



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.513/16
van 15 maart 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Ventilus''

Op 1 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 25 maart 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Ventilus'’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 12 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 maart 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Ventilus’ definitief vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp).

Het plan stelt de bestemmingen “Gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen” onderverdeeld in vier deelzones (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften), “Groengebied” (artikel 3) en “Gemengd openruimtegebied” (artikel 4) vast.

In overdruk wordt symbolisch een “Buffer” (artikel 2), een “Ontsluiting” (artikel 5), een “Leidingstraat” (artikel 6), een “Hoogspanningsleiding” (artikel 7) en een “Op te heffen hoogspanningsleiding” (artikel 9) aangeduid.

Ten slotte wordt symbolisch een “Verbinding voor langzaam verkeer” aangeduid. (artikel 8).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp, alsook voor bijlage I (“het grafisch plan”) en bijlage II (“de stedenbouwkundige voorschriften bij het grafisch plan”), wordt in beginsel geboden door artikel 2.2.10, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Overeenkomstig die bepaling stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek.

3.2. Voorts vindt artikel 1 van het ontwerp en de voormelde bijlagen I en II bijkomend rechtsgrond in de volgende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: decreet Natuurbehoud):

- artikel 13, §§ 1 en 3, in zoverre met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, alsook op het regelen van de toegang tot en het gebruik van het natuurlijke milieu, en voor zover daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden of wordt verboden¹;

¹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2.4, 3.1, 4.1 en 7.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

- artikel 36ter, § 1, in zoverre met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften maatregelen worden genomen ter bescherming van speciale beschermingszones in het plangebied.²

3.3. Aangezien de stedenbouwkundige voorschriften ook maatregelen bevatten in het kader van de watertoets, vormt ook artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’ rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp en de voormelde bijlagen Ia en II.³

VORMVEREISTEN

4.1. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed heeft op 22 mei 2019 advies gegeven over de startnota voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Ventilus’.

4.2. Het plangebied doorkruist speciale beschermingszones⁴ en VEN⁵-gebieden.⁶

Op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet Natuurbehoud moet een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat het plan direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie, worden onderworpen aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

Op grond van artikel 26bis van hetzelfde decreet geldt een verscherpte natuurtoets voor VEN-gebieden, waarbij geen toestemming kan worden gegeven voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.

Het Agentschap voor Natuur en Bos keurde de passende beoordeling en de verscherpte natuurtoets, die deel uitmaken van het plan-MER, goed op 26 oktober 2023.

² Zie bijvoorbeeld artikel 6.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2.2, 1.6, 3.1, 3.2, 4.2, 6.5 en 7.5 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Artikel 2, 43°, van het decreet Natuurbehoud.

⁵ Artikel 2, 23°, en 17, § 1, van het decreet Natuurbehoud.

⁶ De gemachtigde verschaftte de volgende toelichting:

“Het plangebied doorkruist zowel SBZ-H en SBZ-V;

a. Vanaf de aanlandingslocatie kruist de ondergrondse verbinding met het SBZ-H ‘Duingebieden inclusief IJzermond en Zwin’ en het SBZ-H ‘Polders’.

b. De ondergrondse verbinding vanaf de aanlandingslocatie Zeebrugge kruist eveneens met het SBZ-V ‘Poldercomplex’. Het kabeltracé tussen Oostende en Brugge kruist met of is gelegen op de grens van het Vogelrichtlijngebied ‘Poldercomplex’.

Het plangebied doorkruist ook VEN-gebied. Vanaf de aanlandingslocatie Zeebrugge wordt het VEN-gebied ‘Fonteinjens en Oudemaarspolder’ gekruist met een sleufloze techniek. In de zone waar een bestaand tracé kan versterkt worden, overlapt het tracé voor de 380 kV-verbinding met het VEN-gebied ‘Het Vloethemveld, Sint-Andriesveld, Tillegem’. Ook ter hoogte van het eindpunt in Avelgem overlapt het tracé voor de 380 kV-verbinding met een VEN-gebied, met name ‘De West-Vlaamse Scheldevallei’. De bestaande masten zijn niet gelegen binnen het VEN-gebied.”

4.3. 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’ (hierna: DABM).

Uit artikel 4.2.1, eerste lid, van het DABM volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma’s) van toepassing zijn op ieder plan⁷ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.⁸

Artikel 4.2.3 van het DABM 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 in een gemeentelijk of provinciaal plannings- of programma-initiatief, 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, 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 in een gemeentelijk of provinciaal plannings- of programma-initiatief 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.

⁷ In artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het decreet wordt “plan of programma” als volgt gedefinieerd:

“plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:

a) door een instantie op regionaal, provinciaal of gemeentelijk niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld; en

b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven.”

⁸ Krachtens artikel 4.1.1, § 1, 5°, van het decreet wordt onder “project” verstaan:

“a) een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit die moet worden hervergund bij het verstrijken van de geldigheidsduur van de lopende vergunning en die bestaat uit:

- de uitvoering van bouwwerken, de totstandbrenging en in voorkomend geval de exploitatie van andere installaties, werkzaamheden of andere ingrepen in het milieu, inclusief de grondwaterwinningen en de ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of

- de exploitatie van een inrichting; dit is het hele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten; of

b) een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die wordt meegefinancierd door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking”.

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 onderworpen is aan de plan-MER-plicht.

Het plan-MER is bij het ontwerp gevoegd (bijlage V bij het ontwerp).

4.4. Luidens artikel 2.2.10, § 5, tweede lid, van de VCRO beoordeelt de bevoegde dienst voor milieueffectrapportage voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan de kwaliteit van het planmilieueffectrapport.

Het team Omgevingseffecten van het Departement Omgeving heeft als lid van het planteam de kwaliteit van de geïntegreerde milieubeoordeling gewaarborgd.

4.5. Luidens artikel 4.4.1, § 2, van het DABM 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’.

Het team Omgevingseffecten van het Departement Omgeving heeft het ruimtelijk veiligheidsrapport (bijlage VI bij het ontwerp) als goed beoordeeld.

4.6. Met toepassing van artikel 1.3.1.1, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003 is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd, die is geïntegreerd in het plan-MER.

4.7. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.10 van de VCRO bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2023 en het openbaar onderzoek liep van 29 augustus 2023 tot en met 27 oktober 2023.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTAanhef

5. De rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef moet worden aangevuld overeenkomstig hetgeen is uiteengezet in de opmerking 3.2.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC