

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.707 van 24 september 2012
in de zaak A. 201.780/X-14.809.**

In zake : 1. de n.v. ANDRÉ CELIS
 2. de n.v. ASOIL
 3. de b.v.b.a. CELIS-TRANSCOMAT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Thomas Ryckalts en Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 MECHELEN
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de stad LEUVEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bert Beelen
 kantoor houdend te 3000 LEUVEN
 Justus Lipsiusstraat 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Declercq
 kantoor houdend te 3000 LEUVEN
 J.P. Minckelersstraat 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 september 2011, strekt tot de
nietigverklaring van “het bijzonder plan van aanleg ‘WO6 Kolonel Begaultlaan
deel 2’ zoals definitief vastgesteld middels besluit van dd. 22 december 2010 van
de gemeenteraad van de stad Leuven houdende het verzoek om het bijzonder plan
van aanleg ‘W06 Kolonel Begaultlaan deel 2’ dat volgens het vernietigingsarrest
van de Raad van State aangetast is door een onwettigheid, opnieuw goed te
keuren en zoals goedgekeurd middels het besluit dd. 23 juni 2011 van de

Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport”, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 juli 2011.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 juni 2012.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Ryckalts, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Ellen Vandensande, die loco advocaat Bert Beelen verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Giovanni Havet, die loco advocaat Philippe Declercq verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De derde verzoekende partij is eigenaar van een perceel grond, gelegen aan de kolonel Begaultlaan te Leuven (Wilsele), kadastraal bekend sectie D, nr. 272/e/2, gelegen binnen het plangebied van het bestreden bijzonder plan van aanleg “W06 Kolonel Begaultlaan deel 2” van de stad Leuven.

De eerste en de tweede verzoekende partij hebben hun exploitatie op het voormelde perceel.

3.2. Bij arrest nr. 195.854, van 9 september 2009 vernietigt de Raad van State het besluit van 29 augustus 2003 van de gemeenteraad van de stad Leuven houdende definitieve vaststelling van het bijzonder plan van aanleg “W06 Kolonel Begaultlaan deel 2” van de stad Leuven, bestaande uit een plan met de bestaande toestand, een bestemmingsplan en de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften en het besluit van 2 december 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie houdende goedkeuring van het voormelde bijzonder plan van aanleg.

3.3. Bij het eerste bestreden besluit van 22 december 2010 verzoekt de gemeenteraad van Leuven de Vlaamse regering “om, conform het artikel 7.4.2/1, tweede paragraaf van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het gemeenteraadsbesluit van 29 augustus 2003 houdende de definitieve aanvaarding van het bijzonder plan van aanleg W06 Kolonel Begaultlaan deel 2 (omvattende een plan van de bestaande toestand, een bestemmingsplan, een toelichtingsnota en stedenbouwkundige voorschriften) in zijn geheel opnieuw goed te keuren en dit bijzonder plan van aanleg voor de toekomst ongewijzigd gelding te verlenen, tot het door een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vervangen”.

In dit besluit wordt, onder meer, het volgende overwogen:

“Overwegende dat er binnen de contouren van (het) vernietigd bijzonder plan van aanleg op dit moment geen duidelijke stedenbouwkundige voorschriften voorhanden zijn met betrekking tot de toegelaten bestemmingen omdat deze in het gewestplanvoorschrift ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’ niet zijn bepaald; dat een vervanging van het BPA

door een RUP met voorafgaandelijke mer-screening een minimale proceduredtijd vereist van bijna 2 jaar; dat de bepalingen uit het vernietigde BPA conform zijn met de doelstellingen van het ruimtelijk structuurplan Leuven en nog steeds als valabele basis kunnen worden beschouwd voor de vergunningverlening; dat het laten herleven van het bijzonder plan van aanleg bijgevolg de meest vlotte manier is om voor dit plangebied opnieuw stedenbouwkundige voorschriften vast te leggen.”

3.4. Bij het tweede bestreden besluit van 23 juni 2011 beslist de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport dat “het besluit van de gemeenteraad van 29 augustus 2003 houdende definitieve vaststelling van het bijzonder plan van aanleg “W06 kolonel Begaultlaan deel 2” van de stad Leuven (...) opnieuw (wordt) goedgekeurd en het bijzonder plan van aanleg (...) voor de toekomst ongewijzigd geldigheid (wordt) verleend voor de percelen waarop het arrest (nr. 195.854) van 9 september 2009 betrekking heeft”.

Voornoemd ministerieel besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 juli 2011.

IV. Ontvankelijkheid

4.1. De eerste verwerende partij werpt op dat de verzoekende partijen het gemeenteraadsbesluit van 22 december 2010 aanvechten, waarbij de Vlaamse regering wordt verzocht om conform artikel 7.4.2/1, § 2 VCRO, het gemeenteraadsbesluit van 29 augustus 2003 houdende de definitieve aanvaarding van het BPA “W06 Kolonel Begaultlaan deel 2” in zijn geheel opnieuw goed te keuren en dit bijzonder plan van aanleg voor de toekomst ongewijzigd gelding te verlenen, tot het door een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vervangen, en dat vervolgens bij ministerieel besluit van 23 juni 2011 het besluit van de gemeenteraad van 29 augustus 2003 houdende definitieve vaststelling van het bijzonder plan van aanleg “WO 6 Kolonel Begaultlaan deel 2” van de stad Leuven opnieuw wordt goedgekeurd en het bijzonder plan van aanleg voor de toekomst ongewijzigd geldigheid wordt verleend voor de percelen waarop het arrest (nr. 195.854) van 9 september 2009 betrekking heeft.

De eerste verwerende partij betoogt dat dit een niet aanvechtbare beslissing is nu dit een louter voorbereidende handeling is waaraan geen rechtsgevolgen vastkleven.

Volgens haar hadden de verzoekende partijen het gemeenteraadsbesluit van 29 augustus 2003 opnieuw moeten aanvechten want het is dit besluit van de gemeenteraad dat blijktens het ministerieel besluit van 23 juni 2011 opnieuw wordt goedgekeurd. Het beroep is dan ook niet ontvankelijk in zoverre het het gemeenteraadsbesluit van 22 december 2010 als bestreden beslissing viseert.

4.2. De tweede verwerende partij werpt een gelijkaardige exceptie op, en voegt daaraan toe dat de verzoekende partijen de vernietiging vragen van het ministerieel besluit van 23 juni 2011, maar dat geen enkel van de grieven tegen dit besluit is gericht.

Beoordeling

4.3. De bestreden beslissingen steunen op artikel 7.4.2/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), dat bepaalt:

“§ 1 De bijzondere plannen van aanleg die worden of zijn opgemaakt voor gebieden beheerst door een gewestplanvoorschrift dat de opmaak van een bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan oplegt voordat het gebied kan worden ontwikkeld, worden geldig verklaard met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan. De geldigverklaring is beperkt tot het wettigheidsgebrek dat het bijzonder plan van aanleg rechtsgrond vindt in een onwettig stedenbouwkundig voorschrift uit het gewestplan.

De geldigverklaring geldt tot het tijdstip van de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat, voor het gebied waarop het betrekking heeft, het bijzonder plan van aanleg vervangt.

§ 2 De Vlaamse Regering is ertoe gemachtigd om op verzoek van de gemeenteraad een besluit van de gemeenteraad houdende definitieve vaststelling van een bijzonder plan van aanleg dat volgens een vernietigingsarrest van de Raad van State aangetast is door de in § 1, eerste lid, vermelde onwettigheid, opnieuw goed te keuren en het bijzonder plan van aanleg voor de toekomst ongewijzigd gelding te verlenen voor de percelen waarop het arrest betrekking heeft.”

De paragraaf 2 van die bepaling maakt het mogelijk dat de Vlaamse regering, op een verzoek daartoe vanwege de gemeenteraad, een definitief vastgesteld BPA dat door de Raad van State is vernietigd op grond van de in paragraaf 1 vermelde onwettigheid, alsnog “opnieuw goed te keuren” zonder dat daaraan een nieuwe definitieve vaststelling door de gemeenteraad van zijn vernietigde besluit dient vooraf te gaan. Vermits dit verzoek van de gemeenteraad een onontbeerlijke grondslag is voor die goedkeuring, is de betreffende beslissing van de gemeenteraad tezamen met het goedkeuringsbesluit aanvechtbaar.

Aangezien een goedkeuringsbesluit mede is aangetast door de onregelmatigheid welke aan het goedgekeurde besluit kleeft, kunnen de verzoekende partijen in hun tegen het goedkeuringsbesluit van 23 juni 2011 gericht annulatieberoep middelen aanvoeren welke eventueel enkel betrekking hebben op het goedgekeurde BPA.

In het voorstel van decreet “houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid” wordt ten deze overigens het volgende gesteld:

“De hernieuwde vaststelling is evident een constitutieve beslissing die bij de Raad van State kan worden aangevochten.

Dat betekent concreet dat elke onregelmatigheid, afgezien van besproken onwettigheid van het gewestplanvoorschrift, waarmee in voorkomend geval het bijzonder plan van aanleg was of is aangetast, in rechte kan worden aangevoerd tegen het besluit dat de goedkeuring van het BPA voor de toekomst herneemt: bezwaarschriften die niet afdoende werden beantwoord, afwijken van het advies van de bevoegde adviescommissie zonder behoorlijke motivering enzovoort. De onwettigheid waarmee in voorkomend geval het bijzonder plan van aanleg was aangetast, werkt automatisch door naar de hernieuwde goedkeuring. In gedingen waarin de Raad van State al de nietigverklaring heeft uitgesproken op grond van het boven besproken middel, is het essentieel dat het mogelijk blijft dat de andere middelen waarover geen uitspraak gedaan is, opnieuw voor de Raad of de burgerlijke rechter worden gebracht. Zodoende wordt niet onevenredig afbreuk gedaan aan de rechtsbescherming van belanghebbenden.” (Vl. R., stuk 349 (2009-2010), nr. 1, blz 30).”

V. Onderzoek van de middelen

Derde middel

Standpunt van de partijen

5.1. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan “van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet afzonderlijk of in samenhang gelezen met het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de bevoegdheidsverdelende regels, het beginsel van de scheiding der machten en artikel 7.4.3. VCRO, artikel 7 van het Verdrag van Aarhus, artikel 3, lid 5 Plan-MER-Richtlijn en artikel 19 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996”,

“DOORDAT de gemeenteraad van de stad Leuven de Vlaamse Regering heeft verzocht om het bijzonder plan van aanleg ‘W06 Kolonel Begaultlaan deel 2’ van de stad Leuven goed te keuren;

EN DOORDAT de Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport op dit verzoek is ingegaan en bij Ministerieel besluit dd. 23 juni 2011 het bijzonder plan van aanleg ‘W06 Kolonel Begaultlaan deel 2’ heeft goedgekeurd;

EN DOORDAT het herstel van een vernietigd bijzonder plan van aanleg mogelijk werd gemaakt door de invoeging van artikel 7.4.2/1 in de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening, hetwelk als volgt luidt (...):

‘Art. 7.4.2/1. § 1. De bijzondere plannen van aanleg die worden of zijn opgemaakt voor gebieden beheerst door een gewestplanvoorschrift dat de opmaak van een bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan oplegt voordat het gebied kan worden ontwikkeld, worden geldig verklaard met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan. De geldigverklaring is beperkt tot het wettigheidsgebrek dat het bijzonder plan van aanleg rechtsgrond vindt in een onwettig stedenbouwkundig voorschrift uit het gewestplan.

De geldigverklaring geldt tot het tijdstip van de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat, voor het gebied waarop het betrekking heeft, het bijzonder plan van aanleg vervangt’.

EN DOORDAT verzoekende partijen door de opnieuw goedkeuring en bijgevolg inwerkingtreding van een door Uw Raad vernietigd BPA op een ongelijke wijze worden behandeld;

EN DOORDAT de bestreden beslissingen zodoende een onwettige decreetsbepaling realiseren;

TERWIJL artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat (...):

‘Er is in de Staat geen onderscheid van standen. De Belgen zijn gelijk voor de wet; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld. De gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd’.

EN TERWIJL artikel 11 van de Grondwet bepaalt dat (...):

‘Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. Te dien einde waarborgen de wet en het decreet inzonderheid de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden’.

ZODAT de bestreden besluiten een schending inhouden van de in dit middel opgeworpen bepalingen’.”

In de uiteenzetting van hun middel stellen de verzoekende partijen onder meer dat artikel 7.4.2/1 VCRO werd ingevoegd middels artikel 53 van het decreet van 16 juli 2010 van de Vlaamse regering houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid.

De verzoekende partijen stellen dat zij een beroep tot vernietiging van voormeld artikel 53 van het decreet van 16 juli 2010 hebben ingesteld bij het Grondwettelijk Hof (rolnummer 5101).

Zij voeren aan dat bij de opmaak van een ‘nieuw’ BPA de richtlijn van 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 Plan-MER richtlijn) en meer in het bijzonder artikel 3, lid 5 van de voormelde richtlijn dient nageleefd te worden en dient te worden nagegaan of het plan geen aanzienlijke milieueffecten veroorzaakt. Artikel 53 van het decreet van 16 juli 2010 voorziet hier echter niet in en houdt volgens hen bijgevolg een schending in van de voormelde Plan-MER richtlijn.

5.2. De eerste verwerende partij repliceert dat het middel een herneming is van het middel dat de verzoekende partijen hebben opgeworpen voor het Grondwettelijk Hof in de door hen aldaar ingeleide procedure tegen artikel 7.4.2/1 VCRO. Zij verwijst naar het verweer dat de raadsman van het Vlaamse Gewest heeft gevoerd en sluit zich daarbij aan.

5.3. De tweede verwerende partij beperkt zich in haar repliek tot een weergave van haar verweer voor het Grondwettelijk Hof met betrekking tot dit middel.

5.4. In de memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen onder meer dat het Grondwettelijk Hof inmiddels bij arrest nr. 9/2012 van 25 januari 2012 uitspraak heeft gedaan over het beroep tot vernietiging en dit heeft verworpen, doch dat het Hof daarbij eveneens duidelijkheid heeft verschaft over een aantal rechtspunten, en daarbij reeds een antwoord biedt op de voorgestelde prejudiciële vraag.

Er dient ook geen antwoord meer te worden geboden op het verweer, aangezien het Grondwettelijk Hof zich reeds over de kwestie heeft uitgesproken.

Het Grondwettelijk Hof bevestigde in zijn arrest reeds letterlijk dat de Vlaamse regering, vooraleer zij met toepassing van artikel 7.4.2/1, § 2 VCRO een besluit van de gemeenteraad houdende definitieve vaststelling van een bijzonder plan van aanleg goedkeurt, dient na te gaan of er sprake is van een plan of een programma in de zin van artikel 4.1.1, § 1,4° van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) en of dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Indien dat het geval zou zijn, dient het plan of het programma weldegelijk aan een milieueffectenrapportage te worden onderworpen.

Overeenkomstig artikel 9, § 2 van de Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, zijn de door het Grondwettelijk Hof gewezen arresten waarbij beroepen tot vernietiging worden verworpen, bindend voor de rechtscolleges wat de door die arresten beslechte rechtspunten betreft. De Raad van State is aldus gebonden door de overwegingen uit het arrest nr. 9/2012 van het Grondwettelijk Hof van 25 januari 2012.

De verzoekende partijen betogen dat te dezen de Vlaamse regering, vertegenwoordigd door de bevoegde minister, voorafgaandelijk aan het nemen van het bestreden goedkeuringsbesluit van 23 juni 2011, niet heeft nagegaan of er sprake was van een plan of programma in de zin van artikel 4.1.1, § 1, 4° DABM en of dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kon

hebben. Aldus heeft de Vlaamse regering eveneens niet onderzocht of het BPA, zoals vastgesteld in het besluit van de gemeenteraad, aan een milieueffectrapportage diende te worden onderworpen.

Zij voeren aan dat deze nalatigheid daarenboven een duidelijke schending vormt van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus en van de Plan-MER richtlijn, dit aangezien de naleving van de bepalingen van het DABM, luidens het Grondwettelijk Hof, weldegelijk de enige waarborg biedt voor de inachtneming van het Verdrag van Aarhus en de plan-MER richtlijn. Deze bepalingen van het DABM werden evenwel niet nageleefd.

Het tweede bestreden besluit, genomen door de bevoegde minister dd. 23 juni 2011, schendt aldus de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus en de plan-MER richtlijn en dient bijgevolg te worden vernietigd.

5.5. In hun laatste memorie verwijzen de verzoekende partijen nog naar het arrest van het Europees Hof van Justitie C-435/09 van 24 maart 2011 inzake de Commissie/België. Volgens de verzoekende partijen dient, op grond van deze rechtspraak, de overheid, die over de aanname van een plan of een programma dient te beslissen, in concreto, geval per geval, telkens opnieuw te onderzoeken of dat plan of programma een aanzienlijk milieueffect zou kunnen hebben. De rechtspraak van het Europees Hof van Justitie met betrekking tot de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, waarin het Hof heeft bevestigd dat zelfs een project van beperkte omvang aanzienlijke milieueffecten kan hebben, geldt volgens de verzoekende partijen in gelijke mate voor een plan of programma. Deze toets daaromtrent behoort tot de bevoegdheid van de plannende overheid. De Raad van State kan deze toets niet in de plaats van de plannende overheid uitvoeren.

5.6. In haar laatste memorie laat de eerste verwerende partij nog gelden dat “de toepassing van artikel 7.4.2/1, § 2 VCRO het besluit van de gemeenteraad van 29.08.2003 gewoon laat herleven”, en dat op dat ogenblik “de bepalingen van hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995

houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid nog niet in voege (waren), nu hoofdstuk II slecht(s) in werking is getreden op 21 juli 2004” (art. 14, § 2 van het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage). Volgens de eerste verwerende partij kon er dan ook geen MER-beoordeling gebeuren.

5.7. De tweede verwerende partij beperkt zich in haar laatste memorie tot een verwijzing naar haar memorie van antwoord.

Beoordeling

5.8. In de zaak met rolnummer 5101 heeft het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 9/2012, van 25 januari 2012 uitspraak gedaan over het beroep tot vernietiging van artikel 53 van het decreet van 16 juli 2010 van het Vlaamse Gewest houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid, ingesteld door de n.v. “André Celis” en anderen.

In dit arrest heeft het Grondwettelijk Hof, onder meer, het volgende gewezen:

“B.22. Het Hof dient nog na te gaan of artikel 7.4.2/1, § 2, van de VCRO bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 4, lid 2, van de richtlijn 2001/42/EG en met artikel 7 van het Verdrag van Aarhus.

B.23.1. De richtlijn 2001/42/EG betreft de milieubeoordeling van plannen en programma’s die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben. Luidens artikel 3, lid 2, a), van die richtlijn moeten plannen en programma’s zoals bedoeld in B.23.3, die worden voorbereid met betrekking tot ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten bedoeld in bijlagen I en II bij de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 «betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten», worden onderworpen aan een milieubeoordeling overeenkomstig de eisen van de eerstvermelde richtlijn. Nog andere plannen moeten het voorwerp van een dergelijke beoordeling uitmaken wanneer zij «het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten» op voorwaarde dat zij

«aanzienlijke milieueffecten [kunnen] hebben» (artikel 3, lid 4, van de richtlijn 2001/42/EG).

De richtlijn 2001/42/EG stelt de minimumeisen vast waaraan bedoelde milieubeoordeling moet beantwoorden. De milieubeoordeling moet worden uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van het desbetreffende plan of programma (artikel 4, lid 1). De beoordeling omvat de opstelling van een milieurapport dat ten minste aan de eisen van artikel 5 moet beantwoorden, de raadpleging van de bevoegde milieu instanties en het publiek over het ontwerp-plan of ontwerp-programma en het milieurapport (artikel 6) en de verplichting om rekening te houden met het milieurapport en de resultaten van de raadpleging bij de vaststelling van het plan of programma (artikel 8).

B.23.2. Luidens artikel 4, lid 2, van de richtlijn 2001/42/EG worden «de voorschriften van deze richtlijn ofwel verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten voor de vaststelling van plannen en programma's ofwel opgenomen in procedures die worden vastgesteld om aan deze richtlijn te voldoen».

Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus legt de verplichting op om «de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu» te onderwerpen aan een inspraakprocedure waarvan het bepaalde modaliteiten vastlegt. Meer bepaald dienen passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek te worden getroffen, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt.

B.23.3. Artikel 2, onder a), van de richtlijn 2001/42/EG bepaalt :

«In deze richtlijn wordt verstaan onder :

a) ' plannen en programma's ' : plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en

- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven».

B.23.4. Artikel 7.4.2/1, § 2, van de VCRO bekrachtigt niet besluiten houdende definitieve vaststelling van een bijzonder plan van aanleg, maar machtigt de Vlaamse Regering om, op verzoek van de gemeenteraad, een besluit van de gemeenteraad houdende definitieve vaststelling van een bijzonder plan van aanleg opnieuw goed te keuren en het bijzonder plan van aanleg voor de toekomst ongewijzigd gelding te verlenen. Artikel 7.4.2/1, § 2, van de VCRO maakt als zodanig geen plan of programma uit in de zin van de richtlijn 2001/42/EG of van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus.

B.23.5. Artikel 7.4.2/1, § 2, van de VCRO doet op geen enkele wijze afbreuk aan het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, waarvan hoofdstuk II van titel IV de milieueffectenrapportage van plannen en programma's regelt. Luidens artikel 4.2.1 van dat decreet is dat hoofdstuk van toepassing op «ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning

voor een project», alsmede op «ieder plan of programma, waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu». Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1 onder het toepassingsgebied van hoofdstuk II van titel IV van het decreet valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dat hoofdstuk (artikel 4.2.3, § 1, van het decreet van 5 april 1995). Voor een plan of programma dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 onder het toepassingsgebied van het voormelde hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt in de gevallen bepaald in artikel 4.2.3, § 2, van hetzelfde decreet. Voor een plan of programma dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I van het decreet, aantoonde dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben (artikel 4.2.3, § 3, van hetzelfde decreet). Artikel 4.2.3, § 5, van hetzelfde decreet preciseert nog dat de toepassing van het voormelde artikel 4.2.3, §§ 2 en 3, er niet toe mag leiden «dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten niet onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen». Bijgevolg moet de Vlaamse Regering, vooraleer zij met toepassing van artikel 7.4.2/1, § 2, van de VCRO een besluit van de gemeenteraad houdende definitieve vaststelling van een bijzonder plan van aanleg goedkeurt, nagaan of er sprake is van een plan of een programma in de zin van artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het decreet van 5 april 1995 en of dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Indien dat het geval is, dient het plan of het programma met toepassing van het voormelde hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 aan een milieueffectenrapportage te worden onderworpen.

B.23.6. De voormelde bepalingen van het decreet van 5 april 1995 waarborgen bijgevolg de inachtneming van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus en, voor zover van toepassing, van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001.

B.24. Het tweede middel is niet gegrond.”

5.9. In dit middel voeren de verzoekende partijen aan dat zij ongelijk worden behandeld doordat, naar hun oordeel, artikel 7.4.2/1 VCRO, het, in strijd met artikel 3, lid 5 van de voormelde Plan-MER richtlijn, mogelijk zou maken het eerder door de Raad van State vernietigde BPA opnieuw vast te stellen zonder dat “dient te worden nagegaan of het plan geen aanzienlijke milieueffecten veroorzaakt”.

Dit rechtmatigheidsbezwaar houdt, in wezen, tevens in dat die beslissingen tot stand zijn gekomen met schending van artikel 3, lid 5 van de Plan-MER richtlijn.

Voornoemd artikel 3, lid 5 luidt als volgt:

“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.”

De voornoemde Plan-MER richtlijn werd, voor het Vlaamse Gewest, omgezet bij het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage.

De artikelen 4.1.1 § 1, 4° en 5°, 4.2.1 en 4.2.3 DABM bepalen wat volgt:

“Art. 4.1.1 § 1, Tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, wordt verstaan onder :

(...)

4° plan of programma: plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:

a. door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld;

en

b) op grond van decretale of bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven;

5° project :

a) een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit die moet worden hervergund bij het verstrijken van de geldigheidsduur van de lopende vergunning en die bestaat uit :

- de uitvoering van bouwwerken, de totstandbrenging en in voorkomend geval de exploitatie van andere installaties, werkzaamheden of andere ingrepen in het milieu, inclusief de grondwaterwinningen en de ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of

- de exploitatie van een inrichting; dit is het hele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer

installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten; of

b) een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die wordt meegefinancierd door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking.

(...)

‘Art. 4.2.1 Dit hoofdstuk is van toepassing op ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.

Dit hoofdstuk is eveneens van toepassing op ieder plan of programma, waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Art. 4.2.3 § 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieu-effectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan- MER worden opgemaakt, wanneer :

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieu-effectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoonst dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1 onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoonst dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.”

5.10. Blijkens het bestreden gemeenteraadsbesluit van 22 december 2010 was “het laten herleven van het bijzonder plan van aanleg bijgevolg de meest vlotte manier (...) om voor dit plangebied opnieuw de stedenbouwkundige

voorschriften vast te leggen”, beter dan “een vervanging van het BPA door een RUP met voorafgaandelijke mer-screening” welke “een minimale proceduredtijd vereist van bijna 2 jaar”. De bestreden beslissingen blijken niet te zijn voorafgegaan door enig onderzoek naar mogelijke aanzienlijke milieueffecten. Dit wordt overigens niet betwist.

Een BPA is, net zoals een RUP, een plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project, als bedoeld in artikel 4.2.1 DABM, waarop de voormelde bepalingen van toepassing zijn.

De bestreden beslissingen zijn dan ook ten onrechte genomen zonder te onderzoeken of het BPA geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, zoals nochtans voorgeschreven door artikel 3, lid 5 van de Plan-MER richtlijn en door artikel 4.2.3 DABM, welke voor het Vlaamse Gewest de omzetting is van die bepaling.

5.11. Het derde middel is dan ook, in de aangegeven mate, gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

- a. het besluit van 22 december 2010 van de gemeenteraad van de stad Leuven houdende het verzoek aan de Vlaamse regering “om, conform artikel 7.4.2/1, tweede paragraaf van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het gemeenteraadsbesluit van 29 augustus 2003 houdende de definitieve aanvaarding van het bijzonder plan van aanleg WO6 Kolonel Begaultlaan deel 2 (omvattende een plan van de bestaande toestand, een bestemmingsplan, een toelichtingsnota en stedenbouwkundige voorschriften) in zijn geheel opnieuw goed te keuren en dit bijzonder plan van aanleg voor de toekomst ongewijzigd gelding te verlenen, tot het door een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vervangen;**
- b. het besluit van 23 juni 2011 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende goedkeuring van het “besluit van de gemeenteraad van 29 augustus 2003 houdende definitieve vaststelling van het bijzonder plan van aanleg ‘WO6 Kolonel**

Begaultlaan deel 2' van de stad Leuven" en waarbij aan het bijzonder plan van aanleg "voor de toekomst ongewijzigd geldigheid wordt verleend voor de percelen waarop het arrest (nr. 195.854) van 9 september 2009 betrekking heeft".

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

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig 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	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens