RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 195.995 van 14 september 2009
in de zaak A. 175.844/X-12.981.

In zake : 1. Leo VAN POLLAERT,
2. Jeanine BOVIJN,
3. Gui VAN POLLAERT,
die woonplaats kiezen bij
advocaten D. LINDEMANS en F. DE PRETER,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Keizerslaan 3

tegen :

1. de stad DENDERMONDE,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te 9200 DENDERMONDE,
Noordlaan 82-84,
2. de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Leo VAN POLLAERT, Jeanine BOVIJN en Gui VAN POLLAERT op 11 augustus 2006 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van :

1. het besluit van de gemeenteraad van de stad Dendermonde van 15 februari 2006 houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Hoogveld I”;
2. het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 18 mei 2006 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 21 “Hoogveld I” van de stad Dendermonde;

Gelet op het arrest nr. 166.436 van 9 januari 2007 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gelet op het arrest nr. 183.776 van 4 juni 2008 waarbij de debatten worden heropend en de zaak volgens de gewone procedure wordt voortgezet;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partijen;

Gelet op de beschikking van 16 december 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 30 januari 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. DE PRETER, die verschijnt voor de verzoekende partijen, van advocaat P. VANDENDAEL, die loco advocaat J. NIJS verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van bestuurssecretaris K. VAN KEYMEULEN, die verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van T. DE WAELE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. <u>De feiten</u>

1.1. De verzoekende partijen wonen aan de Mechelsesteenweg, vlakbij het kruispunt met de oosterring van Dendermonde. In de onmiddellijke omgeving van hun eigendom, aansluitend op een reeds bestaand bedrijventerrein ("Hoogveld"), wenst het stadsbestuur van Dendermonde een nieuw lokaal bedrijventerrein te creëren middels een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP). Het gebied van het voorontwerp van GRUP bevindt zich ten oosten van de stad Dendermonde, begrensd door de Mechelsesteenweg (N17) in het noorden, de oosterring van Dendermonde (N41) in het oosten, de straat Vlassenhout in het zuiden en de Korte Dijkstraat in het westen. Het plangebied ligt volgens het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Dendermonde in agrarisch gebied, dat is omgeven door woongebied, industriegebied en gebied voor ambachtelijke bedrijven en kmo's.

1.2. Op 19 januari 2005 wordt een plenaire vergadering gehouden over het voorontwerp van het GRUP “Hoogveld zone I”.

De gemeenteraad van de stad Dendermonde stelt op 18 mei 2005 het GRUP “Hoogveld zone I”voorlopig vast.

Uit de plannen blijkt dat de bedrijvenzone ontsloten zou worden via de straat Vlassenhout, dat langs de Korte Dijkstraat en de Mechelsesteenweg achter de woningen een zone voor private sier- of moestuinen wordt ingekleurd en dat aansluitend daarbij nog eens een zone voor groene buffer wordt ingekleurd met een gesloten karakter, te realiseren in het plantseizoen voorafgaand aan de inrichting van de betrokken sectie van het bedrijventerrein. Aan de zijde van de Mechelsesteenweg is deze groene bufferstrook over de volledige lengte 50 meter breed.

1.3. Tijdens het openbaar onderzoek, dat wordt gehouden van 1 september 2005 tot en met 30 oktober 2005, worden 8 bezwaarschriften ingediend, waaronder één door de verzoekende partijen.

Op 13 december 2005 onderzoekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (GECORO) de ingediende bezwaren en opmerkingen en stelt onder meer dat het bezwaarschrift van de verzoekende partijen geen aanleiding geeft tot een aanpassing van het GRUP.

1.4. Op 15 februari 2006 stelt de gemeenteraad van de stad Dendermonde het GRUP “Hoogveld zone I” definitief vast.

1.5. Op 18 mei 2006 keurt de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het definitief vastgestelde GRUP “Hoogveld zone I” goed.

2. Ten gronde

2.1. Eerste middel

2.1.1. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan, gedeeltelijk met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur en van de artikelen 4, 19, 38 en 48 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO).

Zij stellen dat een GRUP de uitvoering vormt van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRSP) en de relatie met dit structuurplan moet aanduiden. Aan de opmaak van het GRSP dat bij het uitvaardigen van de bestreden besluiten reeds vijf jaar bestond, ging een behoefteraming vooraf. Het GRUP baseerde zich, voor het creëren van bijkomende ruimte voor lokale bedrijvigheid, op die inmiddels verouderde behoefteraming. Omdat niet werd nagegaan of de gegevens geactualiseerd moesten worden, is het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel geschonden.

Bovendien is de behoefteraming die gemaakt werd in het GRSP op een onzorgvuldige en onredelijke wijze tot stand gekomen. De behoefteraming werd gemaakt vanuit twee benaderingen: een benadering van bovenaf en een benadering van onderaf. De benadering van bovenaf gaat uit van een aantal objectieve basisgegevens en raamt de behoefte aan bedrijventerreinen op 61 à 65 ha voor alle bedrijven (lokale en regionale). De benadering van onderaf vertrekt van de resultaten van een bedrijvenenquête die in 1997 is verstuurd. Deze bedrijvenenquête schat de behoefte aan bijkomende lokale bedrijven op 3 ha. Deze schatting wordt zonder motivering vervolgens op 6 ha en tot slot op 18 ha gebracht. Met betrekking tot de bijkomende behoefte aan regionale bedrijventerreinen geeft de bedrijvenenquête een schatting van 9 ha. Ook deze raming wordt zonder enige verantwoording eerst verhoogd tot 18 ha en vervolgens tot 27 ha.

In het richtinggevend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan wordt besloten twee nieuwe lokale bedrijventerreinen af te bakenen op grond van de behoefte die is gebleken uit de bedrijvenenquête. Die behoefte van 3 ha moest niet alleen opgevangen worden in het door de bestreden besluiten gerealiseerde gedeelte. Het bestreden GRUP betreft evenwel een lokaal bedrijventerrein van ongeveer 16 ha, hetgeen vele malen groter is dan de behoefte die blijkt uit de bedrijvenenquête. Daarnaast blijkt uit het GRSP dat er in de gemeente Dendermonde nog verschillende mogelijkheden voorhanden zijn die eerst benut kunnen worden, zoals de bestaande bedrijventerreinen Hoogveld en Den Briel. Deze terreinen zijn toegewezen aan of gereserveerd voor bepaalde bedrijven, maar ze werden nog niet verkocht. Het is dus niet nodig nieuwe ruimte voor lokale bedrijven aan te snijden.

De bestreden beslissingen zijn een uitvoering van het GRSP dat met miskenning van artikel 19 DRO en van de aangevoerde rechtsbeginselen tot stand is gekomen.

In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen hier aan toe dat het GRSP de basis vormt van de bestreden beslissingen en dat de onwettigheid

van het GRSP volstaat om de bestreden beslissingen te vernietigen. Het GRUP is een uitvoering van het GRSP, hetgeen impliceert dat elke maatregel die opgenomen wordt in het ruimtelijk uitvoeringsplan, moet kunnen teruggebracht worden tot een uitvoering van een beleidsoptie van het ruimtelijk structuurplan.

2.1.2.1. Luidens artikel 18, eerste lid DRO is een ruimtelijk structuurplan: "een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen". Overeenkomstig het tweede lid van die bepaling worden er ruimtelijke structuurplannen opgemaakt op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Artikel 19 DRO bepaalt dat een ruimtelijk structuurplan een bindend, richtinggevend en informatief gedeelte bevat. Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn. Voor een GRSP zijn deze onderdelen bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren. Ook van het richtinggevend gedeelte mag, volgens dezelfde bepaling, niet worden afgeweken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking van het richtinggevend gedeelte moeten uitgebreid worden gemotiveerd en mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen.

Overeenkomstig artikel 19, § 5 DRO neemt de overheid die een ruimtelijk structuurplan heeft vastgesteld, na de vaststelling ervan, de nodige maatregelen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan.

Luidens artikel 48, § 2 DRO worden de GRUP's opgemaakt ter uitvoering van het GRSP.

2.1.2.2. Bij de implementatie van het richtinggevend gedeelte in een ruimtelijk uitvoeringsplan beschikken de bevoegde overheden, in het licht van de in artikel 4 DRO bepaalde doelstellingen, over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Derhalve is de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel

bevoegd om na te gaan of de overheid bij de uitoefening van deze bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

2.1.2.3. Uit de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP blijkt dat er wordt gestreefd naar een kwantitatief en kwalitatief aanbod aan bedrijventerreinen en dat de "Dendersteden (...) economische knooppunten (vormen) waar de herstructurering van de economie voorop staat. Hierbij staat de afstemming op het niveau van het stedelijk gebied voorop. Dendermonde heeft als subregionaal centrum in de Vlaamse Ruit een aanzienlijk economisch belang t.o.v. het Oostelijk Rastergebied en Klein-Brabant. Vanuit het provinciaal structuurplan krijgt Dendermonde derhalve de taakstelling om tegen 2007 te voorzien in ca. 58 ha bijkomende bedrijventerreinen".

Het bestreden GRUP kadert in deze doel- en taakstelling. De goedkeuring van het GRUP is het resultaat van een overleg tussen de stad en de provincie met betrekking tot de verdeling van de beoogde oppervlakte over regionale en lokale bedrijventerreinen.

Voorts blijkt uit de toelichtende memorie van het bestreden GRUP dat het planinitiatief eveneens wordt gesteund op het provinciaal ruimtelijk structuurplan, dat dateert van 2004 en een planologische behoefte voorziet van ongeveer 58 ha bijkomende bedrijventerreinen op het grondgebied van de stad Dendermonde.

2.1.2.4. Uit de aangehaalde decretale bepalingen kan worden opgemaakt dat een GRUP de uitvoering inhoudt van de bepalingen van een GRSP, maar in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, kan er niet uit worden afgeleid dat een GRUP enkel kan berusten op bindende bepalingen van het GRSP. Een GRUP kan ook opgemaakt worden ten behoeve van ontwikkelingen die niet noodzakelijkerwijze opgenomen of voorzien waren in het GRSP, zolang het niet strijdig is met de principes van het GRSP. Indien er wordt afgeweken van een richtinggevende bepaling van het GRSP, moet dit overeenkomstig artikel 19, § 3 DRO uitgebreid worden gemotiveerd.

2.1.2.5. Het bestreden GRUP gaat uit van een benadering van bovenaf, die een globale behoefte voorziet van 61 à 65 ha voor regionale en lokale bedrijventerreinen samen beschouwd. Deze benadering van bovenaf is gebaseerd op een aantal basisgegevens waarvan de verzoekende partijen het objectief karakter

niet betwisten en die op zich de door de verzoekende partijen bekritiseerde beleidskeuze vermogen te verantwoorden.

De kritiek van de verzoekende partijen op de berekeningsmethode van onderaf is in die omstandigheden niet ter zake, nu de overheid de voorkeur heeft gegeven aan de andere berekeningsmethode.

2.1.3. Het eerste middel is niet gegrond.

2.2. <u>Tweede middel</u>

2.2.1. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 18 en 19 DRO en van de richtinggevende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna : RSV) inzake lokale bedrijventerreinen.

In de eerste plaats stellen de verzoekende partijen dat nieuwe lokale bedrijventerreinen volgens de principes van het RSV een omvang mogen hebben van maximum 5 ha. Het betreft weliswaar een richtinggevende bepaling waarvan mag afgeweken worden omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. Dit neemt niet weg dat het RSV uitgaat van lokale bedrijventerreinen met een beperkte oppervlakte. Aangezien de bestreden besluiten voorzien in een lokaal bedrijventerrein met een omvang van bijna 16 ha, is het in strijd met het RSV.

In de tweede plaats stellen de verzoekende partijen dat volgens het RSV het openbaar vervoer een aandeel moet krijgen in de personenmobiliteit. Het betrokken GRUP is in strijd met het RSV omdat het openbaar vervoer, ondanks de verhoging van frequentie van de betrokken buslijn, slechts een minimaal aandeel krijgt in de personenmobiliteit, wat in de toelichtingsnota zelfs wordt toegegeven, zonder dat hiervoor een verantwoording wordt verstrekt.

2.2.2.1. Het bestreden GRUP geeft onder meer uitvoering aan de doelstelling in het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen waarin voor de stad Dendermonde als economisch knooppunt wordt voorzien in de afbakening van ca. 58 ha bijkomende regionale en lokale bedrijventerreinen. In het richtinggevend gedeelte van het RSV, “III: Gewenste ruimtelijke structuur”, “III.3. Gebieden voor economische activiteiten”, “3. Economische knooppunten”, “3.2. Ontwikkelingsperspectieven” wordt in punt “3.2.5. Optimale lokalisatie en kwaliteitsvolle inrichting van lokale, gemengd regionale en specifiek regionale

bedrijventerreinen, Lokaal bedrijventerrein" uitdrukkelijk bepaald dat de maximumoppervlakte van 5 ha van nieuwe lokale bedrijventerreinen niet beperkt is tot maximaal 5 ha per gemeente maar tot 5 ha per hoofddorp. De stad Dendermonde, waar het bestreden GRUP het lokale bedrijventerrein afbakent, is volgens de bindende bepalingen van het RSV geselecteerd als structuurondersteunend kleinstedelijk gebied en wordt bijgevolg beschouwd als een economisch knooppunt. De richtinggevende bepalingen van het RSV voorzien in deelpakketten die aangeven op welke manier de nieuwe bedrijventerreinen geconcentreerd zullen worden. Dendermonde valt als kleinstedelijk gebied onder pakket 3. Dit heeft tot gevolg dat ontwikkeling van de lokale bedrijventerreinen zich niet alleen beperkt tot de hoofddorpen -zoals bepaald voor de bedrijventerreinen uit pakket 4- maar ook kunnen gelokaliseerd worden in economische knooppunten.

Het GRUP is bijgevolg in overeenstemming met de normen die het provinciaal ruimtelijk structuurplan heeft bepaald voor de lokale bedrijventerreinen die in kleinstedelijke gebieden dienen te worden voorzien. Ten onrechte gaan de verzoekende partijen er dan ook van uit dat voor de beoordeling van de bestreden besluiten moet worden uitgegaan van een dwingende norm van 5 ha per lokaal bedrijventerrein.

2.2.2.2. Met betrekking tot de personenmobiliteit verwijzen de verzoekende partijen naar een onderdeel van de toelichtingsnota waarin de huidige toestand wordt beschreven. Uit de gegevens van het dossier blijkt evenwel dat het bestreden GRUP wel degelijk rekening heeft gehouden met een aantal mogelijkheden en voorziet in maatregelen om het nieuwe bedrijventerrein beter bereikbaar te maken via het openbaar vervoer. De verzoekende partijen tonen niet aan dat in de bestreden besluiten het aandeel van het openbaar vervoer in de personenmobiliteit onzorgvuldig of kennelijk onredelijk werd beoordeeld.

2.2.3. Het tweede middel is niet gegrond.

2.3. <u>Derde middel</u>

2.3.1.1. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 4.2.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM).

De verzoekende partijen stellen dat de verplichting tot het uitvoeren van een milieueffectrapport over een plan of programma (hierna: plan-

MER) geregeld wordt in hoofdstuk II van titel IV van het DABM, dat in werking is getreden op een per plan of programma of per categorie van plan of programma nader door de Vlaamse regering te bepalen datum en uiterlijk op 21 juli 2004. De Vlaamse regering heeft ter zake geen uitvoeringsbesluiten genomen, waardoor alle plannen en programma's te beschouwen zijn als "andere plannen en programma's" in de zin van het toentertijd geldende artikel 4.2.2, § 2 DABM. Dit impliceert dat de Vlaamse regering voor elk plan afzonderlijk moet beslissen of het aan een milieueffectrapportage moet worden onderworpen.

De in het eerste bestreden besluit vermelde beslissing van de Vlaamse regering dat een plan-MER niet nodig is, werd niet bekendgemaakt, in strijd met het toentertijd geldende artikel 4.2.2, § 4, derde lid DABM. Met die beslissing kan in deze omstandigheden geen rekening worden gehouden, zodat de bestreden besluiten in strijd met de aangevoerde decretale bepaling zijn totstandgekomen.

In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen hier nog aan toe dat de beperking van de verplichting tot een project-MER tot terreinen van meer dan 50 ha voortvloeit uit het besluit van 10 december 2004 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage. Uit 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) blijkt dat voor alle plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor een project bedoeld in de bijlagen I en II van de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna : richtlijn 85/337/EEG), een plan-MER vereist is. Bijlage II van richtlijn 85/337/EEG somt immers onder meer "industrieterreinontwikkeling" op, zonder melding te maken van een minimale oppervlaktenorm en zonder te verwijzen naar de interne regelgeving van de lidstaten.

Daar komt nog bij dat overeenkomstig het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 projecten die een wijziging of uitbreiding van MER-plichtige projecten inhouden, ook MER-plichtig zijn indien zij "aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben". Aangezien de bestreden besluiten de uitbreiding inhouden van het bestaande bedrijventerrein "Hoogveld" en zij alleen al voor de gevolgen inzake mobiliteit een potentieel nadelig effect kunnen hebben, zijn ze wel degelijk MER-plichtig.

2.3.1.2. In hun laatste memorie vragen de verzoekende partijen de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Europees Hof van Justitie:

> "Moet artikel 3, lid 2, a van richtlijn 2001/42/EG dat stelt dat onverminderd lid 3 van dit artikel een milieubeoordeling gemaakt moet worden van alle plannen en programma's 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 geïnterpreteerd worden in de zin dat deze beoordeling noodzakelijk is van zodra het plan een kader vormt voor toekenning van vergunningen voor projecten inzake "industrieterreinontwikkeling", aangezien die zijn opgenomen onder rubriek 10 a van bijlage II van de richtlijn 85/337/EEG, dan wel dat deze beoordeling slechts noodzakelijk is in de gevallen waarin de interne wetgeving in toepassing van richtlijn 85/337/EEG een milieubeoordeling verplicht heeft gesteld voor de projecten inzake "industrieterreinontwikkeling".

2.3.2.1. Artikel 3.2 van de SEA-richtlijn 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 3.4 van de SEA-richtlijn luidt als volgt :

> "Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben".

Artikel 13.1 van de SEA-richtlijn luidt als volgt :

> "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".

Overeenkomstig artikel 13 van de SEA-richtlijn moest deze richtlijn aldus uiterlijk op 21 juli 2004 in de interne rechtsorde zijn omgezet.

2.3.2.2. Door middel van het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het DABM met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage, werd de SEA-richtlijn gedeeltelijk omgezet in de Belgische interne rechtsorde.

Artikel 4.2.1 DABM, zoals van toepassing op het ogenblik van het nemen van de bestreden besluiten, luidt als volgt:

> "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 tot 3 DABM, zoals van toepassing op het ogenblik van het nemen van de bestreden besluiten, luidt als volgt:

> "§ 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".

Er werd door de Vlaamse regering geen uitvoeringsbesluit uitgevaardigd met betrekking tot het toepassingsgebied van de plannen en programma's die in aanmerking kunnen komen voor de uitvoering van een plan-MER. Hieruit volgt dat ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten, de omzetting van de SEA-richtlijn op onvolledige wijze was gebeurd, nu de relevante bepalingen van het DABM nog niet operationeel waren.

In die omstandigheden moet het middel zo worden begrepen dat het de schending aanvoert van de SEA-richtlijn zelf, althans in de mate dat die richtlijn geacht kan worden "directe werking" te hebben verkregen na het verstrijken van de omzettingsdatum en bij ontstentenis van omzettingsmaatregelen. Hiertoe is vereist dat 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.

Artikel 3.4 van de SEA-richtlijn vereist uit zijn aard nadere substantiële interne uitvoeringsmaatregelen en heeft als dusdanig geen directe werking in de interne rechtsorde. Er dient evenwel te worden vastgesteld dat de

plicht die artikel 3.2 van de 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 op het eerste gezicht te kunnen aannemen dat deze bepaling directe werking in de Belgische interne rechtsorde heeft.

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 industrie en ruimtelijke ordening, en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, een plan-MER te worden opgemaakt. De richtlijn 85/337/EEG werd omgezet bij besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage. Punt 10, a) van bijlage II bij het voornoemde besluit duidt infrastructuurprojecten, meer bepaald industrieterreinontwikkeling met een oppervlakte van 50 ha of meer, aan als project-MERplichtig.

Voorts sluit artikel 3.3 van de SEA-richtlijn onder meer plannen en programma's "die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau" uit van de werkingssfeer van de verplichte milieubeoordeling, tenzij de lidstaat bepaalt dat die plannen en programma's wel aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, wat te dezen niet is gebeurd voor wat betreft bedrijventerreinen.

Uit het voorgaande blijkt dat het bestreden GRUP niet onderworpen was aan een MER-plicht en dat er bijgevolg ook geen schending voorligt van artikel 4.2.2 DABM of van de bepalingen van de SEA-richtlijn die aan de eerstgenoemde bepaling ten grondslag liggen.

2.3.2.3. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat de oppervlakte van het lokale bedrijventerrein, zoals het door de bestreden besluiten wordt uitgewerkt, moet samengeteld worden met de oppervlakte van het eveneens nieuwe regionale bedrijventerrein aan de overzijde van de Vlassenhout en met de oppervlakte van het reeds bestaande industrieterrein Hoogveld, zodat het bestreden GRUP alsnog MER-plichtig zou zijn. Aldus geven de verzoekende partijen evenwel een nieuwe grondslag aan het middel en kan met deze nieuwe argumentatie geen rekening worden gehouden.

2.3.3. Met betrekking tot de in de laatste memorie opgeworpen prejudiciële vraag moet opgemerkt worden dat artikel 3.2, a) van de SEA-richtlijn verwijst naar de in bijlage II bij de richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, met

name de in artikel 4.2 van de richtlijn 85/337/EEG bedoelde projecten. Die laatste bepaling laat de lidstaten toe criteria en/of drempelwaarden vast te stellen die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten van de in bijlage II genoemde categorieën moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling. Aangezien de laatstgenoemde richtlijnbepaling duidelijk voorschrijft dat "de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten (bepalen) (...) of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een (milieueffectbeoordeling)", kan er geen twijfel over bestaan dat ook voor "industrieterreinontwikkeling" bedoeld in bijlage II, punt 10, a) van de richtlijn 85/337/EEG de lidstaten zelf eerst kunnen beslissen of zij al dan niet in hun interne wetgeving de milieueffectbeoordeling verplicht maken.

De interpretatie van de door de verzoekende partijen aangehaalde richtlijnbepalingen is in die omstandigheden zo evident dat geen vraag van gemeenschapsrecht rijst in de zin van artikel 234 van het EG-verdrag en dat de prejudiciële vraag niet moet worden gesteld.

2.3.4. Het derde middel is niet gegrond.

2.4. <u>Vierde middel</u>

2.4.1.1. In een vierde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 38, §1 DRO en van het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen argumenteren dat voorschriften die opgenomen zijn in het bestreden GRUP veeleer beschouwd moeten worden als richtlijnen. Het gevolg hiervan is dat het onmogelijk is de naleving van deze bepalingen te controleren of te sanctioneren, zodat de omwonenden over geen enkele rechtszekerheid beschikken.

Het bestreden GRUP stelt een "richtnorm" van 5.000 m^2 vast als maximale perceelsoppervlakte van de bedrijfspercelen en bepaalt voorts dat "een zuinig ruimtegebruik (..) de voorkeur (geniet)". Het GRUP bepaalt ook dat "de twee laagst gelegen 'percelen' (...) pas ingericht (kunnen) worden i.f.v. bedrijvigheid nadat alle overige percelen bebouwd of ingericht zijn en nadat aangetoond wordt dat de ontwikkeling ervan geen problemen genereert voor de waterhuishouding van de zone". Deze percelen worden evenwel niet op het plan aangeduid, hetgeen getuigt van een weinig zorgvuldige opmaak van de voorschriften.

In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat de "richtnorm" van 5.000 m^2 voor de maximale perceelsoppervlakte

(in artikel 1, 1.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het bestreden GRUP), alsook het “wenselijk” achten van het optrekken van gebouwen met meerdere bouwlagen (in artikel 1, 1.2.1) essentiële gegevens betreft die enkel met “richtsnoeren” worden geregeld. Deze voorschriften mogen dan flexibel zijn, maar ze zijn niet eens verordenend. Hun louter “richtinggevende karakter” strijdt met artikel 38, § 1, tweede lid DRO, dat enkel voorziet in de mogelijkheid van verordenende kracht. Het feit dat de overheid voor essentiële elementen vrijblijvende voorschriften uitvaardigt waarvan zij zelf kan beslissen of zij ze toepast en die enkel onrechtstreeks getoetst kunnen worden, houdt een schending in van de aangevoerde bepaling en van de aangevoerde beginselen.

2.4.1.2. In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen daar aan toe dat zij niet het gebrek aan detailvoorschriften bekritiseren, maar wel het gebrek aan verordenend karakter, wat zich uit in een schending van het rechtszekerheidsbeginsel, omdat een essentieel element van het bestreden plan via een “richtnorm” wordt geregeld. Een “richtnorm” verschilt van een flexibele norm doordat hij niet afdwingbaar is. Het gaat in die omstandigheden om vrijblijvende voorschriften waarvan de overheid zelf kan beslissen of zij ze toepast of niet en die slechts onrechtstreeks, via het redelijkheidsbeginsel of via de motiveringsplicht door de rechter getoetst kunnen worden.

Het is weliswaar zo dat ook gewestplanvoorschriften niet altijd gedetailleerde regels bevatten, maar vaak gaat het om voorschriften die een spraakgebruikelijke betekenis hebben. In dit geval moet de gemeente duidelijk bepalen wat als een lokaal bedrijventerrein kan worden beschouwd. Het zwaartepunt van die beoordeling moet terug te vinden zijn in de plannen en mag niet zomaar worden overgelaten aan de vergunningverlenende overheid.

2.4.2.1. Luidens artikel 38, § 1, eerste lid, 2/ DRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan “de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer”. Overeenkomstig artikel 38, § 1, tweede lid DRO hebben deze stedenbouwkundige voorschriften, samen met het grafische plan waarop ze betrekking hebben, verordenende kracht. Voorts bepaalt artikel 39 DRO onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften “van die aard (kunnen) zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert” en dat ze “modaliteiten (kunnen) voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen”.

2.4.2.2. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Dit impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften zoals het bestreden GRUP op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

2.4.2.3. De aangehaalde bepalingen en beginselen impliceren niet dat de overheid die een ruimtelijk uitvoeringsplan uitvaardigt, alle aspecten van de betrokken regeling op een precieze en gedetailleerde wijze moet regelen. De plannende overheid vermag in bepaalde omstandigheden en voor bepaalde aspecten stedenbouwkundige voorschriften in veeleer algemene en vage bepalingen te beschrijven, waarbij een ruimere beoordelingsruimte wordt gelaten aan de vergunningverlenende overheid dan normaal gesproken het geval zou zijn. Deze mogelijkheid veronderstelt wel dat voldoende controlemaatregelen en procedurele waarborgen worden geboden, onder meer door het openbaar onderzoek dat voorafgaat aan de vaststelling van een plan en door een adequate rechtsbescherming die wordt geboden tegen zowel de bepalingen van een plan als tegen de vergunningsbeslissingen die op een plan zijn gebaseerd.

Algemeen en vaag geformuleerde stedenbouwkundige voorschriften mogen evenwel niet tot gevolg hebben dat de rechtzoekende in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet in redelijke mate kan voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften.

2.4.2.4. Dat het bestreden GRUP de maximale oppervlakte van bedrijfspercelen van 5.000 m^2 als een “richtnorm” vaststelt, betekent nog niet dat hierdoor een toestand van rechtsonzekerheid ontstaat, nu de vergunningverlenende overheid nog steeds moet motiveren waarom zij in beduidende mate zou afwijken van deze richtlijn en in het kader van de rechtsbescherming tegen haar beslissingen ook kan worden nagegaan of haar beoordeling niet kennelijk onredelijk is.

De bepaling die inhoudt dat “het optrekken van gebouwen met meerdere bouwlagen (...) wenselijk (is)”, impliceert dat de vergunningverlenende

overheid afwijkingen kan toestaan en gebouwen met slechts één bouwlaag kan vergunnen, maar ook in dit geval zullen de concrete omstandigheden die een dergelijke afwijking wettigen, aan bod moeten komen in de motivering en mee betrokken worden bij een rechterlijke toetsing. Hetzelfde geldt voor de bepaling die "de voorkeur" geeft aan "een zuinig ruimtegebruik".

Dat de "twee laagst gelegen percelen" pas ingericht kunnen worden nadat de overige percelen zijn ingericht of bebouwd en nadat wordt aangetoond dat er geen problemen ontstaan voor de waterhuishouding van de zone, is weliswaar een bepaling die het aan de vergunningverlenende overheid overlaat uit te maken welke twee percelen aldus pas als laatste kunnen worden ingericht mits aan deze extra voorwaarde voldaan is, maar aangezien het in elk geval de laagst gelegen percelen betreft, ontstaat ook hier geen toestand van rechtsonzekerheid. Mede gelet op de bepaling met betrekking tot de maximale oppervlakte van bedrijfspercelen kan de aanvrager en de vergunningverlenende overheid in voldoende mate voorzien wanneer de gevolgen voor de waterhuishouding bij een vergunningsaanvraag moeten worden betrokken.

2.4.3. Het vierde middel is niet gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De schorsing bevolen bij arrest nr. 166.436 van 9 januari 2007 wordt opgeheven.

Artikel 2.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de eerste en de tweede verzoekende partij, ieder voor de helft.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 525 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor een derde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op veertien september 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

G. SCHEVENEELS. **R. STEVENS.**