RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.434/1
van 20 juni 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Hoogspanningslijn Zandvliet - Lillo - Liefkenshoek'’

‡LW-CAGQQEEEC-FJEDEUQ‡

Op 19 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Hoogspanningslijn Zandvliet - Lillo - Liefkenshoek'’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2016.

*

‡LW-CAGQQEEEG-FJEDEUQ‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Hoogspanningslijn Zandvliet – Lillo – Liefkenshoek' definitief vast te stellen.

Op het grondgebied van de gemeenten Beveren en Stabroek en van de stad Antwerpen wordt de aanleg mogelijk gemaakt van een hoogspanningsleiding met aanhorigheden door een symbolische aanduiding in overdruk over bestaande bestemmingen heen (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Voor een strook van zestig meter onder die leiding worden met een aanduiding in overdruk hoogtebeperkingen opgelegd voor bestaande en nieuwe constructies en gebouwen, alsook met betrekking tot een aantal werken, handelingen, inrichtingen en voorzieningen, beperkingen die evenwel niet van toepassing zijn op werken, handelingen en wijzigingen voor weg- en waterweginfrastructuur en hun aanhorigheden (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften). Middels een afzonderlijk grafisch plan wordt overgegaan tot de opheffing van de bestaande hoogspanningsleiding (artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften).

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt hoofdzakelijk geboden door artikel 2.2.7, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek definitief vaststelt.

3.2. Daarnaast vindt het ontworpen besluit ook rechtsgrond in artikel 36*ter*, §§ 1, 2, eerste lid, en 4, van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu', respectievelijk voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften instandhoudingsmaatregelen worden genomen binnen een speciale beschermingszone, wordt voorzien in maatregelen ter vermijding in die zone van elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, en er door het opleggen van voorwaarden zorg voor wordt gedragen dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.[1]

3.3. In het derde lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt op algemene wijze verwezen naar het decreet van 12 juli 2013 'betreffende het onroerend erfgoed'. Dat decreet strekt het ontworpen besluit evenwel niet tot rechtsgrond.

[1] Zie het ontworpen besluit, zevende overweging. Zie ook de toelichtingsnota, tekst, p. 12, nr. 7.1.

‡LW-CAGQQEEEC-FJEDEUQ‡

VORMVEREISTEN

4. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld bij hoofdstuk II ("Milieueffectrapportage over plannen en programma's") van titel IV van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid'.

Uit artikel 4.2.1, eerste lid, van dat decreet volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma's) van toepassing zijn op ieder plan[2] dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.[3] Uit artikel 4.2.1, tweede lid, van hetzelfde decreet volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma's) van toepassing zijn op ieder plan waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36*ter*, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

Artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 bepaalt onder meer het volgende:

> "§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.
>
> § 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer:
>
> 1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage
>
> 2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd,

---

[2] In artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het decreet wordt "plan of programma" als volgt gedefinieerd: "plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:
a) door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld;
en
b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven."

[3] Krachtens artikel 4.1.1, § 1, 5°, van het decreet wordt onder "project" verstaan:
"a) een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit die moet worden hervergund bij het verstrijken van de geldigheidsduur van de lopende vergunning en die bestaat uit:
- de uitvoering van bouwwerken, de totstandbrenging en in voorkomend geval de exploitatie van andere installaties, werkzaamheden of andere ingrepen in het milieu, inclusief de grondwaterwinningen en de ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of
- de exploitatie van een inrichting; dit is het hele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten;
of
b) een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die wordt meegefinancierd door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking."

‡LW-CAGQQEEEC-FJEDEUQ‡

niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1 onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten."

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

In het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt inzake de nakoming van de plan-MER-plicht verwezen naar het plan-MER dat op 4 maart 2015 is goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportagebeheer van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Dat plan-MER en die goedkeuringsbeslissing zijn bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage IIIc bij het ontworpen besluit.

Tevens bevat de toelichtingsnota de verklaring bedoeld in artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, VCRO.[4-5]

5. Het plangebied ligt in beperkte mate binnen en in ruimere mate nabij speciale beschermingszones. Het plan is op grond van artikel 36*ter*, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 onderworpen aan een passende beoordeling wat de effecten ervan betreft die een betekenisvolle aantasting kunnen veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van die zones. Die passende beoordeling, waarin wordt aangenomen dat een dergelijke aantasting niet valt te

[4] Artikel 2.2.2, § 1, tweede lid, VCRO luidt:
"In voorkomend geval wordt de verklaring, vermeld in artikel 4.2.11, § 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid opgenomen in een toelichtingsnota bij het ruimtelijk uitvoeringsplan."
Artikel 4.2.11, § 4, eerste lid, 2°, van het decreet van 5 april 1995, waarnaar in de voormelde bepaling wordt verwezen, luidt van zijn kant:
"Wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, moet de initiatiefnemer de instanties, vermeld in artikel 4.2.11, § 2, het publiek en elke uit hoofde van artikel 4.2.11, § 2, tweede lid, geraadpleegde instantie, gewest of Lid-Staat van de Europese Unie in kennis stellen van de volgende documenten:
(…)
2° een verklaring die samenvat:
a) hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;
b) hoe rekening werd gehouden met het overeenkomstig artikel 4.2.10 goedgekeurde plan-MER en de overeenkomstig artikel 4.2.11, § 1 en § 2, gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;
c) de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;
(…)".

[5] Zie de toelichtingsnota, tekst, p. 11-13, nr. 7.1.

‡LW-CAGQQEEEG-FJEDEUQ‡

verwachten als de erin vermelde milderende maatregelen worden genomen, is geïntegreerd in het plan-MER.[6]

6. Met toepassing van artikel 8, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende het integraal waterbeleid' is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd, die eveneens is opgenomen in het plan-MER.

7. Artikel 2.2.6, § 1, zesde lid, VCRO luidt:

> "Als het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan beantwoordt aan de criteria, bepaald in toepassing van artikel 4.4.1., § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid, stellen de door de Vlaamse Regering aangewezen diensten ten laatste tijdens de plenaire vergadering dat het voorontwerp het voorwerp vormt van een ruimtelijk veiligheidsrapport, tenzij het voorontwerp zo wordt gewijzigd dat het niet meer aan de vermelde criteria beantwoordt."

Luidens artikel 4.4.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 stelt de Vlaamse Regering de criteria vast op basis waarvan de administratie beslist of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport al dan niet vereist is.

Die criteria zijn, in de vorm van een stroomdiagram met toelichting, opgenomen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 'houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage'.

In het ontworpen besluit en in de toelichtingsnota wordt verwezen naar een ruimtelijk veiligheidsrapport dat door de dienst Veiligheidsrapportering van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie is goedgekeurd bij beslissing van 27 augustus 2015. Dat ruimtelijk veiligheidsrapport en die goedkeuringsbeslissing zijn bij het ontworpen besluit gevoegd als bijlage IIId bij het ontworpen besluit.

8. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) heeft op 27 mei 2015 op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, VCRO advies uitgebracht over het voorontwerp van het voorliggende plan.

9. Voor het overige heeft het plan de in artikel 2.2.7 VCRO bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2015 en het openbaar onderzoek liep van 6 oktober 2015 tot 4 december 2015. Er werd verzocht om de adviezen van de bevoegde gemeenteraden en provincieraden.[7]

[6] Overeenkomstig artikel 36*ter*, § 3, zesde lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

[7] Zie het ontworpen besluit, achttiende tot twintigste verwijzing en elfde overweging.

‡LW-CAGQQEEEC-FJEDEUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

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

Artikel 1

11. Aangezien het ontworpen besluit strekt tot de definitieve vaststelling van het betreffende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, moet in het tweede en derde lid van artikel 1 van het ontwerp het woord “ontwerp” telkens worden weggelaten.

Bijlage II - Stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 1

12. In artikel 1, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften schrijve men, zoals in het eerste lid, “hoogspanningsleiding en aanhorigheden” (niet: “bestaande hoogspanningsleiding”). De verwijzingen naar de “bestaande” hoogspanningsleiding in het artikel en aan het begin van de toelichting erbij zijn wellicht volledig weg te laten, aangezien de bestaande hoogspanningsleiding van 150 kV binnen het plangebied wordt opgeheven bij het grafisch plan en bij artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften, om te worden vervangen door een nieuwe hoogspanningsleiding van 380 kV.

Artikel 2

13. Van de “bijhorende maatregelen van ruimtelijke inpassing en dergelijke”, die worden vermeld aan het einde van de toelichting bij artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften, wordt geen melding gemaakt in het tweede lid van dat artikel. Die discrepantie moet worden weggewerkt.

Artikel 3

14. Met het voorliggende plan wordt uitsluitend voorzien in aanduidingen in overdruk, zodat in artikel 3, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften geen melding kan worden gemaakt van “in grondkleur aangegeven bestemmingen van (…) het onderhavig ruimtelijk uitvoeringsplan”. Dat lid dient dan ook te worden geformuleerd als volgt:

‡LW-CAGQQEEEC-FJEDEUQ‡

“De in grondkleur aangegeven bestemmingen van de bestaande verordenendeplannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen blijven van toepassing.”

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN Marnix VAN DAMME

‡LW-CAGQQEEEG-FJEDEUQ‡