

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.254 van 29 juni 2011
in de zaak A. 195.009/X-14.491.**

In zake : de n.v. OILTANKING STOLTHAVEN ANTWERP (OTSA)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Pieter-Jan Vervoort
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Steven D’Hoine
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Schaliënstraat 30

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 GENT
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 de n.v. ELIA ASSET
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Günther L’Heureux
 kantoor houdend te 1932 SINT-STEVENS-WOLUWE
 Leuvensesteenweg 369
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 december 2009, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 2 oktober 2009 van de Vlaamse regering

houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Hoogspanningslijn Lillo-Zandvliet”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 2 juni 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 april 2011.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Vervoort, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Günther L’Heureux, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest gedeeltelijk eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. In een brief gericht aan de toenmalige minister bevoegd voor Ruimtelijk Ordening, stelt de tussenkomende partij dat zij door de federale overheid is aangeduid als transmissienetbeheerder voor het net van 380 tot en met 150 kV in België, en dat zij in die hoedanigheid een wettelijke verplichting heeft om ervoor te zorgen dat de capaciteit van het transmissienet voldoende is om aan de behoeften te voldoen. Vanuit die wettelijke verplichting plant zij een versterking van het 380 kV-net in de Antwerpse haven, waaronder een nieuwe luchtlijn van 380 kV tussen de bestaande hoogspanningsstations Lillo en Zandvliet. Met haar brief verzoekt de tussenkomende partij de minister om de dossiers voor het opstellen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en het bekomen van de bouwvergunning bij hoogdringendheid te behandelen.

3.2. Op aanvraag van de tussenkomende partij wordt op 12 februari 2008 door de dienst Milieueffectrapportage een ontheffing van de verplichting tot het opstellen van een milieueffectenrapport (MER) verleend voor het project “aanleg hoogspanningsleiding Zandvliet – Lillo”.

3.3. Een plenaire vergadering over het voorontwerp van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de hoogspanningslijn Lillo-Zandvliet wordt gehouden op 29 mei 2008.

3.4. Bij besluit van 7 november 2008 van de Vlaamse regering wordt het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Hoogspanningslijn Lillo-Zandvliet” (hierna: het GRUP) voorlopig vastgesteld.

De terreinen waarop de posten van Lillo en Zandvliet zijn gevestigd worden bestemd tot “gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen, meer bepaald voor constructies en installaties voor transport

van electriciteit”, waarin “alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor het aanbieden van deze specifieke gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen zijn toegelaten”, en waarbij “rond de constructies en installaties (...) een groene buffer (wordt) aangebracht, in functie van visuele afscherming” (art. 1 van de stedenbouwkundige voorschriften).

In overdruk wordt een tracé “hoogspanningsleiding” tussen de beide posten aangeduid, waarin “alle werken, handelingen en wijzigingen (zijn) toegelaten voor de aanleg, de exploitatie en de wijzigingen van een hoogspanningsleiding en haar aanhorigheden”, waarbij “de aanvragen voor vergunningen voor een hoogspanningsleiding en aanhorigheden worden beoordeeld rekening houdend met de in grondkleur aangegeven bestemming” en “de in grondkleur aangegeven bestemming (...) van toepassing (is) voor zover de aanleg, de exploitatie en wijzigingen van de bestaande hoogspanningsleiding niet in het gedrang worden gebracht” (art. 2 van de stedenbouwkundige voorschriften).

3.5. In de toelichtingsnota bij dit ontwerp wordt verduidelijkt dat de nieuwe luchtlijn is gelegen binnen het industriegebied van het zeehavengebied Antwerpen op de rechteroever, en een lengte heeft van ongeveer 10 km. Door de aanleg van de nieuwe lijn moeten een aantal aanpassingswerken gebeuren aan de bestaande infrastructuur op deze lijn. In Lillo zal ook een nieuw station worden gebouwd op het bestaande terrein van de tussenkomende partij. Er worden ook verschillende aanpassingen gepland in het onderstation te Zandvliet. Ook op die plaats kunnen die worden uitgevoerd binnen de bestaande terreinen van de tussenkomende partij. Het GRUP beoogt de noodzakelijke vergunningsbasis te verschaffen voor de oprichting van een hoogspanningslijn tussen Lillo en Zandvliet en voor de aanpassingswerken aan de hoogspanningsstations in Lillo en Zandvliet.

De exploitatie van de verzoekende partij, een seveso-inrichting voor de op- en overslag van minerale oliën, chemicaliën en gassen, situeert zich op een terrein dat wordt gevat door het in het GRUP in overdruk opgenomen tracé voor de hoogspanningslijn.

3.6. Tijdens het openbaar onderzoek wordt namens de verzoekende partij een bezwaarschrift ingediend, waarin wordt verzocht om het GRUP “niet definitief goed te keuren, maar om daarentegen eerst werk te maken van een objectief onderzoek naar de gezondheids- en veiligheidsrisico’s van de hoogspanningslijn in het huidige tracé, en om een gedegen onderzoek uit te voeren naar het alternatieve tracé (hetgeen eigenlijk het voorwerp dient uit te maken van een MER/VR”. Tevens wordt toegelicht waarom de verzoekende partij van oordeel is dat er “in casu van rechtswege een plan-MER (dient) opgesteld te worden”.

3.7. Tijdens de administratieve voorbereidingsfase wordt de Dienst MER/Dienst RVR door de afdeling Ruimtelijke Planning van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed verzocht om een standpunt te formuleren over de tijdens het openbaar onderzoek gemaakte opmerkingen over de milieueffectrapportage en veiligheidsrapportage. Dit om een volledig dossier aan de Vlaamse regering te kunnen voorleggen.

3.8. Op 18 juni 2009 antwoordt de Dienst Begeleiding Gebiedsgerichte Planprocessen/Dienst Mer, met betrekking tot de vereiste van een plan-MER:

“I. Plan-m.e.r.plicht.

Eén van de belangrijkste vragen in het OTSA-bezwaarschrift is: Was er voor het RUP Hoogspanningsleiding Lillo-Zandvliet een plan-MER nodig zoals bedoeld in het 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 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (verder het plan-m.e.r.-decreet genoemd).

Het plan-m.e.r.-decreet van 27 april 2007 voerde een nieuwe plan-m.e.r.-regelgeving in. Met betrekking tot ruimtelijke uitvoeringsplannen werd echter in een overgangsregeling voorzien via art. 49 in het Decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken. Deze bepaalt dat wanneer de plenaire vergadering, zoals in casu, voor 1 juni 2008 plaatsvond, de voorheen algemeen geldende plan-m.e.r.-regelgeving van toepassing is. Deze werd geregeld in titel IV DABM zoals ingevoerd bij decreet van 18 december 2002 (verder het MER/VR-decreet genoemd).

Aangezien de Vlaamse Regering geen lijsten heeft vastgelegd zoals vermeld in artikel 4.2.2. §1 en §3 van het MER/VR-decreet, zoals

ingevoerd op 18 december 2002 en zoals het in werking is getreden op 21 juli 2004 konden deze bepalingen niet volledig worden toegepast. In de praktijk werd wel vanaf 21 juli 2004 beroep gedaan op art. 3 lid 2 van de plan-m.e.r.-richtlijn 2001/42/EG om te bepalen voor welke plannen een milieubeoordeling noodzakelijk is (...). Ook werd er sinds 21 juli 2004 beroep gedaan op art. 4.2.2. §5 MER/VR-decreet dat bepaalt dat voldaan is aan het hoofdstuk II omtrent “milieueffectrapportage over plannen en programma’s” indien het voorafgaande planningsproces beantwoordt aan de in artikel 4.1.4, §2, bedoelde essentiële kenmerken. Deze kenmerken zijn de volgende: 1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren; 2°, de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie; 3° de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie.

Voor voorliggend GRUP voldoet het voorafgaande proces aan deze essentiële kenmerken van artikel 4.1.4 §2 MER/VR-decreet. De te verwachten milieueffecten van dit GRUP kunnen immers niet meer zijn dan de te verwachten milieueffecten van het project zelf m.n. het aanleggen en exploiteren van een hoogspanningslijn. Wat het project betreft, werd de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten effecten gedaan en gerapporteerd via een ‘verzoek tot ontheffing van de projectMERplicht’ dat door de dienst Mer werd aanvaard. De dienst Mer heeft de verzamelde informatie beoordeeld en voldoende bevonden waardoor is voldaan aan de kwaliteitscontrole zoals bedoeld in punt 2°. Het ontheffingsdossier is openbaar en het besluit van deze ontheffing was toegevoegd aan de documenten die ter beschikking waren tijdens het openbaar onderzoek van het voorontwerp-RUP. Door te voldoen aan de project-m.e.r.-regelgeving is voor dit plan indirect ook voldaan aan de voor dit plan geldende plan-m.e.r.-regelgeving aangezien de te verwachten effecten van het plan niet meer kunnen zijn dan deze van het project dat door het plan wordt mogelijk gemaakt. De voor dit GRUP geldende plan-m.e.r.-regelgeving vereist dus niet expliciet dat een apart planMER als afzonderlijk document wordt opgesteld volgens een aparte procedure wanneer reeds aan de essentiële elementen van milieueffectrapportage voldaan is, wat hier het geval is door het voorhanden zijn van de noodzakelijke en door de dienst Mer gecontroleerde informatie met betrekking tot de te verwachten milieueffecten in het projectMER-ontheffingsdossier. Het doel van de milieueffectrapportageprocedures, met name de overheid in staat stellen een geïnformeerde beslissing te kunnen nemen, werd bereikt.

Daarnaast werd tussen 21 juli 2004 en 1 juni 2008 bij toepassing van de voorheen algemeen geldende plan-m.e.r.-regelgeving ook steeds nagegaan of aan de verplichtingen van de Europese plan-m.e.r.-richtlijn is voldaan. Artikel 3 lid 2 van deze richtlijn bepaalt dat een milieubeoordeling moet gemaakt worden van alle plannen en programma’s

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG. Artikel 3 lid 3 bepaalt dat voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's een milieubeoordeling alleen dan verplicht is wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben

Voor beide in art. 3 lid 2 van de plan-m.e.r.-richtlijn vermelde categorieën van plannen geldt een uitzonderingsbepaling bepaald in art. 3 lid 3 van diezelfde plan-m.e.r.-richtlijn met name voor plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van vermelde plannen en programma's. Dit betekent dat in tegenstelling tot de huidige van rechtswege planMERplicht op basis van het plan-m.e.r.-decreet zelfs voor plannen waarvoor een passende beoordeling vereist zou zijn, op grond van de plan-m.e.r.-richtlijn ook voor deze categorie van plannen de uitzonderingsmogelijkheid geldt. Het huidig plan-m.e.r.-decreet (voor RUP's in voege sinds 1 juni 2008) is bijgevolg op dit punt strenger dan de richtlijn maar zoals hierboven aangetoond is het huidig plan-m.e.r.-decreet voor voorliggend GRUP niet van toepassing. Noch het feit dat een passende beoordeling vereist zou zijn, noch het feit dat het plan kadervormend is voor het toekennen van een vergunning voor een project van de bijlagen, leiden er bij toepassing van de Europese plan-m.e.r.-richtlijn toe dat voorliggend GRUP van rechtswege plan-m.e.r.-plichtig zou zijn. Op planniveau is het duidelijk dat het aanduiden van de zone in overdruk en de herbestemming tot gebied voor gemeenschapsvoorzieningen slechts een kleine wijziging inhouden van het bestaande plan. Alleen wanneer deze kleine wijziging op zich aanzienlijke milieueffecten kan hebben is de opmaak van een milieubeoordeling vereist. Zoals hierboven geschetst kunnen de milieueffecten van de planwijziging niet meer inhouden dan de milieueffecten die te verwachten zijn naar aanleiding van het project dat door de planwijziging mogelijk wordt gemaakt, met name het aanleggen van de hoogspanningslijn. Nu zijn voor het project de milieueffecten ingeschat en gerapporteerd in het projectMER-ontheffingsdossier en heeft de dienst Mer het niet noodzakelijk geacht dat een projectMER werd opgesteld. Op basis van de beschikbare informatie is het voor de overheid voldoende duidelijk dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan teweegbrengen en is bijgevolg geen plan-MER vereist.

Onterecht wordt in de opmerkingen in het bezwaarschrift gesuggereerd dat art. 36ter van het decreet natuurbehoud stelt dat als een passende beoordeling vereist is, er ook een plan-MER of project-MER vereist is. Art. 36ter van het decreet natuurbehoud, zoals van toepassing voor de wijziging ten gevolge het decreet van 27 april 2007 (decreetswijziging die, zoals hierboven aangehaald, op voorliggend plan op grond van een overgangsbepaling niet van toepassing is) stipuleert echter alleen dat indien

een plan- of project-MER vereist is op grond van de betreffende wetgeving, de passende beoordeling moet geschieden in het kader van de milieueffectrapportage. Dit artikel omvat op zichzelf geen verplichting tot milieueffectrapportage maar verwijst daaromtrent naar de betreffende regelgeving. Zoals hierboven omstandig uiteengezet is op grond van de voor het GRUP geldende plan-m.e.r.-regelgeving geen aparte plan-MER vereist en werd ook reeds aan de project-m.e.r.-regelgeving in functie van het indienen van de nodige vergunningsaanvragen voldaan door de goedgekeurde ontheffing van projectMERplicht”.

3.9. Op 19 juni 2009 beslist de Vlaamse regering om de termijn voor de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan te verlengen met 60 dagen.

3.10. Op 2 september 2009 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies uit over het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

3.11. Bij het thans bestreden besluit van 2 oktober 2009 van de Vlaamse regering wordt het GRUP “Hoogspanningslijn Lillo-Zandvliet” definitief vastgesteld.

IV Ontvankelijkheid van het beroep

Belang

Standpunt van de partijen

4.1. In het verzoekschrift zet de verzoekende partij met betrekking tot haar belang uiteen wat volgt:

“6. Verzoekende partij is een Seveso-bedrijf dat in het plangebied ligt van het bestreden GRUP. De hoogspanningslijn voorzien in het GRUP zou over de bedrijfsterreinen en installaties van verzoekende partij lopen met alle gezondheids- en veiligheidsrisico's vanden.

Verzoekende partij heeft dan ook een evident belang bij haar vordering tot nietigverklaring van het bestreden GRUP”.

4.2. De tussenkomende partij werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid “wegens gemis aan belang” op, welke zij uiteenzet als volgt:

“II. Exceptie van onontvankelijkheid wegens gemis aan belang

1. Verzoekende partij vordert de nietigverklaring van het besluit d.d. 2 oktober 2009 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hoogspanningslijn Lillo-Zandvliet’.

Het door verzoekende partij aangevochten gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hoogspanningslijn Lillo-Zandvliet’ beoogt een vergunningsbasis te verschaffen, enerzijds, voor de aanleg van de hoogspanningslijn tussen de posten van Lillo en Zandvliet en, anderzijds, voor de aanpassingswerken aan deze posten (...).

Meer bepaald wordt het gebied rondom de posten dat benodigd is voor de uitbreiding van deze posten ingekleurd als gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften) en wordt in overdruk een gebied voor de hoogspanningsleiding (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften) vastgelegd.

2. Gelet op de locatie van de terreinen van de verzoekende partij ten opzichte van voormelde posten kan de verzoekende partij geen nadeel ondervinden van de uitbreiding van deze posten.

Uit het relaas van de verzoekende partij in het verzoekschrift tot nietigverklaring komt dit ook duidelijk tot uiting. De grieven van de verzoekende partij beperken zich tot de inplanting van de hoogspanningslijn. Het weze trouwens opgemerkt dat ten onrechte verzoekende partij een gezondheidsrisico aanvoert om haar belang te staven, nu zij als rechtspersoon uiteraard geen dergelijk risico kan lopen.

In dit verband dient trouwens opgemerkt te worden dat de wettigheidskritiek in de aangevoerde middelen louter verband houdt met het gebied voor de hoogspanningsleiding en geen uitstaans heeft met de bestemming van het gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen.

In de mate dat het verzoekschrift tot nietigverklaring ook gericht is tegen artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften, waarbij het betrokken gebied bestemd wordt als gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, is het onontvankelijk wegens de ontstentenis van belang in hoofde van de verzoekende partij.

3. Evenmin bezit de verzoekende partij over het rechtens vereiste belang om op te komen tegen het bestreden besluit in de mate dat daarmee in overdruk een gebied voor de aanleg van een hoogspanningsleiding wordt vastgelegd.

Ter hoogte van de site van de verzoekende partij wordt de hoogspanningsleiding slechts in overdruk aangebracht. Dit is neutraal ten aanzien van de in de grondkleur aangegeven bestemming industriegebied, zoals blijkt uit artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften. Om die reden kan de verzoekende partij geen nadeel ondervinden van het bestemmingsvoorschrift hoogspanningsleiding. De door de verzoekende partij aangevoerde gezondheids- en veiligheidsrisico's om haar belang te

schragen vloeien niet voort uit het vaststellingsbesluit, maar desgevallend uit de inplanting van de lijn op grond van een stedenbouwkundige vergunning.

Trouwens, de verzoekende partij beschikt over geen zakelijk recht met betrekking tot de terreinen waarop zich haar site bevindt, maar louter over een precair concessierecht. Dit betekent dan ook dat ten alle tijde aan dit concessierecht een einde kan gemaakt worden door de concessiegevende overheid, zijnde het gemeentelijk havenbedrijf. Dit zou onder meer kunnen met het oog op de inplanting van de hoogspanningslijn. Het gemeentelijk havenbedrijf heeft weliswaar een bezwaar ingediend in het kader van het openbaar onderzoek, doch daarin verzette zij zich niet als dusdanig tegen de bestemming als hoogspanningsleiding. Het gemeentelijk havenbedrijf vroeg enkel dat concrete afspraken zouden gemaakt worden met betrekking tot het voorkomen van interferenties met de naastgelegen installaties en het waarborgen van de veiligheid (...). De eigenaar van de terreinen ziet bijgevolg geen graten in de bestemming”.

4.3. In haar laatste memorie laat de tussenkomende partij nog gelden wat volgt:

“1. In het auditorsverslag wordt besloten tot de verwerping van de opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid.

Wat betreft het belang in hoofde van de verzoekende partij om op te komen tegen het bestreden besluit in de mate dat daarmee in overdruk een gebied voor de aanleg van een hoogspanningsleiding wordt vastgelegd, verwijst tussenkomende partij in antwoord op de argumentatie van de heer auditeur uitdrukkelijk naar haar uiteenzetting in haar memorie waarin ze volhardt.

Wat anderzijds het belang in hoofde van de verzoekende partij om op te komen tegen artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften betreft kan de heer auditeur niet gevolgd worden als zou de inplanting van de hoogspanningslijn en de aanpassingswerken aan de bestaande posten één geheel vormen, waardoor de verzoekende partij belang zou hebben bij een integrale vernietiging van het bestreden besluit.

Zoals aangegeven in de toelichtingsnota bij het GRUP is een bestemmingswijziging noodzakelijk om de voorziene werken aan de betrokken posten te realiseren. Om die reden worden de bestemmingen industriegebied, industriegebied met overdruk windmolenpark en groengebied op het gewest Antwerpen opgeheven en vervangen door de bestemming gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen. Zelfs zonder de aanleg van de hoogspanningslijn 380 kV Lillo-Zandvliet zal hierdoor tussenkomende (partij) in staat zijn om de benodigde aanpassingen aan de posten uit te voeren. De aanleg van de lijn en de aanpassingswerken aan de posten zijn dan ook niet onlosmakelijk verbonden. De herbestemming van de gronden ter hoogte van de posten biedt voor de tussenkomende partij de rechtsgrond om projecten uit te voeren aan deze posten die kaderen in haar wettelijke opdracht tot uitbreiding van het transmissienet.

Er is dan ook reden om in geval tot vernietiging zou besloten worden deze in ieder geval te beperken tot artikel 2 van het bestreden besluit. De handelingen vermeld onder artikel 1 van het bestreden besluit zijn trouwens niet MER-plichtig”.

Beoordeling

4.4. Het bestreden GRUP verleent de noodzakelijke planologische grondslag om de betrokken hoogspanningslijn te kunnen realiseren.

4.5. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verzoekende partij op een terrein waarover het in het RUP in overdruk opgenomen tracé voor de hoogspanningslijn loopt, een seveso-inrichting voor de op- en overslag van minerale oliën, chemicaliën en gassen, exploiteert. Hierdoor alleen reeds doet zij blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van het GRUP in de mate dat dit het betrokken tracé vaststelt (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften).

De argumentatie dat deze vestiging zou steunen op een “precair concessierecht” en dat de eigenaar van de gronden “geen graten ziet in de bestemming”, doet aan de voormelde vaststelling geen afbreuk.

4.6. Anderzijds verduidelijkt de verzoekende partij niet welk belang zij heeft bij de vernietiging van het GRUP in de mate dat dit ook het gebied rond de posten van Lillo en Zandvliet tot gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen bestemt (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften).

4.7. Het belang van de verzoekende partij is dan ook beperkt tot de vaststelling in het bestreden GRUP van het tracé van de hoogspanningslijn.

4.8. De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

V Onderzoek van het eerste middel

Eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

5.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.1.4., artikel 4.1.7., artikel 4.3.1. en artikel 4.3.3, § 3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), van artikel 2, §§ 2 en 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, van artikel 3.1. en artikel 3.2., artikel 5, artikel 6 en artikel 13 van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht, en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet,

“Doordat, het bestreden besluit het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hoogspanningslijn Lillo-Zandvliet’ definitief heeft vastgesteld zonder dat er eerst een milieueffectbeoordeling is gebeurd op planniveau of op projectniveau, en dus zonder dat de bevoegde overheid volledig werd geïnformeerd over de negatieve milieueffecten (o.a. gezondheidsrisico's) die worden veroorzaakt door de uitvoering van het plan en over mogelijke minder belastende alternatieve tracés voor de hoogspanningsleiding;

Dat verzoekende partij in haar omstandig gemotiveerde bezwaarschrift in het kader van het openbaar onderzoek had aangetoond dat er eerst een plan-MER minstens een project-MER diende uitgevoerd te worden vooraleer het plan definitief kan worden vastgesteld;

Dat in het bestreden besluit wordt overwogen dat er geen plan-MER diende opgesteld te worden aangezien de plenaire vergadering heeft plaatsgevonden vóór 1 juni 2008 en dat er een ontheffing werd verkregen voor het opmaken van (een) project-MER; dat in het bestreden besluit hieromtrent het volgende werd overwogen;

‘Overwegende dat de wijziging van het decreet algemene bepalingen milieubeleid van 2002 geen specifieke procedureregels bevatte voor de plan-MER; dat de plenaire vergadering over het voorontwerp van

dit ruimtelijk uitvoeringsplan plaatsvond vóór 1 juni 2008 zodat de bepalingen van artikel 4.2.4., §1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken bijgevolg van toepassing zijn; dat er op 12 februari 2008 een ontheffing werd verkregen voor het opmaken van een project-MER; dat de Vlaamse regering op 7 november 2008 het ontwerp GRUP voorlopig heeft vastgesteld; dat deze beslissing betekent dat de Vlaamse Regering van oordeel is dat het RUP voldoet aan de voorwaarden om voorlopig vastgesteld te kunnen worden, met inbegrip van de verplichtingen inzake planmilieueffectrapportage;

(...)

Overwegende dat een bezwaarindiener stelt dat een plan-MER en een ruimtelijk veiligheidsrapport diende te worden opgemaakt; dat door het ontbreken hiervan er onvoldoende onderzoek is gebeurd naar de gezondheids- en veiligheidsrisico's en er geen ernstig onderzoek is gedaan naar een alternatief tracé; (...) dat door te voldoen aan de project-m.e.r.-regelgeving er voor dit plan ook indirect is voldaan aan de voor dit plan geldende plan-m.e.r.-regelgeving aangezien de te verwachten effecten van het plan niet meer kunnen zijn dan deze van het project dat door het plan mogelijk wordt gemaakt; (...)'

Terwijl,

Eerste onderdeel, er op grond van artikel 3.2 van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen of programma's, dat rechtstreekse werking heeft in de Belgische interne rechtsorde, wel degelijk een plan-MER diende opgesteld te worden waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van de redelijke alternatieven worden bepaald, beschreven en beoordeeld;

Dat volgens artikel 3.2 van Richtlijn 2001 /42/EG een milieubeoordeling wordt gemaakt van alle plannen en programma's:

- a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of,
- b) waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG;

Dat het in casu onmiskenbaar een plan betreft dat in toepassing van artikel 3.2, a) van de genoemde Richtlijn onderworpen moet worden aan een milieubeoordeling op planniveau; dat het immers een plan betreft met betrekking tot energie en ruimtelijke ordening dat het kader vormt voor de toekenning van een stedenbouwkundige vergunning voor een in bijlage II bij Richtlijn 85/337/EEG opgesomd project, meer in het bijzonder een industriële installatie voor het transport van elektrische energie via bovengrondse leidingen in de zin van rubriek 3.b) van bijlage II;

Dat de omstandigheid dat er klaarblijkelijk door de Dienst Milieueffectrapportage een ontheffing werd verleend van de verplichting om een project-MER op te stellen, geen afbreuk doet aan de vaststelling dat er op plan-niveau een MER diende opgesteld te worden op grond van de rechtstreeks werkende bepalingen van de Richtlijn 2001/42/EEG; dat artikel 3.2, a) van Richtlijn 2001/42/EG duidelijk stelt dat een plan in het domein van energie dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlage I of II van Richtlijn 85/337/EEG onderworpen moet worden aan milieubeoordeling, dit dus ongeacht of er op grond van de nationale wetgeving een ontheffing werd verleend voor het project opgesomd in bijlage II; dat een ontheffing van de verplichting om een project-MER op te maken, dus niet meteen een ontheffing inhoudt van de verplichting om een MER op planniveau op te maken; dat in de rechtsleer wordt bevestigd dat het niet nodig is om na te gaan of de in bijlage II genoemde projecten een milieubeoordeling vereisen; dat het volstaat dat de projecten vallen onder hetzij de categorieën die in bijlage I hetzij die welke in bijlage II van de Richtlijn 85/337/EEG worden opgesomd (...);

Dat de bewering in het bestreden besluit dat, door te voldoen aan de projectMER-regelgeving, er 'indirect' (sic) wordt voldaan aan de plan-MER-regelgeving omdat de effecten van het plan niet meer kunnen zijn dan van het project, uiteraard niet opgaat; dat de normatieve delen van het GRUP (stedenbouwkundige voorschriften en grafisch plan) niet louter beperkt zijn tot het type van hoogspanningsleiding van 380 kV dat door Elia werd aangevraagd maar ook de vergunning van andere 'hoogspanningsleidingen' faciliteert; dat daarenboven de aanduiding in overdruk van de hoogspanningsleiding in het GRUP slechts 'symbolisch' (sic) is, zodat op het eerste gezicht niet uitgesloten is dat er ook een vergunning verleend kan worden voor een luchtlijn die een ander tracé volgt; dat de milieueffecten die door de uitvoering van het plan kunnen veroorzaakt worden dus niet zonder meer gelijkgesteld mogen worden met de milieueffecten die worden veroorzaakt door de uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning die gebeurlijk aan Elia zal worden verleend na vaststelling van het bestreden GRUP;

Dat daarenboven er in casu niet eens voldaan werd aan de project-MERregelgeving aangezien er ten onrechte een ontheffing werd verleend van de verplichting om voorafgaandelijk aan de afgifte van de vergunning voor hoogspanningsleiding een project-MER op te stellen (...);

Dat het daarenboven gaat om een plan dat in toepassing van artikel 3.2, b) van Richtlijn 2001/42/EG onderworpen moet worden aan een milieubeoordeling gelet op de mogelijke effecten op een speciale beschermingszone (SBZ) aangeduid in het kader van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn; dat uit de ontheffingsaanvraag MER (...) blijkt dat een groot deel van het projectgebied nabij een SBZ-H en SBZ-V gelegen is, en een aantal masten (P8, P9 en P10) zelfs in een SBZ-V worden ingeplant; dat uit de ontheffingsaanvraag zwart op wit blijkt dat de geplande werkzaamheden een negatief effect hebben op de aanwezige avifauna; dat er in toepassing van de Habitat- en Vogelrichtlijn (zoals omgezet door artikel 36ter van het natuurbehoudsdecreet) dus een 'passende beoordeling' gemaakt moet worden; dat het plan zodoende onder toepassing van artikel 3.2, b) van

Richtlijn 2001/42/EG van rechtswege onderworpen is aan een milieubeoordeling (...);

Dat deze 2 subcategorieën van plannen en programma's die verplicht moeten onderworpen worden aan een milieubeoordelingsprocedure op onweerlegbare wijze vermoed worden aanzienlijke milieueffecten te zullen hebben; dat de lidstaten voor deze plannen en programma's niet zelf kunnen bepalen of deze aanzienlijke effecten zullen hebben aangezien de Richtlijn 2001 /42/EG er automatisch van uitgaat dat deze die effecten hebben (...);

Dat deze Richtlijn 2001 /42/EG op onvolledige wijze werd omgezet in de interne Belgische rechtsorde en dat de omzettingstermijn reeds sedert geruime tijd is verstreken; dat volgens artikel 13 van de genoemde Richtlijn de omzetting diende te gebeuren vóór 21 juli 2004; dat er slechts bij besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's uitvoering werd gegeven aan Hoofdstuk II van Titel IV van het DABM betreffende de plan-MER; dat dit besluit volgens artikel 14 in werking treedt op 1 december 2007; dat er voor ruimtelijke uitvoeringsplannen evenwel een overgangsregeling werd ingevoerd bij artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken; dat voornoemde plan-MER-reglementering zodoende slechts van toepassing is op ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de plenaire vergadering werd gehouden na 1 juni 2008; dat het zodoende vaststaat dat de genoemde Richtlijn 2001/42/EG op onvolledige wijze werd omgezet;

Dat Uw Raad reeds heeft geoordeeld dat de verplichting die artikel 3.2 van Richtlijn aan de lidstaten oplegt om plannen binnen bepaalde beleidsdomeinen (zoals energie) die het kader vormen voor de afgifte van principieel MER-plichtige projecten ook zelf te onderwerpen aan een milieubeoordeling, voldoende duidelijk is en nauwkeurig om te kunnen aannemen dat deze bepaling directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde (...); dat hetzelfde mutatis mutandis geldt voor de verplichting om een plan waarvoor een 'passende beoordeling' is vereist uit hoofde van de Habitat- en Vogelrichtlijn vereist is, aan een milieubeoordeling te onderwerpen;

Dat er voor het desbetreffende GRUP dus een verplichting bestond om een planMER op te stellen; dat de definitieve vaststelling van het GRUP dus genomen werd met schending van artikel 3.2, artikel 5, artikel 6, artikel 8 en artikel 13 van de Richtlijn 2001/42/EG;

Dat de in het bestreden besluit opgegeven motieven m.b.t. het bezwaar van verzoekende partij over het ontbreken van een plan-MER in rechte noch in feite aanvaardbaar zijn en de bestreden beslissing niet kunnen dragen; dat het bestreden besluit werd genomen met schending van de materiële motiveringsplicht; dat tevens het zorgvuldigheidsbeginsel werd geschonden aangezien de bestreden beslissing bij gebrek aan een plan-MER niet zorgvuldig werd voorbereid en er geen zorgvuldige afweging van alle belangen (inclusief het milieubelang) heeft plaatsgevonden”.

5.2.

De verwerende partij repliceert:

“Het standpunt van verzoekende partij, zoals reeds weergegeven in het bezwaarschrift tijdens het openbaar onderzoek, komt erop neer dat voor het GRUP ‘Hoogspanningsleiding Lillo - Zandvliet’ een plan-MER nodig was.

De plan-MER wordt geregeld in hoofdstuk II van titel IV DABM, zoals gewijzigd bij decreet van 27 april 2007. Dit decreet werd verder uitgevoerd in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectenrapportage over plannen en programma’s.

Het plan-MER-decreet van 27 april 2007 voerde een nieuwe plan-MER-regelgeving in.

Artikel 49 van het Decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken (BS 19 juni 2007) voorziet evenwel wat de toepassing van de plan-MER betreft, in een overgangsbepaling.

‘Hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepaling inzake milieubeleid, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007, is 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’.

Concreet betekent dit dat de bepalingen van het decreet van 27 april 2007 slechts van toepassing zijn in zoverre de plenaire vergadering plaats vond na 1 juni 2008.

Dit heeft tot gevolg dat, wanneer de plenaire vergadering, zoals in casu, vóór 1 juni 2008 plaatsvond, de voorheen algemene geldende plan-MER-regelgeving, geregeld in titel IV DABM zoals ingevoerd bij decreet van 18 december 2002, van toepassing is.

Artikel 4.2.2 § 5 van het Decreet van 18 december 2002 bepaalt dat voldaan is aan het hoofdstuk II omtrent de milieueffectrapportage over de plannen en programma’s indien het voorafgaande planningsproces beantwoordt aan de in artikel 4.1.4 § 2 bedoelde essentiële kenmerken. Deze kenmerken zijn de volgende :

1° De systematische en wetenschappelijke verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en dier, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;

2° De kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie;

3° De actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie.

Door de Dienst MER werd vastgesteld dat het thans bestreden GRUP voldoet aan deze essentiële kenmerken van art. 4.1.4. § 2 van het Decreet van 18 december 2002.

De Dienst MER stelt in haar schrijven van 18 juni 2009 dat daarnaast tussen 21 juli 2004 (datum van omzetting van de SEA-richtlijn) en 1 juni 2008 (zie overgangsbepaling decreet van 25 mei 2007) bij toepassing van de voorheen algemeen geldende plan-MER-regelgeving ook steeds wordt

nagegaan of aan de verplichtingen van de Europese plan-MER-regelgeving is voldaan.

‘Voor bij de in artikel 3 lid 2 van de plan-MER-richtlijn vermelde categorieën van plannen geldt een uitzonderingsbepaling bepaal(d) in artikel 3 lid 3 van dezelfde planMER-richtlijn met name voor plannen en programma’s die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van voormelde plannen en programma’s. Dit betekent dat in tegenstelling tot de huidige van rechtswege plan-MER-plicht op basis van het plan-MER-decreet zelfs voor plannen waarvoor een passende beoordeling vereist zou zijn, op grond van de plan-MER-richtlijn ook voor deze categorie van plannen de uitzonderingsmogelijkheid geldt. Het huidige plan-MERdecreet (voor RUP ’s in voege sinds 1 juni 2008) is bijgevolg op dit punt strenger dan de richtlijn maar zoals hierboven aangetoond is het huidige plan-MER-decreet voor voorliggend GRUP niet van toepassing. Noch het feit dat een passende beoordeling vereist zou zijn, noch het feit dat (het) plan kadervormend is voor het toekennen van een vergunning voor een project van de bijlagen, leiden (er) bij toepassing van de Europese plan-MER-richtlijn toe dat voorliggend GRUP van rechtswege plan-MER-plichtig zou zijn. Op planniveau is het duidelijk dat het aanduiden van de zone in overdruk en de herbestemming tot gebied voor gemeenschapsvoorzieningen slechts een kleine wijziging inhouden van het bestaande plan. Alleen wanneer deze kleine wijziging op zich aanzienlijke milieueffecten kan hebben is de opmaak van een milieubeoordeling vereist. Zoals hierboven geschetst kunnen de milieueffecten van de planwijziging niet meer inhouden dan de milieueffecten die te verwachten zijn naar aanleiding van het project dat door de planwijziging mogelijk wordt gemaakt, met name het aanleggen van de hoogspanningslijn. Nu zijn voor het project de milieueffecten ingeschat en gerapporteerd in het project MER-ontheffingsdossier en heeft de dienst MER het niet noodzakelijk geacht dat een project MER werd opgesteld. Op basis van de beschikbare informatie is het voor de overheid voldoende duidelijk dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan teweegbrengen en is bijgevolg geen plan-MER vereist.’ (brief Dienst MER dd. 18 juni 2009).

De Dienst MER onderschrijft dat door te voldoen aan de project-MER-regelgeving voor dit plan indirect ook voldaan is aan de voor dit plan geldende plan-MER-regelgeving aangezien de te verwachten effecten van het plan niet meer kunnen zijn dan deze van het project dat door het plan wordt mogelijk gemaakt. De voor dit GRUP geldende planMER-regelgeving vereist dus niet expliciet dat een apart plan-MER als afzonderlijk document wordt opgesteld volgens een aparte procedure wanneer reeds aan de essentiële elementen van het milieueffectenrapportage voldaan is, wat hier het geval is voor het voorhanden zijn van de noodzakelijke en door de Dienst MER gecontroleerde informatie met betrekking tot de te verwachten milieueffecten in het project MERontheffingsdossier.

De herhaling van het bezwaar van verzoekende partij dat art. 36 ter van het Decreet Natuurbehoud stelt dat als een passende beoordeling vereist is

er ook een plan-MER of project-MER vereist is, wordt als onjuist afgewezen.

‘Art. 36 ter van het decreet natuurbewoud, zoals van toepassing voor de wijziging ten gevolge het decreet van 27 april 2007 (decreetswijziging die, zoals hierboven aangehaald, op voorliggend plan op grond van een overgangsbepaling niet van toepassing is) stipuleert echter alleen dat indien een plan- of project-MER vereist is op grond van de betreffende wetgeving (...) de passende beoordeling moet geschieden in het kader van de milieueffectrapportage. Dit artikel omvat op zichzelf geen verplichting tot milieueffectrapportage maar verwijst daaromtrent naar de betreffende regelgeving. Zoals hierboven omstandig uiteengezet is op grond van de voor het GRUP geldende plan-m.e.r.-regelgeving geen aparte plan-MER vereist en werd ook reeds aan de project-m.e.r.-regelgeving in functie van het indienen van de nodige vergunningsaanvragen voldaan door de goedgekeurde ontheffing van het projectMERplicht.’ (...).

In navolging van het advies en standpunt van de Dienst MER, wordt in het bestreden besluit terecht gesteld dat de verzamelde informatie volstaat. Het doel van de milieueffectenrapportageprocedures, met name de overheid in staat stellen een geïnformeerde beslissing te kunnen nemen, werd bereikt.

Volgens constante rechtspraak van uw Raad is de Raad van State onbevoegd om zich in de plaats te stellen van de Dienst MER bij de gemaakte beoordeling. Enkel een kennelijke onredelijke beoordeling kan worden gesanctioneerd (...).

Het eerste onderdeel is dan ook volkomen ongegrond”.

5.3. De tussenkomende partij laat gelden wat volgt:

“1. De verwerende partij heeft in overeenstemming met de toepasselijke reglementering beslist dat geen plan-MER nodig was in het kader van de opmaak van het GRUP.

De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld bij hoofdstuk II van titel IV van het DABM, zoals vervangen bij decreet van 27 april 2007. Op grond van artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken is dit hoofdstuk II, zoals vervangen bij 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’. 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. Dit betekent dat de nieuwe regels slechts van toepassing zijn op ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de plenaire vergadering plaatsvond na 31 mei 2008. Aangezien in casu de plenaire vergadering plaatsvond op 29 mei 2008, zijn de nieuwe regels niet van toepassing.

Dit betekent dat de bepalingen van het decreet van 5 april 1995, zoals die golden voor de wijzigingen bij decreet van 27 april 2007 van toepassing zijn. Deze bepalingen luiden onder meer:

‘Artikel 4.2.1.

Voorgenomen plannen en programma’s worden, alvorens ze kunnen worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

artikel 4.2.2.

§ 1. De Vlaamse regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, de plannen en programma’s aan die worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage.

§ 2. De Vlaamse regering beslist geval per geval en aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, of andere plannen en programma’s dan die vermeld in §§ 1 en 3 al dan niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage omdat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

§ 3. De Vlaamse regering wijst de plannen en programma’s aan die niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage omdat de desbetreffende besluitvormingsprocedure de in artikel 4.1.4, § 2, opgesomde essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage heeft.’

Bij gebreke van bepaling van het toepassingsgebied van de plan-MER-plicht overeenkomstig artikel 4.2.2. § 1 en § 3, dient overeenkomstig artikel 4.2.2., § 2 deze plan-MER-plicht geval per geval bepaald te worden. Er is een plan-MER-plicht wanneer de overheid vaststelt dat het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Artikel 4.2.2., § 2 is als dusdanig de omzetting van artikel 3, lid 3 van de richtlijn 2001/42/EG.

De voorgaande werkwijze werd onderschreven door de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het kader van de adviesverlening over het ontwerp van vaststellingsbesluit van het GRUP ‘Hoogspanningslijn Lillo-Zandvliet’ (...). Dit advies heeft de verwerende partij er toe gebracht in de aanhef van het vaststellingsbesluit te verwijzen naar het DABM (...).

2. Uit het vaststellingsbesluit en de stukken van het dossier blijkt dat de verwerende partij van oordeel is dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten heeft.

Zo wordt in het vaststellingsbesluit gesteld dat ‘in het ontheffingsdossier van de projectMERplicht de milieueffecten werden onderzocht waarbij ook een analyse m.b.t. het VEN is opgenomen; dat daarin wordt geoordeeld dat de aan het VEN aangebrachte schade herstelbaar is en sowieso zeer klein wanneer gewerkt wordt volgens de vooropgestelde uitvoeringsprincipes’ en dat ‘door te voldoen aan de project-m.e.r.-regelgeving er voor dit plan ook indirect is voldaan aan de voor dit plan geldende m.e.r.-regelgeving aangezien de te verwachten effecten van het plan niet meer kunnen zijn dan deze van het project dat door het plan wordt mogelijk gemaakt’ (...).

In de toelichtingsnota wordt nog bepaald dat ‘het project (...) bepaalde negatieve impact (zal) hebben op vogels en mogelijk vleermuizen, maar deze impact zal op basis van de beschikbare gegevens niet significant zijn’ (...).

Dat een beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten heeft plaatsgevonden wordt trouwens uitdrukkelijk bevestigd in het schrijven van 18 juni 2009 van de dienst milieueffectrapportering (...). Daarin wordt immers besloten dat 'de te verwachten milieueffecten van dit GRUP immers niet meer (kunnen) zijn dan de te verwachten milieueffecten van het project zelf m.n. het aanleggen van en exploiteren van de hoogspanningslijn. Wat het project betreft, werd de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten effecten gedaan en gerapporteerd via een 'verzoek tot ontheffing van de projectMERplicht' dat door de dienst Mer werd aanvaard.', dat 'door te voldoen aan de project-m.e.r.- regelgeving er voor dit plan ook indirect is voldaan aan de voor dit plan geldende m.e.r.-regelgeving aangezien de te verwachten effecten van het plan niet meer kunnen zijn dan deze van het project dat door het plan wordt mogelijk gemaakt' en dat '(z)oals hierboven geschetst de milieueffecten van de planwijziging niet meer (kunnen) inhouden dan de milieueffecten die te verwachten zijn naar aanleiding van het project dat door de planwijziging mogelijk wordt gemaakt, met name het aanleggen van de hoogspanningslijn.'

Op grond van het voorgaande komt de dienst milieueffectrapportering tot het besluit: 'Op basis van de beschikbare informatie is het voor de overheid voldoende duidelijk dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan teweegbrengen en is bijgevolg geen plan-MER vereist.'

3. In dat verband is het ook nuttig te verwijzen naar het standpunt van de dienst milieueffectrapportering omtrent het bezwaar van de verzoekende partij over de beslissing tot het ontheffen van de project-MER-plicht. Overeenkomstig artikel 4.3.3., § 3 DABM kan ingegaan worden op een verzoek tot ontheffing van de project-MER-plicht, indien de dienst milieueffectrapportering oordeelt dat (onder meer) een toetsing aan de criteria van bijlage II uitwijst dat het voorgenomen project geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en een project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Dit betekent derhalve dat ook in het kader van de beoordeling van een verzoek tot ontheffing van de project-MER-plicht het al dan niet aanwezig zijn van aanzienlijke milieueffecten bepalend is.

4. Zoals hierna bij het tweede onderdeel aangetoond zal worden heeft de verwerende partij op goede gronden geoordeeld dat een ontheffing kon verleend worden. Dit betekent dan ook dat zij evengoed op goede gronden geoordeeld heeft dat er zich geen aanzienlijke milieueffecten voordoen bij de aanleg van de hoogspanningslijn. De dienst milieurapportering stelt in haar schrijven van 18 juni 2009 dan ook terecht: 'Bijgevolg heeft dienst Mer geoordeeld dat het opstellen van een projectMER geen meerwaarde zou hebben voor de besluitvorming aangezien het (in 2de instantie) ingediende verzoek voldoende informatie bevatte m.b.t. de mogelijke milieueffecten (incl. gezondheid) en dat het opstellen van een projectMER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten m.b.t. het voorliggende project'.

5. Uit het voorgaande volgt dan ook dat wel degelijk een beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten in het licht van de plan-MER-plicht is geschied en dat geenszins, zoals de verzoekende partij doet uitschijnen, de ontheffing van de project-MER-plicht door de verwerende partij is

aangegrepen om te besluiten tot de ontheffing van de plan-MERplicht. De dienst MER is overgegaan tot een beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten in het licht van de beoordeling van de plan-MER-plicht, zij het dat zij daarvoor beroep heeft gedaan op de beschikbare informatie uit het ontheffingsdossier van de project-MER-plicht. Geen enkele decretale of reglementaire bepaling verzet zich evenwel hiertegen.

(6). In dit verband trekt de verzoekende partij volkomen ten onrechte het argument van de verzoekende partij dat ‘door te voldoen aan de project-m.e.r.-regelgeving er voor dit plan ook indirect is voldaan aan de voor dit plan geldende m.e.r.-regelgeving aangezien de te verwachten effecten van het plan niet meer kunnen zijn dan deze van het project dat door het plan wordt mogelijk gemaakt’, in twijfel.

De verzoekende partij houdt voor dat het plan meer toelaat dan de concreet geplande 380 kV-luchtlijn. Daartoe beroept de verzoekende partij zich enerzijds op het bestemmingsvoorschrift van artikel 1 op grond waarvan in het gebied bestemd voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor het aanbieden van deze specifieke gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen zijn toegelaten. Anderzijds doet zij gelden dat een zwaardere luchtlijn zou zijn toegelaten en dat zelfs de inplanting op een andere locatie mogelijk zou zijn aangezien deze lijn in overdruk en volgens de verzoekende partij slechts symbolisch wordt aangeduid.

De werken en handelingen die overeenkomstig het bestemmingsvoorschrift van artikel 1 voor vergunning in aanmerking kunnen komen, zijn niet MER-plichtig. Het gaat immers niet om een project opgesomd in bijlage I of bijlage II van de richtlijn 85/337/EG. In punt 3, b) van bijlage II van deze richtlijn is enkel sprake van het transport van elektrische energie via bovengrondse leidingen. De te verwachten effecten van de werken en handelingen vallend onder het bestemmingsvoorschrift van artikel 1 dienen dan ook niet beoordeeld te worden.

Evenmin is de aanduiding van de lijn op het plan louter symbolisch. Een vergunning voor de aanleg van dergelijke lijn kan slechts afgegeven worden wanneer het aangegeven tracé gevolgd wordt (...). Van een zwaardere luchtlijn kan evenmin sprake zijn, nu in het Belgische hoogspanningsnet dat door de tussenkomende partij wordt uitgebraat, het maximale spanningsniveau 380 kV betreft. In dit verband kan onder meer verwezen worden naar de bijlagen bij het koninklijk besluit van 19 december 2002 houdende een technisch reglement voor het beheer van het transmissienet van elektriciteit en de toegang ertoe waarin sprake is van een maximaal spanningsniveau van 380 kV (...).

7. De door de dienst MER gehanteerde werkwijze vindt daarenboven steun in artikel 4.2.2., § 5 DABM. De dienst MER stelt daaromtrent in haar schrijven van 18 juni 2009 het volgende:

‘Eén van de belangrijkste vragen in het OTSA-bezwaarschrift is: was er voor het RUP Hoogspanningsleiding Lillo-Zandvliet een plan/MER nodig zoals bedoeld in het 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

36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbewoud en het natuurlijk milieu (verder het plan-m.e.r.-decreet genoemd).

Het plan-m.e.r.-decreet van 27 april 2007 voerde een nieuwe plan-m.e.r.-regelgeving in. Met betrekking tot ruimtelijke uitvoeringsplannen werd echter in een overgangsregeling voorzien via art. 49 in het Decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken. Deze bepaalt dat wanneer de plenaire vergadering, zoals in casu, voor 1 juni 2008 plaatsvond, de voorheen algemeen geldende plan-m.e.r.-regelgeving van toepassing is. Deze werd geregeld in titel IV DABM zoals ingevoerd bij decreet van 18 december 2002 (verder het MERNR-decreet genoemd).

Aangezien de Vlaamse Regering geen lijsten heeft vastgelegd zoals vermeld in artikel 4.2.2. §1 en § 3 van het MER/VR-decreet, zoals ingevoerd op 18 december 2002 en zoals het in werking is getreden op 21 juli 2004 konden deze bepalingen niet volledig worden toegepast. In de praktijk werd wel vanaf 21 juli 2004 beroep gedaan op art. 3 lid 2 van de plan-m.e.r.-richtlijn 2001/42/EG om te bepalen voor welke plannen een milieubeoordeling noodzakelijk is (...). Ook werd er sinds 21 juli 2004 beroep gedaan op art. 4.2.2. § 5 MERNR-decreet dat bepaalt dat voldaan is aan het hoofdstuk II omtrent 'milieueffectrapportage over plannen en programma's' indien het voorafgaande planningsproces beantwoordt aan de in artikel 4.1.4, § 2, bedoelde essentiële kenmerken. Deze kenmerken zijn de volgende: 1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren; 2° de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie; 3° de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie.

Voor voorliggend GRUP voldoet het voorafgaande proces aan deze essentiële kenmerken van artikel 4.1.4 § 2 MERNR-decreet. De te verwachten milieueffecten van dit GRUP kunnen immers niet meer zijn dan de te verwachten milieueffecten van het project zelf m.n. het aanleggen en exploiteren van een hoogspanningslijn. Wat het project betreft, werd de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten effecten gedaan en gerapporteerd via een 'verzoek tot ontheffing van de projectMERplicht' dat door de dienst Mer werd aanvaard. De dienst Mer heeft de verzamelde informatie beoordeeld en voldoende bevonden waardoor is voldaan aan de kwaliteitscontrole zoals bedoeld in punt 2°. Het ontheffingsdossier is openbaar en het besluit van deze ontheffing was toegevoegd aan de documenten die ter beschikking waren tijdens het openbaar onderzoek van het voorontwerp-RUP. Door te voldoen aan de project-m.e.r.-regelgeving

is voor dit plan indirect ook voldaan aan de voor dit plan geldende plan-m.e.r.-regelgeving aangezien de te verwachten effecten van het plan niet meer kunnen zijn dan deze van het project dat door het plan wordt mogelijk gemaakt. De voor dit GRUP geldende plan-m.e.r.-regelgeving vereist dus niet expliciet dat een apart plan MER als afzonderlijk document wordt opgesteld volgens een aparte procedure wanneer reeds aan de essentiële elementen van milieueffectrapportage voldaan is, wat hier het geval is door het voorhanden zijn van de noodzakelijke en door de dienst Mer gecontroleerde informatie met betrekking tot de te verwachten milieueffecten in het projectMER-ontheffingsdossier. Het doel van de milieueffectrapportageprocedures, met name de overheid in staat stellen een geïnformeerde beslissing te kunnen nemen, werd bereikt.'

Terecht stelt de dienst MER dat het voorgaande planningsproces aan de essentiële kenmerken van artikel 4.1.4., § 2 DABM voldoet en dat bijgevolg het doel van de milieueffectrapportage, met name de overheid in staat stellen een geïnformeerde beslissing te kunnen nemen, werd bereikt.

8. Tenslotte voldoet de door de dienst MER gehanteerde werkwijze ook aan de verplichtingen voortvloeiend uit de richtlijn 2001/42/EG.

De naleving van deze verplichtingen werd als volgt bevestigd door de dienst MER in haar schrijven van 18 juni 2009:

'Daarnaast werd tussen 21 juli 2004 en 1 juni 2008 bij toepassing van de voorheen algemeen geldende plan-m.e.r.-regelgeving ook steeds nagegaan of aan de verplichtingen van de Europese plan-m.e.r.-richtlijn is voldaan. Artikel 3 lid 2 van deze richtlijn bepaalt dat een milieubeoordeling moet gemaakt worden van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG. Artikel 3 bepaalt dat voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's een milieubeoordeling alleen dan verplicht is wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Voor beide in art. 3 lid 2 van de plan-m.e.r.-richtlijn vermelde categorieën geldt een uitzonderingsbepaling bepaald in art. 3 lid 3 van diezelfde plan-m.e.r.-richtlijn met name voor plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van vermelde plannen en programma's. Dit betekent dat in tegenstelling tot de huidige van rechtswege planMERplicht op basis van het plan-m.e.r.-decreet zelfs voor plannen waarvoor een passende beoordeling vereist zou zijn, op grond van de plan-m.e.r.-richtlijn ook voor deze categorie van

plannen de uitzonderingsmogelijkheid geldt. Het huidige plan-m.e.r.-decreet (voor RUP's in voege sinds 1 juni 2008) is bijgevolg op dit punt strenger dan de richtlijn maar zoals hierboven aangetoond is het huidige plan-m.e.r.-decreet voor voorliggend GRUP niet van toepassing. Noch het feit dat een passende beoordeling vereist zou zijn, noch het feit dat het plan kadervormend is voor het toekennen van een vergunning voor een project van de bijlagen, leiden er bij toepassing van de Europese plan-m.e.r.-richtlijn toe dat voorliggend GRUP van rechtswege plan-m.e.r.-plichtig zou zijn. Op planniveau is het duidelijk dat het aanduiden van de zone in overdruk en de herbestemming tot gebied voor gemeenschapsvoorzieningen slechts een kleine wijziging inhouden van het bestaande plan. Alleen wanneer deze kleine wijziging op zich aanzienlijke milieueffecten kan hebben is de opmaak van een milieubeoordeling vereist. Zoals hierboven geschetst kunnen de milieueffecten van de planwijziging niet meer inhouden dan de milieueffecten die te verwachten zijn naar aanleiding van het project dat door de planwijziging mogelijk wordt gemaakt, met name het aanleggen van de hoogspanningslijn. Nu zijn voor het project de milieueffecten ingeschat en gerapporteerd in het projectMERontheffingsdossier en heeft de dienst Mer het niet noodzakelijk geacht dat een projectMER werd opgesteld. Op basis van de beschikbare informatie is het voor de overheid voldoende duidelijk dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan teweegbrengen en is bijgevolg geen plan-MER vereist.

Onterecht wordt in de opmerkingen in het bezwaarschrift gesuggereerd dat art. 36ter van het decreet natuurbehoud stelt dat als een passende beoordeling vereist is, er ook een plan-MER of project-MER vereist is. Art. 36ter van het decreet natuurbehoud, zoals van toepassing voor de wijziging ten gevolge het decreet van 27 april 2007 (decreetswijziging die, zoals hierboven aangehaald, op voorliggend plan op grond van een overgangsbepaling niet van toepassing is) stipuleert echter alleen dat indien een plan- of project-MER vereist is op grond van de betreffende wetgeving, de passende beoordeling moet geschieden in het kader van de milieueffectrapportage. Dit artikel omvat op zichzelf geen verplichting tot milieueffectrapportage maar verwijst daaromtrent naar de betreffende regelgeving. Zoals hierboven omstandig uiteengezet is op grond van de voor het GRUP geldende plan-m.e.r.-regelgeving geen aparte plan-MER vereist en werd ook reeds aan de project-m.e.r.-regelgeving in functie van het indienen van de nodige vergunningsaanvragen voldaan door de goedgekeurde ontheffing van projectMERplicht'

9. De argumentatie van de verzoekende partij gaat voorbij aan het voorgaande. Meer bepaald vertrekt de verzoekende partij ten onrechte van de veronderstelling dat in de gevallen voorzien in artikel 3, lid 2 van de richtlijn 2001/42/EG steeds van rechtswege een plan-MER-plicht zou bestaan. Dit is niet correct om de volgende redenen.

Artikel 3, lid 2 van de richtlijn 2001/42/EG luidt als volgt

‘Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma’s

- a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of
- b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG.' (...)

Artikel 3, lid 3 van de richtlijn 2001/42/EG bepaalt:

‘Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma’s die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma’s is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.’

Uit het voorgaande volgt dat voor de in artikel 3, lid 2 van de richtlijn 2001/42/EG bedoelde plannen en programma’s in principe van rechtswege een plan-MER-plicht geldt.

Deze principiële plan-MER-plicht geldt evenwel niet, wanneer het gaat om plannen en programma’s die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen aan de plannen en programma’s bedoeld in lid 2 van artikel 3. Voor deze plannen en programma’s geldt in eerste instantie enkel een screeningsplicht. Op grond van deze screeningsplicht dient de overheid na te gaan of de plannen en programma’s aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Enkel wanneer het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben, geldt de plan-MER-verplichting. In het andere geval is er geen plan-MER-plicht (...).

Het weze verduidelijkt dat beide gevallen van artikel 3, lid 2 van de richtlijn 2001/42/EG (dus zowel de plannen en programma’s met betrekking tot bepaalde domeinen en die het kader vormen voor de toekenning van vergunningen aan project-MER-plichtige projecten als voor plannen en programma’s waarvoor een passende beoordeling vereist is) aan deze screeningsplicht kunnen onderworpen worden wanneer het gaat om plannen en programma’s die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen. De verzoekende partij doet dan ook ten onrechte uitschijnen dat dit niet zou gelden voor de plannen en programma’s waarvoor een passende beoordeling vereist is. Trouwens, voor de plannen en programma’s waarvoor een passende beoordeling vereist (is), dient ook in eerste instantie een onderzoek van de aanzienlijke milieueffecten te geschieden (...).

In haar schrijven van 18 juni 2009 heeft de dienst MER aangegeven dat het aanduiden van de zone in overdruk en de herbestemming tot gebied voor gemeenschapsvoorziening (het weze herhaald dat de werken en handelingen beoogd onder deze ‘herbestemming’ niet onder bijlage I en II van de richtlijn 85/337/EG vallen en bijgevolg geen project is dat project-MER-plichtig zijn) slechts een kleine wijziging inhouden van het bestaande plan en dat op basis van de beschikbare informatie het voldoende duidelijk is dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan teweegbrengen. Om die reden is de dienst MER dan ook tot het besluit gekomen dat geen plan-

MER vereist is. Het volstaat dat, zoals in casu, uit het dossier blijkt dat deze screening is doorgevoerd (...). Bijgevolg dient ter ondersteuning van de beslissing om geen plan-MER op te leggen niet louter met de motieven van het bestreden vaststellingsbesluit rekening gehouden te worden, maar ook met de onderliggende stukken. Zoals blijkt uit voormeld schrijven van 18 juni 2009 werd terecht beslist om geen plan-MER op te leggen. De inhoud van dit schrijven vindt ook steun in de stukken van het administratief dossier. Bijgevolg werd afdoende geantwoord op het bezwaar van de verzoekende partij omtrent het ontbreken van een plan-MER.

10. Vastgesteld dient te worden dat de verzoekende partij nogal laconiek voorbijgaat aan deze argumentatie en zich beperkt tot een ganse argumentatie omtrent de principiële plan-MER-plicht die zou voortvloeien uit artikel 3, lid 2 van de richtlijn 2001/42/EG zonder in concreto in te gaan op de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 3, lid 3 van de richtlijn 2001/42/EG.

De verzoekende partij beperkt er zich (toe) te stellen dat ‘niet (kan) gesteld worden dat het plan het gebruik regelt van een klein gebied op lokaal niveau (het betreft immers een RUP op gewestelijk niveau voor een lijninfrastructuur over ca. 10 km)’ (...). De dienst MER heeft het plan echter niet beschouwd als een plan dat het gebruik regelt van een klein gebied op lokaal niveau, maar wel als een kleine wijziging zodat de verzoekende partij uitgaat van de verkeerde premisse.

Wat onder een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging dient verstaan te worden wordt niet omschreven in de richtlijn 2001/42/EG. Omtrent het begrip ‘kleine wijziging’ heeft de Europese Commissie het volgende gesteld:

‘Evenzo moet bij de interpretatie van ‘kleine wijzigingen’ worden gekeken naar de context van het plan of programma dat wordt gewijzigd en naar de waarschijnlijkheid dat de desbetreffende wijzigingen aanzienlijke milieueffecten zou hebben. Een algemene omschrijving van ‘kleine wijzigingen’ zou van weinig nut zijn. Volgens de definitie van ‘plannen en programma’s’ in artikel 2 zouden ‘de wijzigingen’ van die plannen of programma’s in potentie binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen. In artikel 3, lid 3, wordt echter impliciet erkend dat een wijziging zo gering kan zijn dat het onwaarschijnlijk is dat deze aanzienlijke milieueffecten zal hebben, maar tegelijkertijd wordt bepaald dat wanneer de wijziging van een plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben, een beoordeling moet worden uitgevoerd, ongeacht de omvang van de wijziging. Het is belangrijk op te merken dat de richtlijn niet voor alle wijzigingen een nieuwe milieubeoordeling verplicht stelt, omdat het inleiden van een nieuwe beoordelingsprocedure niet nodig is wanneer het onwaarschijnlijk is dat de wijzigingen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben.’ (...).

Volgens de Europese Commissie dient bijgevolg naar de context van het plan en naar de waarschijnlijkheid van aanzienlijke milieueffecten ten gevolge van de wijzigingen gekeken te worden, waarbij het criterium van de waarschijnlijkheid van aanzienlijke milieueffecten doorslaggevend is. De Europese Commissie stelt dienaangaande: ‘Het hoofdcriterium voor de toepassing van de richtlijn is echter niet de omvang van het projectgebied,

maar of het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Een plan of programma ten aanzien waarvan de lidstaten vaststellen dat dit aanzienlijke milieueffecten kan hebben, moet aan een milieubeoordeling worden onderworpen, zelfs wanneer het maar het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau bepaalt. Een vergelijkbaar punt werd in de zaak C-392/96, Commissie v. Ierland gemaakt, waar het Hof besliste dat wanneer een lidstaat drempelwaarden vaststelt uitsluitend en alleen op basis van de omvang van een project, zonder tevens de aard en ligging ervan in aanmerking te nemen, hij de grenzen van zijn beoordelingsmarge overschrijdt. Projecten kunnen op grond van hun aard en ligging aanzienlijke milieueffecten hebben.' (...).

Met de context van het plan wordt niet alleen de omvang bedoeld, maar ook de aard en de ligging ervan (...).

In de memorie van toelichting bij het decreet van 27 april 2007 werd desbetreffend opgemerkt dat het veelal een wijziging is die van dien aard is dat het geen substantiële of essentiële impact heeft op de tekst van een plan of programma (zie Parl.St., VI.Parl., 2006-07, nr. 1081/1, 23).

11. De beoordeling of een wijziging van een plan een kleine wijziging betreft en of er al dan niet aanzienlijke milieueffecten zijn, behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de overheid. De Raad van State beschikt slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid.

De verzoekende partij toont desbetreffend niet aan dat de dienst MER uitgaande van de voorliggende documenten niet redelijkerwijze heeft kunnen oordelen dat het slechts gaat om een kleine wijziging van een plan noch dat de milieueffecten niet aanzienlijk zouden zijn (...).

De bestemming in overdruk maakt geenszins een substantiële of essentiële wijziging uit van het plan gelet op de context van het plan. Immers, de bestaande bestemmingen (hoofdzakelijk industriegebied) blijven bestaan. Artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt immers enerzijds dat de aanvragen voor vergunningen voor een hoogspanningsleiding en aanhorigheden worden beoordeeld rekening houdend met de in de grondkleur aangegeven bestemming. Anderzijds wordt gesteld dat de in de grondkleur aangegeven bestemming van toepassing is, voor zover de exploitatie en wijzigingen van de bestaande hoogspanningsleiding niet in het gedrang worden gebracht. De lengte van de lijn (ca 9,8 km) is in dat verband irrelevant. Uiteindelijk wordt enkel een tracé bepaald voor een project van algemeen belang dat (grotendeels) gelegen is in industriegebied, en dat slechts een beperkte grondinname tot gevolg zal hebben. Dat de bestemming wordt vastgelegd via een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, doet evenmin afbreuk aan de vaststelling dat het gaat om een kleine wijziging. Het planniveau is irrelevant, zeker nu de keuze voor een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan louter het gevolg is van de opties genomen in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

12. Daarbij is niet de omvang van de wijziging doorslaggevend, maar wel de vraag of de wijziging aanzienlijke milieueffecten zal meebrengen. De dienst MER heeft terecht geoordeeld dat dit niet het geval is. Daartoe kon de dienst MER zich perfect baseren op de stukken inzake de ontheffing van de project-MER-plicht, waarin de milieueffecten uitvoerig bestudeerd en geëvalueerd werden.

Zo werd in het verzoek tot ontheffing, na uitvoerig (...) de verschillende milieueffecten besproken te hebben, het volgende geconcludeerd:

‘Globale synthese van de milieueffecten

De voornaamste permanente effecten na de aanleg van de hoogspanningsleiding (exploitatiefase) zijn:

- negatief effect op de aanwezige avifauna t.g.v. aanvaring met de leiding. Gezien de initiatiefnemer er uitdrukkelijk voor kiest om de masten die het dichtst bij de avifaunistisch belangrijke gebieden liggen (masten P22 tot P25 en P8 tot P10) pas te bouwen buiten het broedseizoen (de fundering wordt eerder geplaatst), en gezien de initiatiefnemer op de relevante vogeltrekroutes de hoogspanningsleiding van markeringen en vogelkrullen zal voorzien, kan gesteld worden dat het gaat om een negatief, maar geen aanzienlijk (en dus niet significant) effect;
- verwaarloosbaar tot beperkt negatief effect op het traditioneel landschap dat ten zuiden van het sluizencomplex in deelproject 1 gekenmerkt wordt door wijde panoramische zichten;
- verwaarloosbaar tot beperkt negatief effect op het landschapsbeeld en de landschapsbeleving door de aanwezigheid van de hoogspanningsleiding;
- beperkt negatief effect op de landschapsstructuur ten zuiden van het sluizencomplex in deelproject 1 t.g.v. de aanwezigheid van de nieuwe hoogspanningsleiding;
- beperkte visuele hinder t.g.v. de aanwezigheid van de leiding ten zuiden van het sluizencomplex in deelproject 1;
- beperkt negatief effect t.g.v. de verhoging van de veldsterkten van de elektrische en magnetische velden in het studiegebied.

Voor het overige zijn voornamelijk effecten in de aanlegfase te verwachten. Deze kunnen tijdelijk of permanent zijn.

- beperkt negatieve effecten m.b.t. bodemverontreiniging a.g.v. mogelijke calamiteiten op de werf;
- tijdelijk beperkte geluidshinder voornamelijk t.g.v. het ophangen van de leiding d.m.v. een helikopter ter hoogte van het sluizencomplex;
- tijdelijk beperkt negatief effect t.g.v. het tijdelijk onbruikbaar zijn voor begrazing van de weide ten zuiden van het sluizencomplex in deelproject 1;
- tijdelijke veiligheidsrisico's voor de werflui die in de masten moeten klimmen;
- tijdelijke verstoring van de landschapsecologische structuur tengevolge van het rooien van houtige vegetatie;
- tijdelijke toename verkeersintensiteit op de Scheldelaan t.g.v. het werkverkeer.

De effecten m.b.t. fauna, landschap en straling zijn voornamelijk relevant ten zuiden van het sluizencomplex in deelproject 1 (masten P8 tot P10) en in mindere mate langsheen deelproject 2. Het zijn de zones langsheen het project waar momenteel nog geen hoogspanningsleidingen aanwezig zijn.

Er kan geconcludeerd worden dat het voorgenenomen project geen aanzienlijke gevolgen zal hebben voor het milieu. Het opstellen van

een project-MER zal geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten, andere dan besproken in dit dossier m.b.t. verzoek tot ontheffing van de MER-plicht, opleveren.’ (...)

13. Bij beslissing van 12 februari 2008 is de dienst MER ingegaan op het verzoek tot ontheffing. Dit betekent met andere woorden dat zij van oordeel is dat er geen aanzienlijke milieueffecten verbonden zijn aan het project, aangezien uit artikel 4.3.3., § 3, 2° DABM volgt dat het al dan niet verbonden zijn van aanzienlijke milieueffecten aan het project bepalend is, om al dan niet een ontheffing te verlenen.

In het schrijven van 18 juni 2009 heeft de dienst MER dit als volgt bevestigd:

‘Bijgevolg heeft de dienst Mer geoordeeld dat het opstellen van een projectMER geen meerwaarde zou hebben voor de besluitvorming aangezien het (in 2de instantie) ingediende verzoek voldoende informatie bevatte m.b.t. de mogelijke milieueffecten (incl. gezondheid) en dat het opstellen van een projectMER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten m.b.t. het voorliggende project.’

14. Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond”.

5.4. In haar laatste memorie laat de verwerende partij nog gelden wat volgt:

“3. Overeenkomstig artikel 3.2, a) van de SEA-Richtlijn dient voor plannen en programma’s die worden voorbereid voor een aantal sectoren, zoals in casu ruimtelijke ordening, en die het kader voor het toekennen van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij de richtlijn 85/337/EEG genoemde projectenvormen, het planMER te worden opgemaakt.

In artikel 3.3. van de SEA-Richtlijn worden ‘plannen en programma’s die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma’s’ vrijgesteld van de principieel verplichte milieubeoordeling, tenzij wanneer de lidstaten bepalen dat deze plannen en programma’s wel aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Uit deze laatste bepaling volgt dat aan de lidstaten de mogelijkheid geboden wordt om via een internrechtelijke procedure te bepalen of de in artikel 3.2 a) genoemde plannen die het gebruik bepalen van een klein gebied op lokaal niveau of die een kleine wijziging inhouden al dan niet aan een milieubeoordeling onderworpen moeten worden.

De SEA-Richtlijn is bijgevolg helemaal niet voldoende duidelijk en nauwkeurig wat betreft plannen die het gebruik bepalen van een klein gebied op lokaal niveau of die een kleine wijziging inhouden. Voor zulke plannen wordt er immers een grote vrijheid gegeven aan de lidstaten. Bijgevolg kan de SEA-Richtlijn derhalve onmogelijk een directe werking hebben op zulke plannen.

Omgekeerd betekent dit dat aan artikel 3.2. a) van de SEA-Richtlijn derhalve enkel een directe werking kan toegekend worden wat betreft de

plannen die niet het gebruik bepalen van een klein gebied op lokaal niveau en die geen kleine wijzigingen inhouden. De vaststelling dat het project zich situeert binnen een plan dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of beperkt is tot kleine wijzigingen van bestaande plannen — zoals in casu — is dan ook wel degelijk relevant.

Aangezien destijds nog niet kon worden teruggevallen op een uitwerking in het DABM, was dit in de praktijk niet toepasbaar.

Verzoekende partij kan zich m.b.t. dit GRUP ook niet beroepen op de directe werking van de SEA-Richtlijn.

Hieruit volgt dat er helemaal geen sprake kan zijn van een plan-MER-verplichting voor het bestreden GRUP.

4. Ook het standpunt dat door het opnemen van de categorie ‘industriële installaties voor het transport van elektrische energie via bovengrondse leidingen van 150kV of meer of over een lengte van 5 tot 15km of die over een ononderbroken lengte van 1km of meer in een bijzonder beschermd gebied gelegen zijn’ in bijlage II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004, de Vlaamse Regering heeft geoordeeld dat dergelijke projecten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, kan niet worden gevolgd.

Een dergelijke interpretatie is immers in strijd met het fundamentele verschil tussen projecten van bijlage I en bijlage II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004.

De projecten van bijlage I worden onweerlegbaar vermoed aanzienlijke milieueffecten te hebben en vallen steeds onder de project-MER-plicht. Voor de projecten van bijlage II daarentegen moet er al dan niet een MER worden opgesteld op grond van een beslissing, geval per geval, van de administratie.

De beslissing van de administratie wordt genomen aan de hand van selectiecriteria die moeten toelaten uit te maken of aan een bepaald project al dan niet aanzienlijke milieueffecten verbonden kunnen zijn (artikel 4.3.2. § 4 DABM).

Voor projecten van bijlage II geldt bijgevolg, in tegenstelling met projecten van bijlage I, geen onweerlegbaar vermoeden van aanzienlijke milieueffecten. Het is eigen aan deze categorie van projecten dat afhankelijk van hun aard en ligging er al dan niet aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn.

In tegenstelling met hetgeen in het auditoraatsverslag wordt voorgehouden betekent de opname van dergelijke projecten in bijlage II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 niet dat deze steeds aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Dit dient geval per geval nagegaan te worden.

Volgens artikel 4.3.3. § 3 DABM kan een ontheffing worden verleend in geval ... ‘2° een toetsing aan de hand van de criteria van bijlage II uitwijst dat het voorgenomen project geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en een project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten’. In de redenering dat voor projecten van bijlage II steeds aanzienlijke milieueffecten mogelijk zijn, louter door opname van de Vlaamse Regering van dergelijke projecten op deze lijst, dan zou een ontheffing van een project-MER-plicht gewoon

onmogelijk zijn. Een ontheffing kan immers niet worden verleend indien er een mogelijkheid op aanzienlijke milieueffecten zou bestaan.

Een loutere opname van dergelijke projecten in bijlage II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 volstaat derhalve nog niet om de verplichting tot de opmaak van een plan-MER te doen ontstaan.

5. Ook in deze redenering is de vraag of het project zich al dan niet situeert binnen een plan dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of beperkt is tot kleinere wijziging van bestaande plannen niet zonder relevantie.

Het is duidelijk dat niet elke plan leidt tot mogelijke aanzienlijke milieueffecten. Zelfs voor plannen die voorbereid worden met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten erkent de SEA-Richtlijn de mogelijkheid dat deze toch geen aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken. Dit is het geval indien dergelijke plannen het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau of een kleine wijziging inhouden. Voor deze plannen bepaalt de SEA-Richtlijn dat een plan-MER alleen dan verplicht is wanneer de lidstaten bepalen dat deze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Het weze nogmaals benadrukt dat dit geenszins het gevolg is van de opname van dergelijke projecten in bijlage II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004. Dit dient geval per geval nagegaan te worden.

De vraag of het bestreden plan al dan niet een kleine wijziging inhoudt is dus zeker relevant.

Aangezien het bestreden GRUP een kleine wijziging inhoudt, diende de Vlaamse Regering na te gaan of dit plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Op basis van de goedgekeurde ontheffing van de project-MER-plicht beschikte de dienst-MER over voldoende informatie over het plangebied en over mogelijke effecten die projecten, waarvoor het GRUP kadervormend is, zouden kunnen hebben. Op basis van deze informatie is het voor de dienst-MER voldoende duidelijk dat het plan op zich geen aanzienlijke milieueffecten kan teweeg brengen.

De Vlaamse Regering heeft bijgevolg ook op grond van deze redenering terecht kunnen beslissen dat er geen plan-MER vereist was, aangezien dit plan geen aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken.

Deze beslissing is niet zozeer gebaseerd op het feit dat reeds een ontheffing voor de opmaak van een project-MER verleend was, maar vooral op de informatie die de overheid door deze procedure ter beschikking had aangaande het plangebied en mogelijke milieueffecten ten gevolge van projecten waarvoor het plan kadervormend is.

Het bestudeerde project is namelijk een typevoorbeeld van een project dat binnen het plan mogelijk is en de effecten van eventuele andere projecten, vergunbaar binnen het plan, zullen niet dermate verschillen van dit typevoorbeeld dat de dienst-MER anders zou oordelen over de mogelijke milieueffecten ten gevolge van dit plan”.

5.5. In haar laatste memorie stelt de tussenkomen­de partij dat voor de in artikel 3, lid 2 van de richtlijn 2001/42/EG bedoelde plannen en programma's in principe van rechtswege een plan-MER-plicht geldt, doch dat deze principiële plan-MER-plicht overeenkomstig artikel 3, lid 3 van dezelfde richtlijn niet geldt wanneer het gaat om plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen aan de plannen en programma's bedoeld in artikel 3, lid 2, en dat voor deze plannen en programma's in eerste instantie enkel een screeningsplicht geldt, op grond waarvan de overheid dient na te gaan of deze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Enkel indien dit het geval is geldt een plan-MER-verplichting, in het andere geval geldt deze niet.

Dit wordt uitdrukkelijk bevestigd door de overweging 10 van de richtlijn 2001/42/EG, de gehanteerde terminologie in deze richtlijn, de gids van de Europese Commissie bij de uitvoering van de richtlijn, en de rechtsleer.

Voorts is in de actueel geldende regeling onder het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid in artikel 4.2.3. een gelijkaardig mechanisme terug te vinden.

Zij vervolgt:

“4. Voorhouden, zoals de heer auditeur, dat projecten die project-MER-plichtig zijn, steeds plan-MER-plichtig zijn, nu hiervan zou zijn vastgesteld dat zij aanzienlijke milieueffecten hebben door hen als project-MER-plichtig aan te duiden, ontnemt elke betekenis en nuttige lezing aan artikel 3, lid 3 van de richtlijn 2001/42/EG. Het standpunt van de heer auditeur komt er immers op neer dat ongeacht of het al dan niet gaat om een plan of programma die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en om kleine wijzigingen van een plan of programma, er steeds een plan-MERplicht zal zijn (want steeds project-MER-plichtig) en dat in geen enkel geval een beroep op de vrijstelling van artikel 3, lid 3 van de richtlijn 2001/42/EG kan gedaan worden.

5. Zoals aangetoond in de memorie van antwoord van de verwerende partij en in de memorie van de tussenkomen­de partij heeft de verwerende partij terecht geoordeeld dat het aanduiden van de zone in overdruk en de herbestemming tot gebied voor gemeenschapsvoorziening (waarbij er op gewezen dient te worden dat de werken en handelingen beoogd onder deze ‘herbestemming’ niet onder bijlage I en II van de richtlijn 85/337/EG vallen en bijgevolg geen project zijn die project-MER-plichtig zijn) slechts een kleine wijziging inhouden van het bestaande plan en dat op basis van de beschikbare informatie het voldoende duidelijk is dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan teweegbrengen. Om die reden is de dienst MER dan ook tot het besluit gekomen dat geen plan-MER vereist is. Het

volstaat dat, zoals in casu, uit het dossier blijkt dat deze screening is doorgevoerd (...).

In dat verband kan de stelling van de verzoekende partij dat het niet kan gaan om een kleine wijziging, nu het gaat om een lijn van bijna 10 km lengte die zich uitspreidt over meerdere gemeenten en Seveso-bedrijven, niet gevolgd worden. De betrokken lijn strekt zich immers maar uit over het grondgebied van één enkele gemeente, en dan nog over een uiterst beperkt deel van dit grondgebied. De aanleg van de lijn kadert trouwens voornamelijk in de noodzaak tot versterking van het hoogspanningsnet in het havengebied, alwaar de huidige verzadiging van het hoogspanningsnet de verdere ontwikkeling van de aanwezige of toekomstige industriële bedrijven aldaar verhindert en minstens ernstig bemoeilijkt. Daarbij komt nog dat dergelijke bovengrondse hoogspanningslijn slechts een beperkte grondinname meebrengt, zeker gezien in het licht van de omgeving, zijnde een industrieel havengebied, en de aldaar aanwezige industriële installaties. Behoudens ter hoogte van de mastvoeten, brengt de lijn geen grondinname mee, maar louter een overspanning van gronden met slechts een beperkte inname van ruimte boven de grond.

De stelling van de verzoekende partij kan daarenboven niet gevolgd worden, nu zoals de verzoekende partij zelf aangeeft, er dient gekeken te worden naar de context van het plan dat wordt gewijzigd en naar de waarschijnlijkheid dat deze wijzigingen aanzienlijke milieueffecten zou hebben. Dit laatste sluit trouwens aan bij de visie van de Europese Commissie.

(...)

6. In dit verband heeft de tussenkomenende partij in haar memorie doen gelden dat de beoordeling of een wijziging van een plan een kleine wijziging betreft en of er al dan niet aanzienlijke milieueffecten zijn, behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de overheid en dat de Raad van State enkel beschikt over een marginale toetsingsbevoegdheid.

De verzoekende partij toont desbetreffend niet aan dat de dienst MER uitgaande van de voorliggende documenten niet redelijkerwijze heeft kunnen oordelen dat het slechts gaat om een kleine wijziging van een plan noch dat de milieueffecten niet aanzienlijk zouden zijn (zie ook tweede onderdeel voor wat de aanzienlijke milieueffecten betreft).

De bestemming in overdruk maakt geenszins een substantiële of essentiële wijziging uit van het plan gelet op de context van het plan. Immers, de bestaande bestemmingen (hoofdzakelijk industriegebied) blijven bestaan. Artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt immers enerzijds dat de aanvragen voor vergunningen voor een hoogspanningsleiding en aanhorigheden worden beoordeeld rekening houdend met de in de grondkleur aangegeven bestemming. Anderzijds wordt gesteld dat de in de grondkleur aangegeven bestemming van toepassing is, voor zover de exploitatie en wijzigingen van de bestaande hoogspanningsleiding niet in het gedrang worden gebracht. De lengte van de lijn (ca 9,8 km) is in dat verband irrelevant. Uiteindelijk wordt enkel een tracé bepaald voor een project van algemeen belang dat (grotendeels) gelegen is in industriegebied, en dat slechts een beperkte grondinname tot gevolg zal hebben.

Dat de bestemming wordt vastgelegd via een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, doet evenmin afbreuk aan de vaststelling dat het gaat om een kleine wijziging (...). Het planniveau is irrelevant, zeker nu de keuze voor een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan louter het gevolg is van de opties genomen in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, die gebaseerd zijn op de spanningsniveaus.

7. Uit het vaststellingsbesluit en de stukken van het dossier blijkt dat de verwerende partij van oordeel is dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten heeft.

Zo wordt in het vaststellingsbesluit gesteld dat ‘in het ontheffingsdossier van de projectMERplicht de milieueffecten werden onderzocht waarbij ook een analyse m.b.t. het VEN is opgenomen; dat daarin wordt geoordeeld dat de aan het VEN aangebrachte schade herstelbaar is en sowieso zeer klein wanneer gewerkt wordt volgens de vooropgestelde uitvoeringsprincipes’ en dat ‘door te voldoen aan de project-m.e.r.-regelgeving er voor dit plan ook indirect is voldaan aan de voor dit plan geldende m.e.r.-regelgeving aangezien de te verwachten effecten van het plan niet meer kunnen zijn dan deze van het project dat door het plan wordt mogelijk gemaakt’ (...).

In de toelichtingsnota wordt nog bepaald dat ‘het project bepaalde negatieve impact (zal) hebben op vogels en mogelijk vleermuizen, maar deze impact zal op basis van de beschikbare gegevens niet significant zijn’ (...).

Dat een beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten heeft plaatsgevonden wordt trouwens uitdrukkelijk bevestigd in het schrijven van 18 juni 2009 van de dienst milieueffectrapportering (...). Daarin wordt immers besloten dat ‘de te verwachten milieueffecten van dit GRUP immers niet meer (kunnen) zijn dan de te verwachten milieueffecten van het project zelf m.n. het aanleggen van en exploiteren van de hoogspanningslijn. Wat het project betreft, werd de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten effecten gedaan en gerapporteerd via een ‘verzoek tot ontheffing van de projectMERplicht’ dat door de dienst Mer werd aanvaard.’, dat ‘door te voldoen aan de project-m.e.r.-regelgeving er voor dit plan ook indirect is voldaan aan de voor dit plan geldende m.e.r.-regelgeving aangezien de te verwachten effecten van het plan niet meer kunnen zijn dan deze van het project dat door het plan wordt mogelijk gemaakt’ en dat ‘(z)oals hierboven geschetst de milieueffecten van de planwijziging niet meer (kunnen) inhouden dan de milieueffecten die te verwachten zijn naar aanleiding van het project dat door de planwijziging mogelijk wordt gemaakt, met name het aanleggen van de hoogspanningslijn.’.

Op grond van het voorgaande komt de dienst milieueffectrapportering tot het besluit: ‘Op basis van de beschikbare informatie is het voor de overheid voldoende duidelijk dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan teweegbrengen en is bijgevolg geen plan-MER vereist.’.

8. In dat verband is het ook nuttig te verwijzen naar het standpunt van de dienst milieueffectrapportering omtrent het bezwaar van de verzoekende partij over de beslissing tot het ontheffen van de project-MER-plicht. Overeenkomstig artikel 4.3.3., § 3 DABM kan ingegaan worden op een verzoek tot ontheffing van de project-MER-plicht, indien de dienst milieueffectrapportering oordeelt dat (onder meer) een toetsing aan de

criteria van bijlage II uitwijst dat het voorgenomen project geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en een project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Dit betekent derhalve dat ook in het kader van de beoordeling van een verzoek tot ontheffing van de project-MER-plicht het al dan niet aanwezig zijn van aanzienlijke milieueffecten bepalend is.

De dienst milieurapportering stelt in haar schrijven van 18 juni 2009 dan ook terecht: 'Bijgevolg heeft dienst Mer geoordeeld dat het opstellen van een projectMER geen meerwaarde zou hebben voor de besluitvorming aangezien het (in 2de instantie) ingediende verzoek voldoende informatie bevatte m.b.t. de mogelijke milieueffecten (incl. gezondheid) en dat het opstellen van een projectMER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten m.b.t. het voorliggende project.'

9. Uit het voorgaande volgt dan ook dat wel degelijk een beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten in het licht van de plan-MER-plicht is geschied en dat geenszins, zoals de verzoekende partij doet uitschijnen, de ontheffing van de project-MER-plicht door de verwerende partij is aangegrepen om te besluiten tot de ontheffing van de plan-MER-plicht. De dienst MER is overgegaan tot een beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten in het licht van de beoordeling van de planMER-plicht, zij het dat zij daarvoor beroep heeft gedaan op de beschikbare informatie uit het ontheffingsdossier van de project-MER-plicht. Geen enkele decretale of reglementaire bepaling verzet zich evenwel hiertegen.

10. De stelling van de heer auditeur dat het niet volstaat om te verwijzen naar de ontheffingsbeslissing op projectniveau, aangezien de stedenbouwkundige voorschriften ook andere projecten zouden toelaten dan het project zoals omschreven in de ontheffingsaanvraag en de ontheffingsbeslissing, kan niet gevolgd worden.

In de ontheffingsaanvraag en -beslissing is er effectief sprake van een 380 kV-luchtlijn bestaande uit twee draadstellen. Enkel voor dit project, dat tussenkomende partij daadwerkelijk beoogt, werd een ontheffing verleend.

Op grond van de stedenbouwkundige voorschriften zouden inderdaad ook lijnen met een ander spanningsniveau kunnen aangelegd worden. Zoals reeds door tussenkomende partij aangehaald in haar memorie, is in de constellatie van het Belgisch transmissienet, zoals beheerd door tussenkomende partij, het maximale spanningsniveau waarop zij haar lijnen uitbaat, evenwel 380 kV (...). Ook het West-Europese net, waarmee het Belgische transmissienet uitgebaat door tussenkomende partij geïnterconnecteerd is, is dit het hoogste spanningsniveau (...).

Hoewel strikt genomen een andere project dan datgene waarvoor ontheffing van de project-MER-plicht bekomen werd, mogelijk is, zal dergelijk project in ieder geval dienen te bestaan uit een hoogspanningsleiding. Een ander project dan een hoogspanningsleiding is sowieso uitgesloten.

11. In het licht van het voorgaande dienen overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie alleszins de volgende prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie gesteld te worden:

1. Is een milieubeoordeling in de zin van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's vereist voor de in lid 2 van artikel 3 van deze richtlijn bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en/of voor kleine wijzigingen van in lid 2 van artikel 3 van deze richtlijn bedoelde plannen en programma's, zelfs wanneer dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben?
2. Is in ieder geval een milieubeoordeling in de zin van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's vereist voor plannen en programma's bedoeld in artikel 3, lid 2, a) van deze richtlijn, wanneer zij betrekking hebben op projecten die opgenomen zijn in bijlage I en II bij de richtlijn 85/337/EEG, zoals omgezet in de interne rechtsorde, ook al gaat het om plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en/of voor kleine wijzigingen van in lid 2 van artikel 3 van deze richtlijn bedoelde plannen en programma's, of is de milieubeoordeling afhankelijk van het kunnen hebben van aanzienlijke milieueffecten?

Nu een uitspraak van uw Raad niet vatbaar is voor hoger beroep, dienen deze prejudiciële vragen conform lid 3 van voormeld artikel 267 verplicht gesteld te worden aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Geen enkele bepaling verzet zich trouwens tegen het stellen van deze prejudiciële vragen in een laatste memorie”.

Beoordeling

5.6. Artikel 3.2 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: SEA-richtlijn) bepaalt:

“Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG”.

Artikel 3.3 SEA-richtlijn bepaalt:

“Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma’s die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma’s is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben”.

Artikel 13.1 SEA-richtlijn bepaalt:

“De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om vóór 21 juli 2004 aan deze richtlijn te voldoen. De lidstaten stellen de Commissie onverwijld in kennis van de genomen maatregelen”.

5.7. Bij het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage, werd de SEA-richtlijn gedeeltelijk omgezet in de Belgische interne rechtsorde.

5.8. Het Vlaamse Gewest werd door de Europese Commissie op 13 december 2004 formeel in gebreke gesteld aangaande de omzetting van de SEA-richtlijn. Het met redenen omklede advies van 5 juli 2005 stelt dat het Vlaamse Gewest nog steeds niet alle maatregelen heeft genomen met betrekking tot deze richtlijn die uiterlijk op 21 juli 2004 in werking had moeten treden (Parl. St., Vl. Parl. 2006-2007, nr. 1081/1). Het Koninkrijk België werd vervolgens bij arrest van het Hof van Justitie van 7 december 2006 veroordeeld wegens het niet binnen de gestelde termijn vaststellen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn om te voldoen aan de SEA-richtlijn (H.v.J 7 december 2006, Commissie/België, nr. C-54/06, Jur, 2006, I, 127).

5.9. Ingevolge de voormelde ingebrekestelling door de Europese Commissie werd het 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 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: het plan-MER decreet) door het Vlaamse Parlement aangenomen.

5.10. Het plan-MER-decreet van 27 april 2007 heeft in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, de artikelen 4.2.1. tot en met 4.2.9. integraal vervangen, en samengebracht onder het hoofdstuk ‘Milieueffectrapportage over plannen en programma’s’, van titel IV van het DABM.

In het bijzonder voor wat de toepassing van deze nieuwe bepalingen op de ruimtelijke uitvoeringsplannen betreft, werd een overgangsregeling bepaald in het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken.

Artikel 49 van dat decreet bepaalt:

“Hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007, is 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”.

Het decreet van 27 april 2007 is in werking getreden op 1 december 2007, wat, in toepassing van het aangehaalde artikel 49, tot gevolg heeft dat de nieuwe bepalingen van hoofdstuk II van titel IV van het DABM enkel van toepassing zijn op ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de plenaire vergadering wordt gehouden na 1 juni 2008. Blijkens de stukken van het administratief dossier vond de plenaire vergadering plaats op 29 mei 2008. Overeenkomstig het aangehaalde artikel 49 is de in het DABM uitgewerkte regeling met betrekking tot de milieueffectrapportage over plannen, zoals ingevoegd door het decreet van 27 april 2007, derhalve niet van toepassing op het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan.

5.11. Het toentertijd geldende artikel 4.2.2. § §1, 2 en 3 bepaalt:

“§ 1. De Vlaamse Regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, de plannen en programma’s aan die worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage.

§ 2. De Vlaamse Regering beslist geval per geval en aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, of andere plannen en programma’s dan die vermeld in §§ 1 en 3 al dan niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van

milieueffectrapportage omdat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

§ 3. De Vlaamse Regering wijst de plannen en programma's aan die niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage omdat de desbetreffende besluitvormingsprocedure de in artikel 4.1.4, § 2, opgesomde essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage heeft".

De bepaling van artikel 4.2.2. § 2 DABM, zoals dit gold vóór de inwerkingtreding van het decreet van 27 april 2007, kan, bij het ingebreke blijven van de Vlaamse regering om overeenkomstig de §§ 1 en 3 van hetzelfde artikel de plannen en programma's aan te wijzen die worden onderworpen, respectievelijk niet onderworpen aan een milieueffectrapportage, niet worden aanzien als een deugdelijke omzetting van de voormelde uitzonderingsbepaling vervat in artikel 3, lid 3 van de plan-MER richtlijn, nu deze "andere plannen en programma's dan die vermeld in §§ 1 en 3" beoogt en tot voorwerp heeft.

5.12. Er dient bijgevolg vooreerst te worden onderzocht of artikel 3.2, a) van de SEA-richtlijn, waarvan de verzoekende partij meent dat daaruit voor het thans bestreden GRUP de verplichting voortvloeit tot de opmaak van een plan-MER, al dan niet directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde.

5.13. In beginsel hebben richtlijnen geen directe werking. Een richtlijn heeft wel directe werking in de Belgische rechtsorde wanneer de omzettingstermijn voor de betrokken richtlijn is verstreken en indien de richtlijn duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen bevat die geen verdere substantiële interne uitvoeringsmaatregel door communautaire of nationale overheden behoeven om het gewilde effect op nuttige wijze te bereiken.

5.14. Zoals hiervoor reeds vastgesteld was de omzettingstermijn voor de SEA-richtlijn verstreken op het ogenblik dat het bestreden GRUP werd vastgesteld.

Er dient eveneens te worden vastgesteld dat de plicht die artikel 3.2 SEA-richtlijn aan de lidstaten oplegt om plannen die aanleiding geven tot MER-plichtige projecten ook zelf te onderwerpen aan een milieubeoordeling,

voldoende duidelijk en nauwkeurig is om te kunnen aannemen dat deze bepaling directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde.

5.15. Overeenkomstig artikel 3.2, a) van de SEA-richtlijn dient voor plannen en programma's die worden voorbereid voor een aantal sectoren, zoals in casu ruimtelijke ordening en energie, en die het kader vormen voor het toekennen van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: de project-MER richtlijn) genoemde projecten, een plan-MER te worden opgemaakt.

Artikel 4, lid 1 en 2 van de project-MER richtlijn bepaalt:

“1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten:

a) door middel van een onderzoek per geval, of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria, of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a) en b) genoemde procedures toe te passen”.

De bijlage 1 vermeldt onder meer “20. Aanleg van bovengrondse hoogspanningsleidingen van 220 kV of meer en langer dan 15 km”. De bijlage II vermeldt onder “3. b) (...); transport van elektrische energie via bovengrondse leidingen (niet onder bijlage I vallende projecten)”.

5.16. De project-MER richtlijn werd omgezet bij besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage.

Zoals in het verzoek tot ontheffing voor de opmaak van een project-MER zelf wordt aangegeven, valt het project waarvoor de ontheffing werd gevraagd onder de projecten die worden vermeld in de bijlage II van voormeld besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004, en meer in het bijzonder onder “Bijlage II.3.b”. De Dienst Milieueffectrapportage bevestigt in de

ontheffingsbeslissing van 12 februari 2008 dat het project “onderworpen (is) aan de milieubeoordelingsplicht volgens bijlage II, rubriek 3b)” m.n. “industriële installaties voor het transport van elektrische energie via bovengrondse leidingen van 150kV of meer of over een lengte van 5 tot 15km of die over een ononderbroken lengte van 1 km of meer in een bijzonder beschermd gebied gelegen zijn”.

Het wordt niet betwist dat het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan het kader vormt voor het toekennen van een vergunning voor het genoemde project. In de toelichtingsnota wordt overigens uitdrukkelijk aangegeven dat “(h)et voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (...) een vergunningsbasis verschaft voor het project van Elia dat bestaat uit de oprichting van een hoogspanningslijn tussen Lillo en Zandvliet en de aanpassingswerken aan de posten in Lillo en Zandvliet”.

5.17. Het bestreden GRUP is derhalve op grond van artikel 3.2, a) van de SEA-richtlijn, principieel plan-MER-plichtig.

5.18. Desalniettemin is het betrokken RUP niet onderworpen aan de opmaak van een plan-MER.

De Dienst Begeleiding Gebiedsgerichte Planprocessen/Dienst Mer wijst er in haar brief van 18 juni 2009 op dat “(v)oor beide in art. 3 lid 2 van de plan-m.e.r.-richtlijn vermelde categorieën van plannen (...) een uitzonderingsbepaling bepaald in art. 3 lid 3 van dezelfde plan-m.e.r.-richtlijn (geldt) met name voor plannen en programma’s die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van vermelde plannen en programma’s”. De dienst is van oordeel dat het “(o)p planniveau (...) duidelijk (is) dat het aanduiden van de zone in overdruk en de herbestemming tot gebied voor gemeenschapsvoorzieningen slechts een kleine wijziging inhouden van het bestaande plan” en dat “de milieueffecten van de planwijziging niet meer inhouden dan de milieueffecten die te verwachten zijn naar aanleiding van het project dat door de planwijziging mogelijk gemaakt wordt, met name het aanleggen van de hoogspanningslijn”. Er wordt besloten dat “(o)p basis van de beschikbare informatie (...) het voor de overheid voldoende duidelijk (is) dat het

plan geen aanzienlijke milieueffecten kan teweegbrengen en (er) (...) bijgevolg geen plan-MER vereist (is)”.

5.19. De uitzonderingsbepaling vervat in artikel 3, lid 3 van de SEA-richtlijn, waarop de verwerende partij zich beroept, bepaalt dat voor de in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van de in lid 2 bedoelde plannen en programma's “een milieubeoordeling alleen dan verplicht (is) wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben”.

De toepassing van deze bepaling vereist aldus een tussenkomst van de lidstaat.

5.20. Artikel 3, lid 3 van de SEA-richtlijn heeft derhalve -dit in tegenstelling tot artikel 3, lid 2- geen directe werking, zodat de overheid er zich ook niet rechtstreeks op kan beroepen om middels een verwijzing naar de ontheffing van de verplichting tot het opstellen van een MER “voor het project ‘aanleg hoogspanningsleiding Zandvliet-Lillo’ het op grond van artikel 3, lid 2 principieel vereiste plan-MER niet op te maken.

5.21. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

5.22. Gelet op het vorenstaande zijn de door de tussenkomende partij geformuleerde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie niet relevant.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 2 oktober 2009 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Hoogspanningslijn Lillo-Zandvliet” in zoverre het tracé van de hoogspanningslijn wordt vastgesteld.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig juni 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens