KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.534/1
VAN 5 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 14 april 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 'Spoorweginfrastructuur en natuurpark Oude landen te Ekeren'", 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 beperkt tot 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 “Spoorweginfrastructuur en natuurpark Oude Landen te Ekeren” definitief vast te stellen.

1.2. Het plangebied bestaat hoofdzakelijk uit een V-vormig gebied voor spoorinfrastructuur (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften), waarvan de tussenliggende ruimte wordt opgevuld met een natuurpark (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften) en waarvan het rechtergedeelte aan weerszijden een gedeeltelijke aanduiding in overdruk krijgt als buffer (artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Naast een deel van het rechtergedeelte van die buffer worden twee kleinere zones bestemd tot respectievelijk agrarisch gebied (artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften) en recreatiegebied (artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften). Voorts zijn er aan beide zijden van het spoorinfrastructuurgebied nog onderscheiden symbolische aanduidingen in overdruk van één (linkerzijde) dan wel twee (rechterzijde) doorgangen door dat gebied (zie respectievelijk artikel 1.6 en artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften), alsook onderaan, waar die twee zijden samenkomen, telkens een symbolische aanduiding in overdruk van een leidingstraat (artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften) en van een enkelvoudige leiding (artikel 6 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 adviestermijn bedoeld in paragraaf 5 van dat artikel [1]. Met toepassing van artikel 2.2.7, § 7, vierde lid, van de Codex heeft de Vlaamse Regering op 18 maart 2011 de termijn voor het vaststellen van het voorliggende plan met zestig dagen verlengd.

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

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 natuurlijke milieu en de landschapswaarden, en op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu [2];
- 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 [3].

VORMVEREISTEN

1. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat “[h]et plangebied [niet ligt] in de directe omgeving van een speciale beschermingszone” en dat “kan gesteld worden [dat] het ruimtelijk uitvoeringsplan geen plan is dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een als speciale beschermingszone te beschouwen gebied kan veroorzaken, en conform artikel 36*ter* van het decreet [van 21 oktober 1997], geen passende beoordeling vereist is” [4].

2. 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]. 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

[2] Zie de artikelen 2.1, 3.2, *in fine*, en 4.1 van de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage II bij het ontwerp).

[3] Zie artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

[4] Zie de toelichtingsnota (bijlage III bij het ontwerp), p. 15, nr. 4.4.

[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.

vergadering in verband met het voorliggende plan plaatshad op 26 november 2009, zijn de nieuwe regels er derhalve op van toepassing [6].

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 zijn op ieder plan [7] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project [8].

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

---

[6] Gedeeltelijk 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. Op de laatstvermelde datum was immers reeds een aanvang genomen met de opmaak van het betrokken plan-MER (zie het als bijlage V bij het ontwerp gevoegde plan-MER, 25), en in artikel 10 van het genoemde besluit wordt gesteld dat de bepalingen ervan slechts van toepassing zijn op de procedurestappen van een plan-MER die na die inwerkingtreding nog moeten worden doorlopen.

[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".

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".

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontwerp in beginsel onderworpen is aan de plan-MER-plicht [9].

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 16 december 2009 is goedgekeurd door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie [10]. Dat plan-MER is bij het ontwerp gevoegd als bijlage V.

Tevens bevat de toelichtingsnota de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, van de Codex [11].

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.

---

[9] Zie bovendien de toelichtingsnota (bijlage III bij het ontwerp), 15, nr. 4.3: "Vermits de aanleg van spoorwegen met een lengte van 1 tot 10 km een project is uit bijlage II van het BVR van 10 december 2004 is het onderhavige plan van rechtswege plan-MER-plichtig.".

[10] Zie het zesde lid van die aanhef en de toelichtingsnota (bijlage III bij het ontwerp), 15, nr. 4.3.

[11] 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".

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). Zoals reeds vermeld, vond de plenaire vergadering betreffende het voorliggende plan plaats op 26 november 2009. Bijgevolg is dat besluit te dezen van toepassing.

De dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie heeft onderzocht of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan al dan niet vereist is en is tot de vaststelling gekomen dat dergelijk rapport in dit geval niet vereist is. Naar die beslissing, die is genomen op 20 oktober 2009, dient uitdrukkelijk te worden verwezen in de aanhef van het ontwerp, daar zij betrekking heeft op een voorgeschreven vormvereiste.

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 18 juni 2010, het openbaar onderzoek liep van 9 augustus 2010 tot en met 7 oktober 2010 en de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (Vlacoro) heeft op 7 januari 2011 advies gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage II – Stedenbouwkundige voorschriften

Artikelen 1.5 tot 1.7

Ter wille van de rechtszekerheid dienen de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan op een duidelijke wijze te worden geformuleerd.

Artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften, dat betrekking heeft op een symbolische aanduiding in overdruk, bepaalt dat om de oversteekbaarheid van de spoorinfrastructuur in het oosten en het zuiden van het gebied te garanderen, moet worden voorzien in “minstens” twee nieuwe doorgangen voor langzaam verkeer, waarna de plaatsen van die doorgangen nader worden aangegeven. Enkel in de (niet-verordenende) toelichting bij dat voorschrift wordt vermeld dat het in het ene geval om een overwelving en in het andere om een spoorwegonderdoorgang dient te gaan. In artikel 1.7 wordt eveneens aan de inhoud van artikel 1.5 gerefereerd, als een basisvoorwaarde die is te vervullen bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.

Het gebruik van het woord “minstens” wijst op een niet-limitatieve opsomming, die vanuit rechtszekerheidsoogpunt niet kan worden aanvaard. Zo is het in het voorliggende ontwerp niet duidelijk of er nog andere doorgangen voor langzaam verkeer kunnen worden aangelegd en, indien dat het geval zou zijn, waar en in welke vorm zij dan zijn aan te brengen.

Hetzelfde bezwaar valt te maken met betrekking tot artikel 1.6 van de stedenbouwkundige voorschriften, waarin, voor een andere symbolische aanduiding in overdruk, zonder enige nadere omschrijving, werken, handelingen en wijzigingen worden toegelaten voor de realisatie van “een of meerder[e] over- of onderdoorgangen voor langzaam verkeer”. In de toelichting bij dat voorschrift wordt daar aan toegevoegd dat “[d]e locatie van deze ontsluiting voor langzaam verkeer […] momenteel nog in onderzoek [is]” en dat “[e]r […] nog onderhandelingen lopende [zijn] over de locatie en de realisatie van deze doorgangen over of onder de spoorlijn L12”.

Zo kan worden aanvaard dat in een ruimtelijk uitvoeringsplan niet de exacte situering dient te worden vastgelegd van doorgangen binnen bepaalde percelen gelegen in het plangebied, dient de overheid er wel voor te waken dat de aard, het aantal en de locatie van die doorgangen worden bepaald.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de 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