

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.221 van 25 november 2010
in de zaak A. 182.333/X-13.239.**

In zake : 1. de v.z.w. AKTIEKOMITEE TER BEVEILIGING VAN HET
 LEEFMILIEU OP DE LINKEROEVER (A.B.L.L.O.)
 2. Annick BESSELEERS
 3. Suzanna DE BACKER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Hans Van Dooren
 kantoor houdend te 9220 HAMME
 Stationsstraat 50
 bij wie woonplaats wordt gekozen

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 april 2007, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 19 januari 2007 van de Vlaamse regering
houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 178.287 van 7 januari 2008 is de vordering tot
schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 201.100 van 19 februari 2010 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 september 2010.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Louage, die loco advocaat Hans Van Dooren verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Nathalie De Clercq, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest 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. De feiten zijn reeds uiteengezet in het arrest nr. 201.100 van 19 februari 2010.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel, tweede onderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

4. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van “de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur”. Wat betreft het tweede onderdeel luidt het middel als volgt:

“Doordat iedere bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar moeten zijn en die daarom, naar aanleiding van het wettigheidstoezicht, moeten kunnen worden gecontroleerd.

Terwijl blijkt dat de verwerende partij bij het nemen van het litigieuze besluit zich heeft beperkt tot het overnemen van het niet-bindend advies van de VLACORO zonder de motieven zelf te onderzoeken en mee te nemen in haar besluitvorming.

Toelichting

(-) De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar moeten zijn, en die daarom, naar aanleiding van het wettigheidstoezicht moeten kunnen worden gecontroleerd. Deze motieven moeten blijken hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit het administratief dossier.

De materiële motiveringsplicht is een algemeen beginsel, meer specifiek een beginsel van behoorlijk bestuur.

Algemeen wordt aangenomen dat de materiële motiveringsplicht uit ten minste drie onderdelen bestaat : de motieven moeten kenbaar zijn, feitelijk juist zijn en ten slotte draagkrachtig zijn, d.i. de beslissing effectief rechtens kunnen dragen en verantwoorden (...).

(...)

(-) In de specifiek op het deelgebied 4 toegespitste bezwaren is aangegeven dat de inplanting van een gemend regionaal bedrijventerrein aan de rand en aansluitend bij bestaande en nieuwe zones bestemd voor bewoning, een totale vernietiging inhoudt van de leefkwaliteit van de betrokken woonzones.

Het bestreden besluit stelt dat een dergelijke inplanting volgens de bepalingen van het R.S.V. ‘niet onmogelijk is’ en dat ‘bij de aanvraag van de concrete stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning de hinderaspecten van de geplande bedrijvigheid verder aan bod zullen komen’.

Hiermee is niet geantwoord op het principiële bezwaar dat de enkele inplanting van een dergelijk breedmazig bedrijventerrein zelf reeds onomkeerbare milieu-effecten zal meebrengen die niet zullen kunnen worden opgevangen door individuele milieuvergunningsvoorwaarden.

Hiermee is evenmin geantwoord op de argumentatie en verwijzing in het bezwaarschrift dat in het verleden door Uw Raad reeds is aangenomen dat ‘het de Raad van State niet mogelijk is uit te maken op grond van welke motieven de verwerende partijen, mede rekening houdende met de hoger vermelde gegevens betreffende de bestaande, overeenkomstig de voorschriften van de stedenbouwwet en haar uitvoeringsbesluiten tot stand gekomen ruimtelijke ordening van het betrokken gebied en de uit de uitvoering van de vergunde werken voortvloeiende belasting van dat gebied, hebben kunnen oordelen dat die werken de ruimtelijke ordening niet kunnen schaden’ (...).

Wat in 1991 gold, moet nog gelden. De verwerende partij moet precies aangegeven waarom zij meent dat de inplanting van een dergelijk bedrijventerrein in casu niet tot grote hinder zal leiden. De verwijzing naar inplantingsstudies is daarbij niet voldoende.

(-) Aan de hand van dergelijke onbestaande (of hoogstens zeer summiere) motivering is het Uw Raad onmogelijk om bij de uitoefening van het wettigheidsstoezicht na te gaan of de verwerende partij bij de uitoefening van haar bevoegdheid en het nemen van haar vergunningsbeslissing, 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”.

Beoordeling

5. De verwerende partij heeft in het bestreden besluit overwogen wat volgt:

“Overwegende dat er bezwaren zijn geformuleerd over de inplanting van een nieuw bedrijventerrein, met verwijzing naar de hinder van een bedrijf in het verleden dat na juridische procedures moest vertrekken; dat evenwel het voorzien van een nieuw bedrijventerrein aansluitend bij bestaande en nieuwe woningen volgens het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen niet onmogelijk is; dat ook Vlacoro in reactie op bedoelde bezwaren geen bezwaren heeft tegen het ontwikkelen van een gemengd regionaal bedrijventerrein aan de rand van het woongebied; dat de keuze voor de locatie van het bedrijventerrein aan de Heidebaan gebeurde aan de hand van een uitgebreid locatieonderzoek in de loop van het gehele afbakeningsproces, waarbij op niveau van het gehele stedelijk gebied een afweging werd gedaan ten opzichte van natuur, landbouw en landschap, alsook ten aanzien van de bestaande nederzettingsstructuur; dat de resultaten van dit onderzoek werden voorgelegd aan het projectteam en de stuurgroep; dat op microniveau eveneens een stedenbouwkundige afweging werd uitgewerkt voor de concrete inplanting en de opgelegde randvoorwaarden voor het bedrijventerrein; dat in overdruk rond het bedrijventerrein een ruime bufferzone wordt voorzien, zodat de hinder van de toekomstige bedrijven op het bedrijventerrein kan opgevangen worden, zonder bijkomende last voor de huidige en toekomstige bewoners; dat bij

de aanvraag van de concrete stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning de hinderaspecten van de geplande bedrijvigheid verder aan bod zullen komen; dat voor de leefbaarheid van de onmiddellijke omgeving in het ruimtelijk uitvoeringsplan reeds alle nodige ruimtelijke maatregelen worden opgelegd om stedenbouwkundige hinder te voorkomen; dat om deze redenen de locatie van het bedrijventerrein behouden blijft”.

Uit die overweging blijkt dat de bedoelde bezwaren wel degelijk zijn behandeld en weerlegd. De verzoekende partijen tonen niet aan dat dit op onafdoende wijze is geschied.

6. Waar de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord voor het eerst opwerpen dat voor deelgebied 4 nergens de toetsing voorhanden is met de beginselen van de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, maakt dit een nieuw en derhalve onontvankelijk middel uit.

Het tweede onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7. In het tweede middel stellen de verzoekende partijen wat volgt:

“TWEEDE MIDDEL, genomen uit de schending van de motiveringsverplichting, zoals uitdrukkelijk opgelegd in de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

doordat - eerste onderdeel - verweerster de tegenwerpingen zoals die zijn uitgedrukt in de in het kader van het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en in de verschillende adviezen slechts in algemene termen samenvat en weergeeft, zonder in concreto en individueel deze bezwaren en adviezen te onderzoeken, te bespreken en eventueel te weerleggen; uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt minstens formeel niet waarom de andersluidende adviezen niet werd(en) gevolgd.

en doordat - tweede onderdeel - geen of alleszins geen afdoende motieven zijn terug te vinden omtrent enerzijds de hinder die voor de omwonenden gepaard gaat met de bestaande en grotendeels niet vergunde activiteit en, anderzijds, omtrent de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening.

terwijl, de op de Overheid wegende motiveringsverplichting er precies toe strekt om de rechtsonderhorige toe te laten in de beslissing die motieven terug te vinden die hem moeten toelaten met kennis van zaken een oordeel te vormen over de mogelijkheid om de betrokken beslissing nog verder aan te vechten.

Toelichting :

eerste onderdeel - Individuele bestuurshandelingen moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd wat impliceert dat in de beslissing zelf de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een afdoende wijze.

De motieven moeten er niet alleen zijn, ze moeten ook terug te vinden zijn in de beslissing. De formele motivering heeft dus betrekking op de kenbaarheid van de motieven. De bestuurden moeten terzelfder tijd kennis kunnen nemen van de beslissing en van de motieven waarop zij is gesteund.

De algemene (formele) motiveringsplicht komt er in wezen op neer dat de betrokken bestuurde in de hem aanbelangende beslissing, zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen. Hierdoor weet de betrokkene waarom een voor hem ongunstige beslissing is getroffen, derwijze dat hij zich met de ter beschikking staande rechtsmiddelen kan verweren tegen die beslissing door aan te tonen dat de erin tot uitdrukking gebrachte motieven niet gegrond zijn.

Dit houdt in dat in het besluit zelf de juridische en feitelijke (aanduiding van de precieze, concrete feitelijke gegevens waarom in het licht van de aangehaalde bepalingen de beslissing is genomen) overwegingen moeten worden opgenomen en wel op 'afdoende wijze'.

In casu is zelfs bij een eerste, zelfs oppervlakkig nazicht van het GRUP, duidelijk dat de inplanting van een bedrijventerrein aan de rand van een gebied voor bewoning en gelegen in een vroeger agrarisch gebied, ruimtelijk zeer moeilijk inpasbaar is.

Wanneer de overheid afwijkt van een normaal aangehouden beleidslijn, of nog en algemeen telkens wanneer de overheid 'een niet voor de hand liggende beslissing neemt' (...) geldt de motiveringsverplichting nog strikter en leidt dit tot een strengere motiveringsplicht.

In casu moeten verzoekers het doen met de melding dat dit allemaal nog zo erg niet is en dat zij later, bij de individuele aanvragen, hun bezwaren maar moeten laten gelden. Daar wringt nu precies het schoentje : dit fundamentele bezwaar - geen inplanting van een bedrijventerrein aan de rand van een gebied bestemd voor bewoning - kan niet worden opgevangen op het niveau van de individuele vergunningsaanvraag. Aan een degelijk ruimer te onderbouwen visie inzake ruimtelijke ordening ontleent het instrument van de RUP nu precies haar bestaansreden.

tweede onderdeel - De formele motiveringsverplichting heeft, in materies van ruimtelijke ordening - steeds een dubbel aspect, nl. de verenigbaarheid met het bestemmingsvoorschrift en de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening [zie in dit verband reeds de Omzendbrief van 08.07.1997 als toelichting bij het K.B. van 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen].

Het is in de bestreden beslissing tevergeefs zoeken naar enige motivering omtrent de ruime overlast waarvan sprake in de bezwaarschriften”.

Beoordeling

8. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is een rechtshandeling met verordenend karakter en geen bestuurshandeling met individuele strekking. Bijgevolg valt het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. De aangevoerde schending van de voormelde wet kan dan ook niet leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit.

Het middel is onontvankelijk.

C. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

9. In het vierde middel stellen de verzoekende partijen wat volgt:

“VIERDE MIDDEL, genomen uit de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals geconcretiseerd in het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel (het ‘patere legem’ beginsel).

Doordat het rechtszekerheidsbeginsel wordt aanzien als één van de basiskennmerken van het rechtstaatsprincipe : zowel de regelgeving, het bestuursoptreden en de rechtspraak moeten eraan beantwoorden (...); de overheid is daarbij alleszins gehouden door haar eigen regelgeving en beslissingen;

Terwijl verwerende partij, door goedkeuring van dit GRUP, terug komt op een aantal voorheen fundamenteel genomen opties zoals die blijken uit de bepalingen van het Gewestplan en de nadien verleende BPA's en verkavelingsvergunningen.

Toelichting :

Verzoekers hebben al gewezen op het feit op de belangrijke bestemmingswijzigingen voor diverse deelgebieden die volgen uit dit GRUP (sic). Nu mag het ongetwijfeld zo zijn dat de overheid via het instrumentarium van structuur- en uitvoeringsplannen kan terugkomen op eerder genomen beleidsopties, vereist is dan wel dat zij dit met de grootste omzichtigheid doet, precies gelet op het rechtszekerheidsbeginsel.

Jarenlang waken over de uitbouw van een groene leefomgeving met vol respect voor het behoud van het agrarisch gebied aan de rand, komt tegenstrijdig over met de plotse inplant van een bedrijvencentrum”.

Beoordeling

10. Bestemmingsvoorschriften van plannen van aanleg, respectievelijk ruimtelijke uitvoeringsplannen, scheppen geen verworven rechten voor de betrokken eigenaars voor de toekomst. Deze toekomstgerichte plannen zijn immers te allen tijde voor vervanging vatbaar. De bestemmingen die erin worden voorzien, moeten niet noodzakelijk overeenstemmen met de bestaande toestand.

Gelet op het voormelde, konden de verzoekende partijen er niet wettig op vertrouwen dat de voorschriften van het geldende gewestplan in de toekomst ongewijzigd behouden zouden blijven.

Zij tonen geen schending van de in het middel aangevoerde beginselen aan.

Het middel is ongegrond.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

11. In het vijfde middel stellen de verzoekende partijen wat volgt:

“VIJFDE MIDDEL, genomen uit de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals geconcretiseerd in de verplichting die op de overheid weegt om het grondwettelijk recht op een gezond leefmilieu te garanderen en daarbij toepassing te maken van het op de overheid wegend voorzorgsbeginsel.

Doordat verweerder zich in essentie beperkt tot de vaststelling dat de inplanting van een bedrijvencentrum aan de rand van een woongebied volgens de bepalingen van het R.S.V. ‘niet onmogelijk is’ en dat ‘bij de aanvraag van de concrete stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning de hinderaspecten van de geplande bedrijvigheid verder aan bod zullen komen’.

Terwijl, zelfs al zou men op basis van de theoretische modellen aannemen dat een dergelijke inplanting op zich niet strijdig is met de

bepalingen van het structuurplan, deze vaststelling op zich niet volstaat wanneer er andere concrete elementen zijn die wijzen op een concrete onmogelijkheid om dergelijke functies te verweven.

Toelichting :

Verweerster had bij haar besluitgeving toepassing dienen te maken van het 'voorzorgsbeginsel', dat in ons materieel recht is geïncorporeerd ingevolge art. 1.2.1., § 2 van het Decreet van de Vlaamse Raad van 05.04.1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid [B.S., 03.06.1995, gewijzigd bij het Decreet van 19.04.1995 tot aanvulling van het Decreet van 05.04.1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg, B.S., 04.07.1995, err. B.S., 27.10.1995, en bij Decreet van 08.07.1996, B.S., 14.10.1996], art. 129 van het Verdrag van Amsterdam ('bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd. Het optreden van de Gemeenschap, dat een aanvulling vormt op het nationale beleid, is gericht op verbetering van de volksgezondheid, preventie van ziekten en aandoeningen bij de mensen en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de menselijke gezondheid'), de verklaring van 13.06.1992 inzake milieu en ontwikkeling van de Conferentie van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling ('teneinde het milieu te beschermen zullen staten naar hun vermogen op grote schaal de voorzorgsbenadering moeten toepassen. Daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, dient het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als argument te worden gebruikt voor het uitstellen van kosteneffectieve maatregelen om milieuaantasting te voorkomen'), de artt. 4 en 5 van de Richtlijn 75/442/EG van 15.07.1975, zoals gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EG van 18.03.1991, de Richtlijn 96/61/EG van 24.09.1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging en art. 1.1.2 & 4.1.2.1. VLAREM II.

Er is geen enkele grond denkbaar om de toepassing van het voorzorgsbeginsel te beperken op vergunningsplichtige installaties of inrichtingen, elke maatregel die een impact heeft of kan hebben op de leefomgeving in ruime zin van mens en dier, moet via het voorzorgsbeginsel worden getoetst aan het grondwettelijk recht op een gezonde leefomgeving.

Op grond van dit beginsel heeft Uw Raad reeds geoordeeld dat een vervuilende industrie kan worden gesloten, zelfs als er geen zekerheid was ten aanzien van het bestaan van een gevaar voor het leefmilieu, vermits het loutere bestaan van een risico volstaat (...).

Art. 23 van de Grondwet garandeert een recht op een gezond leefmilieu.

Uw Raad linkte het voorzorgsbeginsel aan het grondwettelijk recht op een gezond leefmilieu (...).

(...)

In de bezwaarschriften is gewezen op het feit dat de Kallohoekstraat (deelgebied 4) die nu fungeert als wandelstraat voor de wandeltochten georganiseerd door diverse verenigingen en voor de kinderen die op het internaat van het Medisch Pedagogisch Instituut in de Eekhoornstraat wonen en dat de in het GRUP beschreven ontsluiting via de Kallohoekstraat ook gevolgen heeft voor de leefbaarheid in de Eekhoornstraat.

Een zelfde ‘voorzorgsplicht’ volgt ook uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat in art. 24 aan het kind het recht verleent ‘op genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid’, wat nog tot grotere omzichtigheid moet aanzetten”.

Beoordeling

12. In het middel gaan de verzoekende partijen ervan uit dat het onderzoek naar de hindereffecten is doorgeschoven naar het niveau van de stedenbouwkundige en milieuvergunningen. Wat dit laatste betreft, wijzen ze er op dat in het bestreden besluit is overwogen dat “bij de aanvraag van de concrete stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning de hinderaspecten van de geplande bedrijvigheid verder aan bod zullen komen”. Uit de reeds onder randnummer 5 geciteerde overweging van het bestreden besluit blijkt echter dat de verwerende partij bij het totstandkomen van het bestreden besluit wel degelijk oog heeft gehad voor de hinderaspecten en deze reeds op het niveau van het plan heeft betrokken en beoordeeld. De verzoekende partijen gaan aan het voormelde in het middel volledig voorbij en gaan derhalve uit van een onvolledige lezing van het bestreden besluit.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1050 euro, elk voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientwintig november 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens