

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.869 van 20 december 2010
in de zaken A. 181.635/X-13.209 (I)
A. 181.636/X-13.210 (II).**

In zake :

I.
de v.z.w. BOND BETER LEEFMILIEU (BBL)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Bienstman
kantoor houdend te 9000 GENT
Vlaanderenstraat 78
bij wie woonplaats wordt gekozen
II.
de v.z.w. GENTS MILIEUFRONT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Bienstman
kantoor houdend te 9000 GENT
Vlaanderenstraat 78
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I. + II.
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

Tussenkommende partijen :

I. + II.
1. de Vlaamse Vervoermaatschappij DE LIJN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

2. de n.v. INFRABEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost
kantoor houdend te 8400 OOSTENDE
E. Beernaertstraat 80
bij wie woonplaats wordt gekozen
3. de n.v. NMBS HOLDING
4. de n.v. EUROSTATION
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen
5. de stad GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sylvie Kempinaire
kantoor houdend te 9051 GENT
Putkapelstraat 105

I. Voorwerp van het beroep

1. De beroepen, ingesteld op 9 maart 2007, strekken tot de nietigverklaring van:
 - a. het besluit van 15 december 2006 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “stationsomgeving Gent Sint-Pieters - Koningin Fabiolalaan”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 januari 2007,
 - b. het besluit van 19 december 2006 van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar waarbij aan de n.v. INFRABEL de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een vernieuwd stationscomplex “Gent Sint-Pieters” met tram- en busstation, tunnel en parking en bijhorende elementen op gronden, gelegen aan het Koningin Maria Hendrikaplein te Gent, kadastraal bekend sectie I, nrs. 647/t, 649/59c, 649/58b, 649/59f, 649/52f, 649/52e, 649/53a, 649/52c en 649/59g, en
 - c. het besluit van 19 december 2006 van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar waarbij aan de administratie Wegen en Verkeer Oost-Vlaanderen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het aanleggen van een

verbindingsweg vanaf de Sint-Denijslaan (stationssite) naar de R4 Grote Ring Noord te Gent.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 183.357 van 26 mei 2008 zijn beide zaken gevoegd en zijn de vorderingen tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 2 september 2008. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tweede, de derde, de vierde en de vijfde tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 september 2010.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sylvia D'hooge, die loco advocaat Thomas Bienstman verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, advocaat Donatienne Ryckbost, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, advocaat Matthias Valkeniers, die loco advocaat Peter Flamey verschijnt voor de derde en de vierde tussenkomende partij, en advocaat Sylvie Kempinaire, die verschijnt voor de vijfde tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ann Eylenbosch 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. Wat de feitelijke gegevens van de zaak betreft, kan worden verwezen naar de uiteenzetting ervan in het hiervoor vermelde arrest nr. 183.357 van 26 mei 2008.

IV. Ontvankelijkheid van de beroepen

In de zaak 181.635

4.1. De vijfde tussenkomende partij werpt op dat het beroep niet ontvankelijk is aangezien “geen beslissing van het bevoegde orgaan van de VZW BBL” voorligt.

Zij zet deze exceptie uiteen als volgt:

“Ongeldige beslissing van de Raad van Bestuur.

Uit de laatste publicatie in het Belgisch Staatsblad blijkt dat de Raad van Bestuur samengesteld is uit 20 leden.

Blijkt dat er volgens de notulen van verzoekende partij 22 leden aanwezig zijn, en twee afwezig om de zogenaamde beslissing te nemen om huidige procedure te starten.

Bij nazicht blijkt dat de volgende personen Lode Conings, Jan Turf en Bram Claeys geen lid zijn van de Raad van Bestuur (zie publicatie op 27.11.2006 verslag van de AV van 21 oktober 2006).

De Raad van Bestuur was dus niet rechtsgeldig samengesteld en daardoor zijn er beïnvloedingen geweest van derden, derhalve is de beslissing niet rechtsgeldig.

Wegens het niet voorleggen van een rechtsgeldige beslissing om in rechte op te treden is de vordering onontvankelijk”.

4.2. Deze exceptie wordt door de verzoekende partij niet beantwoord.

4.3. Uit een door de verzoekende partij neergelegd uittreksel uit het “Verslag van de bijeenkomst van de Raad van Bestuur van BBL, gehouden op donderdag 25 januari 2007” blijkt dat de beslissing “om bij de Raad van State een procedure in schorsing en vernietiging in te stellen” tegen de voormelde administratieve beslissingen werd genomen mede door personen die blijkens de in het Belgisch Staatsblad van 27 november 2006 bekendgemaakte beslissing van de algemene vergadering van de v.z.w. BBL tot benoeming en herbenoeming van de bestuurders, géén deel uitmaakten van de Raad van Bestuur.

Er dient dan ook te worden vastgesteld dat de beslissing om in rechte te treden werd genomen door een onregelmatig samengestelde raad van bestuur, en deze beslissing derhalve niet rechtsgeldig is.

4.4. De exceptie is gegrond.

4.5. Het beroep is niet ontvankelijk.

In de zaak 181.636

A. Hoedanigheid en belang

4.6. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij in het verzoekschrift tot nietigverklaring zelf aangeeft dat zij een milieuvereniging is

“die reeds jaren ijvert voor de bescherming van het leefmilieu (en dat haar) werkingsgebied (zich) situeert (...) binnen de stad Gent en de buurgemeenten”, dat uit het verzoekschrift ook blijkt dat haar hoedanigheid minstens samenvalt met de behartiging van het algemeen belang.

Ook de eerste tussenkomende partij werpt op dat de doelstelling van “het behoud, de bescherming en verbetering van het menselijk en natuurlijk leefmilieu kaderend in een duurzame ontwikkeling van de samenleving, waarbij voldaan wordt aan de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarbij de behoeften van de volgende generaties in het gedrang komen” niet beantwoordt aan het vereiste dat het maatschappelijk doel niet mag samenvallen met het algemeen belang, en dat bij de beoordeling van de vereiste kwaliteit niet de territoriale werkingssfeer, maar wel de algemeenheid van de doelstelling bepalend is, en dat het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998, daaraan niets afdoet.

De tweede tussenkomende partij voegt hieraan toe dat de projectontwikkeling dezelfde maatschappelijke doelstellingen nastreeft als deze ingeschreven in de statuten van de verzoekende partij, zodat zij niet van het rechtens vereiste belang getuigt, en dat niet wordt aangetoond dat de bestreden beslissingen een effect hebben op het gehele of een groot deel van het in de statuten bepaalde werkingsgebied.

De derde, de vierde en de vijfde tussenkomende partij werpen een gelijkaardige exceptie op.

4.7. De verenigingen zonder winstoogmerk kunnen krachtens de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, in rechte optreden ter verdediging van het doel of de doeleinden waarvoor ze zijn opgericht. Wanneer een v.z.w., die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij optreedt ter verdediging van een collectief belang, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt, en dat niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd (R.v.St., Algemene

vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, Coomans e.a, nr. 187.998 van 17 november 2008).

4.8. Uit artikel 1, § 4 van de statuten van de v.z.w. GENTS MILIEUFRONT blijkt dat de werking van de vereniging zich vooral richt op de fusiegemeenten Gent en de buurgemeenten, en bij uitbreiding de provincie Oost-Vlaanderen. Zij kan ook daarbuiten activiteiten ontplooiën indien dit wenselijk is voor de vervulling van het maatschappelijk doel.

Daarbinnen streeft ze blijkens artikel 2 van de statuten het volgende doel na:

“§1. De vereniging heeft tot doel het behoud, de bescherming en verbetering van het menselijk en natuurlijk leefmilieu kaderend in een duurzame ontwikkeling van de samenleving, waarbij voldaan wordt aan de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarbij de behoeften van de volgende generaties in het gedrang komen.

§2. Deze doelstelling omvat:

- het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van de biodiversiteit, natuur en natuurwaarden;

(...)

- het bereiken van een algemene basismilieukwaliteit voor de milieucompartimenten water, bodem en lucht en het bereiken van een bijzondere milieukwaliteit in specifieke omstandigheden of gebieden;

- het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van het stedelijk leefmilieu en van een leefbare woonomgeving. Dit impliceert het beperken van alle vormen van milieuhinder, waaronder geluidshinder, verkeersoverlast, geurhinder, lichthinder, ...;

- het bereiken van een beleid gericht op de bescherming van de gezondheid van de mens;

(...)”.

4.9. Het maatschappelijk doel is voldoende duidelijk en specifiek. Gelet op deze doelstellingen kan niet worden gesteld dat het maatschappelijk doel van de verzoekende partij samenvalt met de behartiging van het algemeen belang zelf.

De bestreden besluiten betreffen de ontwikkeling van de stationsomgeving Gent Sint-Pieters - Koningin Fabiolalaan met inbegrip van de aanleg van een grote pendelparking en een nieuwe verbindingsweg met de R4 en met aanzienlijke milieueffecten. Een dergelijke ontwikkeling kan het

maatschappelijk doel van de verzoekende partij rechtstreeks en ongunstig raken, zodat zij er belang bij heeft de vernietiging van deze besluiten te vorderen.

4.10. De exceptie kan niet worden aangenomen.

4.11. Met “verzoekende partij” wordt hierna bedoeld, de v.z.w. GENTS MILIEUFRONT. Enkel die excepties die betrekking hebben op de v.z.w. GENTS MILIEUFRONT, worden hierna nog onderzocht.

B. Ratione temporis

4.12. In het verzoekschrift laat de verzoekende partij gelden dat zij, wat het tweede en het derde bestreden besluit betreft, bij schrijven van 4 januari 2007 om een afschrift van de beide vergunningen heeft verzocht en dat zij op 11 januari 2007 een afschrift ervan heeft ontvangen, zodat de termijn om tijdig een beroep tot nietigverklaring in te stellen, is verstreken op 12 maart 2007.

4.13. De eerste tussenkomende partij betwist de tijdigheid van de vordering in zoverre gericht tegen de stedenbouwkundige vergunningen van 19 december 2006:

“Verzoekende partij stelt met een brief dd. 4 januari 2007 om een afschrift van de beide vergunningen te hebben verzocht.

(...)

Verzoekster weet minstens sinds 4 januari 2007 dat de bestreden stedenbouwkundige vergunningen waren afgegeven”.

Deze exceptie wordt bijgevalen door de derde, de vierde en de vijfde tussenkomende partij, die als begindatum verwijzen naar 3 januari 2007, datum van de aanplakking.

4.14. Aangezien een stedenbouwkundige vergunning noch bekendgemaakt, noch aan derden betekend dient te worden, gaat voor een belanghebbende derde de in artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaalde beroepstermijn van zestig

dagen in met de dag waarop hij kennis heeft van de vergunning. Opdat de termijn voor een belanghebbende derde zou beginnen te lopen vanaf het ogenblik dat hij feitelijk kennis heeft van een vergunning, is enkel vereist dat hij een voldoende kennis heeft van het bestaan, de aard en de draagwijdte van de vergunning, niet dat hij op dat ogenblik kennis heeft van de precieze inhoud ervan, noch van het griefhoudend karakter ervan, noch van alle mogelijke onwettigheden die er zouden aan kleven.

4.15. Het schrijven van 4 januari 2007, opgenomen als stuk 12 in de bundel die bij het verzoekschrift is gevoegd, luidt als volgt:

“Geachte,

We vernamen dat er recent bouwvergunningen werden afgeleverd voor het project Gent-Sint-Pieters.

Het decreet inzake de openbaarheid van bestuursdocumenten geeft ons de mogelijkheid om als vzw een afschrift van bestuursdocumenten op te vragen. We zouden graag beschikken over een kopij van de stedenbouwkundige vergunningen voor

- Vernieuwd Stationscomplex met tram- en busstation, tunnel en parking en bijhorende elementen - Bouwheer: Infrabel (ref: 2006/00175)
- Verbindingsweg naar en van R4 - Bouwheer: Vlaams Gewest (AWV) (ref: 2006/00177)”.

Voormeld schrijven van 4 januari 2007, in samenlezing met de stukken 10 en 11, gevoegd bij het inleidend verzoekschrift en bevattende de bezwaarschriften van de verzoekende partij ingediend tijdens het openbaar onderzoek over de beide aanvragen, geven blijk van een voldoende kennis in hoofde van de verzoekende partij op datum van 4 januari 2007 van het bestaan, de draagwijdte en de aard van de betrokken stedenbouwkundige vergunningen. De beroepstermijn van zestig dagen is derhalve op dat ogenblik ingegaan. Aangezien het beroep tot nietigverklaring pas op 9 maart 2007 is ingesteld, is het laattijdig.

4.16. De excepties zijn gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk wat het tweede en het derde bestreden besluit betreft.

Met “het bestreden besluit” wordt hierna enkel het eerste bestreden besluit bedoeld.

C. Beslissing om in rechte te treden

4.17. De derde en de vierde tussenkomende partij werpen op dat de verzoekende partij niet aantoonst dat de beslissing om in rechte te treden is genomen overeenkomstig de statuten:

“(…) volgens artikel 5 § 4 van de statuten (worden) de notulen van de vergaderingen van de Raad van Bestuur (…) opgesteld en ondertekend ‘door de voorzitter en een ander lid van de Raad van Bestuur’.

Vastgesteld moet worden dat het uittreksel van de notulen van de vergadering van de Raad van Bestuur van 8 januari 2007 waarin besloten werd om de vordering tot schorsing en vernietiging in te stellen slechts is ondertekend door de beweerde voorzitter alleen”.

Deze exceptie wordt bijgetreden door de vijfde tussenkomende partij, die bovendien toevoegt:

“Er wordt geen beslissing voorgelegd van de Raad van Bestuur zelf, evenmin kan uit de notulen opgemaakt worden of de Raad van Bestuur met meerderheid of unanimiteit heeft gestemd.

(…)

De beslissing van de Raad van Bestuur (...) is (...) ongeldig wegens strijdige belangen tussen de Raad van Bestuur en de VZW”.

4.18. Artikel 5, Sectie 2, §§3 en 4 van de statuten luidt als volgt:

“§3. De Raad van Bestuur kan slechts beraadslagen en besluiten, wanneer ten minste de meerderheid van zijn leden aanwezig of vertegenwoordigd is op de vergadering. De besluiten worden genomen bij eenvoudige meerderheid van stemmen van de aanwezige of vertegenwoordigde bestuurders. Bij staking van stemmen, wordt het voorstel geacht verworpen te zijn.

§4. Er worden notulen, opgesteld en ondertekend door de voorzitter en een ander lid van de Raad van Bestuur, bewaard in een notulenregister dat ter inzage zal zijn van de Werkende Leden die hun inzagerecht zullen uitoefenen overeenkomstig de door bij K.B. vastgelegde modaliteiten”.

4.19. De bevoegdheid tot het ondertekenen van stukken dient te worden onderscheiden van de eigenlijke beslissingsbevoegdheid. Uit de stukken 2 en 3 gevoegd bij het inleidend verzoekschrift blijkt afdoende dat de Raad van Bestuur regelmatig was samengesteld. Gelet de aangehaalde § 3 is bovendien niet ter zake of de beslissing al dan niet met unanimiteit is genomen. Een eenvoudige meerderheid van stemmen volstaat. Het feit dat het uittreksel van de

desbetreffende notulen enkel zou zijn ondertekend door de voorzitter, doet aan de rechtsgeldigheid van de beslissing tot in rechte treden, geen afbreuk. Voorts wordt de beweerde strijdigheid van belangen tussen de Raad van Bestuur en de v.z.w. niet aangetoond.

4.20. De excepties kunnen niet worden aangenomen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan “van de wettelijke normen voor fijn stof en stikstofoxiden”.

Zij zet dit middel uiteen als volgt:

“D.1.1. Inhoud van de wettelijke bepalingen

D.1.1.1. Europese regelgeving

17.

De relevante bepalingen inzake luchtkwaliteit opgenomen in VLAREM II en die in het volgende punt worden uiteengezet, vormen de omzetting van Europese regelgeving.

De Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, schetst een globaal kader waarmee de EU in de toekomst de luchtkwaliteit niet enkel wenst te beoordelen (meten en toetsen), maar ook wenst te beheren (goede luchtkwaliteit in stand houden, slechte luchtkwaliteit verbeteren) (hierna ‘de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit’).

Deze Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit vormt samen met een aantal dochterrichtlijnen de basis voor het kwaliteitsbeleid lucht binnen de Europese Unie. In deze dochterrichtlijnen worden voor een 13-tal pollutanten luchtkwaliteitsnormen (grenswaarden en in een aantal gevallen alarmdrempels) vastgelegd.

Een van deze dochterrichtlijnen is de Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes en lood in de lucht (hierna ‘de Richtlijn Grenswaarden’).

De Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit heeft als algemene doelstelling de grondbeginselen van een gemeenschappelijke strategie (kader) te formuleren die erop gericht is:

- doelstellingen voor de luchtkwaliteit te omschrijven en vast te stellen, teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu als geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen;
- de luchtkwaliteit op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria te beoordelen;
- te beschikken over adequate informatie over de luchtkwaliteit en ervoor te zorgen dat de bevolking daarover wordt ingelicht, o.a. door middel van alarmdrempels;
- goede luchtkwaliteit in stand te houden en die in andere gevallen te verbeteren.

Deze doelstellingen zijn letterlijk overgenomen in artikel 2.5.3.1. VLAREM II

D.1.1.2. Vlaamse regelgeving

18.

Op grond van artikel 2.2.1. DABM stelt de Vlaamse Regering ter bescherming van het milieu milieukwaliteitsnormen vast die bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu moeten voldoen binnen de termijnen die zij bepaalt. Milieukwaliteitsnormen bepalen de maximaal toelaatbare hoeveelheden verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, het water en de bodem.

Artikel 2.2.4 DABM geeft aan dat bovenvermelde milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgelegd in de vorm van grenswaarden en richtwaarden. Verder bevat dit artikel een definitie van het begrip grenswaarde:

‘Grenswaarden mogen, behoudens in geval van overmacht, niet worden overschreden. Onverminderd de overige bepalingen van dit decreet, bepalen de verordeningen die ze vaststellen de maatregelen die door de daartoe aangewezen overheden moeten worden getroffen bij overschrijding of dreigende overschrijding ervan, teneinde de erdoor beschermde belangen te beveiligen’.

19.

De milieukwaliteitsnormen inzake de luchtkwaliteit zijn opgenomen in het Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna ‘VLAREM II’).

Artikel 2.1.1., §1 VLAREM II stelt dat de in het besluit opgenomen milieukwaliteitsnormen de kwaliteitseisen bepalen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu (in casu lucht) in heel het Vlaamse Gewest moet voldoen.

20.

De artikelen 2.5.4.2, § 1 en 2.5.4.3, § 1 VLAREM II bepalen dat de overheid de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de concentraties in de lucht van enerzijds (i) stikstofdioxide en stikstofoxiden (NO₂ en NO_x) en anderzijds (ii) zwevende deeltjes (PM₁₀) niet worden overschreden.

In Bijlage 2.5.5.2 van VLAREM II zijn de grenswaarden inzake stikstofoxiden en stikstofdioxide vastgesteld op (i) een jaargrenswaarde voor de bescherming van vegetatie van 30 µg/m³ NO_x (geen overgangperiode) en (ii) een jaargrenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens die bepaald is op 40 µg/m³ NO₂ vanaf 1 januari

2010 (en gradueel te bereiken in de periode tussen 1 januari 2001 en 1 januari 2010).

(iii) In Bijlage 2.5.5.3 van VLAREM II zijn de grenswaarden voor zwevende deeltjes vastgesteld in een eerste fase op een daggemiddelde voor de bescherming van de gezondheid van de mens van $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM_{10} vanaf 1 januari 2005 die maximaal 35 keer per jaar mag worden overschreden en een jaargemiddelde grenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM_{10} met ingang van 1 januari 2005.

In een tweede fase zijn de grenswaarden vastgesteld op een daggemiddelde van $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM_{10} vanaf 1 januari 2010 die maximaal 7 keer per jaar mag worden overschreden en een jaargemiddelde grenswaarde $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM_{10} met ingang van 1 januari 2010 (gradueel te bereiken in de periode tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2010).

D.1.2. Geen mogelijkheid tot afwijking

21.

Zoals reeds eerder gemeld bepaalt artikel 2.2.4. DABM dat bovenvermelde grenswaarden, behoudens overmacht, geenszins mogen worden overschreden.

Het begrip grenswaarde is tevens omschreven in de Europese Richtlijnen als ‘een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis is vastgesteld teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, als het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden’.

22.

De grenswaarden inzake luchtkwaliteit vormen een dwingend toetsingskader ook bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen en de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen.

Artikel 2.1.2. VLAREM II bepaalt immers dat de milieukwaliteitsnormen, vastgelegd in de vorm van grenswaarden, door de overheid worden gehanteerd bij het plannen en bij het realiseren van haar beleid.

Artikel 1.2.1., §3 DABM bepaalt daarenboven:

‘De in §1 en §2 bepaalde doelstellingen en beginselen moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere gebieden worden geïntegreerd. Bij de uitvoering van het beleid wordt rekening gehouden met de sociaal-economische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens’.

Artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening geeft tot slot duidelijk aan dat ‘de ordening die in plannen wordt vastgelegd, moet gericht zijn op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke

kwaliteit'. Dit impliceert dat milieukwaliteitsnormen ook bindend zijn bij de vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

D.1.3. Gezondheidseffecten fijn stof

23.

Fijn stof wordt aangeduid met de afkorting PM, hetgeen staat voor 'particulate matter'. Een cijfer geeft de diametergrootte van de stofdeeltjes aan. PM10 en PM2,5 zijn de meest besproken fracties. PM10-deeltjes hebben een grootte van 10 micrometer (μm , een duizendste millimeter) en PM2,5-deeltjes hebben een grootte van 2,5 micrometer.

De PM10- fractie bestaat grotendeels uit mechanisch gevormde deeltjes die in de lucht worden gebracht door antropogene of natuurlijke activiteiten (bv. opwaaiend landbouwstof). Deze deeltjes zijn grotendeels onoplosbaar en hebben een levensduur van enkele minuten tot uren. Ze migreren hooguit enkele tientallen kilometers.

De PM 2,5-fractie bestaat vooral uit deeltjes ontstaan door condensatie van verbrandingsproducten (bv. uitlaatgassen van een automotor). Ze zijn grotendeels oplosbaar, hebben een levensduur van enkele weken en kunnen duizenden kilometers afleggen.

24.

De belangrijkste bron voor de uitstoot van fijn stof is het autoverkeer. Vooral de uitlaatgassen van dieselmotoren bevatten veel stof. Zeker in een stad heeft autoverkeer het hoogste aandeel, omdat auto's in het stedelijk verkeer meer remmen, stilstaan en optrekken, wat extra vervuילend is. In de stad wordt ook meer 'koud' gereden. Een katalysator werkt immers pas na enkele kilometers wanneer de motor is opgewarmd.

Om het fijn stof probleem op te kunnen lossen is volgens de WGO een combinatie van maatregelen nodig. Zo moet via technische ingrepen gewerkt worden aan het verbeteren van de uitstoot van het wegverkeer, bijvoorbeeld door roetfilters te plaatsen op dieselwagens.

Volgens de WGO zullen dergelijke technische ingrepen op zich niet volstaan, omdat de milieuwinst die daarmee geboekt wordt teniet zal gaan door de groei van het autoverkeer (...).

Daarom zijn volgens de WGO ook maatregelen nodig die de groei van het autoverkeer in de hand houden, samen met maatregelen voor een betere doorstroming en meer openbaar vervoer. De WGO wijst specifiek op de noodzaak om bij ruimtelijke plannen ('urban planning') terdege rekening te houden met de problematiek van luchtvervuiling (...).

25.

Fijn stof heeft een zeer grote invloed op de menselijke gezondheid.

26.

De laatste jaren werden in Europa, Noord en Zuid Amerika en in Azië een groot aantal studies over de relatie tussen PM10, PM2,5 en gezondheid uitgevoerd. Reden hiervoor is de groeiende bezorgdheid over de rol en de bijdrage van PM10 en PM2,5 tot ernstige gezondheidseffecten en mortaliteit, zelfs bij concentraties die soms onder de bestaande normen liggen. Momenteel wordt fijn stof gezien als één van de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen die leiden tot nadelige acute en chronische gezondheidseffecten.

27.

Uit die studies blijkt dat acute gezondheidseffecten kunnen optreden, zelfs na kortdurende blootstelling, bij gevoelige groepen zoals kinderen, ouderen en patiënten met astma, chronische bronchitis of longemfyseem. Grootschalige epidemiologische studies in Noord-Amerika en Europa hebben verbanden aangetoond tussen de verandering in dagelijks gemiddelde concentraties aan PM en korte termijn gezondheidseffecten (COMEAP, 1998, Burnett, 1998 en Delfino, 1997). Bij korte episodes (24 uur) van luchtvervuiling worden bestaande gezondheidsproblemen zoals luchtweginfecties ernstiger. Het aantal spoedopnames voor luchtwegklachten neemt ook toe, evenals het aantal acute sterfgevallen, vaak bij ouderen met reeds verzwakte hart- en longfuncties.

Andere acute gezondheidseffecten zijn afname van longfunctie, toename van luchtwegklachten zoals piepen, hoesten en kortademigheid, verergering van astma, meer gebruik van bronchodilatoren en toename van chronische luchtwegaandoeningen (bv. bronchitis). Bij de meeste mensen zijn deze effecten omkeerbaar. Zodra de luchtverontreiniging afneemt, keert de normale toestand terug.

28.

Naast acute effecten kan langdurige blootstelling aan fijn stof leiden tot onherstelbare chronische gezondheidsschade. Onderzoek naar chronische effecten toont aan dat verlaging van de longfunctie blijvend kan zijn, evenals verergering van chronische luchtwegklachten.

Volgens het uitgebreid onderzoek van onder meer de WGO zorgt fijn stof op lange termijn voor een vermindering van de longfunctie, een toename van chronische luchtwegaandoeningen, een toename van hart- en vaatziekten, een toename van het aantal kankers en meer algemeen een kortere levensverwachting (...).

29.

Het milieurapport Vlaanderen geeft inzake de gezondheidseffecten van blootstelling aan fijn stof de volgende tabel:

Tabel 9: Kwantitatieve schatting van gezondheidseffecten in Vlaanderen: gebruikte risicofuncties

toename van gezondheidsschade	% toename per 10µg/m ³ PM10 ¹	bron
acute effecten		
▪ niet-accidentele sterfte	0,6 % (0,4 % - 0,8 %)	Katsouyanni et al., 2001
▪ ziekenhuisopnames wegens astma en COPD	1,1 % (0,3 % - 1,7 %)	Atkinson et al., 2001
▪ ziekenhuisopnames wegens algemene luchtwegklachten (+65 jaar)	0,9 % (0,6 % - 1,3 %)	Atkinson et al., 2001
▪ ziekenhuisopnames wegens hartklachten	0,5 % (0,2 % - 0,8 %)	Meta-analyse op basis van Le Tetre et al., 2002
▪ gebruik van bronchodilatoren tegen astma (kinderen)	2,3 % (0,7 % - 3,9 %)	Roemer et al., 1993
▪ prevalentie van acute bronchitis (kinderen)	40 % (8,7 % - 99%)	Braun-Fahrlander et al., 1997
chronische effecten		
▪ cardiopulmonaire sterfte	6 % (4 % - 8%)	Pope et al., 2002 ⁽²⁾
▪ longkanker sterfte	8% (6 % - 10 %)	Pope et al., 2002 ⁽²⁾
▪ chronische bronchitis	9,8 % (0,9 % - 19,4 %)	Abbey et al., 1995

⁽¹⁾: tussen haakjes staat het 95 % betrouwbaarheidsinterval

⁽²⁾: risico voor PM2,5

Bron: Milieuraapport Vlaanderen, achtergronddocument
30.

In het Milieuraapport Vlaanderen (MIRA-T 2006) wordt een inschatting gemaakt van het aantal ‘verloren gezonde levensjaren’ (DALY’s of disability adjusted life years) door milieufactoren. Luchtvervuiling door fijn stof is de belangrijkste bron van verloren gezonde levensjaren:

(DALY's)	2002	2003	2004
totaal	33 248 (100 %)	35 908 (100 %)	32 726 (100 %)
totaal PM10 & PM2,5	22 300 (67 %)	25 518 (71 %)	22 388 (68,4 %)
totaal ozon	785 (2 %)	879 (2 %)	791 (2,4 %)
totaal geluid	6 528 (20 %)	6 528 (18 %)	6 528 (20 %)
totaal kankerverwekkende stoffen (uitgezonderd PM10)	2 032 (6 %)	2 009 (6 %)	2 039 (6,2 %)
totaal Pb	1 601 (5 %)	974 (3 %)	980 (3 %)
DALY/inwoner/jaar	0,006	0,006	0,0055
DALY/inwoner/70 jaar	0,41	0,44	0,40

Bron: Milieuraapport Vlaanderen, MIRA-T 2006, milieu-indicatoren, zie ook www.milieuraapport.be

Een Nederlandse studie toont een verband aan tussen het overlijden als gevolg van een long- of hartziekte en het wonen dichtbij een drukke verkeersweg. Voor mensen die op minder dan 100 meter van de snelweg of minder dan 50 meter van een drukke stadsweg woonden was het risico op sterfte door hart- en vaatziekten en longaandoeningen ongeveer twee keer zo hoog (Hoek et al., 2002).

Ook Amerikaanse epidemiologische studies zoals de ‘ACS study’ en de ‘Six Cities Study’ vinden een significant verband tussen langetermijnblootstelling aan zwevend stof (vooral PM2,5 en sulfaten) en vervroegde sterfte (Pope et al., 1995; Dockery et al., 1993).

Een Europees onderzoek uitgevoerd in 23 steden komt tot de conclusie dat jaarlijks 16.926 vroegtijdige overlijdens kunnen voorkomen worden als de fijn stof niveaus beperkt zouden worden tot 15 µg/m3 in elke stad.

31.

Op grond van de huidige kennis van zaken aangaande de gezondheidseffecten gaat de WGO zelfs zover te stellen dat voor fijn stof zelfs geen veilige drempelwaarde waaronder geen nadelige effecten meer voorkomen, zodat het moeilijk en ethisch delicaat wordt om hier zelf een grens of een doelstelling te bepalen. Dit werd recent door de WGO bevestigd.

D.1.4. Overschrijding van de grenswaarden: schending van de wettelijke bepalingen

32.

Zoals hierboven vermeld is de belangrijkste bron voor de uitstoot van fijn stof het autoverkeer.

33.

De verwezenlijking van het GRUP Gent Sint-Pieters en de stedenbouwkundige vergunningen R4-link en Stationscomplex zullen zorgen voor aanzienlijk meer autoverkeer en bijgevolg voor aanzienlijk meer fijn stof in de lucht.

34.

De ondergrondse parking en de verbindingsweg zullen volgens het MER een sterk aanzuigende werking van het verkeer hebben, meer bepaald van 1.575 wagens per uur, of bijna 10.000 wagens per dag. Daar komt nog het verkeer bij voor de kantoren en de woningen. In het oostelijk deel van de

Koningin Fabiolalaan bijvoorbeeld zal de verkeersintensiteit toenemen van 131 wagens per uur per richting vandaag naar 618 wagens per uur en per richting in de toekomst. Ook in heel wat andere straten rond het station zal het autoverkeer gevoelig drukker worden.

Dat verkeer zal volgens het MER onvermijdelijk extra luchtvervuiling veroorzaken in de woonbuurten rond het station. Uit het MER blijkt zwart op wit dat hierdoor de luchtkwaliteitsnormen constant zullen worden overschreden.

Uit het MER blijkt immers dat zowel voor NO_x (stikstofoxiden) als voor PM₁₀ (fijn stof) de toepasselijke grenswaarden niet worden bereikt. Wat fijn stof betreft wordt de jaargrenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens, zoals van toepassing vanaf 1 januari 2005 (gemiddelde van 40 µg/m³) thans overschreden (een gemiddelde waarde van 46.25 µg/m³). Wat stikstofoxiden betreft wordt de jaargrenswaarde voor de bescherming van de vegetatie (jaargemiddelde van 30 µg/m³) tevens overschreden (gemiddelde van 33,08 µg/m³)(...)

35.

Hierna wordt meer specifiek ingegaan op de overschrijding van de grenswaarden inzake fijn stof. In het MER wordt hieraan, gezien het belang ervan, een afzonderlijk luik gewijd (...).

36.

Zoals reeds uiteengezet, bedraagt de grenswaarde voor fijn stof 50 µg/m³ als daggemiddelde, dat vanaf 1 januari 2005 maximaal 35 keer per jaar mag overschreden worden (jaargemiddelde van 40 µg/m³) (vanaf 1 januari 2010 is dat zelfs maximaal 7 keer en geldt 20 µg/m³ als jaargemiddelde).

37.

De te verwachten emissies werden in het MER gemodelleerd met behulp van het CAR-model. Op deze wijze wordt een berekening gemaakt op straatniveau. (...).

Ter illustratie wordt hieronder een schets gegeven van de berekeningen van de huidige en toekomstige overschrijdingen van de fijn stof norm, zoals in het MER weergegeven:

Straat	Overschrijdingen	Overschrijdingen
	2004	2015
St-Denijslaan West	48	50 (+2)
St-Denijslaan Oost	49	68 (+19)
Kon. Fabiolalaan	42	57 (+15)
Rijsenbergstraat	?	48 (?)
Kon. Boudewijnstr.	44	62 (+18)
Kon. Albertlaan	62	69 (+7)
Voskenslaan	92	62 (-30)

Eigen tabel, samenvatting van de resultaten uit het MER (...)

In deze berekening is daarenboven nog geen rekening gehouden met de emissies van het verkeer dat erbij komt voor de kantoren en de woningen in de zones B en C, waar er aparte parkeerplaatsen worden voorzien.

De ontwikkeling van de stationsomgeving werd nooit bekeken in een ruimere context, in het bijzonder in het licht van de ontwikkeling van de site Flanders Expo.

Evenmin werd rekening gehouden met deze naburige projectontwikkeling, zoals bijvoorbeeld rond de site Flanders Expo. Het MER stelt eenvoudigweg dat de ontwikkeling van de site Flanders Expo slechts een geringe invloed zal hebben op de stationsomgeving op het vlak van het wegverkeer. Het MER besluit dat de effecten bijgevolg te verwaarlozen zijn (...).

Niet alleen verzoekende partij, maar tevens de Cel MER is van oordeel dat dit een zeer voorbarige en bovendien onjuiste gevolgtrekking betreft:

‘Bij de beschrijving van de effecten van ontwikkelingsscenario ‘Ontwikkeling van de site Flanders Expo’ is vermeld dat ‘de ontwikkeling van de site slechts een geringe invloed zal hebben op het vlak van wegverkeer op de stationsomgeving’. Dit is wel vooruitlopen op de afloop van de MER van Flanders Expo, maar de melding ‘De effecten zijn bijgevolg te verwaarlozen’ kan zeker niet hard gemaakt worden’ (...).

Niettegenstaande het feit dat de berekeningen reeds aantonen dat er op permanente wijze een overschrijding zal zijn van de fijn stof normen, zijn deze berekeningen nog een onderschatting. De te verwachten overschrijdingen zullen aldus nog groter zijn dan voorspel(d) in het MER.

38.

Het weze tot slot nog opgemerkt dat in het MER de waarden worden getoetst aan de vandaag geldende dag- en jaargrenswaarden, terwijl een verscherping van de grenswaarden zal optreden met ingang van 1 januari 2010.

39.

Het MER vergelijkt slechts met de grenswaarde voor fijn stof die geldt vanaf 1 januari 2005 tot 1 januari 2010, met name $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM_{10} als daggemiddelde en die maximaal 35 keer per jaar mag overschreden worden (jaargemiddelde van 40 PM_{10}). Echter, vanaf 1 januari 2010 zal de strengere norm van $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM_{10} die slechts maximaal 7 keer per jaar mag worden overschreden van toepassing zijn (jaargemiddelde van $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM_{10}).

Men had dan ook een vergelijking dienen te maken met de norm die geldt vanaf 1 januari 2010 om de situatie in het jaar 2015 correct te kunnen beoordelen, hetgeen niet gebeurde.

40.

Op grond van de in het deel D.1.1. en D.1.2. vermeldde wettelijke bepalingen dient een plan of project aan de grenswaarden (te) worden getoetst en kan, wanneer er al een overschrijding plaatsvindt van de grenswaarden (zoals te dezen) - en ongeacht de oorzaak daarvan - of wanneer blijkt dat een grenswaarde door de realisatie van een plan of project wordt overschreden (zoals eveneens te dezen), dat plan of project niet worden toegestaan.

D.1.5. Besluit

41.

De bestreden besluiten schenden de aangehaalde wettelijke bepalingen omdat ze:

- wat betreft het GRUP Gent Sint-Pieters goedkeuring verleent aan een ruimtelijke ontwikkeling die voor gevolg heeft dat de

- grenswaarden inzake PM₁₀, NO_x en NO₂ in de stationsbuurt op blijvende wijze zullen overschreden worden.
- wat betreft de stedenbouwkundige vergunningen, rechts(t)reeks als gevolg zullen hebben dat de grenswaarden inzake PM₁₀, NO_x en NO₂ in de stationsbuurt op blijvende wijze zullen overschreden worden.
 - geen concrete maatregelen bevatten die waarborgen dat de grenswaarden op de data dat zij van toepassing zijn, zullen worden geëerbiedigd, door bijvoorbeeld saneringsmaatregelen te treffen ten aanzien van andere bronnen die bijdragen tot luchtverontreiniging in de buurt, zodat globaal genomen de grenswaarden zullen in acht genomen worden”.

Beoordeling

5.2. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van “de wettelijke normen voor fijn stof en stikstofoxiden”.

Ontvankelijkheid

5.3. De tweede, de derde en de vierde tussenkomende partij werpen op dat, gelet op de inwerkingtreding van de nieuwe Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna: Richtlijn 2008/50/EG) en de bepalingen van deze richtlijn waarin onder meer een vrijstellingsregeling is voorzien van de verplichting om de grenswaarden voor PM₁₀ na te leven, zich de vraag stelt of de verzoekende partij nog doet blijken van een actueel belang bij het middel.

5.4. Op 20 mei 2008 is de Richtlijn 2008/50/EG aangenomen door het Europees Parlement en de Raad. Deze richtlijn is overeenkomstig artikel 34 ervan in werking getreden op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie, met name 11 juni 2008.

Overeenkomstig artikel 33 van deze richtlijn doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 11 juni 2010 aan deze richtlijn te voldoen.

In de preambule van de Richtlijn 2008/50/EG wordt onder meer overwogen wat volgt:

“(…)

(3) Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht, Richtlijn 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht, Richtlijn 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht en Beschikking 97/101/EG van de Raad van 27 januari 1997 tot invoering van een regeling voor de onderlinge uitwisseling van informatie over en gegevens van meetnetten en meetstations voor luchtverontreiniging in de lidstaten dienen grondig te worden herzien teneinde de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van de volksgezondheid en de wetenschappelijke kennis alsook de door de lidstaten opgedane ervaring daarin te verwerken. Ten behoeve van de duidelijkheid, de vereenvoudiging en de administratieve efficiëntie is het daarom passend dat deze vijf besluiten door één enkele richtlijn en, waar nodig, door uitvoeringsmaatregelen, worden vervangen.

(…)

(15) Bijdragen uit natuurlijke bronnen kunnen worden beoordeeld, maar kunnen niet worden beheerst. Indien natuurlijke bijdragen aan verontreinigende stoffen in de lucht met voldoende nauwkeurigheid kunnen worden bepaald, en indien overschrijdingen geheel of gedeeltelijk te wijten zijn aan deze natuurlijke bijdragen, mogen ze, wanneer wordt beoordeeld of de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden nageleefd, onder de in deze richtlijn beschreven voorwaarden, buiten beschouwing worden gelaten. Overschrijdingen van grenswaarden van zwevende deeltjes PM₁₀ die toe te schrijven zijn aan het strooien van zand of zout op de wegen in de winter kunnen, wanneer wordt beoordeeld of de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden nageleefd, ook buiten beschouwing worden gelaten, op voorwaarde dat er redelijke maatregelen zijn getroffen om de concentraties te verlagen.

(16) Voor zones en agglomeraties met bijzonder moeilijke omstandigheden moet het mogelijk zijn de nalevingstermijn voor de grenswaarden voor de luchtkwaliteit op te schorten in gevallen waarin zich, ondanks de tenuitvoerlegging van passende maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging, in specifieke zones en agglomeraties acute nalevingsproblemen voordoen. Elke opschorting voor een bepaalde zone of agglomeratie dient vergezeld te gaan van een door de Commissie te beoordelen uitvoerig plan dat de naleving tegen het einde van de herziene nalevingstermijn garandeert. Het bestaan van de nodige communautaire maatregelen die het in de Thematische Strategie ter vermindering van emissies aan de bron gekozen streefniveau weerspiegelen is van belang voor een doeltreffende uitstootvermindering binnen het tijds kader dat in deze richtlijn wordt vastgesteld in verband met de naleving van de grenswaarden en er moet rekening mee worden gehouden bij de beoordeling van verzoeken tot uitstel van de nalevingstermijnen.

(…)

(18) Er dienen luchtkwaliteitsplannen te worden ontwikkeld voor zones en agglomeraties waar de concentraties van verontreinigde stoffen in de lucht de geldende streefwaarden voor luchtkwaliteit of grenswaarden, verhoogd met tijdelijke overschrijdingsmarges, overschrijden. Stoffen die de lucht verontreinigen komen uit allerlei bronnen en activiteiten. Ter garantie van een goede samenhang tussen de diverse beleidslijnen dienen deze luchtkwaliteitsplannen, waar mogelijk, samenhangend te zijn en te worden geïntegreerd met de plannen en programma's die zijn voorbereid krachtens Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, Richtlijn 2001/81/EG en Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï. Er zal tevens terdege rekening worden gehouden met de doelstellingen voor de luchtkwaliteit in deze richtlijn wanneer vergunningen voor industriële activiteiten worden verleend ingevolge Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

(19) Er moeten actieplannen worden opgesteld die de maatregelen aangeven die op korte termijn dienen te worden genomen wanneer er gevaar bestaat voor overschrijding van één of meer alarmdrempels, teneinde dat gevaar te verkleinen en de duur van een dergelijk voorval te beperken. Wanneer dit gevaar bestaat voor één of meer grens- of streefwaarden kunnen de lidstaten, zo nodig, actieplannen voor de korte termijn opstellen. Wat ozon betreft, moeten deze kortetermijnactieplannen rekening houden met Beschikking 2004/279/EG van de Commissie van 19 maart 2004 betreffende een leidraad voor de uitvoering van Richtlijn 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende ozon in de lucht.

(...)”.

De grenswaarden voor PM₁₀ worden bepaald in de bijlage XI.

Deze grenswaarden komen overeen met de thans geldende grenswaarden:

Middelingsijd	Grenswaarde	Overschrijdingsmarge	Datum waarop de grenswaarde moet zijn bereikt
Eén dag	50 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 35 keer per kalenderjaar worden overschreden	50 %	1 januari 2005
Kalenderjaar	40 µg/m ³	20 %	1 januari 2005

Overeenkomstig het principe van artikel 13, lid 1 van de Richtlijn 2008/50/EG zorgen de lidstaten ervoor, dat de niveaus van PM₁₀ in de

lucht in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.

De concrete regeling van de mogelijkheid van opschorting van de nalevingstermijn voor de grenswaarden, is vastgesteld in artikel 22:

“2. Wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie overeenstemming met de in bijlage XI genoemde grenswaarden voor PM₁₀ niet kan worden bereikt wegens locatiespecifieke dispersiekenmerken, ongunstige klimaatomstandigheden of grensoverschrijdende bijdragen, is de lidstaat uiterlijk tot 11 juni 2011 vrijgesteld van de verplichting om die grenswaarden toe te passen mits aan de voorwaarden van lid 1 (dit is het opstellen van een luchtkwaliteitsplan overeenkomstig artikel 23) is voldaan en de betreffende lidstaat aantoont dat op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau, alle passende maatregelen genomen zijn om de uiterste tijdstippen na te leven.

3. Wanneer een lidstaat (...) lid 2 toepast, zorgt hij ervoor dat de overschrijding van de grenswaarde voor elke verontreinigende stof niet meer bedraagt dan de maximale overschrijdingsmarge die voor de betrokken verontreinigende stof in bijlage XI is vastgesteld.

4. Wanneer (...) lid 2 volgens een lidstaat van toepassing is, stelt hij de Commissie daarvan in kennis en deelt hij het in lid 1 bedoelde luchtkwaliteitsplan mede, met inbegrip van alle relevante gegevens die de Commissie nodig heeft om te beoordelen of aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan. (...)

Wanneer de Commissie binnen negen maanden na de ontvangst van de kennisgeving geen bezwaren heeft gemaakt, wordt aan de desbetreffende voorwaarden voor toepassing van lid 1 of lid 2 geacht te zijn voldaan.

Indien bezwaren worden gemaakt, kan de Commissie van lidstaten verlangen dat luchtkwaliteitsplannen worden aangepast of vervangen door nieuwe”.

5.5. De Richtlijn 2008/50/EG blijkt thans nog niet omgezet in het interne recht. Overeenkomstig artikel 31 van voornoemde richtlijn worden de Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (hierna: Kaderrichtlijn 96/62/EG) en de Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (hierna: Dochterrichtlijn 1999/30/EG) met ingang van 11 juni 2010 ingetrokken en laat deze intrekking de op de lidstaten rustende verplichtingen inzake de termijnen voor omzetting of toepassing van die richtlijnen onverlet.

5.6. Overeenkomstig het principe van artikel 13, lid 1 van de Richtlijn 2008/50/EG zorgen de lidstaten ervoor, dat de niveaus van PM₁₀ in de lucht in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden. Er dient te worden vastgesteld dat de bestaande grenswaarden ongewijzigd zijn behouden.

De omstandigheid dat volgens de Mededeling van de Commissie van 26 juni 2008 (COM(2008) 403 definitief) inzake kennisgevingen van uitstel van tijdstippen waarop aan grenswaarden moet worden voldaan en vrijstelling van de verplichting om bepaalde grenswaarden toe te passen overeenkomstig artikel 22 van Richtlijn 2008/50/EG, voor de vrijstelling van de verplichting om de grenswaarden voor PM₁₀ toe te passen, het voormelde artikel 22 niet eerst in het nationale recht dient te worden omgezet, neemt niet weg dat dient te worden aangetoond dat op heden met toepassing van de voormelde bepaling een uitstel voor het voldoen aan de grenswaarden werd verkregen. Dit blijkt niet het geval.

Uit hetgeen voorafgaat, blijkt dat de verzoekende partij ook na de inwerkingtreding van de Richtlijn 2008/50/EG belang behoudt bij het middel waarin wordt aangevoerd dat een reeds bestaande overschrijding van de grenswaarden een overheid gebiedt een ruimtelijk uitvoeringsplan dat volgens haar aanleiding geeft tot een verdere/blijvende overschrijding van diezelfde grenswaarden, niet vast te stellen.

5.7. De exceptie kan niet worden aangenomen.

Ten gronde

5.8. Op het ogenblik dat het bestreden besluit werd vastgesteld was de juridische grondslag voor het kwaliteitsbeleid inzake lucht in de Europese Unie de Kaderrichtlijn 96/62/EG samen met vier dochterrichtlijnen. Voor stikstofdioxide en stikstofoxiden (NO₂ en NO_x) en fijn stof (PM₁₀) werden normen bepaald in de Dochterrichtlijn 1999/30/EG.

In de voormelde Dochterrichtlijn 1999/30/EG wordt niet enkel een grenswaarde, maar worden ook de overschrijdingsmarges bepaald. De overschrijdingsmarge is het percentage waarmee de grenswaarde onder de in de

Kaderrichtlijn 96/62/EG vastgelegde voorwaarden kan worden overschreden. De overschrijdingsmarge neemt lineair af vanaf de startdatum tot 0% op de datum waarop aan de grenswaarde moet worden voldaan, zijnde 1 januari 2005 voor PM₁₀ en 1 januari 2010 voor NO₂.

Artikel 7.1 van de Kaderrichtlijn 96/62/EG bepaalt:

“De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd”.

Artikel 7.3 van deze richtlijn bepaalt:

“De Lid-Staten stellen actieplannen op, waarin wordt vermeld welke maatregelen bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden en/of de alarmdrempels op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken. Al naar gelang van het geval behelzen deze plannen controlemaatregelen en, zo nodig, schorsing van de activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de grenswaarden, met inbegrip van het gemotoriseerde verkeer”.

Artikel 8 van dezelfde richtlijn bepaalt de maatregelen die van toepassing zijn in zones waar de niveaus hoger liggen dan de grenswaarde, met name:

“1. De Lid-Staten stellen de lijst op van zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden.

Wanneer voor een bepaalde verontreinigende stof geen overschrijdingsmarge is vastgesteld, worden de zones en agglomeraties waar het niveau van deze verontreinigende stof de grenswaarde overschrijdt, gelijkgesteld met de in de vorige alinea bedoelde zones en agglomeraties en zijn de leden 3 tot en met 5 erop van toepassing.

2. De Lid-Staten stellen de lijst op van de zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen tussen de grenswaarde en de met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde liggen.

3. In de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties treffen de Lid-Staten maatregelen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan.

Dit plan of programma, waartoe het publiek toegang dient te krijgen, bevat ten minste de in bijlage IV vermelde informatie.

4. In de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties waar het niveau van meer dan één verontreinigende stof hoger ligt dan de grenswaarden, zorgen de Lid-Staten voor een geïntegreerd plan voor alle betrokken verontreinigende stoffen.

5. De Commissie controleert regelmatig de uitvoering van de krachtens lid 3 ingediende plannen of programma's door na te gaan hoe deze vorderen en hoe de luchtverontreiniging zich ontwikkelt.

6. Wanneer het niveau van een verontreinigende stof ten gevolge van een significante verontreiniging vanuit een andere Lid-Staat boven de met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde of, in voorkomend geval, de alarmdrempel ligt of dreigt te komen, plegen de betrokken Lid-Staten overleg met elkaar om een oplossing te vinden. De Commissie kan dat overleg bijwonen”.

5.9. Het besluit van de Vlaamse regering van 18 januari 2002 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, waarbij aan hoofdstuk 2.5 een afdeling 2.5.4 werd toegevoegd, zet voormelde richtlijnen om in het interne Belgische recht.

De betrokken bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: VLAREM II) luiden als volgt:

“AFDELING 2.5.4. - Beoordeling en beheer van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood.

Onderafdeling 2.5.4.1.

Zwaveldioxide.

Art. 2.5.4.1. § 1. De minister neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties van zwaveldioxide in de lucht, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 2.5.4.5, met ingang van de in bijlage 2.5.5.1, deel I, vermelde data de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden.

De in bijlage 2.5.5.1, deel I, bepaalde overschrijdingsmarges zijn van toepassing overeenkomstig artikel 2.5.3.7.

§ 2. De alarmdrempel voor de concentraties van zwaveldioxide in de lucht is bepaald in bijlage 2.5.5.1, deel II.

§ 3. Om de Commissie bij te staan bij de opstelling van haar verslaggeving registreert de Vlaamse Milieumaatschappij, indien mogelijk, tot en met 31 december 2003 gegevens over zwaveldioxideconcentraties, waarop een tienminutenmiddeling is toegepast, die ze ontvangt van een aantal meetstations die geselecteerd zijn als representatief voor de luchtkwaliteit in woongebieden in de nabijheid van de bronnen en die uurconcentraties meten. Gelijktijdig met de gegevens over de uurconcentraties rapporteert de Vlaamse Milieumaatschappij, via de geëigende kanalen, aan de Europese Commissie voor deze geselecteerde meetstations het aantal tienminutenconcentraties van meer dan 500 µg/m³, het aantal dagen waarop die grens in het kalenderjaar werd overschreden, het aantal dagen waarop tegelijkertijd de uurconcentraties zwaveldioxide 350 µg/m³ werden overschreden, en de hoogste geregistreerde tienminutenconcentratie.

§ 4. De minister mag zones of agglomeraties aanwijzen waar de in bijlage 2.5.5.1, deel I, bedoelde grenswaarden voor zwaveldioxide als gevolg van de aanwezigheid van concentraties van zwaveldioxide van natuurlijke oorsprong in de lucht worden overschreden. De minister verstrekt de Europese Commissie overeenkomstig artikel 2.5.3.10 een lijst van al deze zones of agglomeraties en geeft haar informatie over de daar aanwezige concentraties en bronnen van zwaveldioxide, samen met de nodige bewijzen dat deze overschrijdingen aan natuurlijke bronnen te wijten zijn. In deze zones of agglomeraties is de minister alleen verplicht actieplannen op te stellen als de grenswaarden voor zwaveldioxide (SO₂) vanwege antropogene emissies worden overschreden.

Onderafdeling 2.5.4.2. - Stikstofdioxide en stikstofoxiden.

Art. 2.5.4.2. § 1. De minister neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties in de lucht van stikstofdioxide en, waar van toepassing, van stikstofoxiden, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 2.5.4.5, met ingang van de in bijlage 2.5.5.2, deel I, vermelde data de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden.

De in bijlage 2.5.5.2, deel I, bepaalde overschrijdingsmarges zijn van toepassing overeenkomstig artikel 2.5.3.7.

§ 2. De alarmdrempel voor de concentraties van stikstofdioxide in de lucht is bepaald in bijlage 2.5.5.2, deel II.

Onderafdeling 2.5.4.3. - Zwevende deeltjes.

Art. 2.5.4.3. § 1. De minister neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties van PM₁₀ in de lucht, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 2.5.4.5, met ingang van de in bijlage 2.5.5.3 vermelde data de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden.

De in bijlage 2.5.5.3 bepaalde overschrijdingsmarges zijn van toepassing overeenkomstig artikel 2.5.3.7.

§ 2. De Vlaamse Milieumaatschappij zorgt voor de installatie en werking van meetstations die gegevens over PM_{2,5}-concentraties verstrekken. Het aantal stations waar PM_{2,5} wordt gemeten en de ligging ervan, worden zo gekozen dat die stations representatief zijn voor de PM_{2,5}-concentraties in Vlaanderen. Als het mogelijk is, moeten de monsternemingspunten samenvallen met de stations waar PM₁₀ wordt gemeten.

De Vlaamse Milieumaatschappij deelt de Europese Commissie via de geëigende kanalen jaarlijks, uiterlijk negen maanden na afloop van elk jaar, het rekenkundig gemiddelde, de mediaan, het 98-percentiel en de maximale concentratie mee, berekend op basis van de PM_{2,5}-metingen over 24 uur gedurende dat jaar. Het 98-percentiel wordt berekend volgens de procedure die is beschreven in bijlage I, punt 4, van beschikking 97/101/EG van de Raad van 27 januari 1997 tot invoering van een regeling voor de onderlinge uitwisseling van informatie over en gegevens van meetnetten en meetstations voor luchtverontreiniging in de lidstaten.

§ 3. In de krachtens artikel 2.5.3.7 opgestelde actieplannen voor PM₁₀ en de algemene strategieën om de PM₁₀-concentraties terug te dringen, wordt ook naar een vermindering van de PM_{2,5}-concentraties gestreefd.

§ 4. Als de in bijlage 2.5.5.3 bedoelde grenswaarden voor PM₁₀ worden overschreden doordat er concentraties van PM₁₀ in de lucht aanwezig zijn ingevolge natuurverschijnselen waardoor er concentraties voorkomen die

significante overschrijdingen van de normale achtergrondniveaus van natuurlijke oorsprong inhouden, stelt de minister de Europese Commissie via de geëigende kanalen daarvan overeenkomstig artikel 2.5.3.10 in kennis met de nodige bewijzen dat dergelijke overschrijdingen aan natuurverschijnselen te wijten zijn. In dergelijke gevallen is de minister alleen verplicht om overeenkomstig artikel 2.5.3.7, § 2, actieplannen uit te voeren wanneer de in de bijlage 2.5.5.3, FASE 1, bedoelde grenswaarden om andere redenen worden overschreden dan door natuurverschijnselen.

§ 5. De minister kan zones of agglomeraties aanwijzen waar de in de bijlage 2.5.5.3, FASE 1, bedoelde grenswaarden voor PM₁₀ worden overschreden als gevolg van PM₁₀-concentraties in de lucht die ontstaan als, bij het strooien van zand op wegen, in de winter opwerveling van deeltjes optreedt. De minister verstrekt de Europese Commissie een lijst van al deze zones of agglomeraties en tevens informatie over de daar aanwezige PM₁₀-concentraties en -bronnen. Wanneer de minister de Europese Commissie daarvan overeenkomstig artikel 2.5.3.10 in kennis stelt, levert hij de nodige bewijzen dat deze overschrijdingen aan dergelijke opwervelende deeltjes te wijten zijn, en dat in redelijke mate is getracht om die overschrijdingen te verlagen.

In deze zones of agglomeraties is de minister alleen verplicht actieplannen overeenkomstig artikel 2.5.3.7, § 2, uit te voeren, als de in bijlage 2.5.5.3, FASE 1, bedoelde grenswaarden worden overschreden vanwege andere PM₁₀-niveaus dan die welke te wijten zijn aan het strooien van zand op wegen in de winter”.

Artikel 2.1.2 van VLAREM II bepaalt dat de vastgestelde milieukwaliteitsnormen door de overheid moeten worden gehanteerd bij zowel het plannen als het realiseren van het beleid.

5.10. Het middel gaat ervan uit dat het bestreden GRUP er de oorzaak van is dat de grenswaarden inzake PM₁₀, NO_x en NO₂ in de onmiddellijke omgeving van het station blijvend zullen worden overschreden.

Dit uitgangspunt kan niet worden bijgetreden.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan bepaalt enkel de bestemming van een welomschreven gebied.

Luidens het voormelde artikel 2.5.4.1, § 1 van VLAREM II neemt de minister -dit is te dezen de met de uitvoering van dit besluit belaste Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu (hierna: de minister)- de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties van zwaveldioxide in de lucht, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 2.5.4.5, met ingang van de in bijlage 2.5.5.1, deel I vermelde data, de daarin bepaalde grenswaarden niet

overschrijden, en zijn de in bijlage 2.5.5.1, deel I, bepaalde overschrijdingsmarges van toepassing overeenkomstig artikel 2.5.3.7.

Luidens het voormelde artikel 2.5.4.2, § 1 van VLAREM II neemt de minister de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties in de lucht van stikstofdioxide en, waar van toepassing, van stikstofoxiden, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 2.5.4.5, met ingang van de in bijlage 2.5.5.2, deel I vermelde data, de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden, en zijn de in bijlage 2.5.5.2., deel I bepaalde overschrijdingsmarges van toepassing overeenkomstig artikel 2.5.3.7.

Luidens het voormelde artikel 2.5.4.3, § 1 van VLAREM II neemt de minister de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties van PM₁₀ in de lucht, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 2.5.4.5, met ingang van de in bijlage 2.5.5.3 vermelde data de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden, en zijn de in bijlage 2.5.5.3 bepaalde overschrijdingsmarges van toepassing overeenkomstig artikel 2.5.3.7.

Artikel 2.5.3.6, § 1 van VLAREM II bepaalt dat de nodige maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd. De § 3 van hetzelfde artikel bepaalt dat de maatregelen die bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden en/of de alarmdrempels op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken, vermeld zijn in de respectieve actieplannen vastgesteld door dit besluit, inzonderheid in de afdelingen 2.5.6 en 4.4.5, en dat al naar gelang van het geval voormelde actieplannen controlemaatregelen behelzen en, zo nodig, schorsing van de activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de grenswaarden, met inbegrip van het gemotoriseerde verkeer.

Luidens artikel 2.5.3.7, § 1 van VLAREM II stelt de Vlaamse Milieumaatschappij op basis van de resultaten van haar meetnet van de verontreiniging van de omgevingslucht de lijst op 1° van zones en agglomeraties waar de niveaus van één of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden, en 2° van de zones en agglomeraties waar de niveaus van één of meer verontreinigende stoffen tussen de grenswaarde en met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde liggen. Wanneer voor een bepaalde verontreinigende stof geen overschrijdingsmarge is vastgesteld, worden de zones en agglomeraties waar het niveau van deze

verontreinigende stof de grenswaarde overschrijdt, gelijkgesteld met de sub 1° bedoelde zones en agglomeraties en zijn de §§ 2 tot en met 4 van dit artikel hierop van toepassing.

De §§ 2 en 3 van hetzelfde artikel bepalen dat in de bedoelde zones en agglomeraties de minister maatregelen treft om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan, en in geval het niveau van meer dan één verontreinigende stof hoger ligt dan de grenswaarden, de minister zorgt voor een geïntegreerd plan voor alle betrokken verontreinigende stoffen. De § 4 bepaalt dat wanneer het niveau van een verontreinigende stof ten gevolge van een significante verontreiniging vanuit een andere lidstaat of Gewest boven de met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde of, in voorkomend geval, de alarmdrempel ligt of dreigt te komen, de minister met de betrokken lidstaat of het betrokken Gewest overleg pleegt om een oplossing te vinden, en dat de Europese Commissie via de geëigende kanalen hiervan op de hoogte wordt gesteld en dit overleg kan bijwonen.

In uitvoering van voormelde bepalingen werd het “Saneringsplan fijn stof voor de zones met overschrijding in 2003 en aanpak fijn stofproblematiek in Vlaanderen - Plan in uitvoering van de richtlijnen 96/62/EG en 1999/30/EG” van 23 december 2005 opgesteld door de cel Lucht van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Onder punt “7. Maatregelen” wordt ter inleiding gesteld wat volgt:

“Uit voorgaande hoofdstukken blijken er in Vlaanderen overschrijdingen vastgesteld te worden van de vanaf 1 januari 2005 geldende PM₁₀ grenswaarde; in 2003 zelfs op alle meetpunten voor de daggemiddelde grenswaarde. In 2005 doen zich eveneens nog overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen voor. Modellerings in Vlaanderen geeft aan dat in 2010 de problemen vermoedelijk niet opgelost zullen zijn. Overschrijdingen worden niet enkel in verkeersdrukke zones, maar ook in industrie-, woon- en zelfs landelijkere regio's waargenomen en verwacht. Internationale modellering toont aan dat Vlaanderen voor wat de antropogene emissies betreft tot de ‘hot spot’-gebieden van Europa behoort, ook in de toekomst (2020).

Deze hoge fijn stof concentraties en overschrijdingen in Vlaanderen zijn te wijten aan eigen, lokale emissies, maar evenzeer doordat de

luchtkwaliteit in Vlaanderen in hoge mate bepaald wordt door emissies van buitenaf. De buitenlandse bijdrage door menselijk handelen bedraagt, zoals aangegeven in 6.2, 70 - 80% aan de fijn stofconcentraties. Maatregelen die alleen in Vlaanderen worden getroffen, zijn over het algemeen niet voldoende om de luchtvervuiling gemiddeld over Vlaanderen terug te dringen. Een gecoördineerde Europese aanpak is onontbeerlijk; de problemen voor fijn stof zijn grootschalig en vrijwel onoplosbaar voor Vlaanderen alleen”.

Vervolgens worden in het plan de maatregelen opgesomd die reeds genomen zijn, gepland zijn of worden en/of extra wenselijk zijn. Deze maatregelen worden onderverdeeld in 3 categorieën, met name “7.1. Generieke maatregelen”, zijnde generieke maatregelen die over het ganse Vlaamse grondgebied genomen kunnen worden ter algemene reductie van de hoge stofconcentraties, “7.2. Generieke maatregelen naar verontreinigde zones” en “7.3. Zonespecifieke maatregelen” met een specifieke aanpak van verschillende verontreinigde zones.

5.11. Volgens de regelgeving vervat in VLAREM II moeten door de minister de nodige maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de in de richtlijnen bepaalde, en in VLAREM II overgenomen, grenswaarden en/of overschrijdingsmarges niet worden overschreden, en dit middels saneringsmaatregelen op internationaal, Vlaams of lokaal niveau.

Uit de bepaling van artikel 2.1.2 van VLAREM II dat de vastgestelde milieukwaliteitsnormen door de overheid moeten worden gehanteerd bij zowel het plannen van het “beleid” als bij het realiseren van het “beleid” kan niet worden afgeleid dat het vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan niet mogelijk is indien zou blijken dat bij de realisatie van de in dit plan voorziene bestemmingen op zichzelf genomen de overschrijding van één of meer grenswaarden mogelijk is.

Het “beleid” in de zin van voormelde bepaling dient immers zo te worden opgevat dat alle maatregelen die bij het plannen en het realiseren van het beleid worden getroffen als één geheel dienen te worden beschouwd, inbegrepen ook de maatregelen die de minister verplicht is te nemen in toepassing van de voormelde artikelen 2.5.4.1, § 1, 2.5.4.2, § 1 en 2.5.4.3, § 1 van VLAREM II.

5.12. Artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO), dat deel uitmaakt van “Hoofdstuk I. Doelstellingen en begrippen” van “Titel I. Inleidende bepalingen”, luidt als volgt:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit”.

Uit artikel 4 DRO, dat aan de bevoegde overheid een ruime appreciatiebevoegdheid laat met betrekking tot de realisatie van de “doelstellingen” van de ruimtelijke ordening, kan niet worden afgeleid dat milieukwaliteitsnormen ook bindend zijn bij de vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

5.13. Artikel 1.2.1, § 3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : DABM), dat deel uitmaakt van “Hoofdstuk II. Doelstellingen en beginselen” van “Titel I. Algemene bepalingen”, luidt als volgt:

“De in § 1 en § 2 bepaalde doelstellingen en beginselen moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere gebieden worden geïntegreerd. Bij de uitvoering van het beleid wordt rekening gehouden met de sociaal-economische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens”.

Ook deze bepaling, die eveneens een algemene doelstelling verwoordt, lijkt geen wettelijke verplichting in te houden voor de overheid om een ruimtelijk uitvoeringsplan niet vast te stellen en/of goed te keuren indien zou blijken dat de realisatie van de in dit plan voorziene bestemmingen op zich een overschrijding van de in VLAREM II vastgestelde grenswaarden en/of overschrijdingsmarges tot gevolg zou kunnen hebben.

5.14. Er bestaat derhalve op grond van VLAREM II voor de betrokken overheid geen wettelijke verplichting om in een dergelijk geval een ruimtelijk uitvoeringsplan niet vast te stellen en/of goed te keuren.

Zodanige verplichting is ook niet vervat in de Europese regelgeving.

De Europese en Vlaamse regelgeving leggen bij (dreigende) overschrijding van de (door de overschrijdingsmarges gemodificeerde) grenswaarden in essentie de verplichting tot het opstellen van actieplannen op. Het beginsel dat de grenswaarden, eens ze van kracht zijn, moeten worden gerespecteerd, vertaalt zich niet per se in een absoluut verbod een ruimtelijk uitvoeringsplan dat aanleiding kan geven tot een overschrijding van de grenswaarden, vast te stellen/goed te keuren.

5.15. Alleen indien zou aangetoond worden dat bij de realisatie van een ruimtelijk uitvoeringsplan noodzakelijkerwijze de ter zake toepasselijke milieukwaliteitsnormen zouden worden geschonden, en dat dit niet kan worden voorkomen of ongedaan worden gemaakt door het opstellen, het nemen en het uitvoeren van de hierboven in de vorige randnummers bedoelde programma's, maatregelen en acties, zouden de in het middel aangevoerde bepalingen en beginselen alsnog als geschonden kunnen worden beschouwd.

Dit is in casu evenwel niet het geval.

5.16. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5.17. In een tweede middel voert de verzoekende partij aan dat “de bestreden beslissingen zijn vastgesteld op basis van een wettelijk ontoereikend milieueffectenrapport”.

Zij zet dit middel uiteen als volgt:

“D.2.1. Wettelijke bepalingen

D.2.1.1. Onderzoek nulalternatief

42.

Artikel 4.2.7, §1, 1°, f) DABM stelt dat een plan-MER een beschrijving dient te omvatten van de milieueffecten die gepaard gaan met de uitvoering van het nulalternatief:

‘een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu (met inbegrip van de milieukenmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn en van alle bestaande milieuproblemen), voorzover de tenuitvoerlegging van het voorgenomen plan of programma of van één van de onderzochte alternatieven daarvoor gevolgen kan hebben, en een beschrijving van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu indien noch het voorgenomen plan, noch één van de alternatieven wordt uitgevoerd’ (...).

D.2.1.2. Onderzoek redelijke alternatieven

43.

Artikel 4.1.4, §1 DABM stelt dat de doelstelling van milieueffectenrapportage, bij de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken, gelegen is in het toekennen van een evenwaardige plaats aan het milieubelang, naast de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen. Om deze doelstelling te realiseren bepaalt artikel 4.1.4, §2, 1° DABM dat de milieueffectenrapportage als essentieel kenmerk heeft:

‘de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen, mogelijke gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen acties op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren’ (...).

In artikel 4.2.7, §1, 1°, c) en d) DABM staat dat een plan-MER onder meer bestaat uit een

‘schets van de beschikbare alternatieven voor het voorgenomen plan of programma of onderdelen ervan; onder meer inzake doelstellingen, locaties en wijze van uitvoering of inzake bescherming van het milieu’ en ‘een vergelijking tussen het voorgenomen plan of programma en de beschikbare alternatieven die redelijkerwijze onderzocht kunnen worden, alsmede de motivatie voor de selectie van de te onderzoeken alternatieven’ (...).

Verder in artikel 4.2.7, §1, 2°, b) DABM staat dat het plan-MER een beschrijving en een onderbouwde beoordeling dient te bevatten van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het voorgenomen plan en programma én van de onderzochte alternatieven. Luidens artikel 4.2.7, §1, 2°, e) DABM moet tevens een globale evaluatie van het voorgenomen plan of programma én de onderzochte alternatieven zijn opgenomen.

Uit bovenvermelde artikelen blijkt aldus dat het zoeken naar redelijke alternatieven waaraan mogelijk minder milieueffecten verbonden zijn, de kern vormt van de plan-MER.

Welke alternatieven precies onderzocht moeten worden in een plan-MER maakt het voorwerp uit van de richtlijnen waarover de Cel MER beslist op grond van artikel 4.2.5, §1, 2° DABM. Deze richtlijnen worden vastgesteld na bekendmaking en ter inzage legging van de kennisgeving van het voorgenomen plan-MER en na het publiek en de bevoegde administraties de gelegenheid te hebben gegeven opmerkingen te maken over de inhoudsafbakening (art. 4.2.4, § 4 DABM). Luidens artikel 4.2.5, §1, laatste lid DABM, houdt de Cel MER trouwens rekening met de ingediende opmerkingen en commentaren inzake de inhoudsafbakening van het plan-MER, inzonderheid met die welke handelen over de te onderzoeken effecten, alternatieven of maatregelen.

D.2.1.3. Schending van bovenstaande wettelijke bepalingen

44.

De verwerende partij heeft het bestreden GRUP Gent Sint-Pieters definitief vastgesteld op basis van een wettelijk ontoereikend milieueffectenrapport (...):

- (i) het MER omvat geen volwaardig onderzoek van het nulalternatief. In het MER valt te lezen: ‘Voor deelprojecten 1 ‘Omvorming station Gent Sint-Pieters’, 2 ‘Verbetering multimodaal knooppunt voor openbaar vervoer’ en de onderdelen van deelproject 3 die een projectontwikkeling beogen, wordt het nul-alternatief dus niet onderzocht (...).
- (ii) de tijdens de scoping voorgestelde en voor de buurt als meest milieuvriendelijk gekwalificeerde alternatieven werden zonder onderbouwde verantwoording verworpen (...).

Hierna worden deze twee punten verder geanalyseerd.

D.2.1.3.1. Onderzoek nulalternatief

45.

Het komt verwerende partij toe om het nulalternatief te onderzoeken.

In de ‘Richtlijnen milieueffectenrapportage: Station Gent St.-Pieters en omgeving’ door de Cel MER aangenomen op 22 juni 2004, wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de bestaande toestand van het gebied als referentietoestand moet worden beschreven (...).

46.

Zoals reeds aangehaald werd evenwel besloten het nulalternatief niet te onderzoeken voor drie deelprojecten. De reden die in het MER hiervoor wordt gegeven zonder enige grondige uitleg is dat voor deze deelprojecten ‘het nultarief ingaat tegen de beleidsvisie en dus niet beantwoordt aan de beleidsdoelstellingen’ (...).

Met deze stelling kan geenszins rekening gehouden worden daar deze niet kan dienen als verantwoording voor het niet grondig uitwerken van het nulalternatief. Dit maakt immers een schending uit van artikel 4.1.4 DABM, die stelt dat de doelstelling van de milieueffectenrapportage specifiek gelegen is in het toekennen van een evenwaardige plaats aan het milieubelang, naast de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen, bij de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken.

De rechtsgeldigheid van het volledige MER wordt hierdoor aangetast, evenals alle navolgende overheidsbeslissingen waarvoor dit MER de onderbouwing moet leveren, inclusief het GRUP zelf.

D.2.1.3.2. Onderzoek redelijke alternatieven

47.

Het komt verwerende partij daarenboven toe om overeenkomstig artikel 4.1.4 en artikel 4.2.7 DABM de als meest milieuvriendelijk gekwalificeerde alternatieven grondig te onderzoeken en te beoordelen.

48.

De richtlijnen van de Cel MER bepalen dat redelijke alternatieven, bestaande uit een kleinschaliger projectontwikkeling langs de Koningin Fabiolalaan, zonder R4-link en zonder ondergrondse pendelparking, maar met alternatieve P+R aan Flanders Expo, op volwaardige wijze en met de nodige diepgang moeten worden onderzocht (...).

49.

Deze alternatieven werden echter niet op systematische en wetenschappelijk verantwoorde manier onderzocht. Evenmin werd een gedegen en objectieve vergelijking gemaakt met het voorgenomen plan.

50.

In het MER worden de volgende nadelen m.b.t. het alternatief dat eruit bestaat dat geen pendelparking en/of verbindingsweg zou aangelegd worden (...).

Deze nadelen zijn echter op feitelijk en juridisch vlak op niets (...) gestoeld:

(i) Keuzereizigers worden niet aangetrokken

De vooronderstelling dat het aantrekken van keuzereizigers gepaard moet gaan met de aanwezigheid van een ondergrondse parking voor ca 3.000 wagens aan het station Gent Sint-Pieters, is niet wetenschappelijk gestaafd aan de hand van onder meer cijfermateriaal. Ook het MER-verslag stelt: 'Er wordt gesproken over de 'belangrijke groep keuzereizigers' waarop echter geen getal kan geplakt worden. Dit geldt ook voor de 'restfractie' die de wagen (moeten) (inderdaad tussen haakjes) gebruiken als voortransport naar het station' (...).

Het MER gaat er gemakshalve van uit, zonder enige wetenschappelijke verantwoording, dat van de 2.000 pendelparkeerders er 1.000 zullen blijven proberen hun wagen te parkeren ergens in de buurt van het station, en dat 1.000 reizigers zullen afhaken en de wagen zullen nemen om naar het werk te rijden.

Dit laatste zou het equivalent meebrengen van drie km file op een snelweg met drie rijstroken. Als deze redenering wordt doorgetrokken, stelt zich de vraag welke file niet wordt veroorzaakt indien diezelfde 1.000 reizigers op het spitsuur de parking willen inrijden via slechts een rijbaan?

Er is geen rekening gehouden met de reeds bestaande saturatie van de autosnelweg naar Brussel, de toename van de variabele kosten van het autogebruik en andere mobiliteitsmaatregelen (waaronder het Pegasusplan van De Lijn) die ervoor zullen zorgen dat steeds meer reizigers voor het openbaar vervoer kiezen. Onterecht stelt het MER tot slot dat zonder pendelparking de parkeerdruk in de stationsomgeving zal stijgen. Daarbij is echter geen rekening gehouden met het

invoeren van het betalend parkeren in de stationsomgeving, waardoor reizigers eerder opteren om op te stappen in de kleinere stations in de omgeving van Gent.

- (ii) Geen parking ondermijnt de aantrekkingskracht van het project voor investeerders

Dit argument past niet binnen een milieueffectenbeoordeling. Bovendien houdt het geen steek.

De vlotte bereikbaarheid van het station voor de restf(r)actie van reizigers die sowieso steeds met de wagen komt, zou volgens het MER een belangrijk aantrekkingspunt zijn voor investeerders. Indien men de parkeerbehoefte zou voorzien op de site Flanders Expo, dan houdt dit volgens het MER een behoorlijk langer, en dus minder aantrekkelijk, reistraject in. De site Flanders Expo is nochtans zeer vlot te bereiken gezien zij onmiddellijk aansluiting heeft met de R4 en de E40. Er is een rechtstreekse en zeer vlotte verbinding (traject van maximum 10 min) tussen Flanders Expo en het station. De tram stopt aan de ingang van het station. Men kan dus bij dit alternatief bezwaarlijk spreken van een veel langere reisweg hetgeen investeerders zou afschrikken, laat staan dat dit een afdoende argument kan vormen om een parking van ca 3.000 plaatsen te bouwen aan het station zelf en een verbindingsweg aan te leggen in natuurgebied.

- (iii) Een park and ride parking ter hoogte van Flanders Expo is geen alternatief

De stelling dat deze P+R geen valabel alternatief is wordt niet hard gemaakt. De stad Gent promoot deze P+R zelf voor de verplaatsingen van reizigers naar het stadscentrum. Zij kunnen hun wagen daar parkeren en met de tram naar het winkelcentrum rijden. Diezelfde tram heeft als een van de eerste haltes het Sint-Pietersstation. Waarom kan deze reeds bestaande P+R dan niet worden gebruikt voor de pendelaars?

In het MER staat dat er om de 7 minuten een tram is van Flanders Expo naar het station en dat de gemiddelde overstaptijd ca 10 minuten bedraagt (3 minuten voor het parkeren, 3,5 minuten wachttijd op bus of tram en 4 minuten overstaptijd in het station zelf). Bovendien zou de reiziger dit psychologisch ervaren als een tijdverbruik van 20 minuten.

Het alternatief van de P+R dient te worden vergeleken met het alternatief van de pendelparking. Volgende aspecten zijn daarbij van belang: (i) tijdens het spitsuur komt ook om de 5 minuten een tram aan Flanders Expo en (ii) in het scenario met de stationsparking verliest de reiziger tevens enkele minuten tijd met het parkeren van zijn wagen in de ondergrondse parking en met het zich begeven naar het perron. Het MER toont aldus absoluut niet aan dat de P+R zeer sterk in het nadeel zou zijn ten opzichte van de ondergrondse parking. De voordelen van het alternatief van de P+R aan Flanders Expo worden niet onderzocht. In het MER worden een aantal subjectieve ongemakken opgesomd die de reizigers zouden ondervinden

wanneer zij met de tram van Flanders Expo naar het station moeten gaan. Deze verbleken evenwel bij de milieu- en gezondheidseffecten die het alternatief van het aanleggen van een megaparking en een tweevaksverbindingsweg met zich meebrengen (onder meer aantasting natuurgebied Overmeersen; problematiek fijn stof).

- (iv) Een verder uitgebouwd voorstadstreinnet is vooralsnog evenmin een alternatief

De NMBS weigert om te investeren in de uitbouw van een voorstadstreinnet. Dit kan moeilijk worden beschouwd als een sterk onderbouwd milieuarargument.

- (v) Geen verbindingsweg legt hoge verkeersdruk op omliggende wegen

Met het alternatief van de P+R aan Flanders Expo en de uitbouw van een voorstadstreinnet zou het probleem van verkeersoverlast in de stationsomgeving zich niet stellen. De aanleg van de verbindingsweg met de R4 aan het station is dus niet de enige mogelijkheid. In het MER wordt geen afweging gemaakt met andere milieuvriendelijkere alternatieven.

- (vi) Geen verbindingsweg leidt niet tot verschuiving verkeer van R40 (kleine ring) naar R4 (grote ring)

Dit argument toont aan dat de R4-verbindingsweg wordt aanzien als een extra ontsluitingsweg voor het centrum die veel verkeer aantrekt en waarvan de link met de R40 niet gemakkelijk is te maken. Het behoud van de bestaande noord-zuid verkeersassen (inclusief verbetering afrit Snepkaai) komt evengoed tegemoet aan deze doelstelling met minder milieuschade.

- (vii) Geen verbindingsweg betekent geen suboptimale ontsluiting van de campus BME/CTL

Dit argument kan geenszins van doorslaggevende waarde zijn om de verbindingsweg aan te leggen, zeker niet gelet op de ernstige milieueffecten die de aanleg van deze weg zal meebrengen (aantasting natuurgebied Overmeersen; problematiek fijn stof - zie verder meer). Zoals het MER zelf stelt zou de verbindingsweg er voor zorgen dat er een suboptimale ontsluiting komt voor de schoolcampus. Er bestaat echter reeds een optimale rechtstreekse ontsluiting.

- (viii) Geen verbindingsweg leidt tot langdurige belasting Sint-Denijslaan door werfverkeer

Deze overbelasting tot 2015 weegt niet op tegen de overbelasting die de verbindingsweg zelf zal meebrengen en dit niet tijdelijk, maar permanent (onder meer voor het natuurgebied Overmeersen en de gezondheidseffecten bij overschrijding van de fijn stofnormen).

Daarenboven zonder de aanleg van de verbindingsweg en de aanleg van de ondergrondse megaparking zou er al veel minder werfverkeer zijn.

- (ix) Geen verbindingsweg betekent geen fietsverbinding naar Flanders Expo

De realisatie van een fietsverbinding is niet gekoppeld aan het aanleggen van de verbindingsweg. Het leggen van een fietsbrug over de ringvaart en een fietsverbinding langs de rand van de Overmeersen of via de Scholencampus zijn alternatieven die losstaan van de aanleg van de weg.

51.

Niet alleen dient vastgesteld te worden dat de nadelen die in het MER aan de alternatieven werden gekoppeld niet correct zijn, daarenboven werden de verschillende milieuvoordelen van bepaalde aspecten van de alternatieven niet of slechts minimaal onderzocht en dus ook niet vergeleken met de effecten van die aspecten van het voorgenomen plan.

Zo werden de voordelen van de alternatieven als daar zijn de vrijwaring van het gebied Overmeersen, vermijden van geluidsoverlast in grote delen van het plangebied (Sint-Denijslaan, Roosakker...), sterke vermindering van de fijnstofrisico's...niet of slechts minimaal onderzocht. Minstens werden ze niet geplaatst met het oog op een vergelijking tegenover de grote nadelen die het voorgenomen plan heeft op deze aspecten.

Verder werd in het MER enkel een scenario onderzocht zonder parking en weg, maar ook zonder voorstedelijk openbaar vervoer als alternatieve verkeersontsluiting. Door het ontbreken van een wetenschappelijke inschatting van de mogelijke verkeerscapaciteit van een voorstedelijk openbaar vervoersnetwerk of van een park and ride vanaf Flanders Expo - met behulp van een mobiliteitsmodel, zoals bij het basisscenario - kan het alternatief niet volwaardig vergeleken worden met het basisscenario.

52.

Tot slot en ter versterking van hetgeen hierboven gesteld kan verwezen worden naar het advies van GECORO dat stelt dat het voorzien van de verbindingsweg met de R4 en een ondergrondse stationsparking als negatief moet worden beoordeeld gezien de impact op het milieu, de mobiliteit en de leefbaarheid van de stationsomgeving (...):

‘De GECORO meent dat een nieuwe toegangsweg naar het Sint-Pietersstation niet strookt met het principe van de A-locatie die maximaal gericht moet zijn op de bereikbaarheid via het openbaar vervoer. Het in het RSG aan te geven aantal te voorziene parkeerplaatsen moet dan ook de kantoor- en woonfunctie bedienen en niet gebruikt worden als pendelparking. Een nieuwe toegangsweg in functie van een pendelparking impliceert een aanzuigend effect voor het verkeer en een algemene verhoging van het verkeer naar de stad. Bovendien laten de gevoeligheid van de plek en de ecologische waarden (Schoonmeersen- Sint-Pieters-Aaigem) niet toe om een nieuw wegtracé te voorzien. Het moet duidelijk zijn dat de aanpassing van het RSG rekening moet houden met de timing van het op te maken gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Om te vermijden dat het RSG voor voldongen feiten zou staan, moet nu reeds het standpunt over deze toegangsweg meegedeeld worden aan de hogere overheid.

(...)

Gezien de keuze van de GECORO om de verbindingsweg niet te realiseren en de suggestie om de parking op Flanders Expo als P&R-parking te laten fungeren, zal het autoverkeer niet door het hart

van de wijk worden gehaald. Integendeel, door de aanleg van het nieuwe openbaar vervoersknoopp(u)nt aan Flanders Expo, met een vlotte tramverbinding naar het Sint-Pietersstation, wordt verkeer weggehaald uit andere (woon)straten. Ook de Voskenslaan kan dan gaan fungeren als een langzaam verkeersas’.

D.2.1.4. Besluit

53.

De bestreden beslissing schendt de wettelijke bepalingen omdat het:

- mede steunt op een MER waarin geen volwaardig onderzoek van het nulalternatief heeft plaatsgevonden (Schending van artikel 4.2.7, §1, 1°, f DABM);
- mede steunt op een MER waarin de tijdens de scopingfase voorgestelde alternatieven weliswaar werden onderzocht en voor de buurt als meest milieuvriendelijk werden beoordeeld, doch werden verworpen op gronden die bezwaarlijk als wetenschappelijk verantwoord kunnen worden gekwalificeerd en die ervan getuigen dat aan het milieubelang geen evenwaardige plaats is toegekend (Schending van artikel 4.1.4 DABM, artikel 4.2.7, §1, 1°, c) en d) DABM en artikel 4.2.7, §1, 2°, b) en e) DABM);

De verwerende partij kon dan ook, op basis van het wettelijk ontoereikend MER, niet tot de definitieve vaststelling van het GRUP Gent Sint-Pieters overgaan.

Aangezien tegen de goedkeuring van het MER geen afzonderlijk rechtsmiddel openstaat, kan de rechtsgeldigheid van het MER door de administratieve rechter slechts getoetst worden tezamen met het plan ten behoeve waarvan het is opgesteld”.

Beoordeling

5.18. In een tweede middel voert de verzoekende partij aan dat het bestreden besluit is vastgesteld op basis van een wettelijk ontoereikend MER, doordat enerzijds het MER geen volwaardig onderzoek van het nulalternatief omvat voor deelprojecten 1 “Omvorming station Gent Sint-Pieters” en 2 “Verbetering multimodaal knooppunt voor openbaar vervoer” en voor onderdelen van deelproject 3 die een projectontwikkeling beogen, en anderzijds de tijdens de “scoping” voorgestelde en voor de buurt als meest milieuvriendelijk gekwalificeerde alternatieven zonder onderbouwde verantwoording worden verworpen.

5.19. Artikel 4.1.4, § 1 DABM bepaalt:

“De milieueffect- en veiligheidsrapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken en/of die een zwaar ongeval teweeg kunnen brengen, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen”.

Het toentertijd geldende artikel 4.2.7, § 1, 1°, c), d) en f), en 2°, b) en e) en § 2 DABM bepaalt:

“§ 1. Tenzij anders is bepaald in de beslissing, bedoeld in artikel 4.2.5, § 1, bestaat het plan-MER ten minste uit de volgende onderdelen :

1° een algemeen deel dat de volgende informatie bevat :

(...)

c) een schets van de beschikbare alternatieven voor het voorgenomen plan of programma of onderdelen ervan; onder meer inzake doelstellingen, locaties en wijze van uitvoering of inzake de bescherming van het milieu;

d) een vergelijking tussen het voorgenomen plan of programma en de beschikbare alternatieven die redelijkerwijze onderzocht kunnen worden, alsmede de motivatie voor de selectie van de te onderzoeken alternatieven;

(...)

f) een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu (met inbegrip van de milieukeurmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn en van alle bestaande milieuproblemen), voorzover de tenuitvoerlegging van het voorgenomen plan of programma of van één van de onderzochte alternatieven daarvoor gevolgen kan hebben, en een beschrijving van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu indien noch het voorgenomen plan of programma, noch één van de alternatieven wordt uitgevoerd;

2° een deel betreffende de milieueffecten dat de volgende informatie bevat:

(...)

b) een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van het voorgenomen plan of programma en van de onderzochte alternatieven op of inzake, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ontwikkeling, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de mobiliteit, en de samenhang tussen de genoemde factoren; deze beschrijving van de milieueffecten omvat de directe, en in voorkomend geval de indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische effecten, permanent en tijdelijk, positief en

negatief, op korte, middellange en lange termijn van het voorgenomen plan of programma; de beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten gebeurt onder meer in het licht van de overeenkomstig Hoofdstuk II van Titel II van dit decreet vastgestelde milieukwaliteitsnormen;

(...)

e) een globale evaluatie van het voorgenomen plan en programma en de onderzochte alternatieven;

(...)

§ 2. Het plan-MER moet de in § 1 genoemde informatie slechts bevatten :

1° voorzover ze relevant is voor het stadium van het planningsproces waarin de milieueffectrapportage wordt uitgevoerd en voorzover ze relevant is in het licht van de inhoud en het detailleringsniveau van het voorgenomen plan of programma;

2° voorzover de bestaande kennis en de bestaande effectanalyse- en beoordelingsmethodes redelijkerwijze toelaten om deze informatie te verzamelen en te verwerken;

3° voorzover de uitvoerigheid van het voorgenomen plan of programma dit redelijkerwijze toelaat”.

5.20. Het toentertijd geldende artikel 4.2.5, §1 DABM bepaalt:

“De administratie neemt onverwijld en uiterlijk binnen een termijn van zestig dagen na de volledigverklaring van de kennisgeving een beslissing over :

1° de inhoud van het plan-MER en de inhoudelijke aanpak van de rapportage, met inbegrip van de methodologie;

2° de bijzondere richtlijnen voor het opstellen van het plan-MER;

3° de aanstelling van de opstellers van het plan-MER, bedoeld in artikel 4.2.6.

In voorkomend geval geeft deze beslissing invulling aan artikel 4.2.7, § 2. Ze kan tevens bepalingen bevatten inzake het beknopt of niet behandelen van de minder of niet relevante milieueffecten, bedoeld in artikel 4.2.7, § 1, 2°.

De administratie houdt bij haar beslissing rekening met de opmerkingen en commentaren inzake de inhoudsafbakening van het voorgenomen plan-MER van de instanties en in voorkomend geval het publiek, bedoeld in artikel 4.2.4, §§ 4 en 5, en in het bijzonder met die opmerkingen en commentaren die handelen over te onderzoeken effecten, alternatieven of maatregelen”.

Wat het opstellen van het plan-MER betreft, bepaalt het toentertijd geldende artikel 4.2.6 DABM wat volgt:

“§ 1. Het plan-MER wordt opgesteld onder de verantwoordelijkheid en op kosten van de initiatiefnemer.

De initiatiefnemer moet hiervoor een beroep doen op een erkende MER-coördinator. Hij stelt aan de MER-coördinator alle relevante informatie ter beschikking die voorhanden is. Hij verleent alle medewerking opdat de MER-coördinator zijn taak naar behoren kan vervullen.

§ 2. De erkende MER-coördinator mag geen belang hebben bij het voorgenomen plan of programma of de alternatieven, noch betrokken worden bij de latere uitvoering van het plan of programma. Hij voert zijn opdracht volledig onafhankelijk uit en geeft in voorkomend geval leiding aan een team van medewerkers dat geheel of gedeeltelijk door de initiatiefnemer ter beschikking wordt gesteld.

De erkende MER-coördinator waakt erover dat de samenstelling van het team van medewerkers het mogelijk maakt om het plan-MER op te stellen in overeenstemming met het m.e.r.-richtlijnenboek en met de in artikel 4.2.5, § 1, bedoelde inhoudsafbakening en bijzondere richtlijnen.

§ 3. Tijdens het opstellen van het plan-MER is de erkende MER-coördinator gehouden tot overleg met de administratie. De MER-coördinator moet in voorkomend geval de aanvullende bijzondere schriftelijke richtlijnen van de administratie, als aanvulling op de afgebakende inhoud en de bijzondere richtlijnen, bedoeld in artikel 4.2.5, § 1, in acht nemen”.

Het toentertijd geldende artikel 4.2.8, §§ 1 en 2 DABM, bepaalt wat betreft het onderzoek en het gebruik van het plan-MER, wat volgt:

“§ 1. De initiatiefnemer bezorgt het voltooide plan-MER door betekening of tegen ontvangstbewijs aan de administratie.

§ 2. De administratie toetst het plan-MER inhoudelijk aan :

1° de beslissing, bedoeld in artikel 4.2.5, § 1;

2° in voorkomend geval, de overeenkomstig artikel 4.2.6, § 3, door haar verstrekte aanvullende bijzondere richtlijnen;

3° de overeenkomstig artikel 4.2.7 vereiste gegevens.

Het resultaat van de toetsing wordt opgenomen in het plan-MER-verslag en leidt tot de goed- of afkeuring van het plan-MER. Als de administratie het plan-MER afkeurt, vermeldt het verslag alle punten waarop het plan-MER tekortschiet. De administratie keurt het plan-MER onverwijld en uiterlijk binnen een termijn van vijftig dagen na ontvangst ervan, goed of af”.

5.21. Uit het dossier blijkt dat, na aanpassing van een eerste ontwerp, het plan-MER door de cel MER is goedgekeurd bij beslissing van 27 oktober 2005:

“Aan de hand van de criteria die vooropgesteld werden in de betekende richtlijnen van 22 juni 2004 werd dit goedkeuringsverslag opgesteld. Het milieueffectrapport heeft de nodige invulling gegeven aan de richtlijnen die overeenkomstig artikel 4.3.5 § 1 van het decreet betreffende de

milieueffect- en veiligheidsrapportage van 18 december 2002 (...) werden vastgesteld.

Het MER bevat voldoende informatie om het aspect milieu een volwaardige plaats te geven bij de vaststelling van het uitvoeringsplan en de verdere besluitvorming”.

5.22. In het middel betwist de verzoekende partij de intrinsieke degelijkheid van het MER zoals dit door de cel Mer is goedgekeurd.

De Raad van State, bevoegd voor de toetsing van de wettigheid van een ruimtelijk uitvoeringsplan, is niet bevoegd, wat de intrinsieke degelijkheid van een MER betreft, zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de cel Mer. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht is hij enkel bevoegd na te gaan of de cel Mer op grond van juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen, te dezen dat “(h)et MER voldoende (...) informatie (bevat) om het aspect milieu een volwaardige plaats te geven bij de vaststelling van het uitvoeringsplan en de verdere besluitvorming”.

Eerste onderdeel van het middel

5.23. In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij aan dat het MER geen volwaardig onderzoek van het “nulalternatief” omvat voor de deelprojecten 1 “Omvorming station Gent Sint-Pieters”, 2 “Verbetering multimodaal knooppunt voor openbaar vervoer” en onderdelen van deelproject 3 die een projectontwikkeling beogen.

5.24. In de richtlijnen van de cel Mer van 22 juni 2004, vastgesteld in uitvoering van het voormelde artikel 4.2.5, § 1 DABM, wordt uitdrukkelijk gesteld:

“(...

Zoals dat binnen de milieueffectrapportage gebruikelijk is, wordt zo wie zo steeds het nulalternatief in de afweging meegenomen. Dit geldt in principe zowel voor het totaal als voor de verscheidene projectonderdelen.

Wat de invulling van het openbaar vervoersknooppunt betreft en de stedelijke ontwikkelingspool met wonen en kantoren gaat dit nulalternatief in tegen de beleidsvisie en beantwoordt dus niet aan de beleidsdoelstellingen.

In deze staat tegenover dit nulalternatief wel de vraag naar de verantwoording van het volume, de grootte in volume en oppervlakte, de hoogte, de inpassing in het bestaande stedelijk weefsel, e.d. zoals uit de inspraakreacties is gebleken. Die duiding naar hiërarchie van kantoorinvulling in Gent, van fasering in de tijd (haalbaarheid, realisatiegraad, ...) de relatie met andere kantoorprojecten cfr. het ontwikkelingsscenario zoals geformuleerd in de kennisgeving en verder moet verfijnd worden o.a. op basis van de inspraakreacties, de opties uit het RSV-Gent en uit het Masterplan Flanders Expo, vraagt wel om een alternatievenafweging. (...)

De stedenbouwkundige invulling is in de loop van de projectuitbouw qua volume, inpassing, vloeroppervlakte t.o.v. publieke ruimte e.d. aan wijzigingen onderhevig geweest. Deze alternatievenafweging mede met aanpassing onder invloed van het HoogbouwEffectenRapport dient duidelijk aan bod te komen

Met betrekking tot de geplande ondergrondse parking dient ook het nulalternatief onderzocht te worden. Dit alternatief zou erin bestaan helemaal geen parkeerruimte te voorzien voor de gebruikers van het station, noch voor de werknemers van de in de Koningin Fabiolalaan geplande kantoorgebouwen. (...)

Bij de bespreking van het deelproject 4 dient tevens het nulalternatief onderzocht te worden. Er dient m.a.w. nagegaan te worden wat de effecten zijn indien de geplande verbinding tussen de R4 en de stationsomgeving niet aangelegd wordt. (...)

De alternatievenafweging dient dus ook mee uit te gaan van de relevante suggesties uit de inspraakreacties”.

In het MER wordt onder “Deel V. Alternatieven”,
“2. Beschrijving alternatieven”, gesteld wat volgt:

“(...

Een bijzonder alternatief dat in principe steeds wordt meegenomen in de effectenafweging is het zogenaamde nulalternatief. Dit geldt in principe zowel voor het totaal als voor de verschillende deelprojecten.

Wat de invulling van het openbaar vervoersknooppunt betreft en de stedelijke ontwikkelingspool met woon- en kantoorfuncties gaat dit nulalternatief echter in tegen de beleidsvisie en beantwoordt dus niet aan de beleidsdoelstellingen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de beleidsvisie en de beleidsdoelstellingen in zeer belangrijke mate gebaseerd zijn op milieu-overwegingen, met name het verhogen van de modal shift van het woon-werkverkeer van wegverkeer naar openbaar vervoer en het maximaal voorkomen van nieuw aan te snijden open ruimte. Voor deelprojecten 1 ‘Omvorming station Gent Sint-Pieters’, 2 ‘Verbetering multimodaal knooppunt voor openbaar vervoer’ en de onderdelen van deelproject 3 die een projectontwikkeling beogen wordt het nul-alternatief dus niet onderzocht.

Wel zal voor de projectontwikkeling van deelproject 3 worden nagegaan of ze niet in een andere vorm kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld een andere lay-out, andere dimensies (...).

Het nulalternatief wordt wel op een volwaardige wijze onderzocht voor het onderdeel ‘ondergrondse parking’ in de projectontwikkeling Fabiolalaan (deelproject 3A) en eveneens wat betreft deelproject 4 ‘Verbindingsweg R4’. Met andere woorden, in het MER worden de effecten onderzocht van het niet realiseren en het niet aanwezig zijn van zowel de ondergrondse parking als de verbindingsweg met de R4. (...)”.

In het “MER-Verslag - Goedkeuring milieueffectrapport” van de cel Mer van 27 oktober 2005 wordt onder punt “1 Inleiding” vastgesteld:

“(...

Aan de hand van de criteria die vooropgesteld werden in de betekende richtlijnen van 22 juni 2004 werd dit goedkeuringsverslag opgesteld. Het milieueffectrapport heeft de nodige invulling gegeven aan de richtlijnen die overeenkomstig artikel 4.3.5 § 1 van het decreet betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage van 18 december 2002 (...) werden vastgesteld.

Het MER bevat voldoende informatie om het aspect milieu een volwaardige plaats te geven bij de vaststelling van het uitvoeringsplan en de verdere besluitvorming”,

en verder onder punt “4. Voorgenomen project en alternatieven”:

“(...

Deel V behandelt de alternatievenafweging.

Het nulalternatief is geen valabel alternatief voor een aantal onderdelen van het project. Immers de inpassing en uitvoering van die onderdelen nl. de uitbouw van het multimodaal openbaar vervoersknooppunt, de verbouwing van het station en de perrons en de projectontwikkeling in de nabije omgeving van het station passen binnen een duurzaam mobiliteits-, ruimtelijk en milieubeleid. Welk volume van projectontwikkeling past bij of in de stations-omgevings-ontwikkeling cf. het RSV dat is voor interpretatie en discussie vatbaar. Dit komt dan ook verder aan bod in het HER en in de evaluatie ervan in een aantal disciplines. De afweging van het al dan niet weerhouden van alternatieven om verder aan de milieueffectbeoordeling te onderwerpen is op volwaardige wijze onderzocht voor het onderdeel ondergrondse parking en verbindingsweg er naar toe, met daarbij de variante met parking maar zonder verbindingsweg. (...)”.

In de “Bijlage III Toelichtingsnota” bij het GRUP wordt onder punt “5.2. mer (milieu-effect-rapportage)” onder meer het volgende gesteld:

“In de MER wordt aangegeven, zoals ook hierboven beschreven, dat het onderzochte project een concrete invulling betreft van de ruimtelijke opties zoals vastgelegd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Oost-Vlaanderen, het gemeentelijk

Ruimtelijk Structuurplan Gent en het Mobiliteitsplan Gent. Deze beleidsplannen schetsen een expliciet kader voor de beoogde ontwikkeling van de omgeving van het Gentse Sint-Pietersstation, met inbegrip van de verbindingsweg naar de R4. De beleidskeuzes zoals geformuleerd in deze beleidsplannen zijn in aanzienlijke mate gebaseerd op milieu-overwegingen. De uitbouw van Gent Sint-Pieters als openbaar vervoersknooppunt ondersteunt de ontwikkeling van een duurzame mobiliteit en heeft een betekenis voor zowel verplaatsingen naar Gent als vanuit of via Gent. Daarnaast worden in de aangehaalde beleidsplannen de potenties van de stationsomgeving, als de uitgelezen locatie voor verdichting, onderkend: op geen enkele andere locatie zijn de mogelijkheden ter vermindering van het wegverkeer zo groot als op locaties gesitueerd aan multimodaal bereikbare knooppunten.

alternatieven

In de MER worden alternatieven voor het voorgenomen plan of onderdelen ervan onderzocht en ten opzichte van elkaar afgewogen. Een bijzonder alternatief is het nulalternatief. Wat de invulling van het openbaar vervoersknooppunt betreft en de stedelijk(e) ontwikkelingspool met wonen en kantoorfuncties beantwoordt dit nulalternatief echter niet aan de hierboven opgesomde beleidsplannen, op hun beurt gebaseerd op milieu-overwegingen. Bijgevolg wordt dit nulalternatief niet onderzocht. Wel is in de MER nagegaan of de voorziene projectontwikkeling niet in een andere vorm kan worden gerealiseerd, b.v. andere dimensies. Ook is het nulalternatief op een volwaardige wijze onderzocht voor het onderdeel 'ondergrondse parking' en 'verbindingsweg R4'. Met andere woorden, in de MER worden de effecten onderzocht van het niet realiseren en het niet aanwezig zijn van zowel de ondergrondse parking als de verbindingsweg met de R4. Als variatie is ook de situatie waarbij wel een ondergrondse parking wordt gerealiseerd, maar geen verbindingsweg, beschouwd. Naast het vermelde nulalternatief en de variatie worden in de MER een aantal inrichtings- en locatiealternatieven besproken, ondermeer:

- de aantakking van de verbindingsweg op het aansluitingscomplex R4/B402: met een twee-strooksrotonde of een lichtengeregeld kruispunt;
- de inrichting en het tracé van de verbindingsweg: een tracé dichterbij of verder weg van de scholencampus, een fietstracé doorheen de scholencampus, de verbindingsweg in sleuf of deels ondergronds of bovengronds, met een minimaal wegprofiel, het fietspad aan oostelijke of westelijke zijde, met of zonder geluidsafscherming;
- het aantal bouwlagen in de projectontwikkeling aan het Sint-Denijsplein".

Uit het voorgaande blijkt dat de niet-beschrijving op zijn milieueffecten "(w)at de invulling van het openbaar vervoersknooppunt betreft en de stedelijke ontwikkelingspool met wonen en kantoren" in overeenstemming is met "de beslissing, bedoeld in artikel 4.2.5, § 1", met name de richtlijnen van de cel Mer van 22 juni 2004, die kunnen afwijken van de onderdelen waaruit het plan-MER krachtens artikel 4.2.7, § 1 DABM moet bestaan.

Voorts dient het plan-MER krachtens artikel 4.2.7, § 2, 1° de in § 1 genoemde informatie slechts te bevatten “voorzover ze relevant is voor het stadium van het planningsproces waarin de milieueffectrapportage wordt uitgevoerd en voorzover ze relevant is in het licht van de inhoud en het detailleringsniveau van het voorgenomen plan of programma”. De verzoekende partij stelt niet dat deze begrenzing van de in § 1 vervatte informatieplicht buiten beschouwing moet worden gelaten.

In het MER (DEEL I: ALGEMENE INLICHTINGEN) wordt het project waarvoor het wordt opgemaakt, omschreven als volgt:

“1. Beknopte omschrijving project

Het project is gebaseerd op de ruimtelijke opties vastgelegd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het Ruimtelijke Structuurplan Oost-Vlaanderen, het Ruimtelijk Structuurplan Gent en op de krachtlijnen van het Mobiliteitsplan Gent, alle goedgekeurde beleidsdocumenten.

Het project omvat de herinrichting van het station en de stationsomgeving van Gent - Sint-Pieters vanuit twee basisprincipes, namelijk Gent - Sint-Pieters als knooppunt van openbaar vervoer en Gent - Sint-Pieters als stedelijk concentratiepunt. Dit project kadert in een verbeterde afwikkeling van de voorspelde groei van de mobiliteit op het niveau van de stad, de regio, het land en Europa.

Concreet bestaat het project uit vier deelprojecten (zie deel III voor een uitgebreide projectbeschrijving geïllustreerd met figuren): (...).”

Er dient dan ook te worden vastgesteld dat, door de bestaande toestand niet op zijn milieueffecten te beschrijven en als referentietoestand enkel te weerhouden het project zonder het onderdeel ondergrondse parking en de verbindingsweg, in redelijkheid niet kan worden aangenomen dat de door de verzoekende partij aangehaalde bepalingen DABM worden geschonden.

Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel van het middel

5.25. In een tweede onderdeel betwist de verzoekende partij in wezen de beoordeling van het MER dat het project met parking en verbindingsweg de meeste milieuvoordelen biedt. Daartoe geeft zij een opsomming van de volgens het MER aan het nulalternatief -dit is het project zonder parking en verbindingsweg- verbonden milieuvoordelen en betwist zij de feitelijke en

juridische onderbouwing van de motieven ten voordele van het weerhouden project.

5.26. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat, zoals blijkt uit het dossier, de overheid terecht, gelet op het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV), waarin verdichting van stationsomgevingen een uitdrukkelijke optie is en waarbij het station Gent Sint-Pieters uitdrukkelijk wordt vermeld als een hoofdstation waarvan de vooropgestelde perimeter van ca. 1.000 m van het gebied waar een hogere dichtheid en de lokalisatie van personenvervoergeïchte activiteiten wordt nagestreefd, kan worden uitgebreid (RSV, Deel 2: Gewenste Ruimtelijke Structuur - richtinggevend gedeelte, III.4. Lijninfrastructuur, 4.2 Ontwikkelingsperspectieven, 4.2.8. Verdichting in stationsomgevingen), de omgeving van het Sint-Pietersstation mede op schaalniveau Vlaanderen heeft geëvalueerd.

Onder punt “8. Afweging alternatieven” van de “Niet-technische samenvatting” van het MER worden de milieueffecten van het nulalternatief “geen verbindingsweg met de R4 en geen ondergrondse parking” toegelicht en een afweging gemaakt met het voorgestelde concept:

“8.1 Milieueffecten nul-alternatief: ‘geen verbindingsweg, geen ondergrondse parking’

8.1.1. Voordelen nul-alternatief

Het nul-alternatief biedt volgende voordelen ten opzichte van het voorliggende projectvoorstel:

- . voornamelijk doordat de ondergrondse parking niet wordt gerealiseerd ontstaan beduidend minder grondoverschotten, en daardoor ook beduidend minder werfverkeer;
- . de impact van bemaling is aanzienlijk minder (invloedszone beperkter) maar toch blijven belangrijke effecten op het grondwaterpeil bestaan (bemaling ten behoeve van andere deelingrepen);
- . de bewoners ter hoogte van Roosakker en de zuidelijke zijstraten van de Sint-Denijslaan die uitlopen tot in het gebied Overmeers worden niet blootgesteld aan hogere geluidsniveaus;
- . de huidige ecologische waarde van het natuurgebied Overmeers wordt niet aangetast door het project (geen inname ecotopen, geen toename van de verstoring, geen verdere versnippering);
- . de landschappelijke en belevingswaarde van het gebied Overmeers blijft behouden.

8.1.1.1. Minder grondoverschotten

Bij de graafwerken ten behoeve van de aanleg van de grote ondergrondse pendelparking in de Fabiolalaan komt ongeveer 400.000 m³ grond vrij. Daarmee genereren deze werken de grootste bijdrage aan de totale hoeveelheid grondoverschotten. Deze grondoverschotten kunnen niet ter plaatse worden aangewend en moeten bijgevolg worden afgevoerd. Afvoer per trein is volgens de NMBS niet haalbaar. Alles moet bijgevolg per vrachtwagen worden afgevoerd. Dit werfverkeer veroorzaakt vooral in de Koningin Fabiolalaan een belangrijke toename van het verkeer hoewel de leefbaarheid er niet significant wordt beïnvloed. Deze impact is er niet in geval van dit nul-alternatief.

8.1.1.2. Minder impact van bemaling

Voor de realisatie van de grote ondergrondse pendelparking dient er gedurende bijna 2 jaar een grootschalige bemaling te worden uitgevoerd waarbij dagelijks tot ruim 3.000 m³ grondwater zal worden opgepompt. De zone waar een verlaging van het grondwaterpeil wordt verwacht strekt zich uit tot aan het Citadelpark. Maatregelen zullen moeten worden getroffen om droogteschade aan de beschermde platanen op het Maria Hendrikaplein, oude bomen in talrijke privé-tuinen en in het Citadelpark te voorkomen. De impact op de grondwaterafhankelijke vegetatie in het ecologisch waardevolle Overmeers-natuurgebied zou verwaarloosbaar zijn maar monitoring van de waterpeilen is strikt noodzakelijk. Deze impact is er niet in geval van dit nul-alternatief.

8.1.1.3. Minder impact op geluidsniveau's Roosakker en omgeving

Door het niet realiseren van de verbindingsweg tussen de Sint-Denijslaan en de R4 zal het omgevingsgeluid ter hoogte van Roosakker en andere woonzones grenzend aan Overmeers niet toenemen. Indien de weg er wel komt mag ter hoogte van Roosakker, en rekening houdende met de plaatsing van een geluidsscherm van 4m, een toename van het omgevingsgeluid met 5 à 6 dB(A) worden verwacht, wat als een matig tot zeer negatief effect kan worden geëvalueerd.

8.1.1.4. Ecologische waarde Overmeers blijft behouden

Door het niet realiseren van de verbindingsweg treedt geen verdere degradatie op van de natuurwaarde van Overmeers. Het geluidsklimaat wijzigt immers niet, er worden geen ecologisch waardevolle ecotopen ingenomen en het gebied ondergaat geen verdere versnippering. Hoewel de vooropgestelde compenserende maatregelen erop gericht zijn in het resterende gebied van Overmeers een verhoging van de ecologische kwaliteit te bewerkstelligen waardoor de totale 'natuurkwaliteit' niet zou achteruitgaan zou men in principe ook zonder verbindingsweg kunnen streven naar een verhoging van de ecologische waarde van het gebied.

8.1.1.5. Landschappelijke en belevingswaarde Overmeers blijft behouden

De realisatie van de verbindingsweg leidt tevens tot een verdere afname van de landschappelijke en belevingswaarde van Overmeers. Niet-realisatie heeft tot gevolg dat de huidige waarde behouden blijft. Hoewel de vooropgestelde compenserende maatregelen er tevens op gericht zijn in het resterende gebied van Overmeers een verhoging van de landschappelijke en belevingskwaliteit te bewerkstelligen, namelijk door de inrichting van het gebied als een toegankelijk natuurpark, zou men dit streefdoel in principe ook zonder verbindingsweg kunnen nastreven.

8.1.2. Nadelen nul-alternatief

Het nul-alternatief biedt volgende nadelen ten opzichte van het voorliggende projectvoorstel:

- . Keuzereizigers worden niet aangetrokken
- . Geen parking ondermijnt aantrekkingskracht projectontwikkeling voor investeerders
- . Een P + R parking ter hoogte van Flanders Expo is geen alternatief
- . Een verder uitgebouwd voorstadstreinnet is vooralsnog evenmin een alternatief
- . Geen verbindingsweg legt hoge verkeersdruk op omliggende wegen
- . Geen verbindingsweg leidt niet tot verschuiving verkeer van R40 naar R4
- . Geen verbindingsweg betekent geen oplossing voor de suboptimale ontsluiting van de campus BME/CTL
- . Geen verbindingsweg leidt tot langdurige belasting Sint-Denijslaan door werfverkeer
- . Geen verbindingsweg betekent geen directe fietsverbinding naar Flanders Expo

8.1.2.1. Keuzereizigers worden niet aangetrokken

Er wordt geen aanbod gecreëerd voor een belangrijke groep keuzereizigers. De pendelparking wordt gebruikt door reizigers waarvoor geen volwaardig openbaar vervoersalternatief bestaat als vervoer naar het station (bijvoorbeeld lange reistijd, te lage frequentie, slechte aansluitingstijden,...). Ondanks de uitbouw van het openbaar vervoerssysteem (stadsbus, regionale bus, tram, voorstadsnetwerk) zal nog steeds een 'restfractie' de wagen (moeten) gebruiken als vervoer naar het station Gent-Sint-Pieters. Door geen reizigersparking te voorzien en door de bestaande bovengrondse parking te supprimeren, zal dit segment van de treinreizigers een alternatief moeten zoeken. Een deel zal toch het openbaar vervoer als vervoer gebruiken, alhoewel dit alternatief duidelijk een lager comfort biedt (bijvoorbeeld lange reistijd, lage frequentie, zie verder 3.1.2.3), een ander deel zal afhaken en de wagen gebruiken voor de verplaatsing. Dit is een negatief effect op macro-niveau. Het leidt tot een hoger gebruik van de wagen voor bijvoorbeeld woon-werkverplaatsingen met negatieve gevolgen voor het milieu (verkeerscongestie, verhoogde uitstoot van polluerende stoffen,...).

In het geval van een reizigersparking van ongeveer 2.000 voertuigen en wanneer de helft van de reizigers afhaakt en gebruik maakt van de wagen om de verplaatsing te doen, betekent dit een extra 1.000 wagens op de weg (of het equivalent van ongeveer 3 km file op een snelweg met 3 rijstroken).

Door het niet voorzien van een pendelparking kan een verhoging van de parkeerdruk in de stationsomgeving ontstaan. De hoge parkeerdruk in de stationsomgeving vormt nu reeds een knelpunt. Dit wordt evenwel eerder als een matig negatief effect (en niet als een zeer negatief effect) beschouwd, vermits de meesten niet meer met de wagen naar het station zullen komen om te parkeren, maar gewoon met hun wagen naar het werk rijden (zie supra). Er kan aangenomen worden dat deze verhoogde parkeerdruk ook 'zoekverkeer' genereert in de woonomgevingen rond het

station. Ook dit is een matig negatief effect ten aanzien van de woonomgevingen in de stationsbuurt.

8.1.2.2. Geen parking ondermijnt aantrekkingskracht projectontwikkeling voor investeerders

In eerste instantie moet er op gewezen worden dat er - zelfs op stationslocaties - steeds een fractie van de werknemers zal zijn, die met de auto komt naar het werk. Dit om een divers aantal redenen zoals bv. auto-gebondenheid (auto nodig voor het werk), zgn. ketentrips (kinderen worden gebracht, gehaald op weg van en naar het werk, boodschappen doen), psychologische weerstanden (niet graag in mensenmassa), enz. We gaan er dus van uit dat er hoe dan ook een minimale parkeerbehoefte moet worden ingevuld. Verder moet er worden gesteld dat een aantal van de parkeerplaatsen in het niet-pendelgedeelte aan de parking ook voorzien zijn voor o.a. werknemers van de NMBS (250 pl.), voor de bewoners van de site en voor de bezoekers aan de site (zowel lange als korte bezoeken). Deze parkeerplaatsen op een andere site voorzien is nog minder denkbaar.

Wanneer men wat de kantoorbedienden betreft de parkeerbehoefte invult op bv. 1 km. afstand van de site zelf (op Flanders Expo) is het duidelijk dat dit de stationssite veel minder aantrekkelijk maakt voor potentiële investeerders. Immers, men zal graag hebben dat al de werknemers op een vlotte manier ter plaatse kunnen komen. De meesten kunnen dit doen met het openbaar vervoer, maar de restfractie met de auto zou dan verplicht worden tot een behoorlijk langer traject (rijden naar Flanders Expo en met natransport naar het werk komen).

Door het gewoon schrappen van alle parkeerplaatsen op de site zou er absoluut geen keuze meer zijn om met de auto te komen, tenzij men dus voor de lange omweg kiest. Men moet dan (zonder keuze) een P+R gaan gebruiken en dus het tijdsverlies ondergaan.

Een potentiële investeerder kan dan al gauw tot het besluit komen dat het interessanter is om dan maar direct op Flanders Expo te gaan bouwen, want daar kan wel parkeergelegenheid op de site worden voorzien.

Uiteraard betreft het hier minder geschikte locaties wat betreft de mogelijkheden om een hoge modal split te bereiken. Bovendien wordt hierdoor opnieuw extra ruimte ingenomen in 'greenfields'.

8.1.2.3. Een P+R parking ter hoogte van Flanders Expo is geen alternatief

Het voorzien van een pendelparking ter hoogte van Flanders Expo biedt geen alternatief. De P+ R aan Flanders Expo is gericht op verplaatsingen met het centrum van Gent als eindbestemming. Bezoekers aan de binnenstad die met de wagen naar Gent komen, kunnen er hun wagen achter laten om het laatste deel van hun traject met het openbaar vervoer af te leggen (natriansport). Hierdoor wordt de parkeerdruk en de verkeerscongestie in de binnenstad verminderd.

De P+R voorziening aan Flanders Expo biedt geen alternatief in het voortransport voor de treinreiziger van Gent-Sint-Pieters. De redenen daartoe zijn de volgende:

Reizigers wensen zo weinig mogelijk over te stappen. Uit onderzoek naar reisgedrag blijkt dat wanneer de totale trajecttijd (van deur tot deur) per gemeenschappelijk vervoer lager ligt dan 1,4 maal de trajecttijd met een persoonlijk vervoermiddel, de meerderheid van de 'keuzereizigers' (zij die

echt kunnen onafhankelijk kiezen met welk vervoermiddel zij zich wensen te verplaatsen) kiest voor het gemeenschappelijk vervoer. Wanneer de totale trajecttijd per gemeenschappelijk vervoer twee maal groter is geworden dan de trajecttijd per persoonlijk vervoermiddel, kiest quasi geen enkele 'keuzereiziger' nog voor het gemeenschappelijk vervoer. Bij het berekenen van de trajecttijd per gemeenschappelijk vervoer wordt de overstaptijd als dubbele tijd gerekend. De reiziger ondervindt inderdaad dit overstappen als zeer onaangenaam, en verdubbelt 'psychologisch' de hieraan bestede tijd. Als er om de 7 minuten een tram- of bus is naar Gent Sint Pieters dan is de gemiddelde overstaptijd ongeveer 10 minuten (3 minuten voor het parkeren en het zich naar de stopplaats begeven, 3,5 minuten wachttijd op bus of tram, en 4 minuten overstaptijd in het station Gent Sint-Pieters). Psychologisch ervaart de reiziger dit als een tijdverbruik van 20 minuten bovenop de eigenlijke rittijd. Een verlenging met meer dan 20 minuten op een traject van ongeveer 30 minuten betekent dat de reiziger het gevoel heeft dat zijn trajecttijd via de pendelparking behoorlijk langer is dan de trajecttijd met zijn persoonlijk vervoermiddel. Deze afweging is persoonlijk en wordt beïnvloed door tal van factoren. Het mag echter wel duidelijk zijn dat naarmate de aangeboden formule een kortere totale reistijd oplevert er meer keuzereizigers gebruik zullen maken van deze formule. Een P+R ter hoogte van Flanders Expo is op dit vlak sterk in het nadeel ten opzichte van een pendelparking nabij het station.

Keuzereizigers mogen met zo weinig mogelijk ongemakken of onzekerheden worden geconfronteerd opdat zij zouden kiezen om de stap naar het openbaar vervoer te zetten; uiteraard geldt dit voor alle openbaar vervoersgebruikers maar dit is zeker van groot belang voor de groep van de keuzereizigers vermits dit van directe invloed is op hun keuze; argumenten die een rol zullen spelen zijn de volgende : bij een pendelparking op Flanders Expo is de reiziger niet zeker of hij een parkeerplaats dicht bij de tramhalte zal hebben, vermits dit bij evenementen niet altijd gegarandeerd is; overstap bij slecht weer wordt als onaangenaam ervaren; ook recht staan in de tram wordt als minder aangenaam ervaren, de kans op een zitplaats is op piekmomenten eerder klein.

Het idee om een treinstopplaats 'Flanders-Expo' naast de parking te openen komt niet aan die bezwaren tegemoet. Ook hiervoor gelden dezelfde argumenten als voor de verbinding tussen de P+ R voorzieningen en het station per tram (verhoging van de reistijd van het voortransport). Een bijkomend bezwaar is dat de treinfrequentie op de lijn 75 veel kleiner is dan de treinfrequentie tussen Gent en Brussel. Dit zou betekenen dat de aanvoer van pendelaars in Gent-Sint-Pieters niet gespreid zou verlopen.

Een treinverbinding tussen Flanders-Expo en het Sint-Pietersstation zou door de al bestaande tramverbinding een te onzeker reizigerspotentieel genereren. De NMBS is van oordeel dat het creëren van een treinverbinding waar al een snelle tramverbinding bestaat impliceert dat onoordeelkundig met overheidsgeld wordt omgesprongen. De NMBS wenst geen investeringen te doen die de concurrentie tussen twee openbare vervoersmodi aanwakkert.

Een ander, meer praktisch argument tegen het gebruik van de site Flanders Expo als parkeerruimte voor de stationsontwikkeling is het volgende : de capaciteit van de pendelparking aan Flanders Expo is veel te

gering. De site Flanders Expo wordt ook ontwikkeld als een C-locatie, met evenwel goed openbaar vervoer. Niettemin is er ook een grote vraag naar parkeerruimte voor Flanders Expo zelf. Het is echt niet mogelijk om op Flanders Expo nog eens een aantal honderden parkeerplaatsen te voorzien ten behoeve van de stationsontwikkeling. Wanneer men dat wil, is de grondprijs dermate hoog, dat het gewoon voordeliger is de plaatsen te voorzien in de projectontwikkeling aan de Fabiolalaan. Nu al zal het parkeren op Flanders Expo goed moeten worden beheerd en dan alleen al voor de functies op Flanders Expo zelf. Stel dat het ruimtelijk en financieel wel mogelijk zou zijn om parkeerplaatsen te bouwen op Flanders Expo ten behoeve van de stationssite, dan zal de infrastructuur daar moeite hebben om al het verkeer naar Flanders Expo te verwerken (verkeer voor de site zelf en parkerend verkeer voor de stationssite, zeker als ook nog de pendelparking voor het station zich daar zou moeten situeren). Een gecombineerde functie als pendelparking én P+R voorziening voor verplaatsingen met Gent als bestemming is dus uitgesloten.

8.1.2.4. Een verder uitgebouwd voorstadstreinnet is vooralsnog evenmin een alternatief

Ook de uitbouw van het voorstadstreinnet rond Gent biedt geen alternatief voor de pendelparking. Het voorstadstreinnet is nu reeds een volwaardig alternatief voor de wagen als voortransport naar Gent-Sint-Pieters voor bepaalde gebieden. Door een verdere uitbouw zal dit nog versterkt worden. Voor gebieden die niet door het voorstadstreinnetwerk ontsloten worden, kan er een alternatief bestaan in een tram- of busbediening. Bestaat er geen volwaardig alternatief, dan zal de wagen als voortransport naar Gent-Sint-Pieters gebruikt worden (opnieuw voor een 'restgedeelte', zie hierboven).

Bovendien zal - in geval de hogere overheid zou beslissen om een dergelijk voorstadsnet verder uit te bouwen - dergelijk voorstadstreinnet niet operationeel zijn vòòr 2015. De treindienst die voorgesteld wordt vereist immers ingrijpende infrastructuurwerken. Een hoogfrequent voorstadsnetwerk, vermengd met een IC/IR, L en goederenverkeer vereist namelijk een scheiding tussen traag en snel treinverkeer. Daarvoor zijn op bijna alle invallende lijnen rond Gent 4 sporen nodig. Ongeacht de enorme infrastructuurkosten is dit zelfs praktisch niet steeds realiseerbaar en is dit trouwens ook niet ingepast in de moderniseringsplannen van het station Gent-Sint-Pieters.

8.1.2.5. Geen verbindingsweg legt hoge verkeersdruk op omliggende wegen

Het wegnnet in de omgeving heeft nu al moeite om in de spits de nodige capaciteit te leveren voor het verwerken van het verkeer van en naar het station en de stationsomgeving. In een toekomstige situatie, zonder link R4-station, zou alle verkeer naar het station terecht komen op de toegangswegen naar het station, met name Voskenslaan-St-Denijslaan en ook de as Albertlaan-Fabiolalaan en Snepkaai-Fabiolalaan. Het is duidelijk dat daardoor de plaatselijke capaciteit van het wegnnet sterk zal worden overschreden en dat de kruispunten dit verkeer niet meer zullen kunnen slikken.

De Voskenslaan en de Albertlaan zijn in functie verlaagd en zijn primair gedacht als assen voor langzaam verkeer en openbaar vervoer, naast

plaatselijk verkeer. Ze kunnen niet meer instaan voor alle verkeer naar het station. Zonder R4-link komt de doorstroming van openbaar vervoer er in het gedrang.

8.1.2.6. Geen verbindingsweg leidt niet tot verschuiving verkeer van R40 naar R4

Het niet aanleggen van de verbindingsweg met de R4 heeft eveneens effecten op macroniveau. De R4-link vloeit in de allereerste plaats voort uit het Mobiliteitsplan Gent. Een zeer belangrijk concept van dit plan is de functie van de R4 als stadsgewestelijke verdeelweg, waarbij deze R4 de deelgebieden van het stadsgewest en grote strategische projecten onderling met elkaar verbindt. Expliciet is het de visie van het Mobiliteitsplan Gent dat de R40 niet meer gaat functioneren als deze stadsgewestelijke verbindingsweg, zoals nu vaak nog het geval is. De R40 moet een inrichting krijgen als stedelijke verdeelweg voor de functies in de onmiddellijke nabijheid er van en vooral de binnenstad. Op de R40 moet er meer ruimte komen voor openbaar vervoer en langzaam verkeer. Tegelijkertijd moet deze ring zijn rol ten volle kunnen spelen als verdeelring voor het centrum. Door het verschuiven van het doorgaand verkeer naar de R4 wordt het meer en meer mogelijk om sluipverkeer uit de kernstad te weren. Dit betekent dat doorgaand verkeer tussen deelgemeenten en naar grote strategische projecten met grote delen van het autoverkeer naar het station moet worden verplaatst naar de R4 en niet via de R40 dient te verlopen. Het niet realiseren van de verbindingsweg leidt ertoe dat op macroniveau de R40 wordt belast met alle verkeer van en naar het station, vaak komend vanuit deelgemeenten. Tenslotte wordt ook de R4 een stuk minder aantrekkelijk, omdat een belangrijk strategisch project niet rechtstreeks ontsloten wordt via deze R4 en wordt het een stuk moeilijker om de R40 zijn rol als bestemmingsring te laten spelen voor de binnenstad.

8.1.2.7. Geen verbindingsweg betekent geen oplossing suboptimale ontsluiting van de campus BME/CTL

Een ander nadeel van het niet voorzien van de verbindingsweg is het uitblijven van de mogelijkheid om de hele scholencampus CTL-BME met ook het voorziene wetenschapspark op een meer geschikte wijze te ontsluiten. Momenteel is er een rechtstreekse ontsluiting op de R4 maar deze zou - gezien de categorisering van de R4 als primaire I weg - beter worden gesupprimeerd.

8.1.2.8. Geen verbindingsweg leidt tot langdurige belasting Sint-Denijslaan door werfverkeer

De volledige Sint-Denijslaan zal gedurende een veel langere tijd hinder ondervinden van het werfverkeer. Daar waar het werfverkeer vanaf 2008 van de R4-link gebruik zou kunnen maken, wordt in dit geval het werfverkeer tot 2015 via de Sint-Denijslaan afgewikkeld. Dit heeft een impact op de leefbaarheid van de wijk (meer geluidsoverlast, afname verkeersveiligheid). Andere wegen zoals de Voskenslaan of de Koningin Fabiolalaan vormen hiervoor geen alternatief. De Voskenslaan is geen alternatief omwille van de functie als openbaar vervoersas en de belasting van 'De Sterre' (nu reeds verzadigd). Het Koningin Maria-Hendrikaplein in combinatie met de Koningin Fabiolalaan is geen alternatief omwille van de openbaar vervoersfunctie van het Koningin Maria-Hendrikaplein.

8.1.2.9. Geen verbindingsweg betekent geen fietsverbinding naar Flanders Expo

Er ontstaat geen directe fietsverbinding tussen het station en de site Flanders Expo. In het Mobiliteitsplan Gent vormt de ontwikkeling van een fietsverbinding tussen het station en Flanders Expo een aandachtspunt op het vlak van de uitbouw van een samenhangende stedelijke fietsstructuur. Er wordt een fietsverbinding met een nieuwe fietsersbrug over de Ringvaart voorgesteld. In afwachting van dit project, biedt een fietsverbinding langs de R4-link een volwaardig alternatief. Wanneer de verbindingsweg met de R4 niet zou worden gerealiseerd is de kans groot dat men moet wachten tot de in het Mobiliteitsplan Gent voorziene fietsverbinding met fietsersbrug wordt aangelegd.

De laatste 5 argumenten gelden tevens in geval enkel de verbindingsweg niet wordt gerealiseerd, en de parking wel wordt gerealiseerd. (zie 7.2)”,

om dan te besluiten:

“8.1.3 Besluit

Ondanks het feit dat het nul-alternatief ontegensprekelijk belangrijke milieuvoordelen biedt wegen deze niet op tegen de milieuvoordelen van het projectvoorstel. Men moet hierbij steeds het uitgangspunt en de basisdoelstelling van het project duidelijk voor ogen houden, met name het concentreren van grootschalige woon- en kantooractiviteiten in stedelijke gebieden (via verdichting) op knooppunten van openbaar vervoer. Hierdoor spaart men grote oppervlakten open ruimte en bevordert men de modal split, meer bepaald het aandeel van het openbaar vervoer in het woon-werkverkeer, wat zeer gunstige effecten heeft op vlak van uitstoot van emissies, geluidshinder, verkeersveiligheid, verkeersdoorstroming, etc.. Om meer keuzereizigers te kunnen aantrekken zijn de bereikbaarheid en de mogelijkheid om er te parkeren essentiële randvoorwaarden. Een parking is trouwens ook een absolute noodzaak wil men investeerders overhalen om te participeren in het project. Het achterwege laten van de verbindingsweg leidt tot overbelasting van de Sint-Denijslaan en de Voskenslaan en hypothekeert er de doorstroming van het openbaar vervoer (snelle tramverbinding).

De parking én de verbindingsweg zijn in dit geval dan ook essentiële voorwaarden om de hogere milieudoelstelling te kunnen verwezenlijken

De negatieve milieu-impact die onvermijdelijk gepaard gaat met de realisatie van dit project dient maximaal te worden gemilderd:

- de grondoverschotten kunnen wellicht een zinvolle bestemming krijgen bij de aanleg van het 3° en 4° spoor tussen Brugge en Gent; de NMBS dient na te gaan in hoeverre de timing inzake vrijkomen en mogelijke aanwending van deze grondoverschotten hiervoor kan afgestemd worden en waar de grondoverschotten desgevallend tijdelijk gestockeerd kunnen worden;
- de daling van de grondwatertafel in Overmeers door bemaling ten behoeve van de aanleg van de ondergrondse parking zal op basis van de uitgevoerde grondwatermodellering zeer beperkt zijn maar moet via peilbuizen nauwgezet worden opgevolgd;

- de toename van het omgevingsgeluid in Overmeers en aanpalende straten dient door middel van geluidsafschermende maatregelen maximaal te worden gereduceerd;
- de ingenomen waardevolle ecotopen en kleine landschapselementen dienen gecompenseerd te worden; de resterende natuur- en landschapswaarden in Overmeers moeten opgewaardeerd worden door geschikte natuurtechnische en landschappelijke maatregelen”.

In het goedkeuringsverslag van de cel Mer van 27 oktober 2005 wordt besloten wat volgt:

“De alternatievenafweging bevat voldoende elementen en argumenten om mogelijke beslissingen al op zijn minst gebaseerd op milieucriteria te onderbouwen.

Hierbij moet evenzeer erkend worden dat niet alle criteria kwantitatief kunnen verrekend worden. Eigen aan kwalitatieve criteria is dan weer dat ze in een aantal gevallen tot interpretaties en subjectieve beoordeling aanleiding kunnen geven zowel in een MER als daarbuiten. Bewoners, deskundigen, de stad, de initiatiefnemers hebben elk hun visie en wensen, de enen meer op lokaal niveau en meer specifiek op hun woonomgeving, de anderen ook nog meer op stadsniveau en/of ruimer.

Het mer geeft in elk geval genoeg elementen om objectieve aanzetten te geven in het verder verloop en bij de volgende processen met openbare onderzoeken van het ruimtelijk uitvoeringsplan en de daaropvolgende stedenbouwkundige vergunningsaanvragen in een of andere uitvoering”.

5.27. De argumenten die door de verzoekende partij in de uiteenzetting van het middel worden aangevoerd zijn niet van aard om te besluiten dat de cel Mer niet op grond van juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen dat “(h)et MER (...) voldoende informatie (bevat) om het aspect milieu een volwaardige plaats te geven bij de vaststelling van het uitvoeringsplan en de verdere besluitvorming”.

5.28. Het tweede onderdeel van het middel is niet gegrond.

5.29. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

5.30. In een derde middel voert de verzoekende partij aan dat het MER niet doorwerkt tot in de bestreden beslissingen.

Zij zet dit middel uiteen als volgt:

“D.3. 1. Inhoud van de wettelijke bepalingen

54.

Artikel 4.1.7 DABM bepaalt het volgende:

‘De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde r(a)pporten en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht’.

Aldus, zowel bij het nemen van de beslissing over het plan, als bij de daadwerkelijke uitwerking daarvan kan de overheid het milieueffectenrapport niet naast zich neerleggen. Zij dient rekening te houden met de inhoud van het rapport en de bijkomende opmerkingen.

Daarenboven dient er nog gewezen te worden op de motiveringsverplichting dewelke door artikel 4.1.7 DABM wordt opgelegd aan de overheid:

‘Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder:

- 1) de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;
- 2) de aanvaardbaarheid van de te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;
- 3) de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen’

Deze motiveringsplicht is bedoeld om te verzekeren dat de informatie die door het MER wordt aangereikt daadwerkelijk wordt gebruikt bij het nemen van de beslissing over de voorgenomen actie.

D.3.1.2. Schending van de wettelijke bepalingen

55.

Verwerende partij heeft het GRUP Gent Sint-Pieters definitief vastgesteld zonder enige specifieke motivering inzake de keuze voor één of meerdere deelalternatieven en/of de aanvaardbaarheid van de te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens en milieu en/of de in het MER voorgestelde maatregelen, maar op basis van de povere hierna volgende overweging:

‘Overwegende dat de MER conform is verklaard op 27 oktober 2005, zodat er moet worden van uitgegaan dat alle alternatieven die op planniveau moesten onderzocht worden, daadwerkelijk en voldoende onderzocht werden; dat heel wat milderende maatregelen uit de MER en aanbevelingen in het MER-verslag niet kunnen worden opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften of de grafische

aanduiding van het ruimtelijk uitvoeringsplan maar doorwerking moeten krijgen op projectniveau, dit wil zeggen bij het uitwerken of beoordelen van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen of milieuvergunningsaanvragen' (...).

Op grond van artikel 4.1.7 DABM dient de overheid bij haar beslissing over het plan, alsook bij de uitwerking ervan rekening te houden met de inhoud van het MER en de opmerkingen daarover. Dit wordt door de Cel MER ook bevestigd in haar richtlijnen (...).

Aan de overheid wordt expliciet de verplichting opgelegd om m.b.t. de voorgenomen actie elke beslissing uitdrukkelijk te motiveren inzonderheid betreffende de 1) keuze voor de voorgenomen actie of een bepaald alternatief, 2) de aanvaardbaarheid van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu en 3) de maatregelen voorgesteld in het MER.

Het blijkt dan ook dat niet aan deze motiveringsplicht is voldaan, inzonderheid niet wat de keuze voor de voorgenomen actie (en aldus het verwerpen van de alternatieven) betreft en de aanvaardbaarheid van de milieueffecten en gevolgen voor de menselijke gezondheid.

Bovendien bevat het MER een opsomming van een ganse reeks milderende maatregelen (...). Uit bovenvermelde bepaling volgt dat in het besluit tot vaststelling van het GRUP deze milderende maatregelen systematisch moeten worden besproken en dat daarin nagegaan moet worden of deze aanleiding kunnen geven tot een aanpassing van het plan, dan wel dienen opgelegd te worden in de projectfase, naar aanleiding van de beoordeling van onder meer de stedenbouwkundige vergunningen.

De loutere vermelding dat 'heel wat milderende maatregelen uit de MER en aanbevelingen in het MER-verslag niet kunnen worden opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften of de grafische aanduiding van het ruimtelijk uitvoeringsplan maar doorwerking moeten krijgen op projectniveau, dit wil zeggen bij het uitwerken of beoordelen van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen of milieuvergunningsaanvragen' laat absoluut niet toe na te gaan of de overheid de voorgestelde milderende maatregelen al dan niet daadwerkelijk heeft onderzocht en nagegaan heeft in welke fase van de besluitvorming zij kunnen, dan wel dienen opgelegd te worden.

D.3.1.3. Besluit

56.

De bestreden beslissingen schenden de wettelijke bepalingen omdat ze:

- geen verantwoording bevat voor de keuze voor het voorgenomen alternatief, noch terzake van de aanvaardbaarheid van de te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief, noch een volledig onderzoek van de in het rapport voorgestelde milderende maatregelen, in strijd met de motiveringsplicht (schending van artikel 4.1.7. DABM).

De verwerende partij kon dan ook, zonder behoorlijke motivering, niet tot de definitieve vaststelling van het GRUP Gent Sint-Pieters overgaan”.

Beoordeling

5.31. In een derde middel voert de verzoekende partij aan dat het MER niet doorwerkt in de bestreden besluiten. Het middel wordt genomen uit de schending van artikel 4.1.7 DABM.

5.32. Artikel 4.1.7 DABM luidt als volgt:

“De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht.

Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten:

- 1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;
- 2° de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;
- 3° de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen”.

5.33. Artikel 4.1.7 DABM vereist niet dat de opgelegde motivering opgenomen dient te zijn in het besluit houdende definitieve vaststelling van het GRUP zelf, met uitsluiting van de bijlagen die bij dat ruimtelijk uitvoeringsplan zijn gevoegd.

5.34. In casu wordt in de “Bijlage III , Toelichtingsnota”, gevoegd als één van de niet-normatieve delen bij het GRUP, onder de hoofding “5. acties ter realisatie van het uitvoeringsplan”, “5.2. mer (milieu-effect-rapportage)”, onder meer gesteld wat volgt:

“In de MER wordt aangegeven, zoals ook hierboven beschreven, dat het onderzochte project een concrete invulling betreft van de ruimtelijke opties zoals vastgelegd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Oost-Vlaanderen, het gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan Gent en het Mobiliteitsplan Gent. Deze beleidsplannen schetsen een expliciet kader voor de beoogde ontwikkeling van de omgeving van het Gentse Sint-Pietersstation, met inbegrip van de verbindingsweg naar de R4. De beleidskeuzes zoals geformuleerd in deze beleidsplannen zijn in aanzienlijke mate gebaseerd op milieu-overwegingen. De uitbouw van Gent Sint-Pieters als openbaar

vervoersknooppunt ondersteunt de ontwikkeling van een duurzame mobiliteit en heeft een betekenis voor zowel verplaatsingen naar Gent als vanuit of via Gent. Daarnaast worden in de aangehaalde beleidsplannen de potenties van de stationsomgeving, als de uitgelezen locatie voor verdichting, onderkend: op geen enkele andere locatie zijn de mogelijkheden ter vermindering van het wegverkeer zo groot als op locaties gesitueerd aan multimodaal bereikbare knooppunten”.

Wat betreft de “alternatieven” wordt in de toelichtingsnota gesteld:

“In de MER worden alternatieven voor het voorgenomen plan of onderdelen ervan onderzocht en ten opzichte van elkaar afgewogen. Een bijzonder alternatief is het nulalternatief. Wat de invulling van het openbaar vervoersknooppunt betreft en de stedelijk ontwikkelingspool met woon- en kantoorfuncties beantwoordt dit nulalternatief echter niet aan de hierboven opgesomde beleidsplannen, op hun beurt gebaseerd op milieu-overwegingen. Bijgevolg wordt dit nulalternatief niet onderzocht. Wel is in de MER nagegaan of de voorziene projectontwikkeling niet in een andere vorm kan worden gerealiseerd, b.v. andere dimensies. Ook is het nulalternatief op een volwaardige wijze onderzocht voor het onderdeel ‘ondergrondse parking’ en ‘verbindingsweg R4’. Met andere woorden, in de MER worden de effecten onderzocht van het niet realiseren en het niet aanwezig zijn van zowel de ondergrondse parking als de verbindingsweg met de R4. Als variatie is ook de situatie waarbij wel een ondergrondse parking wordt gerealiseerd, maar geen verbindingsweg, beschouwd. Naast het vermelde nulalternatief en de variatie worden in de MER een aantal inrichtings- en locatiealternatieven besproken, ondermeer:

- de aantakking van de verbindingsweg op het aansluitingscomplex R4/B402: met een twee-strooksrotonde of een lichtengeregeld kruispunt;
- de inrichting en het tracé van de verbindingsweg: een tracé dichterbij of verder weg van de scholencampus, een fietstracé doorheen de scholencampus, de verbindingsweg in sleuf of deels ondergronds of bovengronds, met een minimaal wegprofiel, het fietspad aan oostelijke of westelijke zijde, met of zonder geluidsafscherming;
- het aantal bouwlagen in de projectontwikkeling aan het Sint-Denijsplein”.

Vervolgens worden beknopt de resultaten van de milieueffectbeoordeling van het voorgenomen plan opgesomd per discipline: mobiliteitseffecten, trillingshinder, effect op het oppervlaktewater, effecten voor fauna en flora, mens-ruimtelijke aspecten waarin de effecten worden onderzocht op het vlak van ruimtegebruik, ruimtelijke samenhang, hinderaspecten en belevingswaarde, en mens-volksgezondheid waarin de gezondheidseffecten

worden onderzocht, waarna met betrekking tot de “milderende maatregelen” wordt gesteld:

“In de MER worden een aantal maatregelen naar voor geschoven die bij de realisatie van de projecten de te verwachten negatieve effecten kunnen milderen. Deze milderende maatregelen zijn weergegeven per discipline. In wat volgt worden de milderende maatregelen opgesomd. Hierbij gaat de aandacht naar de aanbevelingen naar voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan en hoe de doorvertaling in het RUP gebeurde. Immers, bij lezing van de milderende maatregelen blijkt duidelijk dat de aard en de graad van detaillering voor sommige van de maatregelen van die aard zijn, dat zij niet thuishoren binnen de context van het RUP en de bijhorende verordenende stedenbouwkundige voorschriften. Zij kunnen bijvoorbeeld beter worden vertaald en geconcretiseerd in een inrichtingsstudie en/of worden opgelegd als bijzondere voorwaarde in de stedenbouwkundige vergunning”,

waarna een tabel volgt met een opsomming van enerzijds de “milderende maatregelen per discipline volgens de MER” en anderzijds de “aspecten uit de milderende maatregel die doorwerken op plan en/of voorschriften”.

Ten slotte wordt nog gesteld dat de natuurcompensatie ingevolge de inname van natuurgebied bij de aanleg van de verbindingsweg R4-station, gekoppeld wordt aan de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van deze verbindingsweg, en worden de redenen vermeld waarom niet wordt ingegaan op het MER-verslag met betrekking tot de afwijking van de 45°-regel voor de toren C1.

5.35. Het middel is beperkt tot een kritiek op de motivering in het vaststellingsbesluit zelf.

Uit hetgeen voorafgaat, blijkt dat in de bij het bestreden besluit gevoegde “Toelichtingsnota” is ingegaan op de keuze voor één of meerdere bepaalde deelalternatieven door verwijzing naar de bevindingen van het MER terzake. De toelichtingsnota bevat tevens een samenvatting van de bevindingen van het MER met betrekking tot de hiervoor vermelde onderzochte disciplines evenals de voorgestelde milderende maatregelen en een tabel met een opsomming van enerzijds de “milderende maatregelen per discipline volgens de MER” en anderzijds de “aspecten uit de milderende maatregel die doorwerken op plan en/of voorschriften”. Hieruit blijkt dat het bestreden besluit is gemotiveerd wat

betreft de voorgenomen actie met betrekking tot de in artikel 4.1.7 DABM aangegeven punten.

De stelling van de verzoekende partij dat het bestreden besluit de door haar ingeroepen bepalingen van artikel 4.1.7 DABM schendt, kan dan ook, gelet op het voorgaande, niet worden aangenomen

5.36. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt de beroepen.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vorderingen tot schorsing en de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, ieder voor de helft.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomensten begroot op 1250 euro, ieder voor een vijfde.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens