



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 67.017/1  
van 17 maart 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'R4 - knoop Wondelgem''

Op 13 februari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'R4 - knoop Wondelgem''.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 maart 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 maart 2020.

\*

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 ‘R4 – Knoop Wondelgem’ definitief vast te stellen.

2.2. Met dit plan beoogt de Vlaamse Regering de inrichting van de R4 West en Oost af te stemmen op zijn rol als primaire weg binnen het Vlaamse wegennet, en de verkeersveiligheid, inclusief de verkeersleefbaarheid, langsheen deze as te verbeteren.

2.3. Het plangebied bakent hoofdzakelijk weginfrastructuur af (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften – bijlage II bij het ontworpen besluit). In overdruk worden een gebied voor ongelijkvloerse verkeers- en vervoersinfrastructuur (artikel 1.3) en een gebied voor landschappelijke en functionele inpassing van de infrastructuur (artikel 1.4) aangeduid. Daarnaast worden er gebieden aangeduid voor spoorinfrastructuur (artikel 2), park (artikel 3) en in overdruk een hoogspanningslijn (artikel 4). De bestaande reservatiestrook wordt opgeheven (artikel 5).

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door het huidige artikel 2.2.10, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), en dus niet door het vroegere artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de VCRO,<sup>1</sup> zoals in de aanhef wordt aangegeven, aangezien het voorliggende besluit niet valt onder de overgangsmaatregelen opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen’. De gemachtigde erkent dat de verwijzing naar de overgangsregeling in de aanhef van het ontworpen besluit moet worden geschrapt.

---

<sup>1</sup> Zoals laatstgenoemd artikel van de VCRO 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 wijzigingsdecreet, op grond waarvan de Vlaamse Regering bepaalt hoe de inwerkingtreding van het decreet verloopt voor lopende planningsprocessen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen. De overgangsbepalingen die ter uitvoering daarvan zijn aangenomen, 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’.

3.2. Voor zover de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets,<sup>2</sup> biedt ook artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018, rechtsgrond voor het ontwerp.

### VORMVEREISTEN

4. De strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft advies over het plan gegeven op 27 juni 2018.

5.1. 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 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

5.2. 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<sup>3</sup> dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.<sup>4</sup>

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,

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 1.1, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften.

<sup>3</sup> 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”.

<sup>4</sup> 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”.

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 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.”

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

5.4. In de toelichtingsnota bij het ontworpen plan wordt uiteengezet op welke wijze binnen het geïntegreerd ruimtelijk planningsproces aan de plan-MER-plicht is voldaan.<sup>5</sup> Uit de aldus uitgevoerde milieubeoordeling wordt afgeleid dat “de milieueffectbeoordeling voldoet aan de decretale vereisten”.<sup>6</sup>

6.1. 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’.

6.2. De dienst Veiligheidsrapportering heeft beslist dat de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport voor het voorliggende plan niet vereist is.<sup>7</sup>

7. Met toepassing van artikel 1.3.1.1, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018, is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd, die is opgenomen in de toelichtingsnota.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Zie de toelichtingsnota, p. 27-34, nr. 8.1.

<sup>6</sup> Zie het zestiende lid van de aanhef van het ontworpen besluit.

<sup>7</sup> Zie de toelichtingsnota, p. 35, nr. 8.2, alsook het zestiende lid van de aanhef van het ontworpen besluit.

<sup>8</sup> Zie de toelichtingsnota, p. 31, nr. 8.1.2.

8. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.10 van de VCRO bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2019 en het openbaar onderzoek liep van 30 juli tot 27 september 2019.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

9. 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.

10. De aanhef van het te nemen besluit dient in overeenstemming te worden gebracht met aanwijzing 55 van de Vlaamse omzendbrief wetgevingstechniek 2019/4, waaruit volgt dat de aanhef bestaat uit een aantal rubrieken, waaronder de rechtsgrond, de vormvereisten, de motieven (indien van toepassing) en het juridisch kader (indien van toepassing). Vastgesteld moet immers worden dat in het voorliggende ontwerpbesluit zowel de rechtsgronden als de vormvereisten en het juridisch kader worden ondergebracht in de rubriek “Rechtsgronden”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME