



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.250/1
van 20 juni 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Spoorweginfrastructuur en natuurpark Oude Landen te Ekeren''

Op 21 mei 2019 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 ‘Spoorweginfrastructuur en natuurpark Oude Landen te Ekeren’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2019.

*

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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet 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, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

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 “Spoorweginfrastructuur en natuurpark Oude Landen te Ekeren”, dat eerder definitief werd vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2011, opnieuw en ongewijzigd definitief vast te stellen, na het doorlopen van de herstelprocedure waarin is voorzien in de artikelen 9 en 10 van het decreet van 25 april 2014 ‘houdende het rechtsherstel van ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de planmilieueffectrapportage werd opgesteld met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan’ (hierna: het hersteldecreet).

3.2. Het plangebied bestaat uit een V-vormig gebied voor spoorinfrastructuur (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften), waarvan de tussenliggende ruimte wordt opgevuld met parkgebied (artikel 2) en waarvan het rechtergedeelte aan weerszijden een gedeeltelijke aanduiding in overdruk krijgt als buffer (artikel 1.4). Naast een deel van het rechtergedeelte van die buffer worden twee kleinere zones bestemd tot respectievelijk agrarisch gebied (artikel 3) en recreatiegebied (artikel 4). Voorts is er onderaan het V-vormig gebied een symbolische aanduiding in overdruk van een leidingstraat (artikel 5) en van een enkelvoudige leiding (artikel 6).

4.1. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt *sub* 4.3.2, wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond geboden door artikel 10, § 4, eerste lid, van het hersteldecreet, op basis waarvan de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan eerder definitief heeft vastgesteld, dat plan opnieuw definitief kan vaststellen wanneer ze beslist dat het gewijzigde plan-MER en de inspraakreacties die werden ingediend naar aanleiding van het openbaar onderzoek bedoeld in artikel 10, § 3, van het hersteldecreet, geen aanleiding geven tot wijziging van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

4.2. In het eerste lid van de aanhef wordt ook verwezen naar het vroegere¹ artikel 2.2.7, § 7, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Nu het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld op basis van artikel 10, § 4, eerste lid, van het hersteldecreet, strekt de voornoemde bepaling van de VCRO of de thans geldende bepaling van de VCRO (artikel 2.2.10, § 5) het ontworpen besluit echter geenszins tot rechtsgrond.

4.3.1. Artikel 11 van het hersteldecreet voorziet in een voorlopige geldigverklaring van de ruimtelijke uitvoeringsplannen die met toepassing van het integratiespoor zijn tot stand gekomen, in afwachting van hun herstel met toepassing van het hersteldecreet. Dat artikel luidt:

“De ruimtelijke uitvoeringsplannen, vermeld in artikel 8, worden geldig verklaard. Die geldigverklaring geldt vanaf de beslissing van de overheid die het RUP definitief heeft vastgesteld, om in functie van rechtsherstel de inhoudsafbakening van het plan-MER in openbaar onderzoek te leggen in de zin van artikel 9 en dit tot de inwerkingtreding van het besluit tot definitieve vaststelling van het RUP en voor een periode van maximaal twee jaar vanaf de inwerkingtreding van dit decreet.

De geldigverklaring is beperkt tot de schending van het gelijkheidsbeginsel, doordat het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan tot stand gekomen is met toepassing van het Integratiespoorbesluit, voor zover dat besluit een onverantwoorde ongelijke behandeling heeft ingehouden van personen die betrokken wensen te worden bij de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER voor een ruimtelijk uitvoeringsplan dat wordt opgesteld volgens de regels die gelden wanneer het integratiespoor wordt gevolgd, en de personen die betrokken wensen te worden bij de publieke consultatie over de inhoudsafbakening van een plan-MER volgens de algemene regeling”.

Uit artikel 11, eerste lid, van het hersteldecreet volgt dat de geldigverklaring van het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan sinds 23 mei 2016 is vervallen.² In het ontworpen besluit wordt evenwel terecht overwogen dat dit verval de verdere toepassing van het hersteldecreet in beginsel niet in de weg staat. De definitieve vaststelling van het plan overeenkomstig artikel 10, § 4, eerste lid, van het hersteldecreet is immers niet onderworpen aan een dwingende termijn.

4.3.2. Wel dient rekening te worden gehouden met artikel 9 van het hersteldecreet, dat bepaalt dat de overheid de volledig verklaarde kennisgeving van het goedgekeurde plan-MER “onverwijld” ter beschikking stelt van het publiek. Met betrekking tot die bepaling stelde het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 119/2015 van 17 september 2015 het volgende:

“B.27. [...]

De verzoekende partijen voeren aan dat de planinitierende overheid krachtens de bestreden bepalingen aan geen enkele dwingende termijn gebonden is voor het herstel van het RUP, terwijl de VCRO bepaalt dat de overheid het RUP definitief moet vaststellen binnen een vervalttermijn van 180 dagen na het openbaar onderzoek, hetgeen waarborgt dat de overheid een beslissing neemt met actuele kennis van zaken.

¹ Zoals die bepaling luidde 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’.

² Het hersteldecreet is in werking getreden op 22 mei 2014.

B.28. Krachtens het bestreden artikel 9 van het decreet van 25 april 2014 dient de planinitieërende overheid de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER ‘onverwijld’ ter beschikking te stellen van het publiek. Het betreft een dwingend voorschrift waarvan de niet-naleving in voorkomend geval door de bevoegde rechtscolleges kan worden afgekeurd.

Bij gebrek aan een decretaal dwingende beslissingstermijn, verplichten de beginselen van behoorlijk bestuur de overheid overigens steeds om binnen een redelijke termijn te handelen en betwistingen daaromtrent kunnen door de bevoegde rechter worden beoordeeld.

B.29. Bovendien worden de RUP’s die zijn opgesteld op basis van het ongeldig verklaarde Integratiespoorbesluit, door artikel 11 van het bestreden decreet slechts tijdelijk geldig verklaard en voor een periode van maximaal twee jaar vanaf de inwerkingtreding van dat decreet, zodat de overheid in elk geval tot spoed wordt aangezet om de herstelprocedure tijdig af te ronden.

De ontstentenis van dwingende beslissingstermijnen in de bestreden bepalingen doet bijgevolg niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de betrokken rechtsonderhorigen”.

Wat betreft het thans voorliggende plan heeft de Vlaamse Regering eerst op 18 maart 2016 dit is bijna 2 jaar na de inwerkingtreding van de bij het decreet gecreëerde mogelijkheid tot herstel, beslist over te gaan tot rechtsherstel en tot het organiseren van een nieuw openbaar onderzoek over de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER.

Rekening houdend met de hiervoor geciteerde overwegingen van het arrest 119/2015, rijst de vraag of *in casu* voldaan is aan het dwingend voorschrift om “onverwijld” de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER ter beschikking te stellen van het publiek. Aangezien de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet beschikt over de feitelijke gegevens die ter beantwoording van die vraag relevant kunnen zijn, wordt wat dat betreft een voorbehoud gemaakt. De steller van het ontwerp dient er echter rekening mee te houden dat in geval de niet-naleving van dat voorschrift door een bevoegde rechter wordt vastgesteld, de wettigheid van het thans in ontwerpvorm voorliggende besluit tot definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan in het gedrang komt.

Het verdient in elk geval aanbeveling om, in het licht van hetgeen voorafgaat, in de aanhef van het ontworpen besluit een verantwoording op te nemen betreffende de toepassing van de herstelprocedure en de naleving van de in dat verband geldende voorschriften.

VORMVEREISTEN

5. Het ontworpen besluit betreft het herstel van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Spoorweginfrastructuur en natuurpark Oude Landen te Ekeren”, zoals eerder definitief vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2011.

Over het verloop van de fasen van de procedure die zijn voorafgegaan aan de fase van herstel, alsook over de wijze waarop andere met betrekking tot de totstandkoming van het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voorgeschreven vormvereisten voorheen zijn vervuld, zijn dan ook geen opmerkingen meer te maken, rekening houdende met het advies dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft verleend over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2011.³

6. Het plan heeft de procedure voorgeschreven door de artikelen 9 en 10 van het hersteldecreet op de hierna volgende wijze doorlopen:

- na de beslissing van de Vlaamse Regering van 18 maart 2016 om met toepassing van hoofdstuk 3 van het hersteldecreet over te gaan tot rechtsherstel van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, werd een nieuw openbaar onderzoek georganiseerd over de volledig verklaarde kennisgeving in de vorm van het goedgekeurde plan-MER van 1 april 2016 tot 4 mei 2016, met toepassing van artikel 9, §§ 1 en 2, van het hersteldecreet;

- de dienst Mer heeft op 14 juli 2016 en 18 juli 2018 aanvullende richtlijnen geformuleerd overeenkomstig artikel 9, § 3, van het hersteldecreet;

- op 17 december 2018 werd het gewijzigde plan-MER goedgekeurd door de dienst Mer overeenkomstig artikel 9, § 4, eerste lid, van het hersteldecreet;

- van 18 februari 2019 tot 21 april 2019 werd overeenkomstig artikel 10, § 3, van het hersteldecreet een openbaar onderzoek georganiseerd over het gewijzigde plan-MER, de goedkeuringsbeslissing van de dienst Mer en de beslissing van de Vlaamse Regering dat het gewijzigde plan-MER geen aanleiding geeft tot wijziging van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Wat deze aspecten van de gevolgde procedure betreft, zijn geen opmerkingen te maken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat het eerste lid van de aanhef moet worden geschrapt.

8. In het tweede lid van de aanhef, dat het eerste lid wordt, dient aan het einde te worden verwezen naar “artikel 10, § 4, eerste lid” van het decreet van 25 april 2014 in de plaats van naar de “artikelen 9 en 10”.

³ Adv.RvS nr. 49.534/1 van 5 mei 2011.

Stedenbouwkundige voorschriften

9. Wat betreft de bij het plan gevoegde stedenbouwkundige voorschriften, die ten opzichte van de eerste vaststelling van het plan ongewijzigd zijn gebleven overeenkomstig artikel 10, § 3, van het hersteldecreet, wordt verwezen naar het hiervoor vermelde advies over het ontwerp dat het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2011 is geworden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH