



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.422/1
van 26 juni 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan 'Missing Link N60 te Ronse'

Op 27 mei 2014 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 'Missing Link N60 te Ronse'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 juni 2014.

*

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 25 mei 2014 tot gevolg hebben dat de regering, sedert die datum, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast.

*

2. 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

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Missing Link N60 te Ronse” definitief vast te stellen.

3.2. Dat plan is erop gericht om door een aantal bestemmingswijzigingen en gehele of gedeeltelijke opheffingen van verkavelingen de aanleg mogelijk te maken van een ontbrekende schakel in de autoweg N60 op het grondgebied van de stad Ronse en van de gemeenten Kluisbergen en Maarkedal, die weg in te passen in de omgeving en te voorzien in de noodzakelijke compensaties voor landschap, natuur en bos. Daartoe wordt een gebied voor wegeninfrastructuur aangeduid, dat wordt onderverdeeld in verschillende zones waarvoor specifieke stedenbouwkundige voorschriften gelden (zie artikel 1 en inzonderheid de onderdelen van artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Met aanduidingen in overdruk wordt voorzien in een aangrenzende zone voor landschappelijke en functionele inpassing en op een aantal plaatsen ook in zones voor waterbeheer en tijdelijke werfzones (artikelen 2, 3 en 5). Rond het zuidelijke gedeelte van het wegtracé wordt gebied in overdruk afgebakend als erfgoedlandschap (artikel 4). Binnen dat gebied worden nog eens een aantal zones voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van natuur- en landschapswaarden afgebakend (artikel 8). Verder worden door symbolische aanduidingen in overdruk ook nog een bestaande hoogspanningsleiding en bestaande ondergrondse transportleidingen aangegeven (artikelen 6 en 7). Op het (bijzondere, tweede) grafisch plan wordt overgegaan tot de opheffing van de op het gewestplan aangeduide reservatiestrook voor de aanleg van het ontbrekende gedeelte van de N60 (zie ook artikel 9 van de stedenbouwkundige voorschriften) en van de betreffende verkavelingen of kavels.

4.1. 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.

4.2. Het ontwerp vindt daarnaast rechtsgrond in:

- artikel 27, derde en vierde lid, van het decreet van 16 april 1996 ‘betreffende de landschapszorg’, voor zover in het plan in overdruk een erfgoedlandschap wordt afgebakend en voor zover bij de inwerkingtreding van het plan een definitief aangeduide ankerplaats gedeeltelijk vervalt;¹
- 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 afgebakende gebied op de administratieve overheid rust en om aan te geven hoe met die plicht rekening wordt gehouden;²
- 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 daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden;³
- artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets.⁴

4.3. In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar de artikelen 17, § 3, eerste lid, en 28 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997. Die bepalingen lijken het ontworpen besluit evenwel niet tot rechtsgrond te strekken.⁵

5. Bij het vaststellen van het plan wordt ook toepassing gemaakt van artikel 4.6.5, § 1, eerste lid, van de Codex, naar luid waarvan een niet-vervallen verkavelingsvergunning kan worden herzien of opgeheven ingevolge de definitieve vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een bijzonder plan van aanleg, op voorwaarde dat dit bij de voorlopige en de definitieve vaststelling van het plan uitdrukkelijk aangegeven is, ten minste op het grafisch plan.

¹ Zie wat het eerste betreft artikel 4.1, eerste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontworpen besluit), alsook de daarbij horende aanduiding op het grafisch plan (bijlage Ia bij het ontworpen besluit). Het verval van rechtswege, zowel voor een onderdeel waarvoor het ruimtelijk uitvoeringsplan zal in werking treden als voor een onderdeel dat opgenomen was in de voorlopige vaststelling, maar niet behouden is bij de definitieve vaststelling van dat plan, betreft een gedeelte van de bij ministerieel besluit van 12 mei 2010 definitief aangeduide ankerplaats “Vlaamse Ardennen van Koppenberg tot Kluisberg”: zie daarover inzonderheid de landschapszorgplichtnota (bijlage IIIe bij het ontworpen besluit), p. 7, nr. 2.

² Zie voor een overzicht van de bedoelde bepalingen, de algemene conclusie van de landschapszorgplichtnota, p. 29-30, nr. 8, ook opgenomen in het tekstgedeelte van de toelichtingsnota (bijlage IIIa bij het ontworpen besluit), p. 25-26, nr. 3.5 (te vernummen tot nr. 3.6).

³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.11, 2.1, 2.3, tweede lid, derde streepje, en 8 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Zie wat het laatste betreft, de toelichtingsnota, tekst, p. 24-25, nr. 3.4.

⁵ In het betreffende ruimtelijk uitvoeringsplan worden immers op het eerste gezicht geen bijkomende Grote Eenheden Natuur of Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling afgebakend met toepassing van de eerstgenoemde decretale bepaling. Evenmin lijkt zich in het plangebied enig voorheen afgebakend natuurverwevingsgebied te bevinden, zodat ook de laatstgenoemde decretale bepaling niet relevant zou zijn.

VORMVEREISTEN

6. 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 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

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 plan⁶ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁷ Uit artikel 4.2.1, tweede lid, van hetzelfde 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:

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, II en III 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 aantoonst dat dit plan of programma geen aanzienlijke

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;

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.”

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 ontworpen besluit in beginsel is onderworpen aan de plan-MER-plicht.

In de aanhef van het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 10 juni 2013 is goedgekeurd door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.⁸ Dat plan-MER is bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage IIIc.

Tevens bevat de toelichtingsnota⁹ de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex.¹⁰

7. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt vermeld dat een passende beoordeling is opgenomen in het plan-MER.¹¹⁻¹²

⁸ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, zevende verwijzing.

⁹ Zie de tekst van die nota, p. 15-24. Zie ook de aanhef van het ontworpen besluit, tiende overweging.

¹⁰ 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;

(...)”.

¹¹ Bedoeld wordt een passende beoordeling in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997, die overeenkomstig het zesde lid van die paragraaf in het plan-MER wordt geïntegreerd.

¹² Zie de aanhef van het ontworpen besluit, zevende verwijzing.

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, die eveneens is opgenomen in het plan-MER.¹³

9. 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’.

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, heeft op 26 juni 2013 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.¹⁴

10. In de aanhef van het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt er voorts op gewezen “dat een landschapszorgplichtnota werd opgemaakt [die] de effecten op de aangeduide ankerplaats weergeeft”.¹⁵ Die nota is bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage IIIe.

11. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 23 oktober 2013 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van de Codex advies uitgebracht over het voorontwerp van het plan.¹⁶

12. 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 november 2013 en het openbaar onderzoek liep van 11 februari 2014 tot 11 april 2014.¹⁷

¹³ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, zevende en achtste verwijzing.

¹⁴ Zie de aanhef van het ontwerp, negende verwijzing.

¹⁵ Met toepassing van 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’. Zie de aanhef van het ontworpen besluit, veertiende overweging.

¹⁶ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, twaalfde verwijzing.

¹⁷ Zie de aanhef van het ontworpen besluit, dertiende tot vijftiende verwijzing.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

13. 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.

Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 1.1.5

14. In artikel 1.1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt gewag gemaakt van “het type Hollands complex” als model voor de aanleg van een op- en afrittencomplex in het betrokken gebiedsdeel.

De gemachtigde heeft daarover de volgende toelichting verschaft:

“Het is de meer gangbare omschrijving voor een ‘haarlemmermeeraansluiting’, een compact type op- en afritten- complex. In wezen komt het erop neer dat de uitwisseling tussen beide wegen die elkaar ongelijkgronds kruisen gebeurt via rechte parallelwegen van de ene weg, in plaats van met lussen zoals bij het bekende ‘klaverblad’-type.”

Het verdient aanbeveling om die verduidelijking op te nemen in de toelichting bij het voormelde artikel.

Artikel 1.2

15. In artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt bepaald dat “[g]ronden die niet voor de inrichting of het functioneren van de verkeers- en vervoersinfrastructuur 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 het best aangevuld met een verduidelijking inzake de bedoelde kwaliteit.

Artikel 2.2

16. Aan het einde van artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften dient te worden geschreven “om grondverschuivingen maximaal te vermijden”.

Artikelen 5.1 tot 5.3

17. Artikel 5.1, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften wordt beter geredigeerd als volgt:

“Na de realisatie van de wegeninfrastructuur is de in grondkleur aangegeven bestemming van de bestaande verordenende plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van toepassing, kunnen de nodige werken en maatregelen uitgevoerd worden om deze grondbestemming te realiseren en worden de nodige werken en maatregelen uitgevoerd om de verstoorde aanwezige natuur- of landschapswaarden te herstellen.”

18. De interpunctie in de eerste zin van artikel 5.2 is voor verbetering vatbaar.

19. In artikel 5.3 kan niet worden verwezen naar “de inrichtingsstudie waarvan sprake in de artikels 2 en 4 respectievelijk”, aangezien enkel de artikelen 1.12 en 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften handelen over de opmaak van een inrichtingsstudie.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME