RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.832/1
van 15 februari 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Brabantnet – sneltram A12'’

‡LW-BFCSPBHGH-GCIDCVT‡

Op 16 januari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw 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 'Brabantnet – sneltram A12’’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 februari 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 februari 2018.

*

‡LW-BFCSPBHGH-GCIDCVT‡

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 te vervullen 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 'Brabantnet – sneltram A12' definitief vast te stellen.

2.2. Met dat plan wordt de aanleg mogelijk gemaakt van een sneltramtracé langsheen de autoweg A12, tussen Willebroek en Brussel. Het tracé met vier halteplaatsen strekt zich uit over een lengte van ongeveer 17 kilometer, vanaf het Fort van Breendonk tot aan de noordoostelijke rand van parking C van de Heizel en loopt aldus over het grondgebied van de gemeenten Willebroek, Londerzeel, Kapelle-op-den-Bos, Meise, Grimbergen en Wemmel. Voor dat tracé voorzien het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften die als bijlagen I en II bij het ontworpen besluit zijn gevoegd, respectievelijk in aanduidingen, als grondkleur (basisbestemming) of in overdruk (afwijkende bestemming), en in normen voor gebied voor spoor- of voor weginfrastructuur (artikelen 1 tot 4). Daarnaast wordt met een overdruk ook gebied voor landschappelijke en functionele inpassing van de infrastructuur aangeduid (artikel 5). Voorts worden op enkele plaatsen met lijnsymbolen in overdruk een leidingstraat, een enkelvoudige leiding en hoogspanningsleidingen aangegeven (artikelen 6 tot 8).

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: VCRO).[1] Met toepassing van die bepaling stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek. Overeenkomstig artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, VCRO heeft de Vlaamse Regering de termijn voor de vaststelling van het voorliggende plan op 10 november 2017 evenwel met zestig dagen verlengd.

[1] Zoals die bepaling geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 'tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten'. Zie in dat verband artikel 66, tweede lid, van dat decreet, op grond waarvan de Vlaamse Regering bepaalt hoe de inwerkingtreding van het decreet verloopt voor lopende planningsprocessen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, en de overgangsbepalingen die ter uitvoering daarvan zijn opgenomen in artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 'betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen'. Het verdient aanbeveling om in de aanhef van het ontworpen besluit een verwijzing op te nemen naar voornoemd artikel 66, tweede lid, van het decreet van 1 juli 2016 en ook melding te maken van voornoemd artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017.

‡LW-BFCSPBHGH-GCIDCVT‡

3.2. Daarnaast vindt het ontworpen besluit ook rechtsgrond in de volgende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu':

- artikel 13, §§ 1 en 3, respectievelijk voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden;[2]

- artikel 18, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen die, binnen het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk),[3] strekken tot een beheer van de waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur behoort;[4]

- artikel 25, § 1, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in een GEN (Grote Eenheid Natuur), bij voorrang ten opzichte van de andere functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen.[5]

3.3. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,[6] vormt ook artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid' rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

4. In het vijfde en zesde lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt op algemene wijze verwezen naar het decreet van 12 juli 2013 'betreffende het onroerend erfgoed' en het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 tot uitvoering van dat decreet. Voornoemd decreet en besluit strekken het ontworpen besluit evenwel niet tot rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

5. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat het plangebied niet interfereert met speciale beschermingszones en dat in de omgeving van dat gebied geen dergelijke beschermde

[2] Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2, eerste, derde en vijfde lid, 3.2, eerste, tweede en vierde lid, 4.2, eerste, tweede en vierde lid, en 5.1, derde lid, eerste streepje, en vierde lid, van de stedenbouwkundige voorschriften, die kunnen worden geacht algemene maatregelen en voorwaarden in te houden in de zin van de genoemde paragrafen.

[3] Zie over de gedeeltelijke ligging van het plangebied in het VEN onder meer de toelichtingsnota, tekst (bijlage IIIa bij het ontworpen besluit), p. 30, nr. 5.3, *in fine*.

[4] Zie voetnoot 6, voor zover de daar vermelde bepalingen kunnen worden geacht mede relevant te zijn voor het gedeelte van het plangebied dat is gelegen in het VEN.

[5] *Ibid.*

[6] Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2, eerste en vierde lid, 3.2, eerste en derde lid, 4.2, eerste en derde lid, en 5.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook de aanhef van het ontworpen besluit, vijfde overweging, waar wordt vermeld "dat er met het watersysteem rekening is gehouden bij de opmaak van het plan en van de stedenbouwkundige voorschriften".

‡LW-BFCSPBHGH-GCIDCVT‡

zones zijn gelegen, zodat de opmaak van een passende beoordeling in de zin van artikel 36*ter*, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 voor het voorliggende plan niet relevant is.[7]

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 plan[8] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.[9]

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;

---

[7] Zie de toelichtingsnota, tekst (bijlage IIIa bij het ontworpen besluit), p. 53, nr. 6.2.

[8] 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."

[9] 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."

‡LW-BFCSPBHGH-GCIDCVT‡

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 de voornoemde bepalingen volgt dat het voorliggende plan in beginsel is onderworpen aan de plan-MER-plicht.

In het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER 'Brabantnet – tramverbinding Boom-Brussel' en naar het plan-MER 'Brabantnet – segmenten parking C en Strombeek-Koningslo', die respectievelijk op 3 september 2013 en 16 maart 2016 zijn goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportagebeheer van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Die plan-MER's en goedkeuringsbeslissingen zijn in het ontworpen besluit opgenomen als bijlage IV.

Tevens bevat de toelichtingsnota de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, VCRO.[10-11]

---

[10] Zoals het geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1) luidt artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, VCRO als volgt:

"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 van zijn kant, vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016:

"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;

(…)".

‡LW-BFCSPBHGH-GCIDCVT‡

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, die is opgenomen in de toelichtingsnota.[12]

8. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, VCRO[13] 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[14] 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 heeft op 16 juni 2016 beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.[15]

9. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 31 augustus 2016 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, VCRO[16] advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.[17]

10. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.7 VCRO[18] bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 en het openbaar onderzoek liep van 31 maart 2017 tot 29 mei 2017. Er zijn adviezen ingewonnen bij betrokken gemeenten en provincies.[19]

---

[11] Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 52 en 62-83, nrs. 6.1.3 en 7.1-7.3.

[12] Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 54-59, nr. 6.4, inzonderheid p. 58-59, nr. 6.4.3, en de aanhef van het ontworpen besluit, vierentwintigste verwijzing en vijfde overweging.

[13] Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

[14] Zoals die paragraaf geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

[15] Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 60, nr. 6.6, en de aanhef van het ontworpen besluit, drieëntwintigste verwijzing.

[16] Zoals dat lid geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

[17] Zie de aanhef van het ontworpen besluit, zevenentwintigste verwijzing.

[18] Zoals dat artikel geldt vóór de vervanging ervan bij het decreet van 1 juli 2016 (zie voetnoot 1).

[19] Zie daarover de aanhef van het ontworpen besluit, achtentwintigste tot dertigste verwijzing en achtste overweging.

‡LW-BFCSPBHGH-GCIDCVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

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

12. Zoals hiervoor reeds vermeld, heeft de Vlaamse Regering beslist om de termijn voor de definitieve vaststelling van het voorliggende plan met zestig dagen te verlengen. Van de naleving van dat voorgeschreven vormvereiste dient melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontworpen besluit.

Stedenbouwkundige voorschriften

13. De redactie van de stedenbouwkundige voorschriften dient nog te worden nagezien.[20]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[20] Zo dienen in artikel 2.1, eerste lid, de woorden “die voor” te worden weggelaten (vgl. artikel 3.1, tweede lid) en schrijve men in artikel 5.1, vijfde lid, “het gedeelte van het gebied voor landschappelijke en functionele inpassing van de infrastructuur” (niet: “het gedeelte van het overdruk gebied voor spoorinfrastructuur landschappelijke en functionele inpassing van infrastructuur”) en in artikel 5.3, eerste lid, “waar ook delen van het gebied voor landschappelijke en functionele inpassing van infrastructuur worden ingenomen” (niet: “wordt ingenomen”).

‡LW-BFCSPBHGH-GCIDCVT‡