

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.541 van 10 september 2012
in de zaak A. 198.495/X-14.647.**

In zake : 1. Antoon SEGHERS
 2. Hugo BOGAERTS
 3. Bart VAN DER LINDEN
 4. Leendert HAAKSMA
 5. Marc CASSIERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Gregory VERHELST
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de provincie ANTWERPEN
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Willem Slosse
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Brusselstraat 59
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de n.v. CASABLANCA
gevestigd te 2970 SCHILDE-'s GRAVENWEZEL
De Wouwerstraat 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 december 2010, strekt tot de
nietigverklaring van:
- a. het besluit van 24 juni 2010 van de provincieraad van Antwerpen houdende
definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan
“Casablanca”, en

- b. het besluit van 22 september 2010 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Casablanca” te Schilde van de provincie Antwerpen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 14 oktober 2010.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 212.265 van 28 maart 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen ingewilligd.

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

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 5 mei 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 april 2012.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Kloeck, die loco advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst verschijnt voor de verzoekende partijen, Mevr. Veronique Elsemans, bestuurssecretaris, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Stijn Brusselmans, die loco advocaat Willem Slosse verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. De feiten werden uiteengezet in het tussenarrest nr. 212.265 van 28 maart 2011. De in randnummer 13 van het laatstgenoemde arrest bedoelde exploitatievergunning is inmiddels vernietigd bij 's Raads arrest nr. 220.157 van 3 juli 2012.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de tussenkomende partij

4. De tussenkomende partij werpt het gemis aan het rechtens vereiste belang op in hoofde van de verzoekers, in essentie omdat het bestreden uitvoeringsplan hun situatie verbetert ten opzichte van de thans bestaande toestand en omdat de afstand tussen de betrokken woningen en de skipiste te groot is en bovendien gescheiden wordt door een “dikbezet en hoog bos” om nog van een voldoende nabuurschap en derhalve van een belang te kunnen spreken. In hoofde van de vierde en de vijfde verzoekers voegt de tussenkomende partij toe dat zij zich nooit hebben verzet tegen de inmiddels afgegeven

stedenbouwkundige vergunning van 22 december 2009 en de milieuvergunning van 1 april 2010.

Beoordeling

5. Zoals de tussenkomende partij in haar verzoekschrift tot tussenkomst stelt maakt het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan een einde aan de zonevreemdheid van haar gebouwen en constructies. Het komt evenwel niet aan een tussenkomende partij toe te beoordelen of de nieuwe bestemming al dan niet nadeliger is voor de verzoekers. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de woningen van de verzoekers zich niet alleen in de onmiddellijke nabijheid van het plangebied, maar ook langs de bestaande ontsluitingswegen van het terrein van de tussenkomende partij bevinden. Waar in de excepties beroep wordt gedaan op een belangrijke afstand tussen deze woningen en de skipiste zelf en op een “dikbezet en hoog bos”, gaat het om een afstand en een bos binnen het plangebied zelf. De omstandigheid dat een verzoekende partij een vroeger verleende vergunning niet heeft bestreden, berooft haar niet van haar belang bij het bestrijden van een ruimtelijke uitvoeringsplan, al was het maar omdat dit plan de mogelijkheid van het verlenen van nieuwe vergunningen overeenkomstig de vastgestelde bestemming onverkort laat.

De conclusie is dat de uit de door de tussenkomende partij aangebrachte gegevens geen gebrek aan belang in hoofde van de verzoekers blijkt. De exceptie van de tussenkomende partij wordt verworpen.

V. Onderzoek van vijfde middel

A. Standpunt van de partijen

6.1. In het vijfde middel voeren de verzoekers de schending aan van de artikelen 4.1.4, 4.1.7, 4.3.1 en 4.3.3, §3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), van artikel 2, §§2 en 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan

milieueffectrapportage (hierna: het project-MER-besluit), uit de schending van artikel 3, leden 1 en 2, en de artikelen 5, 6 en 13 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: de SEA-richtlijn), uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht, en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet ten aanzien van de niet afdoende Vlaamse omzetting van de SEA-richtlijn.

6.2. De verzoekers wijzen erop dat het bestreden uitvoeringsplan werd vastgesteld en goedgekeurd zonder dat er eerst een milieueffectbeoordeling is gebeurd op planniveau of op projectniveau, en dus zonder dat de bevoegde overheid volledig werd geïnformeerd over de negatieve milieueffecten (onder andere gezondheidsrisico's) die worden veroorzaakt door de uitvoering van het plan en over mogelijke minder belastende alternatieven. Nochtans hadden de verzoekers in hun omstandig gemotiveerde bezwaarschrift in het kader van het openbaar onderzoek aangetoond dat er eerst een milieueffectenrapport (hierna: MER) diende te worden uitgevoerd vooraleer het plan definitief kon worden vastgesteld.

In het bestreden besluit wordt overwogen dat geen plan-MER diende opgesteld te worden omdat het onderliggende project, met name de bouw van een indoor skipiste, geen MER-plichtig project zou zijn.

De verzoekers stellen dat op grond van het artikel 3, lid 2 van de SEA-richtlijn, dat rechtstreekse werking heeft in de Belgische interne rechtsorde, wel degelijk een plan-MER diende opgesteld te worden waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van de redelijke alternatieven worden bepaald, beschreven en beoordeeld.

De SEA-richtlijn werd op onvolledige wijze omgezet in de interne Belgische rechtsorde en de omzettingstermijn is reeds sedert geruime tijd verstreken. Volgens artikel 13 van de SEA-richtlijn diende de omzetting te

gebeuren vóór 21 juli 2004. Pas bij besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 werd er uitvoering gegeven aan Hoofdstuk II van Titel IV DABM betreffende de plan-MER. Voor ruimtelijke uitvoeringsplannen werd een overgangsregeling ingevoerd bij artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken. Het gevolg is dat de voornoemde plan-MER-reglementering slechts van toepassing is op ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de plenaire vergadering werd gehouden na 1 juni 2008.

Volgens de verzoekers blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State dat de verplichting die artikel 3, lid 2 van de SEA-richtlijn aan de lidstaten oplegt om plannen binnen bepaalde beleidsdomeinen die het kader vormen voor de afgifte van principieel MER-plichtige projecten ook zelf te onderwerpen aan een milieubeoordeling, voldoende duidelijk en nauwkeurig is om te kunnen aannemen dat deze bepaling directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde. In het onderhavige geval betreft het onmiskenbaar een plan dat in toepassing van artikel 3, lid 2, a) van de SEA-richtlijn onderworpen moet worden aan een milieubeoordeling op planniveau, aangezien het een plan betreft met betrekking tot ruimtelijke ordening dat het kader vormt voor de toekenning van een stedenbouwkundige vergunning voor een project bedoeld in bijlage II bij de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: de project-MER-richtlijn).

Volgens bijlage II bij het project-MER-besluit dient voor een skibaan een MER opgemaakt te worden, indien aan één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- de baan heeft met bijhorende voorzieningen een terreinoppervlakte van 5ha of meer;
- de recreatieve activiteit heeft verkeersgenererende pieken van 1000 of meer personenwagen equivalenten per tijdsblok van 2 uur.

Het bestreden besluit meent dat aan de voorwaarden niet voldaan zou zijn omdat de piste ten eerste slechts een oppervlakte van 1,2 ha zou beslaan. De verzoekers verwijten het bestreden besluit aldus abstractie te maken van de bufferruimtes, die evengoed een aanhorigheid van de skipiste uitmaken en

waar trouwens volgens het bestreden uitvoeringsplan ook een brandweg en hemelwateropvang mogen worden aangelegd. Uit de eerder ingediende vergunningsdossiers en uit de ruimteboekhouding volgens het bestreden uitvoeringsplan blijkt dat de terreinen van de piste een oppervlakte van meer dan 80.000m² of 8ha vertegenwoordigen. Deze terreinen moeten volgens de verzoekers evident worden meegerekend. De verzoekers menen dat een berekening zoals de verwerende partij deze maakt, waarbij enkel de gebouwen van de piste zélf -zonder de buffers- worden meegerekend, de desbetreffende projectcategorie uit het project-MER-besluit zinledig zou maken aangezien in Vlaanderen uit de aard der zaak slechts kunstmatige hellingen kunnen worden aangelegd, en geen enkele kunstmatig aangelegde piste op zichzelf een oppervlakte van 50.000 m² beslaat.

Ten tweede voldoet de piste volgens de verzoekers ook aan de voorwaarde van de 1.000 voertuigen per twee uur. Wat het mobiliteitsaspect betreft, zijn weliswaar nergens in het dossier cijfers terug te vinden, maar de exploitant zelf schermt in zijn voorgaande aanvraagdossiers met een bezoekersaantal van 55.000 bezoekers per jaar zodat minstens 120.000 transportbewegingen op jaarbasis te verwachten zijn.

7. Met betrekking tot het vijfde middel wijst de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord erop dat punt 12, a) van bijlage II bij het project-MER-besluit niet toepasselijk is omdat de minimale oppervlakte van 5 ha niet wordt gehaald aangezien de piste 0,6 ha groot is en de piste inclusief aanhorigheden 1,2 ha.

De eerste verwerende partij benadrukt dat de aard van het project en de ingenomen oppervlakte van het project beschouwd moeten worden als relevante factoren. De zone voor natuur -met een oppervlakte van 545,97 are- die volgens de eerste verwerende partij in het tussenarrest nr. 212.265 van 28 maart 2011 bij de berekening wordt betrokken, heeft niets te maken met de skihelling, noch met de buffering. De skipiste en bijhorende voorzieningen zijn slechts gevestigd op een gedeelte van de totale oppervlakte van het terrein. Zij zijn niet gelegen in de zone voor natuur. Deze zone wordt enkel opgenomen in het bestreden besluit gezien het bestreden besluit de uitvoering is van een positief

planologisch attest. De zone voor natuur mag aldus niet meegenomen worden in de berekening van de 5ha. Des te meer daar de zone voor natuur geen enkel nadelig effect teweegbrengt voor het milieu.

Wat betreft de omvang van de verkeersbewegingen wijst de eerste verwerende partij erop dat in de verleende milieuvergunning wordt gesteld dat er zich geen problemen stellen met betrekking tot de mobiliteit en het aantal verkeersbewegingen. Dit omwille van het feit dat er sprake is van een wijziging van de doelgroep ten opzichte van de actuele uitbating. Het bestreden besluit gaat uit van de opgelegde voorwaarde in het planologisch attest om geen capaciteitsverhoging te beogen. Er zal dan ook geen bijkomend verkeer beoogd worden. De intentie van de door te voeren verbouwing zit vervat in de langere verblijfsduur van de bezoekers. De verwerende partij stelt dat er geen sprake is van een toename van verkeersbewegingen. Dit wordt volgens haar bevestigd in de voorziene parking. Deze voorziet 120 parkeerplaatsen. De vergunde inrichting is dus niet voorzien op de door eisende partijen voorgehouden verkeersgenererende pieken van 1000 personenwagens per 2 uur.

Volgens de eerste verwerende partij verandert, nu is aangetoond dat het project niet MER-plichtig is, de niet tijdige omzetting van de desbetreffende richtlijn in de Belgische rechtsorde daar niets aan.

8. In haar memorie van antwoord stelt de tweede verwerende partij niet akkoord te gaan met de in het tussenarrest nr. 212.265 van 28 maart 2011 ingenomen stellingen dat in casu artikel 3, lid 2, a) van de SEA-richtlijn van toepassing is en dat dit artikel directe werking heeft in de Belgische rechtsorde omdat dit artikel voldoende duidelijk en nauwkeurig is. De tweede verwerende partij wijst erop dat in artikel 3, lid 3 van de SEA-richtlijn aan de lidstaten de mogelijkheid wordt geboden om via een internrechtelijke procedure te bepalen of de in artikel 3, lid 2, a) genoemde plannen die het gebruik bepalen van een klein gebied op lokaal niveau of die een kleine wijziging inhouden, al dan niet aan een milieubeoordeling onderworpen moeten worden. De SEA-richtlijn is dus helemaal niet voldoende duidelijk en nauwkeurig wat betreft plannen die het gebruik bepalen van een klein gebied op lokaal niveau of die een kleine wijziging inhouden. Voor zulke plannen wordt er immers een grote vrijheid gegeven aan de

lidstaten. Aan artikel 3, lid 2, a) kan dus enkel een directe werking worden toegekend wat betreft plannen die niet het gebruik bepalen van een klein gebied op lokaal niveau én die geen kleine wijziging inhouden. Gezien het in casu om een klein gebied op lokaal niveau gaat, kan er geen sprake zijn van een directe werking van de richtlijn.

Ondergeschikt stelt de tweede verwerende partij dat de in het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 bedoelde minimale oppervlakte van 5 ha slaat op “skihellingen, skiliften, met bijhorende voorzieningen” en dat het niet opgaat om voor de berekening van de 5 ha ook de buffers die stedenbouwkundig worden voorzien, mee te rekenen. Ook kunnen de verzoekers niet aannemelijk maken dat er in casu sprake is van een verkeersgenererende werking van pieken van 1.000 of meer personenauto-equivalenten per tijdsblok van twee uur. Met een totaal bezoekersaantal van 55.000 bezoekers komt men niet eens aan 1.500 auto’s per maand.

9. De tussenkomende partij herneemt de argumenten van de eerste verwerende partij (randnr. 7). De tussenkomende partij voegt er aan toe dat de skipiste reeds sedert de jaren 60 een vergunde exploitatie is en dat het gegeven dat op vandaag de omliggende natuur nog steeds als waardevol kan worden beschouwd, aantoont dat de impact van de exploitatie op de natuurwaarde nihil is. Ondergeschikt voert de tussenkomende partij aan dat door de nieuwe configuratie van haar gebouw de “footprint” van haar exploitatie zo beperkt mogelijk wordt gehouden en er een veel grotere buffer ontstaat, zodat er enkel voordelen zijn naar de burens en de natuur toe.

10.1. In haar laatste memorie gaat de tweede verwerende partij in tegen de in het auditorsverslag ingenomen stelling dat een partij zich niet kan beroepen op artikel 3, lid 3 van de SEA-richtlijn om het vereiste van een MER of een screening te weerleggen.

De tweede verwerende partij merkt vooreerst op dat geen enkele lidstaat de in de voornoemde bepaling gebezigde begrippen “kleine gebieden” en “kleine wijzigingen” heeft toegelicht. Ook in de Vlaamse regelgeving wordt hiervan geen definitie gegeven. Volgens de tweede

verwerende partij betreft de vraag of plannen betrekking hebben op “kleine gebieden” of “kleine wijzigingen” een feitenkwestie waarover op voorhand geen uitspraak moet worden gedaan door een administratie. Dit behoort tot de soevereine beoordeling van de initiatiefnemer van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan met eventueel de toetsing door een rechtscollege. Om te kunnen beoordelen of plannen “kleine gebieden” of “kleine wijzigingen” betreffen is aldus geenszins de tussenkomst van een lidstaat noodzakelijk.

De tweede verwerende partij onderstreept nog dat het duidelijk is dat het onderhavige provinciaal uitvoeringsplan slechts een klein gebied op lokaal niveau betreft. In geval van screening zou de dienst MER zonder enige discussie dit plan voor een klein gebied als screeningsgerechtigd beschouwen en dus niet als MER-plichtig.

De tweede verwerende partij besluit dat artikel 3, lid 2 van de SEA-richtlijn enkel directe werking heeft voor zover het betrekking heeft op projecten of plannen die geen “kleine gebieden” of “kleine wijzigingen” betreffen of projecten of plannen die manifest als “kleine gebieden” of “kleine wijzigingen” moeten worden aangemerkt.

10.2. Indien met verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011 de drempelwaardes buiten beschouwing zouden moeten worden gelaten, zou dit volgens de tweede verwerende partij leiden tot een “absurd” resultaat, zoals bijvoorbeeld het noodzakelijk maken van een MER voor de ontbossing van 0,2 hectare minder waardevol dennenbos om een groenpark aan te leggen of voor de regularisatie van een zonevreemde winkel van 3.000 m².

Beoordeling

11. Zoals de tussenkomende partij erkent is haar skipiste gelegen te midden van waardevolle natuur. Krachtens het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen is de skipiste van de tussenkomende partij, zoals het overgrote deel van haar terrein, gelegen in natuurgebied. Het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan strekt ertoe een einde te

maken aan de zonevreemdheid van de gebouwen en constructies van de tussenkomende partij.

12.1. Artikel 2 van de ten tijde van het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan geldende project-MER-richtlijn stelt het volgende:

“Art. 2 - 1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

(...)

3. Onverminderd de bepalingen van artikel 7, kunnen de lidstaten in uitzonderlijke gevallen voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van de bepalingen van deze richtlijn.

(...)”.

Artikel 3 van deze richtlijn bepaalt dat bij de milieueffectbeoordeling rekening wordt gehouden met de directe en indirecte effecten van een project op mens, dier en plant, op bodem, water, lucht, klimaat en landschap, op materiële goederen en het culturele erfgoed en op de interactie tussen al deze factoren.

Artikel 4, leden 1 tot en met 3, van deze richtlijn luidt:

“Art. 4 - 1. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten:

a) door middel van een onderzoek per geval, of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria,

of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a en b genoemde procedures toe te passen.

3. Bij het onderzoek per geval of bij de vaststelling van drempelwaarden of criteria bij de toepassing van lid 2 moet met de relevante selectiecriteria van bijlage III rekening worden gehouden”.

De artikelen 5 tot en met 10 van de project-MER-richtlijn bepalen met name de voorwaarden die voor het verrichten van een milieueffectbeoordeling moeten worden nageleefd, in het bijzonder de informatie

die de aanvrager moet verstrekken en de mededeling van deze informatie aan het publiek.

Bijlage II van de project-MER-richtlijn luidt als volgt:

“Bijlage II

In artikel 4, lid 2, bedoelde projecten

(...)

12. Toerisme en recreatie

a) Skihellingen, skiliften, kabelspoorwegen en bijbehorende voorzieningen.

b) Jachthavens.

c) Vakantiedorpen en hotelcomplexen buiten stedelijke zones met bijbehorende voorzieningen.

d) Permanente kampeer- en caravanterreinen.

e) Themaparken.

(...)”.

12.2. Ten tijde van het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan was de project-MER-richtlijn onder meer omgezet door het project-MER-besluit. Bijlage II bij dit besluit stelt het volgende:

“Bijlage II. - De categorieën van projecten die overeenkomstig artikel 4.3.2, § 2 en § 3 van het decreet aan de project-m.e.r. worden onderworpen maar waarvoor de initiatiefnemer een gemotiveerd verzoek tot ontheffing kan indienen:

(...)

12 Toerisme en recreatie

a) Vakantiedorpen, hotelcomplexen buiten stedelijke zones, permanente kampeer- en caravanterreinen, themaparken, skihellingen, skiliften en kabelspoorwegen, met bijhorende voorzieningen,

- met een terreinoppervlakte van 5 ha of meer, of

- met een verkeersgenererende werking van pieken van 1000 of meer personenauto-equivalenten per tijdsblok van 2 uur.

(...)”.

13.1. Artikel 3 van de op 27 juni 2001 uitgevaardigde SEA-richtlijn luidt als volgt:

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

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer,

telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG.

3. Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

(...)

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

(...)

7. De lidstaten zien erop toe dat de in lid 5 bedoelde vaststellingen, inbegrepen de redenen waarom geen milieubeoordeling overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9 wordt verlangd, voor het publiek beschikbaar worden gesteld".

Artikel 13, lid 1 van de SEA-richtlijn luidt als volgt:

"De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om vóór 21 juli 2004 aan deze richtlijn te voldoen. De lidstaten stellen de Commissie onverwijld in kennis van de genomen maatregelen".

13.2. Krachtens het bij het decreet van 27 april 2007 in Hoofdstuk II van titel IV ingevoegde artikel 4.2.3. DABM moet voor een plan dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, een plan-MER worden opgemaakt, wanneer het plan betrekking heeft op toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlage II van het project-MER-besluit.

In het bijzonder voor wat de toepassing van deze nieuwe bepalingen op de ruimtelijke uitvoeringsplannen betreft, werd een overgangsregeling bepaald in het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken. Artikel 49 van dat decreet bepaalt:

“Hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007, is van toepassing op ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de plenaire vergadering gehouden wordt zes maanden na de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007”.

Het plan-MER-decreet is in werking getreden op 1 december 2007, wat, met toepassing van het aangehaalde artikel 49, tot gevolg heeft dat de nieuwe bepalingen van hoofdstuk II van titel IV DABM enkel van toepassing zijn op ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de plenaire vergadering wordt gehouden na 1 juni 2008.

Overeenkomstig het aangehaalde artikel 49 is de in het DABM uitgewerkte regeling met betrekking tot de milieueffectrapportage over plannen, zoals ingevoegd door het plan-MER-decreet, derhalve niet van toepassing op het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan.

Zoals blijkt uit de overwegingen ervan is de eerste verwerende partij er van uitgegaan dat zij bij het vaststellen van het eerste bestreden besluit niet onderworpen was aan hoofdstuk II van titel IV van het DABM omdat “de plenaire vergadering van het PRUP is georganiseerd op 22 november 2007”, maar aan het direct werkende artikel 3, lid 2 van de SEA-richtlijn.

14. Er dient vooreerst te worden onderzocht of artikel 3, lid 2, a) van de SEA-richtlijn, waarop de verzoekers zich beroepen, al dan niet directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde.

In beginsel hebben richtlijnen geen directe werking. Een richtlijn heeft wel directe werking in de Belgische rechtsorde wanneer de omzettingstermijn voor de betrokken richtlijn is verstreken en indien de richtlijn duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen bevat die geen verdere substantiële interne uitvoeringsmaatregel door communautaire of nationale overheden behoeven om het gewild effect op nuttige wijze te bereiken.

Er bestaat geen betwisting over het feit dat vóór het voornoemde decreet van 27 april 2007 de SEA-richtlijn op onvolledige wijze in het interne recht was omgezet en over het feit dat de omzettingstermijn voor de SEA-richtlijn ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten was verstreken.

Er dient te worden vastgesteld dat de plicht die artikel 3, lid 2 van de SEA-richtlijn aan de lidstaten oplegt om plannen die aanleiding geven tot MER-plichtige projecten ook zelf te onderwerpen aan een milieubeoordeling, voldoende duidelijk en nauwkeurig is om te kunnen aannemen dat deze bepaling directe werking in de Belgische interne rechtsorde heeft.

In haar laatste memorie erkent de tweede verwerende partij de directe werking van artikel 3, lid 2 van de SEA-richtlijn, maar zij meent dat ten aanzien van het bestreden uitvoeringsplan een beroep kan worden gedaan op artikel 3, lid 3, van dezelfde richtlijn om het vereiste van een MER of een screening te weerleggen. De tweede verwerende partij gaat voorbij aan het eerste en het vijfde lid van artikel 3 van de SEA-richtlijn. In weerwil van de verplichtingen die uit die bepalingen voortvloeien was er in het Vlaamse Gewest op het ogenblik van het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan niet voorzien in een regeling om door gevalstudie en/of specificatie van soorten van plannen en programma's te onderzoeken of de in artikel 3, lid 3 van de SEA-richtlijn bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, in welk geval ze aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen. De redenering van de tweede verwerende partij komt er op neer dat zij ondanks de niet-nakoming van haar verplichting om de SEA-richtlijn tijdig om te zetten, toch het voordeel kan genieten van de uitzonderingsbepaling van artikel 3, lid 3 van die richtlijn, ook al is er, in strijd met artikel 3, leden 1 en 5, niet voorzien in een regeling die waarborgt dat de in artikel 3, lid 3 bedoelde plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten onderworpen worden aan een milieubeoordeling. Deze redenering druist in tegen het door het Hof van Justitie erkende beginsel dat een lidstaat geen voordeel mag halen uit de niet-nakoming van zijn communautaire verplichtingen (HvJ 5 april 1979, zaak 148/78, Ratti; HvJ 7 december 2000, zaak C-374/98, Commissie t. Franse Republiek). De redenering van de tweede verwerende partij wordt verworpen.

15. Bij arrest van 24 maart 2011 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de Vlaamse regelgeving inzake project-MERs niet aan de eisen van artikel 4, leden 2 en 3 van de project-MER richtlijn, gelezen in samenhang met de bijlagen II en III daarbij, voldoet, voor zover deze regelgeving

drempelwaarden en selectiecriteria vaststelt die enkel met de omvang van het betrokken project rekening houden (H.v.J. 24 maart 2011, Commissie/België, nr. C-435/09). Wat betreft de in bijlage III bedoelde criteria wees het Hof in dit arrest op het volgende:

“Wat deze laatste criteria betreft onderscheidt die bijlage in de eerste plaats de kenmerken van de projecten, waarbij in het bijzonder de omvang van het project, de cumulatie met andere projecten, het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de productie van afvalstoffen, verontreiniging en hinder alsook het risico van ongevallen in overweging moeten worden genomen, in de tweede plaats de ligging van de projecten, zodat de mate van kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop de projecten van invloed kunnen zijn in overweging wordt genomen, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met het bestaande grondgebruik en het opnamevermogen van het natuurlijke milieu, en in de derde plaats de kenmerken van het potentiële effect, met name ten aanzien van de geografische zone en de grootte van de getroffen bevolking”.

16. Daargelaten de vraag of niet het gehele terrein van de tussenkomende partij in aanmerking moest worden genomen om de terreinoppervlakte te bepalen, volgt uit het laatstgenoemde arrest dat de criteria van omvang in de hoger (randnr. 12.2) aangehaalde bepaling onder bijlage II, 12, a) bij het project-MER-besluit buiten toepassing dienen te worden gelaten.

Voorts heeft het Hof van Justitie in een arrest van 7 januari 2004 bevestigd dat artikel 2, lid 1 van de project-MER richtlijn in samenhang met artikel 1, lid 2 en artikel 4, lid 2 van die richtlijn, rechtstreekse werking heeft, ook al laten die bepalingen een zekere beoordelingsmarge voor de lidstaat bij de omzetting (H.v.J. 7 januari 2004, Wells, nr. C-201/02).

Uit het voorgaande volgt dat conform het project-MER-besluit en, voor het overige, conform de aangehaalde richtlijnbeoordelingen met rechtstreeks werking, het aangevochten ruimtelijk uitvoeringsplan in principe plan-MER plichtig is, minstens screeningsplichtig.

Overigens valt niet in te zien waarom het voorgaande -zoals de tweede verwerende partij blijkbaar meent (randnr. 10.2)- “absurd” zou zijn, al was het maar omdat de gegevens van de zaak (randnr. 11) uitwijzen dat het criterium van de ligging alhier relevantie heeft.

17. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

- a. het besluit van 24 juni 2010 van de provincieraad van Antwerpen houdende definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Casablanca”, en**
- b. het besluit van 22 september 2010 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Casablanca” te Schilde van de provincie Antwerpen.**

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het sub b vernietigde besluit.

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1750 euro, ieder voor de helft.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien september 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
	Johan Bovin,	staatsraad,
	Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens