

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.531 van 21 mei 2013
in de zaak A. 207.442/X-15.290.**

In zake : 1. Gery VAN DE VEIRE
 2. Bart VAN BIESBROECK
 3. Carlos VAN DEN BOSSCHE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Frédéric Coryn
 kantoor houdend te 9000 GENT
 Fortlaan 77
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de provincie OOST-VLAANDEREN
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 GENT
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de stad EEKLO
2. de dienstverlenende vereniging VENECO, Intercommunale
 voor Ruimtelijke Ordening en Economische Ontwikkeling
beiden bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sylvie Kempinaire
kantoor houdend te 9051 SINT-DENIJS-WESTREM
Putkapelstraat 105
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 24 december 2012, strekt tot de
schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 5 september 2012 van de
provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende de definitieve vaststelling van het

provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke” te Eeklo, goedgekeurd bij besluit van 15 oktober 2012 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een nota ingediend.

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

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 april 2013.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frédéric Corijn, die verschijnt voor de verzoekende partijen, Kaat Van Keymeulen, juriste, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Sylvie Kempinaire, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest andersluidend 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. Tussenkoms

3. Met een op 17 februari 2013 ter post aangetekend verzoekschrift vragen de stad EEKLO en de dienstverlenende vereniging VENECO om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4.1. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen selecteert de stad Eeklo als een “structuurondersteunend kleinstedelijk gebied”. Dergelijke gebieden moeten in provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen worden afgebakend. In januari 2006 wordt een eindrapport opgesteld met betrekking tot de afbakening van het kleinstedelijk gebied Eeklo. Vervolgens wordt het voorontwerp uitgewerkt en verschillende keren aangepast.

4.2. Eén van de elementen die aan bod komen in het voorontwerp is de inplanting van een nieuw regionaal bedrijventerrein. Na de bestemming van bijkomende bedrijventerreinen in het verbindingsgebied tussen de R43 en het Schipdonkkanaal en in het gebied ten noorden van Nieuwendorpe, is er nog een resterende taakstelling bedrijvigheid van ongeveer 20 hectare. Uit de afweging van de verschillende locatie-alternatieven blijkt dat deze resterende taakstelling het best kan worden opgevangen in het gebied ten noorden van de woonkern van Balgerhoeke. Eén van de randvoorwaarden om deze locatie te ontwikkelen is dat er flankerende maatregelen moeten worden genomen ten aanzien van de actieve beroepslandbouw, in het bijzonder daar waar actieve beroepsbedrijven landbouwgrond verliezen en/of daar waar (huis)kavels door (wegen)infrastructuur worden doorsneden. Het volledige gebied tussen de woonkern van Balgerhoeke, de N49/A11, de Sint-Laureinsesteenweg en de R43 wordt opgenomen in het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan en modulair ingedeeld, waardoor een verdere uitbouw van het bedrijventerrein in de toekomst mogelijk wordt naargelang de vraag en de toekomstige taakstellingen

bedrijvigheid. Het betrokken gebied is volgens het gewestplan gelegen in agrarisch gebied en is in agrarisch gebruik. Langsheen de N49/A11 is een reservatiestrook ingetekend met het oog op de omvorming tot autosnelweg met een breedte van 125 meter.

4.3. Het voorontwerp bepaalt dat de externe ontsluiting van het nieuwe bedrijventerrein in twee fasen zal gebeuren met het oog op de omvorming van de N49/A11 tot autosnelweg. Zolang het bestaande knooppunt van de N455 Sint-Laureinsesteenweg met de N49/A11 in gebruik blijft, wordt het bedrijventerrein ontsloten via dit knooppunt. Van zodra dit knooppunt wordt afgesloten, moet het bedrijventerrein worden ontsloten via een aan te leggen weg tussen de N49/A11 en de R43 in het oosten van het gebied ter hoogte van de Vrouwestraat. Op deze manier ontstaat een laterale verbindingsweg tussen de N455 en de R43, die eveneens kan worden gebruikt als ontsluiting voor de kern van Sint-Laureins naar de N49/A11. Voorts wordt in het voorontwerp gesteld dat de meest optimale ligging van de ontsluitingsas moet worden afgewogen bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein, aangezien aanvankelijk enkel de eerste module (in het westen van het gebied aansluitend bij de Sint-Laureinsesteenweg) wordt ontwikkeld.

4.4. De eerste verzoeker is exploitant van een melkveebedrijf dat percelen gebruikt die gelegen zijn in het plangebied en is bewoner van een woning aan de Pastoor Bontestraat 51, die grenst aan het plangebied.

De tweede verzoeker is bewoner van een woning aan de Pastoor Bontestraat 11D, die grenst aan het plangebied.

De derde verzoeker is als landbouwer eigenaar en gebruiker van verscheidene gronden die gelegen zijn in het plangebied.

4.5. Op 25 juni 2008 stelt de provincieraad van Oost-Vlaanderen het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo” met de deelplannen “Afbakeningslijn”, “Uitbreiding Nieuwendorpe”, “Bedrijventerrein Balgerhoeke Noord”, “Jachthaven” en “Uitbreiding Kunststal” voorlopig vast.

4.6. Op 8 juli 2009 stelt de provincieraad van Oost-Vlaanderen het voormelde provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast.

4.7. Op 16 september 2009 keurt de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo” goed.

4.8. Bij 's Raads arrest nr. 202.851 van 7 april 2010 wordt de tenuitvoerlegging van de onder de randnummers 4.6 en 4.7 vermelde besluiten geschorst in zoverre deze het deelplan “Bedrijventerrein Balgerhoeke” betreffen. Bij 's Raads arrest nr. 211.217 van 14 februari 2011 worden deze besluiten vernietigd, in zoverre deze het deelplan “Bedrijventerrein Balgerhoeke” betreffen.

4.9. Op 29 april 2010 beslist de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen om de procedure van het planningsproces voor het “regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke” herop te starten.

4.10. Op 13 oktober 2011 wordt aan, onder meer, het departement RWO, Ruimte en Erfgoed, een “verzoek tot raadpleging” in het kader van het “onderzoek tot milieueffectrapportage” gericht op basis van een screeningsnota, waarna de dienst milieueffectenrapportage (hierna: de dienst m.e.r.) op 25 januari 2011 besluit dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

4.11. Op 13 december 2011 vindt de plenaire vergadering over het voorontwerp van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke” te Eeklo (hierna: het PRUP) plaats.

4.12. Op 15 februari 2011 stelt de provincieraad van Oost-Vlaanderen het ontwerp-PRUP voorlopig vast.

4.13. Tijdens het van 5 maart 2012 tot en met 3 mei 2012 omtrent het ontwerp-PRUP gehouden openbaar onderzoek dienen de eerste en de tweede verzoeker een bezwaar in.

4.14. In zijn advies van 12 juni 2012 bespreekt de Procoro de omtrent het ontwerp-PRUP uitgebrachte adviezen en bezwaren. Daarbij adviseert zij om artikel 11 (oversteekplaats) als volgt aan te passen:

Verordenende kolom:

“Ter hoogte van de indicatieve aanduiding wordt één oversteekplaats voorzien voor niet-begeleid vee (zie ook art. 4).”

Toelichtende kolom:

“Op het verordenend grafisch plan wordt indicatief een oversteekplaats voor niet-begeleid vee aangeduid. Deze oversteekplaats is gelegen ter hoogte van een veebedrijf waarbij de dieren vrij in en uit de stal moeten kunnen lopen naar gronden die ten noorden van de ontsluitingsweg gelegen zijn. Begeleide dieren en landbouwvoertuigen kunnen de ontsluitingsweg overal oversteken.”

4.15. Op 5 september 2012 stelt de provincieraad het PRUP definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit, waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

“[...]

Er werden 3 tracé-alternatieven onderzocht: tracé 1 (noordelijk tracé, aansluitend bij N49), tracé 2 (zuidelijk tracé) en tracé 3 (tracé midden door het plangebied).

Tracé 1 is het meest lange en bochtige alternatief omwille van het gegeven dat de aansluitingspunten aan de R43 en N455 veel zuidelijker moeten gelegen zijn. Dit maakt het tracé minder logisch voor het doorgaand verkeer en is het ook weinig praktisch voor vrachtverkeer. Er wordt ook meer ruimte ingenomen, met creatie van restruimtes. Een voordeel van dit tracé is dat er slechts aan één zijde interne ontsluitingsinfrastructuur voorzien moet worden: rechtstreekse toegangen op de ontsluitingsweg zijn immers uitgesloten. Daarnaast is er minder hinder voor de bewoning in de P. Bontestraat t.o.v. de andere tracé-alternatieven en de impact op de landbouw is minder groot (minder versnippering van landbouwpercelen). Tracé 2 heeft als voordeel dat de aantakking op de R43 vrij efficiënt kan gebeuren, dat er een logische aantakking is op de Sint-Laureinsesteenweg

en dat de restruimten beperkt blijven in omvang. Er dient ook slechts aan één zijde interne ontsluitingsinfrastructuur voor het bedrijventerrein voorzien te worden. Nadelen van dit tracé zijn wel dat de weg dicht ligt bij het woonlint van de P. Bontestraat en dat de impact op de land- en tuinbouw groot is als gevolg van de barrière die ontstaat tussen de agrarische bedrijfszetels in de P. Bontestraat en de ten noorden van de weg gelegen landbouwkavels.

Tracé 3 scoort beter dan tracé 1 omdat het korter en minder bochtig is, maar slechter dan tracé 2 omdat de bochten niet kunnen uitgevlakt worden. Hierdoor scoort dit tracé minder voor vrachtverkeer en ruimte-inname, maar is het wel vrij logisch voor doorgaand verkeer. Doordat het tracé dwars door het bedrijventerrein loopt, zal langs beide zijden interne ontsluitingsinfrastructuur moeten worden gerealiseerd, wat eerder nadelig is. De impact op de landbouw is groot omdat de weg dwars door de landbouwpercelen loopt, maar er blijft wel een directe relatie bestaan tussen de bedrijfszetels en de percelen ten zuiden van de weg.

Rekening houdende met de afweging op basis van verkeerskundige, ruimtelijke, milieukundige en economische aspecten blijkt tracé 2 de meest aangewezen variante.

Bovendien kan worden aangegeven dat de PROCORO bij de vorige adviseringen op het plan (n.a.v. de plenaire vergadering over het herwerkte plan en n.a.v. de behandeling van de adviezen, bezwaren en opmerkingen en de plenaire vergadering over het oorspronkelijke, door de Raad van State vernietigde, plan) het voorliggende tracé steeds heeft ondersteund.

Het laatste advies is m.a.w. niet consequent met de voorgaande adviezen.

[...]

De provincieraad is van oordeel dat het PRUP voorziet in voldoende flankerende maatregelen voor de landbouw. In de voorbereidingsfase van het plan werd een landbouwtoets uitgevoerd. De voorgestelde maatregelen uit deze landbouwtoets werden mee vertaald in het PRUP. Het gaat in het bijzonder over het verordenend vastleggen van een oversteekplaats voor niet-begeleid vee.

Wanneer gekeken wordt naar de zone waar het regionaal bedrijventerrein komt, dan verliezen vijf landbouwers minder dan 5 %, twee landbouwers verliezen tussen 10 en 20 %, één landbouwer verliest tussen 30 en 50 % en drie landbouwers verliezen meer dan 50 % van hun totale bedrijfsoppervlakte. Deze laatste drie gebruikers verliezen 80 % tot 100 % van hun totale oppervlakte. Het gaat hier echter niet over grote leefbare landbouwbedrijven. Het betreft bedrijven met een zeer kleine productieomvang die als hobby of nevenberoep uitgebaat worden. Het betreft onder andere twee gebruikers met paarden. Deze drie bedrijven liggen met hun gronden volledig binnen het niet-agrarisch gedeelte van het RUP.

In functie van de realisatie van het bedrijventerrein zullen deze gronden onteigend worden.

Het gebied ten oosten van het bedrijventerrein blijft zijn agrarische bestemming behouden met uitzondering van de zone voor infrastructuur, waarbinnen de centrale ontsluitingsas gerealiseerd wordt. Het

oppervlakteverlies in dit gebied is voor de individuele bedrijven niet zo groot.

Problematischer is dat de bedrijfskavels ten noorden van de weg worden afgesneden van de bedrijfszetels die in de P. Bontestraat gesitueerd zijn. Dit is zeker een probleem voor het melkveebedrijf waarbij de dieren vrij in en uit de stal moeten kunnen lopen naar gronden die ten noorden van de ontsluitingsweg gelegen zijn.

Om dit effect te milderen wordt de volgende maatregel voorgesteld: op de centrale ontsluitingsas wordt ter hoogte van het agrarisch gebied één oversteekplaats voorzien voor niet-begeleid vee. Deze oversteekplaats wordt verordenend in het plan vastgelegd.

De oversteekplaats wordt dusdanig ingericht dat niet-begeleid vee de weg veilig kan oversteken, bv. via veeroosters.

Verder wordt in het plan duidelijk gemaakt dat private percelen gelegen langs de nieuwe ontsluitingsweg (zowel noordelijk als zuidelijk) rechtstreeks kunnen ontsloten worden naar de ontsluitingsweg. Begeleide dieren en landbouwvoertuigen kunnen dus overal de ontsluitingsweg oversteken.

[...].”

4.16. Bij besluit van 15 oktober 2012 keurt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het PRUP goed.

Dit is het tweede bestreden besluit, dat bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad van 29 oktober 2012 wordt bekendgemaakt, en waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

“[...]

Overwegende dat de uitwerking van het plan gebeurde in een voorbereidende fase, met name het afbakeningsproces van het kleinstedelijk gebied Eeklo; dat deze visie op het afbakeningsproces werd vertaald in een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan waarvan het bedrijventerrein Balgerhoeke één van de deelplannen was; dat dit provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Eeklo werd goedgekeurd bij MB van 16 september 2009; dat hierin bij de goedkeuring geen fundamentele opmerkingen werden gemaakt met betrekking tot het bedrijventerrein Balgerhoeke; dat het deelplan echter door de Raad van State werd vernietigd omwille van het ontbreken van afdoende flankerende maatregelen in verband met de landbouwtoegankelijkheid van bepaalde percelen; dat voorliggende procedure beoogt in een herneming van planinitiatief voor het betrokken bedrijventerrein;

Overwegende dat de deputatie besloten heeft het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan van 5 maart 2012 tot en met 3 mei 2012 aan een openbaar onderzoek te onderwerpen; dat tijdens het openbaar onderzoek 3 ontvankelijke adviezen en 269 ontvankelijke bezwaren werden ingediend;

Overwegende dat de PROCORO de adviezen en bezwaren afdoende heeft behandeld; dat de PROCORO niet akkoord gaat met het voorgestelde tracé van ontsluitingsinfrastructuur voor het betrokken plangebied en bijkomende flankerende maatregelen vraagt voor de landbouw; dat de provincieraad het advies slechts ten dele heeft gevolgd en deels heeft weerlegd in het provincieraadsbesluit; dat het voorgestelde tracé van ontsluitingsinfrastructuur tot stand is gekomen na alternatievenonderzoek en rekening houdt met de streefbeeldstudie voor de N49 en de verhoogde leefbaarheid voor de kern Balgerhoeke; dat de Toelichtingsnota bij het PRUP en de provincieraadsbeslissing houdende definitieve vaststelling afdoende argumenten bevat m.b.t. het voorgestelde tracé; dat geen strijdigheden met het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen of goedgekeurde gewestelijke RUP's worden vastgesteld;

Overwegende dat het voorliggende plan werd aangevuld met flankerende maatregelen in verband met de landbouwtoegankelijkheid.
[...].”

V. Onderzoek van de vordering

5. Overeenkomstig artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissingen kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissingen een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van de middelen

1. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en van artikel 2.2.2, § 1, 2° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Zij zetten uiteen dat de in het eerste bestreden besluit voorziene ontsluiting van het bedrijventerrein te Balgerhoeke in de stedenbouwkundige

voorschriften slechts indicatief is weergegeven (art. 1.A) en het bestreden PRUP aldus geen rechtszekere oplossing voor het probleem van de ontsluiting voorziet. Ook werd opnieuw voor het zuidelijke ontsluitingstracé 2 gekozen, niettegenstaande de Procoro met negen stemmen tegen en twee stemmen voor, tegen dit tracé stemde. De keuze van dit tracé heeft een belangrijke impact op de landbouw, enerzijds, omwille van de inname van landbouwgrond en, anderzijds, omwille van het doorsnijden van landbouwgronden. Het doorsnijden van kavels is vooral problematisch voor melkveebedrijven waar het huiskavels betreft. Ingevolge deze belangrijke impact op de landbouw, is het noodzakelijk om in milderende maatregelen te voorzien en dit op planniveau. Niettegenstaande de opmerkingen in het verslag aan de provincieraad van de Procoro ter zake, werd niet voorzien in een flankerende of milderende maatregel die een bevredigende en rechtszekere regeling voor het geheel mogelijk maakt. De overheid is daarom tekort geschoten in haar zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsplicht. De enige milderende maatregel bestaat erin dat in het PRUP op verordenende wijze een oversteekplaats voor niet-begeleid vee wordt vastgesteld. Deze oversteek wordt voorzien aan het tracé 2, waarbij dit tracé gunstig is voor vrachtverkeer, minder bochtig is en waar de toegelaten snelheid 70 km/u bedraagt. Met betrekking tot deze oversteekplaats, die volgens de bestreden besluiten als een noodzakelijke voorwaarde van het PRUP moet worden beschouwd, ontbreekt elk concreet gegeven met betrekking tot hoe deze oversteekplaats kan worden verwezenlijkt en hoe de concrete inrichting daarvan zou moeten zijn. De rechtsonzekere benadering van deze milderende maatregel staat haaks op de algemene opvatting van het PRUP met betrekking tot het bedrijventerrein en de adviezen, die ertoe strekken tegemoet te komen aan het vernietigingsarrest van de Raad van State en te voorzien in voldoende rechtszekere flankerende maatregelen. Uit de bestreden besluiten en adviezen blijkt immers het belang voor de landbouw -en in het bijzonder voor het melkveebedrijf van de eerste verzoeker- om over de ontsluitingsweg de achterliggende landbouwgronden te kunnen bereiken. Het tracé 2 zorgt luidens het eerste bestreden besluit immers voor een barrière tussen de agrarische bedrijfszetels in de P. Bontestraat en de ten noorden van de weg gelegen landbouwkavels. Nopens de “ veilige ” inrichting van de oversteekplaats voor niet-begeleid vee wordt evenwel niets opgelegd. Bij wijze van voorbeeld

wordt verwezen naar de aanleg van “veeroosters”. Dit terwijl in de toelichtingsnota bij het PRUP wordt uiteengezet dat “(d)e hoofdontsluiting (...) het visitekaartje (vormt) van het terrein en (...) daarom eenvoudig en overzichtelijk (dient) te zijn”.

De verwijzing naar de aanleg van veeroosters is in casu allerminst adequaat. In de mobiliteitsbrief van de administratie Wegen en Verkeer, wordt het volgende met betrekking tot wild- of veeroosters voorzien:

- “+ Vooral aangewezen in natuurgebieden, om grazend vee in het gebied te houden.
- + Louter visuele afsluiting.
- Niet effectief om auto's te weren.
- Mogelijk discomfort/glad voor fietsers.”

In casu betreft het geen natuurgebied maar een ontsluitingsweg van een druk industriegebied, waar 70 km/u is toegelaten, en is het doel zwaar verkeer te weren. Er valt niet in te zien hoe op deze wijze een oversteekplaats voor niet-begeleid vee op veilige wijze kan worden ingericht. Het louter opleggen van een dergelijke oversteekplaats biedt geen enkele rechtszekerheid. De eerste verzoeker had in zijn bezwaarschrift reeds vragen nopens de veiligheid en de wijze van inrichting, waaromtrent niet de minste duidelijkheid werd verstrekt. Indien de eerste verwerende partij vaststelt dat het PRUP ernstige problemen doet rijzen wat betreft de impact van de bestemmingen op de landbouw, dient zij in het PRUP zelf de nodige voorschriften op te nemen om deze impact binnen aanvaardbare grenzen te houden, wat in casu niet is geschied.

6.2. De eerste verwerende partij repliceert in haar nota dat de dieren, volgens de bepalingen van het bestreden PRUP, van de stal in en uit naar de gronden ten noorden van de ontsluitingsweg moeten kunnen lopen. Zij verwijst daarvoor naar de artikelen 4 en 11 van de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtende kolom bij deze bepalingen. Indien de stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg niet in een oversteekplaats voorziet die aan die voorwaarde voldoet, is de vergunning onwettig. De voorschriften bieden volgens haar dan ook een voldoende garantie dat er een doorgang voor de dieren komt. Dat de concrete inrichting niet op planniveau wordt vastgelegd en de ligging van de oversteekplaats indicatief is, doet geen afbreuk aan het

rechtszekere karakter van de maatregel. Dit laatste laat net toe om op het niveau van de vergunning de meest ideale plaats te zoeken, wat gebruikelijk is. De verzoekende partijen stellen zich voorts enkel vragen bij de uitvoerbaarheid van de opgelegde maatregel, maar stellen helemaal niet dat een oversteekplaats de impact van de ontsluitingsweg op de landbouw niet binnen aanvaardbare grenzen zou houden. Wat betreft de uitvoerbaarheid van de opgelegde maatregel, dient opgemerkt dat er verschillende mogelijkheden denkbaar zijn: niet alleen veeroosters, maar ook een ondertunneling is mogelijk. Plaatselijk kunnen ook de nodige maatregelen worden genomen om de snelheid van het verkeer te temperen.

6.3. De tweede verwerende partij repliceert in haar nota dat de verzoekende partijen op geen enkele wijze aantonen waarom het gestelde in de bestreden besluiten geen concrete motivering zou inhouden over het tracé. Voorts legt het grafische plan de zone voor infrastructuur duidelijk vast. Gelet hierop en het gestelde in de stedenbouwkundige voorschriften ligt de locatie van de ontsluitingsweg vast. Dit aspect schendt de rechtszekerheid niet.

In zoverre het middel de oversteekplaats voor niet-begeleid vee betreft, kan volgens de tweede verwerende partij enkel de eerste verzoeker een belang aanvoeren. Zij verwijst naar het gestelde in de toelichtingsnota (pg. 3, 49 en 53), artikel 4, vierde lid en artikel 11 van de stedenbouwkundige voorschriften, alsook naar de overweging in het tweede bestreden besluit “dat het voorliggende plan werd aangevuld met flankerende maatregelen in verband met de landbouwtoegankelijkheid”, waaruit blijkt dat met het belang van de landbouw rekening werd gehouden, in het bijzonder wat betreft de mogelijkheid van het melkveebedrijf van de eerste verzoeker om over de ontsluitingsweg de achterliggende gronden te bereiken. Waar uit het dossier bleek dat milderende en flankerende maatregelen nodig zijn om hinder binnen aanvaardbare grenzen te houden, werden deze in het PRUP zelf voorzien. Volgens de bepalingen van het PRUP moeten de dieren vrij in en uit van de stal naar de gronden ten noorden van de ontsluitingsweg kunnen lopen. Indien de stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg niet voorziet in een oversteekplaats die aan die voorwaarde voldoet, is de vergunning strijdig met het PRUP. De concrete “veilige” inrichting

van een oversteekplaats is bij uitstek door de vergunningverlenende overheid te bepalen. Het feit dat de ligging van de oversteekplaats indicatief is aangeduid op het plan, doet geen afbreuk aan het rechtszekere karakter van de maatregel. Artikel 11 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt: “Deze oversteekplaats is gelegen ter hoogte van een veebedrijf waarbij de dieren vrij in en uit de stal moeten kunnen lopen naar gronden die ten noorden van de ontsluitingsweg gelegen zijn”. Het staat dan ook vast dat de oversteekplaats de dieren van het bedrijf van de eerste verzoeker moet toelaten om zonder begeleiding naar de weiden ten noorden van de ontsluitingsweg over te steken. Op planniveau volstaat dit om een oplossing te bieden voor het probleem van het doorsnijden van de landbouwgronden van de eerste verzoeker. De kritiek van de verzoekende partijen op de aanleg van veeroosters -die slechts als voorbeeld zijn genomen- als inrichting van de oversteekplaats, zal bij de vergunningverlenende overheid moeten worden aangevoerd. Uit de verordenende voorschriften blijkt hoe aan de vastgestelde impact op het bedrijf van de eerste verzoeker wordt tegemoet gekomen. Dit is binnen het kader van het PRUP voldoende rechtszeker en zorgvuldig gebeurd. De verzoekende partijen betwisten de flankerende maatregel op zich niet.

6.4. De tussenkomende partijen stellen in hun verzoekschrift tot tussenkomst dat de verzoekende partijen niet kunnen betwisten dat er rechtszekerheid bestaat over de ontsluitingsweg en de oversteekplaats. Wat de ontsluitingsweg betreft, wijzen zij erop dat het grafische plan de infrastructuur vastlegt en verwijzen zij naar de relevante stedenbouwkundige voorschriften. Het tracé voor de ontsluitingsweg ligt vast en is aangeduid op het grafische plan van het bestreden PRUP. De voorschriften en locatie bieden een voldoende garantie. Wat de oversteekplaats betreft, stellen de tussenkomende partijen dat het voldoende is dat er op planniveau een oplossing wordt aangeboden voor de problemen en dat verschillende uitwerkingen open worden gelaten bij de concrete aanvragen. De vergunningverlenende overheden bieden voldoende controle en waarborgen om na te gaan of de aanvragen voldoen aan het PRUP. Bij het aanleggen van de oversteekplaats zal rekening worden gehouden met de geldende exploitatietoestand van het landbouwbedrijf.

Beoordeling

6.5. Met de tweede verwerende partij moet op het eerste gezicht worden aangenomen dat alleen de eerste verzoeker belang heeft bij het middel in zoverre daarin kritiek wordt geuit op de in het PRUP louter ten aanzien van zijn veebedrijf voorziene oversteekplaats voor niet-begeleid vee. De door de eerstgenoemde partij ten aanzien van de tweede en de derde verzoeker opgeworpen exceptie is op het eerste gezicht gegrond.

6.6. Zoals gesteld in 's Raads arrest nr. 211.217 van 14 februari 2011, dient de provincieraad, indien hij vaststelt dat een PRUP een belangrijke impact heeft op de landbouw omwille van de inname en het doorsnijden van landbouwgronden en dat het noodzakelijk is om een project uit te werken dat voorziet in milderende maatregelen, in het betrokken plan zelf de nodige voorschriften op te nemen om deze impact binnen aanvaardbare grenzen te houden. Het staat aan de bevoegde minister om zich ervan te vergewissen of het aan hem ter goedkeuring voorgelegde plan aan die vereiste voldoet. De genoemde overheden komen aan de op hen rustende zorgvuldigheidsplicht tekort indien zij enerzijds wel vaststellen dat er een belangrijke impact is op de landbouw en dat het doorsnijden van kavels vooral problematisch is voor melkveebedrijven wanneer het gaat om huiskavels, doch anderzijds het plan wel definitief aannemen, respectievelijk goedkeuren, zonder dat in het plan zelf op een rechtszekere manier de nodig geachte flankerende en milderende maatregelen worden voorzien of concreet in het vooruitzicht worden gesteld.

6.7. Artikel 4, vierde lid van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP bepaalt onder meer wat volgt:

“Ter hoogte van het bouwvrij agrarisch gebied wordt een oversteekplaats gerealiseerd voor niet-begeleid vee [...]”

Artikel 11 van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP bepaalt onder meer wat volgt:

“Op het verordenend grafisch plan wordt indicatief een oversteekplaats voor niet-begeleid vee aangeduid.

Deze oversteekplaats is gelegen ter hoogte van een veebedrijf waarbij de dieren vrij in en uit de stal moeten kunnen lopen naar gronden die ten noorden van de ontsluitingsweg gelegen zijn. [...].”

In het eerste bestreden besluit wordt onder meer gesteld wat volgt:

“[...]

Het gebied ten oosten van het bedrijventerrein blijft zijn agrarische bestemming behouden met uitzondering van de zone voor infrastructuur, waarbinnen de centrale ontsluitingsas gerealiseerd wordt. Het oppervlakteverlies in dit gebied is voor de individuele bedrijven niet zo groot. Problematischer is dat de bedrijfskavels ten noorden van de weg worden afgesneden van de bedrijfszetels die in de P. Bontestraat gesitueerd zijn. Dit is zeker een probleem voor het melkveebedrijf waarbij de dieren vrij in en uit de stal moeten kunnen lopen naar gronden die ten noorden van de ontsluitingsweg gelegen zijn.

Om dit effect te milderen wordt de volgende maatregel voorgesteld: op de centrale ontsluitingsas wordt ter hoogte van het agrarisch gebied één oversteekplaats voorzien voor niet-begeleid vee. Deze oversteekplaats wordt verordenend in het plan vastgelegd. De oversteekplaats wordt dusdanig ingericht dat niet-begeleid vee de weg veilig kan oversteken, bv. via veeroosters. [...].”

In het tweede bestreden besluit wordt onder meer overwogen “dat het voorliggende plan werd aangevuld met flankerende maatregelen in verband met de landbouwtoegankelijkheid”.

6.8. Op het eerste gezicht kan worden aangenomen dat de in het bestreden PRUP indicatief aangewezen oversteekplaats voor niet-begeleid vee het veebedrijf van de eerste verzoeker betreft. Evenwel moet worden vastgesteld dat het bestreden PRUP geen afdoende concrete en realiseerbare maatregel voor deze oversteekplaats voorziet of in het vooruitzicht stelt. Meer nog, op het eerste gezicht blijkt uit de stukken van het dossier niet dat de verwerende partijen de nodige aandacht hebben besteed aan de vraag of een oversteekplaats op de aangegeven locatie wel realiseerbaar is. De omstandigheid dat in het eerste bestreden besluit, weze het bij wijze van voorbeeld, wordt overwogen om een “veilige” oversteekplaats voor niet-begeleid vee over de drukke verkeersweg, die moet dienen ter ontsluiting van het bedrijventerrein Balgerhoeke en de kern van

Sint-Laureins, “via veeroosters” te realiseren, een maatregel waarvan de Raad van State zich vooralsnog niet de minste werkbare voorstelling kan maken, lijkt eerder het tegendeel aan te tonen. Het betoog van de tweede verwerende partij dat de kritiek van de verzoekende partijen op de aanleg van veeroosters bij de vergunningverlenende overheid zal moeten worden aangevoerd, komt in het licht hiervan niet ernstig over. Gelet op het voormelde kan het betoog van de eerste verwerende partij dat het feit “dat de concrete inrichting niet op planniveau vastgelegd wordt”, “geen afbreuk (doet) aan het rechtszekere karakter van de maatregel” en het betoog van de tweede verwerende partij dat de kwestieuze maatregel “(o)p planniveau volstaat (...) om een oplossing te bieden voor het probleem van (het) doorsnijden van de landbouwgronden van (de eerste) verzoeker”, op het eerste gezicht niet worden bijgetreden.

6.9. Gelet op wat voorafgaat, wordt op het eerste gezicht niet op een voldoende rechtszekere manier een oplossing geboden voor het ook door de plannende overheid erkende probleem dat de ontsluiting van het bedrijventerrein vormt voor het betrokken landbouwbedrijf van de eerste verzoeker. De omstandigheid dat de vergunningverlenende overheid geen stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de ontsluitingsweg zal mogen verlenen indien niet in de in het bestreden PRUP vooropgestelde oversteekplaats wordt voorzien, doet hieraan geen afbreuk.

Het middel is in de aangegeven mate ernstig.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

7.1. Met betrekking tot het moeilijk te herstellen ernstig nadeel stelt de eerste verzoeker onder meer dat het geen betoog behoeft dat de oversteekplaats, waarvan in het geheel niet duidelijk is of en hoe deze ooit op een adequate en rechtszekere wijze zal worden ingericht, zodat het melkvee te allen tijde toegang kan nemen vanuit de achterliggende grasweiden naar de stal en omgekeerd (met het oog op eten en melken), een moeilijk te herstellen ernstig

nadeel uitmaakt, nu de normale bedrijfsvoering van het melkveebedrijf onmogelijk zal zijn. Hij wijst er in dit verband op dat van de kwestieuze verkeersinfrastructuur op intensieve wijze gebruik zou worden gemaakt door zwaar vervoer, mede gelet op de specifieke bestemming van het gebied als gemengd regionaal bedrijventerrein.

7.2. De eerste verwerende partij repliceert in haar nota dat indien de stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg niet voorziet in een oversteekplaats die aan de vooropgestelde voorwaarde voldoet, zij strijdig is met het bestreden PRUP en het door de eerste verzoeker gevreesde nadeel in dit geval zal voortvloeien uit de onwettigheid van de vergunning en niet uit het PRUP. Indien de oversteekplaats niet realiseerbaar is, zal voorts ook geen vergunning voor de ontsluitingsweg kunnen worden afgeleverd.

7.3. De tweede verwerende partij stelt dat in het huidig bestreden PRUP flankerende maatregelen worden vooropgesteld en dat een verwijzing naar het schorsingsarrest van de Raad van State nr. 202.851 daarom relevantie mist. Verder verwijst deze partij naar artikel 4 en 11 van de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichting hierbij en stelt zij dat de stedenbouwkundige vergunning voor de ontsluitingsweg aan de in het PRUP gestelde voorwaarde zal moeten voldoen.

7.4. De tussenkommende partijen stellen in hun verzoekschrift tot tussenkomst dat in het PRUP alle zogenaamde gevolgen door de opgelegde bijkomende en milderende maatregelen worden opgevangen. Door de verzoekende partijen wordt niet ingegaan op de inhoud van de mogelijks op te leggen voorwaarden en maatregelen en de gevolgen.

Beoordeling

7.5. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de landbouwpercelen van de eerste verzoeker, die een melkveebedrijf exploiteert, door de ontsluitingsweg worden doorsneden, derwijze dat de bedrijfsgebouwen en stallen

aan een andere kant van de ontsluitingsweg komen te liggen dan de meer noordelijk gelegen gronden waarop de runderen grazen.

Bij de beoordeling van het eerste middel bleek reeds dat in het PRUP niet op een rechtszekere manier een oplossing wordt geboden voor het ook door de plannende overheid erkende probleem dat de ontsluiting van het bedrijventerrein vormt voor het betrokken landbouwbedrijf van de eerste verzoeker. Het bestreden PRUP stelt zodoende de aanleg van die ontsluitingsweg in het vooruitzicht, zonder dat duidelijk is of de in het PRUP vooropgestelde maatregel van de oversteekplaats het vastgestelde nadeel voor de eerste verzoeker ook op voldoende wijze zal kunnen wegnemen. Gelet hierop dient in hoofde van de eerste verzoeker het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel te worden aangenomen, nu de gevolgen voor de normale bedrijfsvoering van het melkveebedrijf zeer ingrijpend kunnen zijn. Gelet op de door het bestreden PRUP veroorzaakte onzekerheid wat de kwestieuze oversteekplaats betreft, dient het door de eerste verzoeker aangevoerde nadeel ook als voldoende rechtstreeks te worden beoordeeld, niettegenstaande de voor de aanleg van de ontsluitingsweg en bijhorende oversteekplaats vereiste stedenbouwkundige vergunning.

Er ligt bijgevolg een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van de eerste verzoeker voor.

Er is voldaan aan de door artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten te bevelen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de stad EEKLO en de dienstverlenende vereniging VENECO tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

a. het besluit van 5 september 2012 van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal

ruimtelijk uitvoeringsplan “Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke” te Eeklo,

en

b. het besluit van 15 oktober 2012 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende de goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Regionaal bedrijventerrein Balgerhoeke” te Eeklo van de provincie Oost-Vlaanderen, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 oktober 2012.

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het tweede geschorste besluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig mei 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,

Jan Clement,

Stephan De Taeye,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,

kamervoorzitter,

staatsraad,

staatsraad,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust