbuffering, visuele buffering en waterbuffering van de

[10] Zie de artikelen 1.3, 2.1, tweede lid, en 2.5, telkens *in fine*.

weginfrastructuur en een kwalitatieve landschappelijke inpassing van de weginfrastructuur in de omgeving “[i]ndien dit voorgeschreven wordt door het project-milieueffectenrapport”.

Dat artikel spoort evenwel niet met het tweede streepje van het daaropvolgende artikel 1.7, dat bepaalt dat de aanvrager bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning “minstens”, en dus ongeacht de uitkomst van het project-MER, moet aantonen dat voorzien wordt in geluidsbuffering, visuele buffering en waterbuffering van de weginfrastructuur en een kwalitatieve landschappelijke en ecologische inpassing van de weginfrastructuur in de omgeving.

Bovendien is wat de landschappelijke inpassing betreft, althans voor de delen van het gebied voor wegeninfrastructuur die grenzen aan gebied dat is aangeduid met de overdruk voor landschappelijke en functionele inpassing van wegeninfrastructuur, niet duidelijk hoe de twee voormelde artikelen zich verhouden tot artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

De betrokken artikelen dienen op deze punten aan een nader onderzoek te worden onderworpen.

Artikel 2

18. Door de auditeur-verslaggever om nadere toelichting gevraagd omtrent artikel 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften, heeft de gemachtigde voorgesteld om de redactie van dat artikel aan te passen als volgt:

> “Aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning worden voor advies voorgelegd aan de beheerder van de wegeninfrastructuur gesitueerd in de gebieden binnen artikel 1 [lees: gesitueerd in het gebied bepaald in artikel 1]. Deze adviesaanvraag wordt behandeld in overeenstemming met, naar gelang het geval, artikel 4.7.16 dan wel artikel 4.7.26, § 4, lid 1 [lees: eerste lid], 2°[, van de] Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en heeft de gevolgen zoals bepaald in artikel 4.3.3 en artikel 4.3.4 [van de] Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.”

Met dat voorstel kan worden ingestemd, mits het wordt aangepast in de hiervoor aangegeven zin.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN Marnix VAN DAMME