

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.652 van 10 december 2010
in de zaak A. 173.490/X-12.864.**

In zake : 1. de n.v. ROBELCO
 2. de n.v. PROJECT VUURBERG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ludo Cornelis
 kantoor houdend te 1050 BRUSSEL
 Luizalaan 99
 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

Tussenkomende partij :

de n.v. THE BRUSSELS AIRPORT COMPANY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost
kantoor houdend te 8400 OOSTENDE
E. Beernaertstraat 80
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 mei 2006, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 10 maart 2006 van de Vlaamse regering
houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “Noordelijke ontsluiting van de internationale luchthaven van
Zaventem”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 197.468 van 29 oktober 2009 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 oktober 2010.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ive Van Giel, die loco advocaat Ludo Cornelis verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Inneke Bockstaele, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Donatienne Ryckbost, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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 werden uiteengezet in het arrest nr. 197.468 van 29 oktober 2009.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van “de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 38, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, het algemeen rechtsbeginsel dat administratieve rechtshandelingen deugdelijk gemotiveerd moeten zijn (de materiële motiveringsplicht), evenals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel” :

“1. Omschrijving van de bepalingen en beginselen die aan het middel ten grondslag liggen

71. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is te beschouwen als een plan dat een juridisch bindende concretisering aangeeft van de ruimtelijke ordening, waarvan de hoofdlijnen in het corresponderende structuurplan zijn weergegeven.

72. In artikel 38 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna het decreet van 18 mei 1999) worden de bestanddelen vermeld, die verplicht in het ruimtelijk uitvoeringsplan moeten worden opgenomen. Met name bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan verplichtend een grafisch gedeelte dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is, een tekstgedeelte dat de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer omvat en de weergave van de feitelijke en juridische toestand.

73. Daarnaast bevat het ruimtelijk uitvoeringsplan ook de relatie met het ruimtelijk structuurplan of ruimtelijke structuurplannen, waarvan het een uitvoering is en, in voorkomend geval, een opgave van de voorschriften die strijdig zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan en die opgeheven worden.

74. Tenslotte bevat het ruimtelijk uitvoeringsplan, in voorkomend geval, het ruimtelijk veiligheidsrapport, het planmilieueffectenrapport en/of de passende beoordeling.

75. Specifiek met betrekking tot stedenbouwkundige voorschriften bepaalt artikel 38, §1, 2° van het decreet van 18 mei 1999 dat deze voorschriften over bestemming, inrichting en beheer handelen.

76. Bestemming houdt ‘voorschriften in over het al dan niet toegelaten zijn van bepaalde functies en activiteiten in een gebied. Uiteraard kunnen meerdere functies en activiteiten tegelijk toegelaten worden in een bepaald gebied. Daarbij wordt er ook voor gezorgd dat de ruimtelijke potenties van een plek optimaal benut worden, en meer in het algemeen dat de ruimte

zuinig gebruikt wordt. Voorbeelden van dit laatste zijn het reserveren van bepaalde bedrijventerreinen voor watergebonden activiteiten en het aangeven van dichtheden in woongebieden’.

77. Voorschriften betreffende de inrichting houden ‘voorschriften in over de ordening van een gebied waar bepaalde functies en activiteiten toegelaten zijn, en voorschriften over ‘morfolog(i)e en uitzicht (beeldwaarde)’ van gebieden’.

Het aspect ordening betekent, onder meer, dat ‘via voorschriften de ruimtelijke voorwaarden kunnen worden gecreëerd voor een goed(...) ontwikkeling van de functies en activiteiten die in een bepaald gebied toegelaten zijn. Voorbeelden hiervan zijn voorschriften over kavelgroottes, ontsluiting door wegeninfrastructuur, ecologische infrastructuur, buffering, bebouwingsvrij houden van bepaalde zones’.

Voorbeelden van voorschriften in verband met de aspecten ‘morfolog(i)e en uitzicht (beeldwaarde)’ zijn: ‘voorschriften over het al dan niet toegelaten zijn van bebouwing, over het type van bebouwing, over reliëfwijziging, esthetische voorschriften i.v.m. met bouwmaterialen, de plaatsing van gebouwen, volumes enzovoort’.

78. Voorschriften betreffende het beheer houden voorschriften in die gericht zijn ‘op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden voor het goed(e) functioneren van functies en activiteiten die in een bepaald gebied zijn toegelaten’.

Deze categorie van voorschriften bevatten ook ‘voorschriften over de bewaring van ruimtelijk karakteristieke elementen of eigenschappen van een gebied’. Voorbeelden zijn voorschriften over reliëfwijziging, een algemeen voorschrift over de bewaring van het landschappelijk of architectonisch karakter, op lokaal niveau de bewaring van een bepalend groenelement in een bebouwde omgeving, enzovoort.

79. Uit die bepaling is af te leiden dat stedenbouwkundige voorschriften zich moeten beperken tot het domein van de ruimtelijke ordening zelf. De ruimtelijke ordening mag daarbij niet verder gaan dan de bestemming (dat is de afweging van de ruimteafspraken) en de ruimtelijke begeleiding van inrichting en beheer.

80. In de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 18 mei 1999 is daarover, ondermeer, het volgende te lezen:

‘De stedenbouwkundige voorschriften van het plan betreffen in de eerste plaats bestemming, inrichting en/of beheer. Dit moet in ruime zin begrepen worden, met dien verstande dat de uitspraken in ruimtelijke uitvoeringsplannen zich beperken tot het domein van de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening is een facetmaterie en geen sectorale materie. Ruimtelijke ordening weegt vanuit een ruimtelijke visie de aanspraken van de diverse sectoren/functies af, rekening houdend met de beschikbare ruimte. Met die afweging als uitgangspunt doet zij uitspraken over de lo(c)atie, de scheiding en de vermenging van functies/activiteiten. Zij brengt daarbij ook de impact van functies en activiteiten in rekening en de relaties ertussen (bv. verkeer). Daarnaast doet ruimtelijke ordening ook uitspraken over het uitzicht van de ruimte. Ruimtelijke ordening doet geen uitspraken over onderwerpen die niet ruimtelijk bepalend zijn en behoren tot de bevoegdheid van die sectoren’ (...).

81. Een bestemmingsvoorschrift moet derhalve met de stedenbouwkundige bestemming van het gebied in de strikte zin verband houden.

82. In die zin heeft Uw Raad, bijvoorbeeld, reeds geoordeeld dat een ruimtelijk uitvoeringsplan niet mag opgesteld worden met het doel om welbepaalde activiteiten te reglementeren door ze tot een bepaald deel van de oppervlakte in een gebied te beperken en er evenmin toe strekt het probleem van werkgelegenheid op te lossen.

83. In een ander arrest overwoog Uw Raad:

‘dat het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift ‘Regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter’ onder meer bepaalt dat zodanig bedrijventerrein ‘alleen (kan) worden gerealiseerd door de overheid’; dat dit voorschrift voorts bepaalt dat ‘de Vlaamse Regering kan bepalen dat een bijzonder plan van aanleg voorafgaand aan de ontwikkeling van dat gebied dient goedgekeurd te worden’; dat, zonder in te gaan op de vraag of een dergelijk voorschrift in een stedenbouwkundig voorschrift van een gewestplan kan worden opgenomen, de aan de ontwikkeling van het gebied voorafgaande opmaak van een bijzonder plan van aanleg voor de Vlaamse regering geen verplichting lijkt te zijn, maar slechts een mogelijkheid die haar wordt geboden; dat aldus uit de samenlezing van beide bepalingen op het eerste zicht niet kan worden besloten dat de in het stedenbouwkundig voorschrift opgelegde voorwaarde dat het betrokken bedrijventerrein alleen kan worden gerealiseerd door de overheid, enkel en alleen bedoelt dat voorafgaand een bijzonder plan van aanleg dient te worden opgemaakt, maar dat het een op zichzelf staande voorwaarde is die losstaat van de mogelijkheid tot het opleggen van de opmaak van een bijzonder plan van aanleg; dat de termen van voornoemde bepalingen van het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift op het eerste gezicht niet anders kunnen worden begrepen dan(t) alleen de overheid zal beslissen op welke wijze het betrokken bedrijventerrein concreet zal gerealiseerd worden, hetgeen geen beperking van het eigendomsrecht lijkt te zijn, maar een beperking van de handelingsbekwaamheid van de betrokken eigenaars; dat het middel ernstig is’ (...).

2. Uiteenzetting van het middel

84. In het RUP ‘Noordelijke ontsluiting van de internationale luchthaven van Zaventem’ wordt een zone voorzien die zal dienen als ‘Regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden bedrijven’. Het is binnen die zone dat B.I.A.C. haar Airport-Village project tot ontwikkeling zou moeten brengen.

85. Het stedenbouwkundig voorschrift ‘Regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden bedrijven’ wordt als volgt ingevuld (...):

§1 Het luchthaven gebonden regionaal bedrijventerrein is bestemd voor bedrijven waarvan de hoofdactiviteit is afgestemd op de luchthaven en/of afhankelijk van de luchtvaart.

- hoogwaardige dienstverlenende bedrijven met een fysieke binding met de luchthaven;

- autonome hoogwaardige kantoren met een imagobinding met de luchthaven en de nabijgelegen internationale bestuurlijke en hiermee samenhangende economische beslissingscentra.

Gemeenschappelijke en complementaire voorzieningen inherent aan het functioneren van het luchthaven gebonden regionaal bedrijventerrein zijn toegelaten.

Inrichtingen voor de huisvesting van bewakingspersoneel van maximaal 200m² vloeroppervlakte geïntegreerd in het bedrijfsgebouw zijn toegelaten.

§2 Elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning zal worden beoordeeld aan de hand van volgende criteria:

- zorgvuldig ruimtegebruik
- een kwaliteitsvolle aanleg van het plangebied en afwerking van de bedrijfsgebouwen

Minimaal volgende inrichtingsprincipes dienen gerespecteerd te worden:

- het bouwen van meerdere lagen en het maximaal groeperen van gebouwen waar de bedrijfsactiviteit dit toelaat
- parkeren wordt gegroepeerd voor verschillende bedrijven of geïncorporeerd in het bedrijfsgebouw voor zover het beheer dit toelaat.

§3 (...) Bij vergunningsaanvragen wordt een inrichtingsstudie gevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied. De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot al wat gerealiseerd is binnen het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag van stedenbouwkundige vergunning en wordt als dusdanig meegestuurd aan de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van deze aanvragen. Elke nieuwe vergunningsaanvraag kan hetzij een bestaande inrichtingsstudie bevatten, hetzij een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie (...).

86. In de toelichtingsnota bij het RUP wordt dit stedenbouwkundig voorschrift nader toegelicht (...):

‘De centrale landzijdige terminalzone op de internationale luchthaven dient zich te ontwikkelen als een multimodaal knooppunt dat een centrale draaischijf vormt voor: 1. transportactiviteit (bus, spoor, weg, vliegtuig,...), 2. primaire luchthaven gebonden activiteiten die absoluut noodzakelijk uitgevoerd moeten worden op het terrein van de internationale luchthaven en welke rechtstreeks samenhangen met het be- en ontladen van vliegtuigen en de daarmee verbonden passagiers en vrachstromen en 3. voor activiteiten en inrichtingen in de economische poort ‘internationale luchthaven’ die sterk verbonden zijn met de vervoersfunctie van de luchthaven en/ of fysiek of imago-gerelateerd zijn aan de aanwezigheid van de luchthaven.

Deze laatste activiteiten kunnen worden samengevat onder de noemer luchthaven gedreven activiteiten. De luchthaven gedreven activiteiten met een fysieke binding bestaan uit accommoderende, verwerkende of verhandelende bedrijvigheid met betrekking tot activiteiten en goederen die veelvuldig luchtvervoer vereisen. Aan de accommoderende activiteiten in de economische poort internationale luchthaven zijn functies verbonden zoals hoogwaardige dienstverlenende bedrijven met een fysieke binding met de luchthaven, waaronder tevens vergader- en conferentiefaciliteiten en internationale georiënteerde hotels begrepen kunnen worden. De imago-gerelateerde activiteiten betreffen activiteiten die, wegens het imago ervan, de luchthaven en de nabijheid van internationale instellingen als bestuurlijk beslissingscentrum opzoeken. Het betreft autonome hoogwaardige kantoren met een imagobinding met de luchthaven en de nabijgelegen internationale bestuurlijke en hiermee samenhangende economische beslissingscentra (...)' (...).

87. Uit de hiervoor geciteerde passage van het RUP is af te leiden dat ondernemingen die zich binnen de bestemmingszone 'Regionaal bedrijventerrein voor luchthaven gebonden bedrijven' willen vestigen met de vervoersfunctie van de luchthaven en/ of fysiek of imago-gerelateerd aan de aanwezigheid van de luchthaven verbonden moeten zijn. Het RUP definieert imago-gerelateerde activiteiten als activiteiten die, 'wegens het imago ervan, de luchthaven en de nabijheid van internationale instellingen als bestuurlijk beslissingscentrum opzoeken. Het betreft autonome hoogwaardige kantoren met een imagobinding met de luchthaven en de nabijgelegen internationale bestuurlijke en hiermee samenhangende economische beslissingscentra'.

88. In het bestreden besluit wordt overwogen dat binnen het luchthavengebied 'activiteiten worden beoogd die specifiek gebonden zijn aan het luchthaventerrein, waaronder ook kantoren en diensten'. In het bestreden besluit wordt, vervolgens, uitdrukkelijk overwogen dat de 'luchthavenbeheerder (thans de NV BIAC) een grote verantwoordelijkheid heeft bij het toepassen van selectiviteit bij het toelaten van de vestigingen'.

89. Hieruit volgt dat in het RUP een bestemmingsvoorschrift is opgenomen dat over de ruimtelijke ordening geen uitspraak doet.

90. Het RUP bepaalt immers niet dat een bepaald gebied voor de vestiging van ondernemingen of kantoren in aanmerking komt, maar bevat, integendeel, voorwaarden die met de identiteit van een onderneming verband houden. Alvorens een stedenbouwkundige vergunning te bekomen zal de aanvrager immers niet alleen moeten aantonen dat die stedenbouwkundige vergunning ertoe strekt om ruimte voor dienstverlenende bedrijven of kantoren tot stand te brengen, maar bovendien dat die ruimte of kantoren 'hoogwaardig' zijn, wat dat ook moge betekenen.

Vervolgens, en vooral, zal de aanvrager moeten aantonen dat de ondernemingen die zich in de ruimte voor dienstverlenende bedrijven en kantoren zullen vestigen een 'imagobinding' met de luchthaven hebben.

Dit voorschrift strekt er in werkelijkheid niet toe de beschikbare ruimte te ordenen, maar wel om in de omgeving van de luchthaven een vestigings-

of selectiviteitsbeleid te kunnen voeren. Het voorschrift heeft, derhalve, met ruimtelijke ordening geen uitstaans.

91. In het bestreden besluit wordt overigens met zoveel woorden uiteengezet dat het de luchthavenbeheerder in dat verband toekomt om zijn verantwoordelijkheid te nemen ‘bij het toepassen van selectiviteit bij het toelaten van vestigingen’ (...).

In het bestreden besluit wordt m.a.w. uitdrukkelijk erkend dat de toepassing van het voorschrift selectiviteit veronderstelt, terwijl een stedenbouwkundige vergunning een zakelijk en onpersoonlijk karakter heeft en moet hebben. De aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor een kantoorproject zal overigens, zoals ook in dit geval is vast te stellen, worden ingediend op een ogenblik dat de aanvrager (de NV B.I.A.C. of een door haar aangewezen bouwpromotor) nog geen duidelijkheid heeft over de identiteit of activiteit van de onderneming die zich in de ondernemingsruimte of het kantoor zal vestigen.

Het voorschrift impliceert dat de vergunningverlenende overheid de toets of de aanvraag al dan niet met de bestemming van het gebied uiteindelijk strookt, aan de aanvrager of zelfs aan de latere gebruikers van het onroerend goed moet overlaten.

92. Er is aldus vast te stellen dat het stedenbouwkundig voorschrift ‘Regionaal bedrijventerrein voor luchthaven gebonden bedrijven’, in zoverre het niet op ruimtelijke ordening betrekking heeft, maar ertoe strekt een selectief vestigingsbeleid voor de ondernemingen in de omgeving van de luchthaven te voeren, door een onwettigheid is aangetast die tot de onwettigheid van het RUP ‘Noordelijke Ontsluiting van de internationale luchthaven van Zaventem’ leidt.

93. Vermits het stedenbouwkundig voorschrift tevens, inherent en onverbreekelijk, een risico op ongelijke beoordeling van vergunningsaanvragen, en bijgevolg, een ongelijke en discriminerende behandeling van aanvragers inhoudt, gaat het eveneens met een schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel gepaard. Het middel is gegrond”.

Beoordeling

5. Een middel bestaat uit de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop deze rechtsregel, volgens de verzoekende partij, wordt geschonden. In hun verzoekschrift zetten de verzoekende partijen niet uiteen om welke reden ze de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel geschonden achten, zodat het middel, in zoverre de schending van deze beginselen wordt ingeroepen, niet ontvankelijk is.

6. De in dit middel bestreden stedenbouwkundige voorschriften van het kwestieuze gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : GRUP) maken vanuit planologisch oogpunt een voor de verzoekende partijen concurrentieel project mogelijk. De verzoekende partijen hebben een belang bij het middel dat de onwettigheid van deze voorschriften aanvoert. De in de memorie van antwoord van de verwerende partij aangevoerde omstandigheid dat de eigendom van de verzoekende partijen overeenkomstig het geldende gewestplan door gelijkaardige stedenbouwkundige voorschriften wordt beheerst als de bestreden voorschriften, doet geen afbreuk aan dit belang. Deze exceptie kan niet worden aangenomen.

7. Artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP luidt als volgt :

“Artikel 3:

Regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden bedrijven.

§ 1 Het luchthavengebonden regionaal bedrijventerrein is bestemd voor bedrijven waarvan de hoofdactiviteit is afgestemd op de luchthaven en/of afhankelijk van de luchtvaart.

- hoogwaardige dienstverlenende bedrijven met een fysieke binding met de luchthaven;
- autonome hoogwaardige kantoren met een imagobinding met de luchthaven en de nabijgelegen internationale bestuurlijke en hiermee samenhangende economische beslissingscentra.

Gemeenschappelijke en complementaire voorzieningen inherent aan het functioneren van het luchthavengebonden regionaal bedrijventerrein zijn toegelaten.

Inrichtingen voor de huisvesting van bewakingspersoneel van maximaal 200 m² vloeroppervlakte geïntegreerd in het bedrijfsgebouw zijn toegelaten.

§ 2 Elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning zal worden beoordeeld aan de hand van volgende criteria :

- zorgvuldige ruimtegebruik;
- een kwaliteitsvolle aanleg van het plangebied en afwerking van de bedrijfsgebouwen.

Minimaal volgende inrichtingsprincipes dienen gerespecteerd te worden:

- het bouwen van meerdere lagen en het maximaal groeperen van gebouwen waar de bedrijfsactiviteit dit toelaat
- parkeren wordt gegroepeerd voor verschillende bedrijven of geïncorporeerd in het bedrijfsgebouw voor zover het beheer dit toelaat.

§ 3 Bij vergunningsaanvragen wordt een inrichtingsstudie gevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de

stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied. De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is binnen het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag van stedenbouwkundige vergunning en wordt als dusdanig meegestuurd aan de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van deze aanvragen. Elke nieuwe vergunningsaanvraag kan hetzij een bestaande inrichtingsstudie bevatten, hetzij een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie”.

8. Het betoog van de verzoekende partijen dat het voormelde stedenbouwkundig voorschrift, waar dit het regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden bedrijven bestemt voor hoogwaardige dienstverlenende bedrijven en autonome hoogwaardige kantoren met een imagobinding, “er in werkelijkheid niet toe strekt de beschikbare ruimte te ordenen, maar wel in de omgeving van de luchthaven een vestigings- of selectiviteitsbeleid te kunnen voeren”, wat “met de ruimtelijke ordening geen uitstaans heeft”, kan niet worden bijgetreden, temeer daar volgens het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (p. 449-450) een “differentiatie van bedrijfsterreinen” gewenst is, zodat “op basis van de kenmerken van het terrein en van de aard van de bedrijfsactiviteiten aan bestaande en nieuwe bedrijventerreinen specifieke vestigings- en ontwikkelingsperspectieven kunnen worden toegekend”, en dat die “differentiatie ook nodig is om specifieke hoogwaardige gemeenschappelijke diensten en uitrusting selectief te kunnen aanbieden aan bedrijventerreinen”.

Overeenkomstig de bepalingen van het RSV kunnen voor het kwestieuze “regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden bedrijven” als specifiek regionaal bedrijventerrein ook specifieke vestigingsvoorwaarden worden voorgeschreven, zoals te dezen de vereiste van “hoogwaardige dienstverlenende bedrijven met een fysische binding met de luchthaven” of “autonome hoogwaardige kantoren met imagobinding met de luchthaven en de nabijgelegen internationale bestuurlijke en hiermee samenhangende economische beslissingscentra”.

Dergelijke specifieke bestemmingsvoorwaarden hebben, anders dan de verzoekende partijen het stellen, wel degelijk te maken met de ruimtelijke ordening.

9. De overweging in het bestreden besluit dat “de luchthavenbeheerder (thans NV BIAC) een grote verantwoordelijkheid heeft bij het toepassen van selectiviteit bij het toelaten van vestigingen” strookt evenzeer met het bepaalde in het richtinggevend gedeelte van het RSV, waarin onder punt 4.2.2. Garanderen van ontwikkelingsmogelijkheden voor de internationale luchthaven Zaventem (p. 466) het volgende wordt gesteld :

“de terreinen van de Regie van de Luchtwegen (RLW) moeten, gelet op het strategisch belang en het specifiek karakter, voorbehouden worden voor distributie- en tertiaire activiteiten die strikt en rechtstreeks gebonden zijn met de luchthaven, de luchtvracht of de luchtvaartmaatschappijen (onderhoud, catering, diensten, ...).

Gelet op de ‘grenzen’ van het luchthavengebied heeft de beheerder van de luchthaven een grote verantwoordelijkheid bij het toestaan van vestigingen. Het is aangewezen een strikte selectiviteit toe te passen om latere ontwikkelingsbehoeften en -kansen niet te hypothekeren”.

10. Uit het bestreden besluit kan geenszins worden afgeleid dat de tussenkomende partij over enige beslissingsbevoegdheid beschikt met betrekking tot het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen. Enkel zal deze partij, zoals zij zelf terecht opmerkt, “bij het mogelijks verlenen van een gebruiksovereenkomst” “uiteraard rekening (dienen te) houden met de omstandigheid dat geen activiteiten kunnen worden toegestaan die in strijd zijn met luchthaven gebonden activiteiten”, zoals bepaald in de stedenbouwkundige voorschriften van het kwestieuze GRUP. Zoals iedere rechtsonderhorige zal zij de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP bij haar handelen dienen te respecteren.

11. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden als in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk worden behandeld zonder dat er voor deze ongelijke behandeling een objectieve verantwoording bestaat. Het behoort aan de verzoekende partij die aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel werd geschonden, dit in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aan te tonen. Het door de verzoekende partijen gevoerde betoog volstaat daartoe niet.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel de schending in van “de artikelen 33 en 105 van de Grondwet en het daarin vervatte delegatieverbod, de artikelen 99, 105, § 2, 110, § 3, 113 en 127 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, het algemeen rechtsbeginsel dat administratieve rechtshandelingen deugdelijk gemotiveerd moeten zijn (de materiële motiveringsplicht), evenals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel” :

“1. Omschrijving van de bepalingen en beginselen die aan het middel ten grondslag liggen

94. Artikel 99 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bepaalt dat een aantal werken, handelingen, wijzigingen onderworpen zijn aan de verplichting om een voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning te bekomen.

95. Uit de artikelen 110, § 3, 113 en 127 van het decreet van 18 mei 1999 volgt, naar gelang het geval, dat de beslissingsbevoegdheid over het toestaan van dergelijke vergunning bij het College van Burgemeester en Schepenen of, voor wat de werken van algemeen belang betreft, bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar is gelegen.

96. Overeenkomstig die bepalingen en de artikelen 33 en 105 van de Grondwet, waarin het beginsel van het verbod op delegatie is vervat, kan het College van Burgemeester en Schepenen of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar die bevoegdheid niet aan andere overheden delegeren. Nog veel minder kan, overeenkomstig dat beginsel, de vergunningverlenende overheid die bevoegdheid direct of indirect aan een derde, een privaat rechtssubject delegeren.

97. Overeenkomstig artikel 105, § 2 van het decreet van 18 mei 1999 kan de vergunningverlenende overheid stedenbouwkundige voorwaarden opleggen.

Voorwaarden mogen evenwel niet zo geformuleerd zijn dat zij de aanvrager van de vergunning beoordelingsruimte laten over de wijze waarop aan die voorwaarde al dan niet wordt voldaan.

Daarenboven mag via het opleggen van voorwaarden de aanvraag slechts op accessoire punten worden gewijzigd.

Indien de vergunning enkel kan worden verleend op grond van voorwaarden, die op essentiële punten van de aanvraag betrekking hebben, moet die aanvraag worden geweigerd.

Voormelde beginselen worden in het arrest (...) e.a. van Uw Raad verwoord. In dat arrest heeft Uw Raad geoordeeld dat ‘die voorwaarden op

het eerste gezicht beperkend moeten zijn wat de strekking ervan betreft en precies, en alleen betrekking mogen hebben op bijkomende of bijkomstige gegevens; dat ze op het eerste gezicht in geen geval aanleiding mogen geven tot een beoordeling in de uitvoering van de verleende vergunning, noch mogen inhouden of ertoe strekken dat de bepalingen van essentiële elementen van de bouwaanvraag wordt overgelaten aan andere overheden dan die welke op grond van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening bevoegd zijn te beslissen over een aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning; dat een stedenbouwkundige vergunning immers op zich de uitvoering moet toelaten van de in artikel 99 van het D.R.O. bedoelde werken, handelingen of wijzigingen’.

2. Uiteenzetting van het middel

98. Uit de uiteenzetting m.b.t. het eerste middel volgt dat de bestreden beslissing een stedenbouwkundig voorschrift, te weten het stedenbouwkundig voorschrift ‘Regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden terreinen’ bevat.

Het voorschrift bepaalt dat het gebied bestemd is voor ‘hoogwaardig dienstverlenende bedrijven met een fysieke binding met de luchthaven’ of ‘autonome hoogwaardige kantoren met een imagobinding met de luchthaven en de nabijgelegen internationale bestuurlijke en hiermee samenhangende economische beslissingcentra’.

99. Uit de overwegingen van de bestreden beslissing blijkt dat verweerder er zich van bewust was dat de formulering van dit stedenbouwkundig voorschrift tot gevolg zou hebben dat telkens een dienstverlenend bedrijf of een onderneming zich in het gebied wil vestigen, een onderzoek naar de fysieke band met de luchthaven of de imagobinding met die luchthaven is uit te voeren of daarover minstens gegevens moeten worden verschaft, die moeten worden beoordeeld. Verweerder heeft uitdrukkelijk erkend dat die beoordeling van de overeenstemming van dat voorschrift, niet door de vergunningverlenende overheid, maar door een derde, een private partij zou gebeuren.

Die derde partij is nl. de luchthavenbeheerder, de NV B.I.A.C. In de overwegingen van het bestreden besluit is immers te lezen dat de ‘luchthavenbeheerder (thans de NV BIAC) een grote verantwoordelijkheid heeft bij het toepassen van selectiviteit bij het toelaten van de vestigingen’.

100. De aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning zal door de NV B.I.A.C. of een door haar aangewezen bouwpromotor worden ingediend.

Op dat ogenblik zal nog geen duidelijkheid bestaan over de identiteit of activiteit van de onderneming, die zich in de ondernemingsruimte of het kantoor zal vestigen. Het is immers volstrekt uitgesloten dat de NV B.I.A.C. op dat ogenblik reeds kopers of huurders voor de volledige oppervlakte van een kantoorproject van die omvang zal hebben.

Zelfs indien dat het geval zou zijn, is het bovendien hoe dan ook zinloos om de bestaanbaarheid met de bestemming, op dat moment, aan de hand van die gegevens te beoordelen aangezien, inzonderheid, de identiteit van de huurders na enkele jaren volkomen verschillend kan zijn van hetgeen op het ogenblik van de vergunningsaanvraag in het vooruitzicht is gesteld.

De vastgoedmarkt evolueert immers meer en meer naar een situatie waarin huurders van kantoorruimte zeer kortlopende contracten sluiten.

101. Het voorschrift impliceert dan ook in wezen dat de vergunningverlenende overheid de toets of de aanvraag strookt met de bestemming van het gebied, op het ogenblik van de aanvraag, niet zal kunnen uitvoeren en dat die toets, zoals overigens uitdrukkelijk is erkend, uiteindelijk aan de aanvrager of zelfs aan de latere gebruikers van het onroerend goed wordt overgelaten. De vergunningverlenende overheid kan, in dat opzicht, weliswaar stedenbouwkundige voorwaarden aan de aanvrager opleggen, maar die voorwaarden zullen de aanvrager een beoordelingsvrijheid laten die niet met artikel 105 § 2 van het decreet van 18 mei 1999 verenigbaar is.

102. Daarenboven zal de voorwaarde betrekking hebben op de bestaanbaarheid van de aanvraag met het bestemmingsvoorschrift. Die bestaanbaarheid is evenwel een essentieel bestanddeel van de vergunning, dit wil zeggen een bestanddeel dat niet het voorwerp van het opleggen van een stedenbouwkundige voorwaarde kan uitmaken.

103. Vermits de bestreden beslissing een stedenbouwkundig voorschrift bevat dat noodzakelijk tot gevolg heeft dat de vergunningverlenende overheid wezenlijke aspecten van haar beslissingsbevoegdheid aan een derde delegeert, schendt zij de hierboven aangehaalde regelen en beginselen. Het middel is gegrond”.

Beoordeling

13. In zoverre de verzoekende partijen de schending aanvoeren van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, is het middel om de onder randnummer 5 vermelde redenen onontvankelijk.

14. Het middel kan voor het overige niet worden aangenomen om de redenen vermeld onder randnummer 10.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15. De verzoekende partijen roepen in een derde middel de schending in van “de artikelen 3, 4 en 6 van de Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s, artikel 38, § 1 van het decreet van 18 mei 1999

houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, de artikelen 4.2.1, 4.2.2 en 4.2.9 van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het algemeen rechtsbeginsel dat administratieve rechtshandelingen deugdelijk gemotiveerd moeten zijn (de materiële motiveringsplicht) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel” :

“1. Omschrijving van de bepalingen en beginselen die aan het middel, in zijn beide onderdelen, ten grondslag liggen

104. Door het Europees Parlement en de Raad is op 27 juni 2001 de zgn. Plan-Merrichtlijn aangenomen (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). Overeenkomstig de inleidende overwegingen bij die richtlijn is '(de) milieueffectbeoordeling (...) een belangrijk instrument voor de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en goedkeuring van bepaalde plannen en programma's die in de lidstaten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, omdat zij garandeert dat reeds tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van die plannen en programma's met de effecten van de uitvoering daarvan rekening wordt gehouden'.

105. Artikel 3 van de Plan-Merrichtlijn bepaalt het toepassingsgebied van die richtlijn. Daaruit volgt dat een Plan-Mer moet worden opgesteld voor alle plannen en programma's die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben. Voorts moet een Plan-Mer worden opgesteld voor alle plannen en programma's die voorbereid worden met betrekking tot ruimtelijke ordening en grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor een aantal, in de Richtlijn nader bepaalde, projecten:

‘1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door combinatie van beide werkwijzen, of de in de leden 3 en 4 bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Hierbij houden zij voor alle gevallen rekening met de relevante criteria van bijlage II, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten door deze richtlijn zijn gedekt'(...).

106. Overeenkomstig bijlage II bij de Plan-Merrichtlijn zijn de criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten de volgende:

‘Criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke effecten zoals bedoeld in artikel 3, lid 5

1. De kenmerken van plannen en programma's, in het bijzonder gelet op:

- de mate waarin het plan of programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden alsmede wat betreft de toewijzing van hulpbronnen;
- de mate waarin het plan of programma andere plannen en programma's, met inbegrip van die welke deel zijn van een hiërarchisch geheel, beïnvloedt;
- de relevantie van het plan of programma voor de integratie van milieuoverwegingen, vooral met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling;
- milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma;
- de relevantie van het plan of programma voor de toepassing van de milieuwetgeving van de Gemeenschap (bijv. plannen en programma's in verband met afvalstoffenbeheer of waterbescherming).

2. Kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed, in het bijzonder gelet op:

- de waarschijnlijkheid, duur, frequentie en omkeerbaarheid van de effecten;
- de cumulatieve aard van de effecten;
- de grensoverschrijdende aard van de effecten;
- de risico's voor de menselijke gezondheid of het milieu (bijv. door ongevallen);
- de orde van grootte en het ruimtelijk bereik van de effecten (geografisch gebied en omvang van de bevolking die getroffen kan worden);
- de waarde en kwetsbaarheid van het gebied dat kan worden beïnvloed gelet op:
- bijzondere natuurlijke kenmerken of cultureel erfgoed;

- de overschrijding van de milieukwaliteitsnormen of van grenswaarden;
- intensief grondgebruik;
- de effecten op gebieden en landschappen die door een lidstaat, door de Gemeenschap, dan wel in internationaal verband als beschermd gebied zijn erkend’.

107. Een aantal van de in dit geval relevante projecten die in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG opgenomen werden, zijn

- In bijlage I:

- ‘7. a) Aanleg van spoorlijnen voor spoorverkeer over lange afstand en aanleg van vliegvelden (1) met een start- en landingsbaan van ten minste 2 100 meter.
- b) Aanleg van autosnelwegen en autowegen (2)’

- In bijlage II:

- ‘10. Infrastructuurprojecten
- a) Industrierreinontwikkeling
- b) Stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen
- (...)
- d) Aanleg van vliegvelden (niet onder bijlage I vallende projecten)
- (...).’

108. Overeenkomstig artikel 6, 1ste lid van de Plan-Merrichtlijn wordt een MER voor het publiek beschikbaar gesteld. Indien geen Plan-Mer wordt opgesteld moeten de redenen waarom geen milieubeoordeling wordt verlangd, overeenkomstig artikel 3, 7^{de} lid van de Richtlijn, eveneens ter beschikking van het publiek worden gesteld.

109. Artikel 38, § 1, eerste lid, 6^o van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bepaalt dat het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘in voorkomend geval, het ruimtelijk veiligheidsrapport, het planmilieueffectenrapport en/of de passende beoordeling’ bevat.

110. Aan de bepalingen van de plan-Merrichtlijn wordt voorts - gedeeltelijk - uitvoering gegeven door een aantal bepalingen van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals gewijzigd door een Decreet van 18 december 2002.

Dat laatste decreet voegt in het Decreet van 5 april 1995 een titel IV ‘Milieueffect en veiligheidsrapportage’ toe. Overeenkomstig artikel 4.2.1. van dat decreet moeten voorgenomen plannen en programma’s alvorens ze worden goedgekeurd in een aantal gevallen aan een milieueffectrapportage worden onderworpen.

Overeenkomstig artikel 4.2.2., § 1 van dat decreet is dat, ondermeer, het geval voor de plannen en programma’s die door de Vlaamse Regering worden aangewezen.

Indien een plan of programma niet als zodanig is aangewezen onderzoekt de Vlaamse Regering, overeenkomstig artikel 4.2.2., § 2 van het decreet van 5 april 1995 geval per geval of dat plan of programma, gelet op de specifieke kenmerken ervan, geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Vooraleer zij een beslissing neemt raadpleegt de Vlaamse Regering, overeenkomstig artikel 4.2.2. § 4 de Sociaal-Economische Raad van

Vlaanderen en Milieu- en Natuurraad Vlaanderen. Tenslotte worden, op grond van die bepaling, de beslissingen van de Vlaamse Regering, alsmede de motivatie ervoor, bekendgemaakt.

111. De Vlaamse Regering heeft op dit ogenblik nog geen lijst met plannen en programma's voor een plan-Mer aangenomen. De Europese Commissie heeft ten dien aanzien op 1 februari 2006 tegen België een procedure voor het Hof van Justitie aanhangig gemaakt (C-54/06).

112. Aangezien de omzettingstermijn voor de Richtlijn op 21 juli 2004 is verstreken, hebben de bepalingen van de richtlijn, die daarop betrekking hebben, directe werking. Verzoeksters kunnen zich, derhalve, rechtstreeks op een schending van de bepalingen van de Richtlijn beroepen.

2. Uiteenzetting van het middel

113. Het middel bestaat uit twee onderdelen:

2.1. Eerste onderdeel

114. De bestreden beslissing strekt er ondermeer toe om aan de landzijde van de luchthaven een gebied voor de bestemming 'regionaal bedrijventerrein voor luchthaven gebonden bedrijven' voor te behouden.

Het gaat om een betekenisvol gebied dat een totale oppervlakte van 33,61 ha in de onmiddellijke nabijheid van de luchthaven, maar ook van de Gemeente Zaventem beslaat (...). Overeenkomstig de toelichtende nota strekt de bestreden beslissing er, meer bepaald, toe de vergunbaarheid van een project Airport City mogelijk te maken. Dat project wordt omschreven als een 'internationaal multimodaal knooppunt waar gebruikers van vliegtuigen aankomen en vertrekken, maar ook overstappen op andere vervoersmiddelen (trein, bus, taxi, auto, ...). Dat maakt dat 'Airport City' een primaire pool voor economische ontwikkeling is. De 'Airport City' herbergt immers commerciële activiteiten die ondersteunend en aanvullend werken voor de basisfunctie van de luchthaven en tegelijk de economische kracht van de omgeving. De ruimtelijk-functionele relaties waarin een 'Airport City' zich ontwikkelt zijn belangrijk voor het efficiënt functioneren van de 'Airport City' op zich, maar eveneens van de volledige luchthaven en van de luchthaven in relatie tot de omgeving' (...).

In het deel 'visie op de ontwikkeling van de centrale landzijdige terminalzone op de internationale luchthaven' van de toelichtingsnota wordt de zone verduidelijkt als een zone voor zowel 'transportactiviteit (bus, spoor, weg, vliegtuig, ...)', 'primaire luchthaven gebonden activiteiten die absoluut noodzakelijk uitgevoerd moeten worden op het terrein van de internationale luchthaven en welke rechtstreeks samenhangen met het be- en ontladen van vliegtuigen en de daarmee verbonden passagiers en vrachstromen' als 'voor activiteiten in de economische poort 'internationale luchthaven' die sterk verbonden zijn met de vervoersfunctie van de luchthaven en/of fysiek of imago gerelateerd zijn met de aanwezigheid van de luchthaven' (...).

115. Er kan niet worden betwist dat een plan dat een project van dergelijke omvang mogelijk moet maken, overeenkomstig artikel 3 van de Plan-Merrichtlijn, onder het toepassingsgebied van die richtlijn valt.

Een dergelijk plan heeft immers niet alleen, overeenkomstig artikel 3, 1^{ste} lid van de PlanMerrichtlijn, 'aanzienlijke milieu-effecten' maar is bovendien, overeenkomstig artikel 3, 2^{de} lid van de Plan-Merrichtlijn, een plan dat betrekking heeft op 'ruimtelijke ordening en grondgebruik die het

kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlage I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten’.

116. Wat de aanzienlijke milieu-effecten betreft volgt uit artikel 3, 5^{de} lid van de Plan-Merrichtlijn dat door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma’s de lidstaten de aanzienlijke milieu-effecten moeten vaststellen.

Zij moeten dit doen aan de hand van de criteria vervat in bijlage II van de Plan-Merrichtlijn.

Die criteria hebben, ondermeer, betrekking op de ‘waarschijnlijkheid, duur, frequentie en omkeerbaarheid van die effecten’, ‘de cumulatieve aard van de effecten’, de ‘orde van grootte en het ruimtelijk bereik van de effecten (geografisch gebied en omvang van de bevolking die getroffen kan worden)’, of ‘intensief grondgebruik’ (bijlage II bij de Plan-Merrichtlijn). Die bijlage is naar Belgisch recht door een bijlage aan het de Decreet van 5 april 1995 omgezet.

117. Wat de in de in bijlage I en II bij de Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten betreft vallen zowel ‘industrieterreinontwikkeling’, ‘stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen’ als de ‘aanleg van vliegvelden’ onder het toepassingsgebied van die bijlage. Uit de hierboven gegeven omschrijving van het project Airport Village blijkt dat het project, minstens gedeeltelijk, onder één van die drie kwalificaties valt en, derhalve, ook op grond van die omschrijving Mer-plichtig is.

118. Verweerder heeft nagelaten een dergelijk Plan-Mer uit te voeren. Uit de bestreden beslissing blijkt dat het planningsproces uit twee grote stappen heeft bestaan :

- de principiële tracékeuze voor spoor en weg;
- het overleg en gedetailleerde studiewerk in voorbereiding van de opmaak van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (...).

119. Uit de toelichtingsnota is enkel af te leiden dat, wat het zgn. ‘regionaal bedrijventerrein voor luchthaven gebonden bedrijven’ betreft, verweerder enkel over een aantal documenten heeft beschikt, die evenwel geen plan-MER zijn.

Met name wordt verwezen naar een ‘strategisch ontwikkelingsplan’ (SADP), een kadernota Airport Village en een Masterplan dat op basis van die kadernota is opgesteld.

Voorts lijkt B.I.A.C. weliswaar een mobiliteitsstudie te hebben besteld, maar was die studie op het ogenblik van het aannemen van de bestreden beslissing niet ter beschikking.

Tenslotte zou B.I.A.C. de opdracht voor een project-MER hebben gegeven (...). Van een plan-Mer is, wat dit gedeelte van de bestreden beslissing betreft, evenwel geen sprake.

120. Er is dan ook te besluiten dat verweerder, alhoewel hij daartoe verplicht was, voor het zgn. ‘regionaal bedrijventerrein voor luchthavengebonden bedrijven’ geen plan-Mer heeft uitgevoerd of laten uitvoeren en aldus de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen heeft geschonden. Vermits geen redenen, waarom geen milieubeoordeling werd uitgevoerd, werden opgegeven zijn artikel 3, 7^{de} lid, van de plan-Merrichtlijn en de artikelen 4.2.1. en 4.2.2 van het Decreet van 5 april 1995 eveneens geschonden. Het eerste onderdeel is gegrond.

2.2. Tweede onderdeel

121. Uit de bestreden beslissing blijkt dat het vastgestelde plan eveneens een spoorontsluiting en de primaire wegontsluiting via de N211 naar de E19 voorziet. Er kan, op grond van de gegevens die in het eerste onderdeel zijn uiteengezet, niet worden betwist dat de aanleg van een spoorweg of een weg aanzienlijke milieu-effecten heeft.

Daarenboven vallen de aanleg van 'spoorlijnen voor spoorverkeer over lange afstand (...)' en 'autosnelwegen en autowegen' (zgn. 'primaire wegen') onder bijlage I bij de richtlijn 85/337/EEG. Derhalve vallen ook spoorwegen, autosnelwegen en autowegen onder het toepassingsgebied van de plan-Merrichtlijn.

122. Uit de toelichtingsnota blijkt weliswaar dat verweerder een plan-Mer zou hebben laten uitvoeren voor de aanleg van de spoorwegverbinding. In de toelichtende nota is er immers sprake van een plan 'Zaventem: Noordelijke spoorontsluiting luchthaven met Brussel en Antwerpen. Planmilieueffectenrapport. Eindrapport' dat door het studie bureau Resource Analysis in maart 2002 zou zijn opgesteld. Het is evenwel niet duidelijk of dit zgn. Plan-Mer in overeenstemming met de richtlijn is opgesteld.

123. Dit plan maakt hoe dan ook geen deel van de bestreden beslissing uit.

124. Daarenboven is het niet aan het publiek ter beschikking gesteld.

125. Het plan-Mer heeft, ten slotte, overeenkomstig de toelichtingsnota enkel betrekking op het spoortracé, zonder dat het plan-Mer op het wegtracé betrekking blijkt te hebben.

126. Het besluit is dan ook onvermijdelijk dat de bestreden beslissing, vermits het plan-Mer voor de spoor- en wegontsluiting geen deel van de beslissing uitmaakt, niet aan het publiek is meegedeeld, en niet kan worden nagegaan of het in overeenstemming met de Plan-Merrichtlijn is opgesteld de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen, inzonderheid de artikelen 3 en 6 van de plan-Merrichtlijn, artikel 38 van het decreet van 18 mei 1999 evenals de artikelen 4.2.1. 4.2.2 en 4.2.9 van het Decreet van 5 april 1995 schendt. Het onderdeel is gegrond".

Beoordeling

16. 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: de richtlijn 2001/42/EG) voorziet in een verplichting om voor bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, een milieubeoordeling uit te voeren. De bepalingen van die richtlijn zijn in het interne recht omgezet 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 (hierna: het decreet van 18 december 2002).

Artikel 13 van de richtlijn 2001/42/EG bevat bepalingen i.v.m. de toepassing van de richtlijn. De leden 1 en 3 van dat artikel luiden als volgt:

“1. 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.

(...)

3. De in artikel 4, lid 1, bedoelde verplichting (d.i. de verplichting om de in artikel 3 bedoelde milieubeoordeling uit te voeren tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma) is van toepassing op plannen en programma's waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na het in lid 1 vermelde tijdstip. Plannen en programma's waarvoor de eerste voorbereidende handeling vóór deze datum plaatsvindt en die later dan 24 maanden na dat tijdstip worden aangenomen of ingediend ten behoeve van wetgeving, vallen onder de verplichting van artikel 4, lid 1, tenzij de lidstaten per geval beslissen dat dit niet haalbaar is en het publiek van hun beslissing op de hoogte stellen”.

Deze bepalingen zijn omgezet in artikel 14, § 2, eerste en tweede lid van het decreet van 18 december 2002, luidend als volgt:

“§ 2. Hoofdstuk II van Titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid treedt slechts in werking 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 in Hoofdstuk II van Titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid bedoelde verplichtingen zijn van toepassing op plannen en programma's waarvoor:

1° de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na de in het eerste lid bedoelde datum; of

2° de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt voor de in het eerste lid bedoelde datum en het definitieve besluit over het plan of programma als bedoeld in artikel 4.2.9, § 3, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid meer dan 24 maanden na het hiervoor vermelde tijdstip wordt genomen, tenzij de Vlaamse regering geval per geval beslist dat dit niet haalbaar is en deze beslissing openbaar maakt”.

17. Met de verwerende partij moet worden aangenomen dat de eerste formele voorbereidende handeling met betrekking tot het bestreden

gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, de plenaire vergadering is die heeft plaatsgevonden op 12 juli 2004, d.i. vóór 21 juli 2004, zijnde de datum bedoeld in artikel 13, lid 3, eerste volzin van de richtlijn 2001/42/EG en in artikel 14, § 2, tweede lid, 1° van het decreet van 18 december 2002. De verzoekende partijen voeren eerst in hun laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag, en derhalve laattijdig, op onontvankelijke wijze de niet-toepasselijkheid van deze laatste bepaling aan.

Het betoog van de verzoekende partijen dat een plenaire vergadering niet als een formele voorbereidende handeling kan worden aangemerkt, wordt niet bijgetreden. De omstandigheid dat na de voormelde plenaire vergadering nog een tweede plenaire vergadering heeft plaatsgevonden, te weten op 15 december 2004, en derhalve na 21 juli 2004, om reden dat, zoals gesteld in de toelichting bij het bestreden plan, “na de eerste plenaire vergadering op 12 juli 2004 het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (werd) aangevuld met bebossingsvoorstellen en (...) beperkte technische (of vormelijke) wijzigingen (werden) uitgevoerd op basis van de bespreking van 12 juli 2004”, brengt niet met zich mee dat deze bijkomende vergadering, waarvan de mogelijkheid uitdrukkelijk in het toentertijd geldende artikel 41 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna DRO) is voorzien, als de eerste formele voorbereidende handeling met betrekking tot het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan in de zin van de voormelde bepalingen moet worden begrepen. Het betoog in de memorie van wederantwoord van de verzoekende partijen dat de eerste plenaire vergadering een “artificiële en slechts formele plenaire vergadering voorafgaand aan de datum van 21 juli 2004” betreft, ter omzeiling van “de cruciale datum van 21 juli 2004”, wordt niet aangetoond, noch aannemelijk gemaakt.

Voorts is het bestreden besluit zelf genomen op 10 maart 2006, d.i. binnen de termijn van 24 maanden na 21 juli 2004, bedoeld in artikel 13, lid 3, tweede volzin van de richtlijn 2001/42/EG en in artikel 14, § 2, tweede lid, 2° van het decreet van 18 december 2002.

Uit wat voorafgaat volgt dat de verplichting om met betrekking tot een plan een milieubeoordeling uit te voeren nog niet van toepassing was op het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

18. Uit artikel 5, lid 1 van de richtlijn 2001/42/EG blijkt dat de verplichting om met betrekking tot een voorgenomen plan een milieuraapport op te stellen slechts geldt voor de gevallen waarin een milieubeoordeling is vereist. Uit het voormelde blijkt dat een milieubeoordeling te dezen niet vereist was. Een milieuraapport was dan ook evenmin vereist.

19. Artikel 38, § 1, eerste lid, 6° DRO bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan “in voorkomend geval” het planmilieueffectenrapport bevat. Die bepaling moet zo worden begrepen dat het ruimtelijk uitvoeringsplan slechts een planmilieueffectenrapport moet bevatten indien het opmaken ervan op grond van andere bepalingen is voorgeschreven. Uit wat voorafgaat blijkt dat het opmaken van een milieueffectenrapport te dezen noch door de richtlijn 2001/42/EG, noch door het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) vereist was.

20. In hun memorie van wederantwoord vragen de verzoekende partijen om “voor zover als nodig” de volgende prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna : Hof van Justitie) te stellen :

“Moet artikel 13, 3^{de} lid van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen van het milieu van bepaalde plannen en programma’s, dat bepaalt dat de in artikel 4, lid 1, bedoelde verplichting van toepassing is op plannen en programma’s waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na het in artikel 13, 1^{ste} lid vermelde tijdstip (21 juli 2004), en dat, voor wat het Vlaams Gewest (betreft), is omgezet door artikel 14, § 2, 1° van het Decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het Decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage, dat bepaalt dat als eerste formele voorbereidende handeling geldt de aankondiging van de plenaire vergadering bedoeld in artikel 41 of 44 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zo worden geïnterpreteerd dat, indien twee plenaire vergaderingen worden georganiseerd, de eerste voorafgaand aan 21 juli 2004 en de tweede volgend op 21 juli 2004, de aankondiging voor de tweede plenaire vergadering -waarop het plan effectief werd voorgesteld- als eerste formele voorbereidende handeling in de zin van artikel 13, 3^{de} lid van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen van het milieu van bepaalde plannen en programma’s worden beschouwd zodat het plan of project

waarop die handeling betrekking heeft *ratione temporis* onder de werkingssfeer van de Richtlijn valt(?)”.

21. In hun laatste memorie na het aanvullende auditoraatsverslag vragen de verzoekende partijen aan de Raad van State om “in de meest ondergeschikte orde” de volgende prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen :

“1. Moet artikel 13, 3^{de} lid van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordelingen van de gevolgen van het milieu van bepaalde plannen en programma’s, dat bepaalt dat de in artikel 4, lid 1, bedoelde verplichting van toepassing is op plannen en programma’s waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na het in artikel 13, 1^{ste} lid vermelde tijdstip (21 juli 2004), aldus worden uitgelegd dat als eerste formele voorbereidende handeling mag worden beschouwd de datum van aankondiging van de (eerste) plenaire vergadering met betrekking tot een voorontwerp van Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan, zonder acht te slaan op een tweede, daarop aansluitende plenaire vergadering van latere datum?

2. Moet, indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend is, artikel 13, 3^{de} lid van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordelingen van de gevolgen van het milieu van bepaalde plannen en programma’s dat, voor wat het Vlaamse Gewest betreft zo worden uitgelegd dat, indien twee plenaire vergaderingen met betrekking tot een voorontwerp van Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan worden georganiseerd, de eerste voorafgaand aan 21 juli 2004 en de tweede volgend en daarop aansluitend op 21 juli 2004, de aankondiging voor de tweede plenaire vergadering - waarop het volledige plan effectief werd voorgesteld - als eerste formele voorbereidende handeling in de zin van artikel 13, 3^{de} lid van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen van het milieu van bepaalde plannen en programma’s word(en) beschouwd of, minstens, als onderdeel daarvan, zodat het plan of project waarop die handeling betrekking heeft *ratione temporis* onder de werkingssfeer van de Richtlijn valt?”.

22. De verzoekende partijen kunnen niet voor het eerst in hun memorie van wederantwoord of laatste memorie na een aanvullend verslag een vraag stellen naar de interpretatie van artikel 13, derde lid van de voormelde richtlijn 2001/42/EG. Zij behoren een dergelijke vraag, teneinde de wapengelijkheid tussen de partijen te waarborgen, op het eerst nuttige moment te formuleren, namelijk in het inleidend verzoekschrift.

Bovendien gaan de verzoekende partijen er bij de in hun memorie van wederantwoord gestelde prejudiciële vraag, die gelijkkluidend is met de in hun laatste memorie in tweede orde gestelde prejudiciële vraag, ten onrechte van uit dat het kwestieuze plan pas eerst “effectief” werd voorgesteld bij de tweede plenaire vergadering. Zoals gezien onder randnummer 17 werd na de eerste plenaire vergadering van 12 juli 2004 het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan aangevuld met bebossingsvoorstellen en werden beperkte technische (of vormelijke) wijzigingen uitgevoerd op basis van de bespreking op de plenaire vergadering van 12 juli 2004, zodat in redelijkheid moet worden aangenomen dat het kwestieuze plan reeds op deze eerste vergadering “effectief” werd voorgesteld, en nadien slechts in beperkte mate werd aangevuld en gewijzigd. De prejudiciële vraag, die uitgaat van een verkeerde premisse, dient om deze reden evenmin te worden gesteld. Het betoog in de laatste memorie van de verzoekende partijen dat het te dezen niet relevant is wanneer het plan effectief zou zijn voorgesteld, kan niet worden bijgetreden.

Om de voormelde redenen moeten de prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie niet worden gesteld.

Het middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

23. De verzoekende partijen roepen in een vierde middel de schending in van “artikel 6, 1^{ste}, 2^{de} en 3^{de} lid van de Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, artikel 36ter van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, het algemeen rechtsbeginsel dat de beslissingen van een administratieve overheid deugdelijk gemotiveerd moeten zijn (de materiële motiveringsplicht) en de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel” :

“1. Overzicht van de bepalingen en beginselen die aan het middel, in zijn beide onderdelen, ten grondslag liggen

127. Overeenkomstig artikel 6, 1^{ste} lid van de Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna ‘de Habitatrichtlijn’) moeten de Lidstaten voor de zgn. speciale beschermingszones voor natuurlijke habitats die overeenkomstig de bepalingen van de Richtlijn zijn aangewezen, de nodige instandhoudingsmaatregelen nemen.

128. Op grond van artikel 6, 2^{de} lid van de Habitatrichtlijn, moeten de Lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de ‘kwaliteit van de natuurlijke habitats en habitats van de soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben’.

129. Overeenkomstig artikel 6, 3^{de} lid van de Habitatrichtlijn moet voor ‘elk plan of project dat niet direct verband houdt met of direct nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo’n gebied’ een ‘passende beoordeling’ worden gemaakt.

De bevoegde nationale instanties mogen pas toestemming geven voor een plan of project ‘nadat zij zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden’.

130. Aan die bepalingen van de Habitatrichtlijn is - opnieuw gedeeltelijk - uitvoering gegeven door een aantal bepalingen van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna ‘het Natuurbehoudsdecreet’).

Overeenkomstig artikel 36ter, § 3 van dat decreet moet elk plan of programma dat een ‘betekenismvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken’ aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone worden onderworpen.

131. Indien het plan of programma onderworpen is aan een plan-MER, geschiedt, overeenkomstig artikel 36ter, § 3, 4^{de} lid van het Natuurbehoudsdecreet, de passende beoordeling in het milieueffectrapport.

132. Indien het plan of het programma daarentegen niet aan een plan-MER is onderworpen, vraagt de administratieve overheid steeds, op grond van artikel 36ter, § 3, 5^{de} lid van het Natuurbehoudsdecreet, het advies van de administratie, bevoegd voor het natuurbehoud.

2. Uiteenzetting van het middel

Het middel bestaat uit twee onderdelen.

2.1. Eerste onderdeel

133. Uit de bestreden beslissing blijkt dat het tracé van de voorgenomen spoorontsluiting evenals het rioolwaterzuiveringsstation dat door de bestreden beslissing mogelijk wordt gemaakt, nabij een speciale beschermingszone is gelegen, dit wil zeggen een beschermingszone die als zodanig is aangewezen overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de

natuurlijke habitats en de wilde flora aan de Europese Commissie zijn voorgesteld.

Artikel 1, 10° van het besluit duidt immers het ‘Valleigebied tussen Melsbroek, Kampenhout, Kortenberg en Veltem’ als een dergelijke speciale beschermingszone aan (...).

134. Derhalve was verweerder er, overeenkomstig de hierboven geciteerde bepalingen van de Habitatrichtlijn en het Decreet toe gehouden om, aangezien het plan dat door de bestreden beslissing wordt goedgekeurd in de nabijheid van een speciale beschermingszone is gelegen, na te gaan of het plan geen ‘betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken’.

Indien daartoe een risico bestaat, moet verweerder een passende beoordeling, in de zin van artikel 36ter, § 3 van het Natuurbehoudsdecreet, uitvoeren of laten uitvoeren.

135. Verweerder blijkt te hebben gemeend dat er geen risico op een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone kon zijn en dat hij, derhalve, ook tot geen passende beoordeling moest overgaan.

136. De motieven die daartoe in de bestreden beslissing worden aangehaald, zijn de volgende: ‘Overwegende dat het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geen significante impact heeft op habitatrichtlijn- of vogelrichtlijngebieden die in de omgeving gelegen zijn; dat het tracé voor de noordelijke spoor- en wegontsluiting via de beoordeling in het PLANMER en het ProjectMER op de grootst mogelijke afstand van de speciale beschermingszones is gehouden; dat het rioolwaterzuiveringsstation de lozing van afvalwater in het Floordambos zal wegnemen met een verbetering van de natuurlijke waarde van het habitatgebied ten gevolge’ (...).

137. Die motieven kunnen evenwel de vaststelling dat de bestreden beslissing geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone kan veroorzaken en er, derhalve, geen passende beoordeling nodig is, niet schragen.

138. Eerst en vooral is te benadrukken dat, zoals de rechtsleer het uitdrukt, de ‘bestaansgrond voor de passende beoordeling’ niet ‘de zekerheid maar wel de kans op betekenisvolle effecten’ is. De rechtsleer schrijft: ‘Het hoeft dus niet zeker te zijn dat er een betekenisvolle aantasting zal zijn, wat in overeenstemming is met het voorzorgsbeginsel’.

139. Vervolgens is rekening te houden met de aard van het project dat ertoe strekt een spoorweg- en wegtracé vast te leggen voor, enerzijds, een hogesnelheidslijn en een autosnelweg en, anderzijds, een rioolwaterzuiveringsstation, dat in de onmiddellijke nabijheid van een speciale beschermingszone zijn gelegen.

140. In het licht van de aard, de omvang en de voortdurende impact van het vastgelegde tracé, kan de loutere vaststelling dat het tracé ‘op de grootst mogelijke afstand van de speciale beschermingszones is gehouden’ bezwaarlijk de vaststelling rechtvaardigen dat er zelfs geen risico op een betekenisvolle aantasting van de milieukenmerken van de speciale beschermingszone is.

141. Zulks geldt minstens in even grote mate voor de loutere vaststelling dat de vestiging van een rioolwaterzuiveringsstation ook positieve effecten

op bepaalde aspecten van de waterhuishouding van de speciale beschermingszone kan hebben. Die zgn. positieve effecten worden overigens toegeschreven aan het feit dat de lozing van afvalwater in het Floordambos zou worden gestopt. De vraag rijst of die stopzetting niet hoe dan ook voortvloeit uit de verplichting van verweerder om, overeenkomstig de bepalingen van de Habitatrichtlijn en het Natuurbehoudsdecreet (art. 36ter, §§ 1-2 van het Natuurbehoudsdecreet), ten aanzien van een gebied dat als Speciale Beschermingszone is aangewezen alle passende instandhoudingsmaatregelen te nemen.

De omstandigheid dat verweerder, door de lozing van afvalwater in het Floordambos stop te zetten, in wezen enkel gevolg geeft aan haar decretale verplichtingen, kan dan bezwaarlijk als een rechtvaardiging dienen voor de stelling dat er geen betekenisvolle aantasting van de milieukenmerken van de speciale beschermingszone kan zijn.

142. Ten slotte, en vooral, is erop te wijzen dat aan het begrip ‘betekenisvolle inhoud’ een objectieve inhoud toekomt. Er moet rekening worden gehouden met de specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het beschermde gebied, waarop het plan betrekking heeft.

Er moet m.a.w. rekening worden gehouden met de concrete situatie van de natuurwaarden, die de speciale beschermingszone beoogt te beschermen.

Als voorbeeld geeft de Commissie dat het ‘verlies van 100 m² habitat kan significant zijn in het geval van een kleine standplaats van zeldzame orchideeën, maar onbeduidend in het geval van een uitgebreid steppegebied’.

143. In dit geval blijkt evenwel geenszins uit de, in het bestreden besluit aangehaalde motieven,

dat rekening is gehouden met de specifieke bijzonderheden of milieukenmerken van de speciale beschermingszone.

Er wordt enkel in algemene zin overwogen dat het tracé zo ver mogelijk van het habitatgebied is gehouden. Dergelijke overweging kan evenwel ongenueanceerd gelden voor elk plan, dat impact heeft op een speciale beschermingszone, zonder dat die zone zelf wordt aangesneden.

In elk van die gevallen zal de initiatiefnemer immers wel van oordeel zijn dat de afstand t.a.v. de speciale beschermingszone zoveel mogelijk werd bewaard.

Aldus wordt evenwel geen rekening gehouden met de specifieke bijzonderheden of milieukenmerken van de speciale beschermingszone en is evenmin aangetoond dat er zelfs geen risico op een betekenisvolle aantasting van die milieukenmerken kan bestaan.

144. De omstandigheid dat de rioolwaterzuiveringsinstallatie ook positieve gevolgen voor de milieukenmerken van de speciale beschermingszone zou hebben, kan evenmin de vaststelling dat er zelfs geen risico op een betekenisvolle aantasting van de milieukenmerken van de speciale beschermingszone zou bestaan, rechtvaardigen.

Afgezien van de vraag of die zgn. positieve effecten wel als zodanig in aanmerking mogen genomen, blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat met een betekenisvolle aantasting enkel nadelige effecten worden bedoeld.

Bovendien kan uit de vaststelling dat een plan ook positieve effecten voor een speciale beschermingszone zou hebben, niet zonder meer worden afgeleid dat het plan voor die speciale beschermingszone niet tegelijk één

of meerdere andere risico's op een betekenisvolle aantasting van de milieukeurmerken van dat gebied kan hebben.

145. Vermits de bestreden beslissing niet aantoonde dat er ingevolge de vaststelling van het spoorweg- en wegtracé en het voorbehouden van ruimte voor een rioolwaterzuiveringsinstallatie geen betekenisvolle aantasting of risico daarop van de milieukeurmerken van de speciale beschermingszone 'Valleigebied tussen Melsbroek, Kampenhout, Kortenberg en Veltem' kan zijn en, derhalve, niet wordt aangetoond dat geen passende beoordeling moest worden uitgevoerd, zijn de in het onderdeel aangehaalde middelen en beginselen geschonden. Het onderdeel is gegrond.

2.2. Tweede onderdeel

146. Uit het derde middel is gebleken dat verweerder kennelijk heeft aangenomen dat voorafgaandelijk aan de bestreden beslissing geen plan-Mer in de betekenis van Richtlijn 2001/42/EG moet worden aangenomen. Indien zulks zou moeten worden aangenomen, wat verzoeksters betwisten (cfr. supra; het derde middel), moest in elk geval toepassing van artikel 36ter, § 3, 5^{de} lid van het Natuurbehoudsdecreet worden gemaakt.

Luidens die bepaling moet, indien er geen plan Mer wordt opgemaakt, steeds een advies van de administratie, bevoegd voor natuurbehoud, worden gevraagd. De bepaling luidt als volgt:

'Indien een vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma niet onderworpen is aan de verplichting tot milieueffectrapportage overeenkomstig de wetgeving in uitvoering van de project-MER of de plan-MER-richtlijn, vraagt de administratieve overheid steeds het advies van de administratie bevoegd voor natuurbehoud' (...).

147. Uit de bestreden beslissing of de toelichtingsnota blijkt niet dat de administratie bevoegd voor natuurbehoud, voorafgaand aan die beslissing, een advies heeft gegeven.

Als aan te nemen zou zijn dat de bestreden beslissing geen plan-Mer behoeft, maar de administratie bevoegd voor natuurbehoud geen advies heeft gegeven, is de bestreden beslissing met schending van artikel 36ter, § 3, 5^{de} lid van het Natuurbehoudsdecreet en de in het middel aangehaalde algemene beginselen tot stand gekomen. Het onderdeel is gegrond".

Beoordeling

24. Artikel 6, tweede en derde lid, van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna Habitatrichtlijn), luidt als volgt:

"2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden”.

Het ten tijde van de bestreden beslissing geldende artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna decreet Natuurbehoud), luidt als volgt:

“Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

De verplichting tot het uitvoeren van een passende beoordeling geldt ook indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van de vergunningsplichtige activiteit een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd.

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling.

Indien een vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma onderworpen is aan de verplichting tot milieueffectrapportage overeenkomstig de wetgeving in uitvoering van de project-MERrichtlijn of de plan-MERrichtlijn, geschiedt de passende beoordeling in het kader van de milieueffectrapportage. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de herkenbaarheid van de passende beoordeling in het milieueffectrapport.

Indien een vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma niet onderworpen is aan de verplichting tot milieueffectrapportage overeenkomstig de wetgeving in uitvoering van de project-MERrichtlijn of de plan-MERrichtlijn, vraagt de administratieve overheid steeds het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud.

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de inhoud en de vorm van de passende beoordeling”.

25. In zoverre de verzoekende partijen betogen dat de verwerende partij niet op afdoende wijze heeft nagegaan of het kwestieuze plan “geen

betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken”, gelet op de ligging van het in dit plan voorziene spoor- en wegtracé in de nabijheid van de speciale beschermingszone “Valleigebied tussen Melsbroek, Kampenhout, Kortenbergh en Veltem”, zoals vereist door de geciteerde bepalingen, moet worden vastgesteld dat in de bestreden beslissing het volgende wordt gesteld :

“Overwegende dat het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geen significante impact heeft op habitatrictlijn- of vogelrichtlijngebieden die in de omgeving gelegen zijn; dat het tracé voor de noordelijke spoor- en wegontsluiting via de beoordeling in het PLANMER en PojectMER op de grootst mogelijke afstand van de speciale beschermingszones is gehouden; dat het rioolwaterzuiveringsstation de lozing van afvalwater in het Floordambos zal wegnemen met een verbetering van de natuurlijke waarde van het habitatgebied ten gevolge”.

26. De verzoekende partijen tonen in hun verzoekschrift niet aan dat in het bestreden besluit ten onrechte werd geoordeeld “dat het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geen significante impact heeft op habitatrictlijn- of vogelrichtlijngebieden die in de omgeving gelegen zijn”, op grond van de overwegingen “dat het tracé voor de noordelijke spoor- en wegontsluiting via de beoordeling in het PLANMER en PojectMER op de grootst mogelijke afstand van de speciale beschermingszone is gehouden” en “dat het rioolwaterzuiveringsstation de lozing van afvalwater in het Floordambos zal wegnemen met een verbetering van de natuurlijke waarde van het habitatgebied ten gevolge”. Het betoog van de verzoekende partijen dat “in het licht van de aard, de omvang en de voortdurende impact van het vastgelegde tracé, de loutere vaststelling dat het tracé ‘op de groots mogelijke afstand van de speciale beschermingszones is gehouden’ bezwaarlijk de vaststelling rechtvaardigen dat er zelfs geen risico op een betekenisvolle aantasting van de milieukenmerken van de speciale beschermingszone is”, volstaat daartoe niet, evenmin als hun betoog dat “er moet rekening gehouden worden met de specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het beschermde gebied, waarop het plan betrekking heeft”, en er m.a.w. “moet rekening gehouden worden met de concrete situatie van de natuurwaarden, die de speciale beschermingszone beoogt te beschermen”. De verzoekende partijen tonen niet aan, noch maken zij aannemelijk, dat een

dergelijke specifieke beoordeling niet op een afdoende wijze in het in het bestreden besluit aangehaalde “PlanMER” en “PojectMER” zou zijn geschied. In zoverre de verzoekende partijen eerst in hun memorie van wederantwoord, en derhalve laattijdig, met betrekking tot dit middel betogen dat het plan-MER enkel voor het spoortracé werd opgemaakt, terwijl het bestreden besluit ook een wegtracé en een aantal andere aspecten mogelijk maakt, en dit plan-MER “geen deel van de bestreden beslissing uitmaakt en ook niet aan het publiek is meegedeeld” en “ook niet aan de voorschriften van de Plan-Merrichtlijn voldeed”, is het middel onontvankelijk. Hetzelfde geldt voor het eerst in hun laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag met betrekking tot dit middel aangevoerde betoog dat het in het bestreden besluit aangehaalde “PlanMER” en “PojectMER”, “niet eens tot het administratief dossier behoort”.

27. Aangezien de verzoekende partijen niet aantonen dat in het bestreden besluit ten onrechte werd geoordeeld dat het kwestieuze plan geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, tonen zij evenmin aan dat het kwestieuze plan diende onderworpen te worden aan de in artikel 36ter, § 3 van het decreet Natuurbehoud bedoelde “passende beoordeling” en derhalve aan het in lid vijf van die bepaling bedoelde advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud. Het betoog in de laatste memorie van de verzoekende partijen dat het voormelde advies steeds is vereist, indien een plan niet onderworpen is aan de verplichting tot milieueffectrapportage, wordt niet bijgetreden.

Het vierde middel is in zijn beide onderdelen ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

28. De verzoekende partijen roepen in een vijfde middel de schending in van “artikel 39, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, van de materiële motiveringsplicht, evenals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel” :

“1. Omschrijving van de bepalingen en beginselen die aan het middel ten grondslag liggen

148. Onder gelding van de gewestplannen werd voor de definiëring van de verschillende bestemmingsvoorschriften verplicht toepassing gemaakt van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna het K.B. van 28 december 1972).

Eén van de mogelijke bestemmingsgebieden binnen een gewestplan waren de zogenaamde ‘landelijke gebieden’. De algemene bestemming ‘landelijk gebied’ kan nader worden omschreven als agrarisch gebied, bosgebied, groengebied, park of bufferzone (artikel 2.4.0. van het K.B. van 28 december 1972).

149. In het K.B. van 8 augustus 1972 werden agrarische gebieden, groengebieden en bosgebieden, derhalve, uitdrukkelijk als 3 onderscheiden bestemmingen aangemerkt.

‘Agrarische gebieden’ werden in het K.B. van 28 december 1972 voor de landbouw in de ruime zin van het woord bestemd.

‘Groengebieden’ daarentegen werden in het K.B. van 28 december 1972 omschreven als de gebieden voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu. Binnen deze groengebieden werd een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de natuurgebieden en, anderzijds, de natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of de natuurreservaten.

‘Bosgebieden’ werden ten slotte omschreven als de beboste of de te bebossen gebieden, bestemd voor het bosbedrijf. Daarin zijn gebouwen toegelaten, noodzakelijk voor de exploitatie van en het toezicht op de bossen, evenals jagers- en vissershutten, op voorwaarde dat deze niet kunnen worden gebruikt als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk. De overschakeling naar agrarisch gebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.

150. Het K.B. van 28 december 1972 vindt enkel toepassing op gewestplannen. Bijgevolg kunnen de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan niet aan de hand van het in het K.B. van 1972 vastgelegde begrippenapparaat worden verklaard. Derhalve geldt als algemene regel dat het, in het ruimtelijke uitvoeringsplan gehanteerde voorschrift in zijn spraakgebruikelijke betekenis geïnterpreteerd moet worden.

151. Volgens Van Dale is een groengebied of een groenzone ‘een met groen beplante zone in of aan de rand van een woonwijk of stad, vaak als buffergebied tussen dichtbevolkte gebieden’. Een landbouwgebied wordt door Van Dale als een ‘gebied van de landbouw’ gedefinieerd. Een bosgebied is dan weer een ‘met bos begroeid gebied’.

152. Ondanks het feit dat met betrekking tot een ruimtelijk uitvoeringsplan niet langer toepassing van het K.B. van 28 december 1972 kan worden gemaakt, is op grond van het voorgaande niettemin vast te stellen dat een landbouwgebied, een groengebied en een bosgebied drie onderscheiden bestemmingen zijn. Een groengebied en een bosgebied kunnen in bepaalde omstandigheden misschien een overlappende bestemming vormen, maar toch valt er niet te ontkennen dat een zone met bos of andere groenvoorzieningen een andere bestemming dan een landbouwgebied veronderstelt.

2. Uiteenzetting van het middel

153. In het RUP wordt volgend stedenbouwkundig voorschrift voorzien: ‘Bosgebied met nevengeschikte functie landbouw’ (...). Dit voorschrift wordt als volgt omschreven:

‘Het gebied is bestemd als verwervingsgebied bosbouw en landbouw. Binnen dit groengebied zijn landschapszorg, landbouw en bosbouw nevengeschikte functies. Natuurbehoud, wonen in bestaande woningen, laagdynamisch recreatief medegebruik en waterbeheer zijn ondergeschikte functies (...)’

De toelichting bij dit stedenbouwkundig voorschrift luidt als volgt (...):

‘De verschillende zones waar bebossing mogelijk wordt geacht, worden bestemd als groengebied. Dit betekent dat de natuur en andere functies nevengeschikt zijn (aan) elkaar. In een groengebied is natuur altijd een van de functies samen met andere die kunnen variëren naargelang de ligging van het groengebied. In principe is een groengebied bouwvrij voor de toekomst zodat er enkel voorschriften opgenomen worden voor bestaande gebouwen of zones aangeduid worden voor wonen.

De flankerende bouselementen worden gefaciliteerd via dit stedenbouwkundige voorschrift, maar laten tevens toe dat andere open ruimte functies (landbouw, natuur, recreatief medegebruik ed.) en bestaande bebouwing ondersteund worden.

Het normale landbouwgebruik wordt als nevengeschikte functie gevrijwaard, en er worden door de afdeling Bos en Groen afspraken gemaakt met eigenaars en gebruikers op basis van vrijwilligheid.

Voor bestaande woningen worden de mogelijkheden die decretaal ontwikkeld zijn voor dezelfde situaties in de gewestplanbestemming overgenomen’.

154. Uit de hiervoor geciteerde passage blijkt dat er in wezen binnen deze zone sprake is van drie soorten gebieden: bosgebied, landbouwgebied en groengebied.

155. Het stedenbouwkundige voorschrift laat aldus uitschijnen dat er een keuzemogelijkheid zou bestaan om een bepaalde grond binnen de bestemmingszone ‘Bosgebied met nevengeschikte functie landbouw’ als een groenzone, een bosgebied dan wel als een landbouwzone aan te wijzen.

156. In de toelichting bij het stedenbouwkundige voorschrift wordt immers het volgende overwogen (...):

‘Het normale landbouwgebruik wordt als nevengeschikte functie gevrijwaard, en er worden door de afdeling Bos en Groen afspraken gemaakt met eigenaars en gebruikers op basis van vrijwilligheid’ (...).

157. In de bestreden beslissing wordt met betrekking tot dit stedenbouwkundig voorschrift nog overwogen (...):

‘Overwegende dat als antwoord op het advies van de VLACORO ten aanzien van de bebossing langs de E19 en Houtembos, een verdere differentiatie werd doorgevoerd van de ‘groengebieden’ op het ontwerp van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan; dat delen van de stroken langs de E19 worden bevestigd als agrarisch gebied; dat hierdoor meer uitdrukkelijk het onderscheid wordt gemaakt tussen bos en landbouw, in overeenstemming met overeenkomst die

Bos&Groen heeft afgesloten met Tuc-rail, BIAC, de gemeenten en OCMW's, zodat deze differentiatie de symbolische compensatie voor het witte Kinderbos bevestigt; dat ten aanzien van het bezwaar van de arrondissementsraad Halle-Vilvoorde van de Boerenbond deze aanpassing meer duidelijkheid biedt en dat de gevolgen voor de landbouw ster(k) worden beperkt; dat door de afdeling Bos&Groen afspraken worden gemaakt met de eigenaars en gebruikers op basis van vrijwilligheid; dat voor de precieze inrichting van het Houtembos het onderzoek van de afdeling Bos&Groen zal bepalen welke delen van het gebied aangeplant zullen worden, een multifunctioneel gebruik zullen krijgen, dan wel een landbouwgebruik kunnen houden, dat daarom het Houtembos de bestemming bosgebied met nevengegeschikte functie landbouw toegewezen krijgt; dat dit stedenbouwkundig voorschrift meer zekerheid biedt aan het landbouwgebruik' (...)

158. Alhoewel bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen thans meer flexibiliteit wordt aanvaard dan vroeger het geval was, mag en kan die flexibiliteit aan het rechtszekerheidsbeginsel geen afbreuk doen.

Het rechtszekerheidsbeginsel is een uit de rechtstaat voortvloeiend beginsel dat inhoudt dat het recht voorzienbaar en toegankelijk dient te zijn, zodat de rechtssubjecten in staat zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen op voorhand in te schatten en die rechtssubjecten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur.

Zo wordt in de parlementaire voorbereidingen overwogen dat stedenbouwkundige voorschriften weliswaar kunnen gefaseerd worden, 'met dien verstande dat het telkens duidelijk is van bij de aanvang wat de inhoud van het stedenbouwkundig voorschrift zal zijn in de diverse fasen'.

159. Ontwerpers van een nieuwe planningsstructuur zullen, derhalve, steeds rekening moeten houden met dit beginsel en het komt ook aan Uw Raad toe na te gaan of de flexibele planvoorschriften naar recht en redelijkheid verantwoord zijn.

Met name ontslaat de graad van flexibiliteit die thans bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt aanvaard, de ontwerpers niet van het principe dat alles wat verband houdt met de fundamentele opties, zoals het vaststellen van de bestemming(en) van een gebied, in het ruimtelijk ordeningsplan zelf moet worden geregeld.

160. Met betrekking tot het feit dat de ruimtelijke ordeningsplannen het rechtszekerheidsbeginsel moeten respecteren, overwoog Uw Raad :

'Overwegende dat voornoemde bepalingen op het eerste gezicht niet lijken toe te laten enkel en alleen bij wijze van bewarende maatregel, in casu omdat 'het juiste tracé van de noordelijke ontsluiting met inbegrip (van) de werkbreedte nog niet gekend is gezien de steeds evoluerende nieuwe initiatieven met bijhorende mobiliteitsproblematiek', reservatiestroken vast te stellen, met de bedoeling later, in functie van de op dat ogenblik tot stand gekomen inzichten, een definitief tracé en dus de definitieve bestemming vast te leggen, en daarbij de betrokken eigenaars voor onbepaalde tijd in het gewisse (sic) te laten over de uiteindelijke bestemming die aan hun gronden zal worden gegeven; dat een dergelijk bestemmingsvoorschrift onverenigbaar lijkt met de bedoeling van de

wetgever door middel van het gewestplan rechtszekerheid te verschaffen over de rechtstoestand van de gronden die binnen het beheersgebied ervan zijn gelegen (...); dat het middel ernstig is' (...)

161. Het RUP doet afbreuk aan het rechtszekerheidsbeginsel doordat de invulling van een stedenbouwkundig voorschrift afhankelijk wordt gemaakt van vrije onderhandelingen met de betrokkenen. De bestemming moet immers in het ruimtelijk uitvoeringsplan worden vastgelegd. In het stedenbouwkundig voorschrift 'Bosgebied met nevengeschikte functie landbouw' wordt de bestemming van het gebied niet vastgelegd maar wordt een vrije keuze gelaten tussen de bestemming van een zone als groengebied/bosgebied dan wel als landbouwgebied, waarbij die keuze afhankelijk zou zijn van afspraken, die met de betrokken eigenaars of gebruikers worden gemaakt. Dergelijk voorschrift doet afbreuk aan het rechtszekerheidsbeginsel.

162. Afgezien van het feit dat niet kan worden aanvaard dat de invulling van een gebied afhankelijk wordt gemaakt van onderhandelingen met de betrokken eigenaars, is ook vast te stellen dat landbouwactiviteiten in een groen- of bosgebied onaanvaardbaar zijn. Een groengebied, een bosgebied en een gebied voor landbouwactiviteiten zijn nl. duidelijk van elkaar onderscheiden bestemmingen. Er valt dan ook niet in te zien hoe landbouwactiviteiten met een bestemmingsvoorschrift, waarin in een groenzone of een bosgebied wordt voorzien, kunnen worden verzoend.

163. Op grond van het voorgaande, dringt het besluit zich op dat het stedenbouwkundig voorschrift 'Bosgebied met nevengeschikte functie landbouw' en dienvolgens ook het RUP 'Noordelijke Ontsluiting van de internationale luchthaven van Zaventem', waarin het voorschrift is opgenomen, door een onwettigheid zijn aangetast en, derhalve, met schending van (de) in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen tot stand is gekomen. Het middel is gegrond".

Beoordeling

29. Het middel heeft betrekking op artikel 4 van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften, met name op het "bosgebied met nevengeschikte functie landbouw". Dit voorschrift luidt als volgt :

"Artikel 4. Bosgebied met nevengeschikte functie landbouw

Het gebied is bestemd als verwevingsgebied bosbouw en landbouw. Binnen dit groengebied zijn landschapszorg, landbouw en bosbouw nevengeschikte functies. Natuurbehoud, wonen in bestaande gebouwen, laagdynamisch recreatief medegebruik en waterbeheer zijn ondergeschikte functies.

Volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen zijn toegelaten:

1° alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de instandhouding,

- het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijke milieu zijn en van landschapswaarden toegelaten (sic).
- 2° werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig zijn voor het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden voor zover de technieken van natuurtechnische milieubouw gehanteerd worden;
- 3° Het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van bestaande woningen, waarbij (1) de woning op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot is (de woning wordt beschouwd als zijnde verkrot indien ze niet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen); en (2) de woning hoofdzakelijk vergund is of geacht wordt vergund te zijn, ook wat de functie betreft.
- Indien een woning niet aangesloten is op een riolering, wordt de vergunningsaanvraag afhankelijk gemaakt van de aanleg van een installatie voor het behandelen van afvalwater.
- Een uitbreiding kan - met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen - slechts leiden tot een maximaal bouwvolume van 1000 m³. Deze uitbreiding mag een volumevermeerdering met 100 % niet overschrijden.
- Het aantal woongelegenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal. Het volume van de herbouwde woning blijft beperkt tot 1.000 m³, indien het bestaande bouwvolume meer dan 1.000 m³ bedraagt.
- 4° het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op natuureducatie of recreatief medegebruik, waaronder het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor niet-gemotoriseerd recreatief medegebruik;
- 5° het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen. In het bijzonder zijn volgende werken toegelaten: het aanleggen en onderhouden van collectoren en effluentleidingen ten behoeve van zuiveringsinfrastructuur voor afvalwater, alsmede het aanleggen, inrichten of uitrusten van wegen of paden voor de bediening van collectoren en effluentleidingen. Verharde wegen moeten aangelegd worden in een waterdoorlatende verharding”.

30. In het middel wordt in wezen het gebrek aan rechtszekerheid bekritiseerd ingevolge het naast elkaar bestaan van verschillende bestemmingen met betrekking tot deze gronden. De verzoekende partijen betogen niet dat zij eigenaar zijn van -of enig ander zakelijk recht bezitten op- gronden waarop het voornoemde bestemmingsvoorschrift toepassing vindt. Het door het middel nagestreefde doel -het bekomen van rechtszekerheid met betrekking tot deze gronden- is vreemd aan het belang van de verzoekende partijen bij hun beroep, dat, zoals vastgesteld in 's Raads arrest nr. 197.468 van 29 oktober 2009, gestoeld

is op de concurrentiële verhouding tussen het project van de verzoekende partijen en het door het bestreden besluit op planologisch vlak mogelijk gemaakte project van de tussenkommende partij, gelegen in een ander deelplan dan de meer vermelde gronden.

Het vijfde middel is dan ook niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.

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

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens