

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.449 van 12 november 2013
in de zaak A. 209.057/X-15.472.**

In zake :

1. Bernard DECORTE
 2. Filippe VERFAILLIE
 3. Nancy MATTHEWS
 4. Rik VANDAMME
- bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marleen Ryelandt
kantoor houdend te 8000 Brugge
Oostendsesteenweg 267
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pascal Louage
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de STAD MENEN
 2. de STAD WERVIK
- bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart De Becker
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Loofstraat 39
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 3 juni 2013, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van :
 - a. het besluit van 22 november 2012 van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening kleinstedelijk gebied Menen (Menen, Wervik)”,
 - b. het besluit van 19 maart 2013 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende de goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening kleinstedelijk gebied Menen” te Menen en Wervik van de provincie West-Vlaanderen, “[m]eer bepaald telkens wat het deelRUP Menen-West betreft”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een nota ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 13 september 2013.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marleen Ryelandt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Pascal Louage, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Inneke Bockstaele, die *loco* advocaat Paul Aerts verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. Tussenkomen

3. Met op 2 juli 2013 en 3 juli 2013 ter post aangetekende verzoekschriften vragen de stad Menen en de stad Wervik om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om deze verzoeken in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4.1. Het bestreden provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening kleinstedelijk gebied Menen” te Menen en Wervik (hierna: het PRUP) beoogt de afbakening van het kleinstedelijk gebied Menen, op het grondgebied van de steden Menen en Wervik. Naast de afbakeningslijn van het kleinstedelijk gebied, omvat het PRUP ook deelplannen voor een nieuwe kantorenzone “Menen-Oost” en voor een regionaal bedrijventerrein “Menen-West”, dat gelegen is tussen de gewestwegen N8 (segment Kortrijk-Ieper), N58 (die komt van de op- en afrit op de autoweg A19 en verder richting Frankrijk loopt) en N338 (“Ringlaan”), de Hogeweg (belangrijke invalsweg naar Menen) en de buitenwijken en het stadscentrum van Menen.

4.2. De verzoekende partijen wonen in de nabijheid van het beheersingsgebied van het voormelde deelplan “Menen-West”.

4.3. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij het koninklijk besluit van 14 augustus 1979 vastgestelde gewestplan Ieper-Poperinge zijn de terreinen van het kwestieuze deelplan ingekleurd als agrarisch gebied en gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, en voor een klein gedeelte als woongebied met landelijk karakter. Tevens overlapt dit deelplan met het BPA nr. 10 “uitbreiding Keizer Karelstraat” van de stad Menen, dat werd goedgekeurd bij ministerieel besluit van 25 september 1992.

4.4. Met het deelplan “Menen-West” wordt beoogd om ter plaatse een zone voor regionale (en voor een stuk ook lokale) bedrijven te creëren, en om in detail ook de inrichting en de omgeving van deze nieuwe zone te reglementeren.

4.5. Voor het betreffende deelplan wordt een plan-MER opgemaakt. In een eerste onderzoeksfase wordt een screening uitgevoerd, waarbij veertien verschillende locatiealternatieven (“zoekzones”) op het grondgebied van Menen en Wervik worden bekeken. Deze screeningsnota zal later als bijlage 5.1 bij het plan-MER gevoegd worden. In het plan-MER zelf wordt enkel nog het locatiealternatief weerhouden dat een combinatie vormt van de alternatieven Menen 4 (“Menen-West”) en Wervik 3 (“Oksel N58/N8”).

4.6. Op 20 december 2010 keurt de dienst Mer het plan-MER goed.

4.7. Op 25 januari 2012 vindt de plenaire vergadering over het voorontwerp van PRUP plaats.

4.8. Bij besluit van 26 april 2012 stelt de provincieraad van West-Vlaanderen het ontwerp-PRUP voorlopig vast.

4.9. Gedurende het openbaar onderzoek over het ontwerp worden in totaal 403 bezwaarschriften ingediend.

4.10. De Procoro van de provincie West-Vlaanderen verleent op 4 oktober 2012 advies en bespreekt daarin de ingediende bezwaren en verleende adviezen.

4.11. Bij het eerste bestreden besluit van 22 november 2012 stelt de provincieraad van West-Vlaanderen het PRUP definitief vast.

4.12. Bij het tweede bestreden besluit van 19 maart 2013 keurt de bevoegde Vlaamse minister het PRUP goed.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

5. De tussenkomende partijen betwisten in hun verzoekschriften tot tussenkomst het belang van de verzoekende partijen bij hun vordering.

Hierna zal blijken dat in ieder geval eerste verzoeker, wiens belang door de tussenkomende partijen betwist wordt in dezelfde termen als aangevoerd bij de weerlegging van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ingevolge de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten dreigt te ondergaan, zodat minstens in hoofde van deze partij de exceptie moet worden verworpen.

VI. Onderzoek van de vordering

6. 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 beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van de middelen

1. Eerste middel

Standpunt van de partijen

7.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van artikel 4.1.4, § 1, artikel 4.1.7, artikel 4.2.7, §§ 1 en 2, artikel 4.2.5, § 1 en artikel 4.2.8, §§ 1 en 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van de formele- en materiële motiveringsplicht, van artikel 7 van het “planMer besluit”, van de artikelen 3 tot en met 15 van het besluit van 12 oktober 2007 van de Vlaamse regering ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’ en de artikelen 3 tot en met 10, van het besluit van 18 april 2008 van de Vlaamse regering ‘betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan’, alsook van het redelijkheidsbeginsel.

Zij zetten onder meer uiteen dat het PRUP gesteund is op een plan-MER dat niet aan de wettelijke bepalingen en vereisten van het DABM voldoet, dat niet duidelijk is welke criteria de doorslag hebben gegeven bij de uiteindelijke keuze voor het gebied Menen-West, dat die keuze kennelijk vooral werd ingegeven door “het ruimtelijk/juridisch kader” en dat het opstellen van het screeningsrapport en het onderzoek van de locatie-alternatieven kennelijk “pour besoin de cause” zijn gebeurd.

7.2. De eerste verwerende partij repliceert in haar nota dat de verzoekende partijen eigenlijk kritiek leveren op de intrinsieke degelijkheid van het plan-MER, dat het bij het MER gevoegde screeningsdocument voldoende onderzoek bevat naar de behoefte aan bedrijventerreinen en de locatie-alternatieven, dat in deze nota zowel ruimtelijk-juridische als milieuoverwegingen worden meegenomen, dat de dienst Mer het rapport heeft goedgekeurd en dat de toelichtingsnota bij het PRUP nog verdere uitleg verstrekt.

7.3. De tweede verwerende partij voegt daar in haar nota aan toe dat de kritiek van de verzoekende partijen eerder gericht blijkt te zijn tegen andere besluitvormingsprocessen waarin reeds de nood aan een bedrijventerrein werd vastgesteld, dat de verschillende locaties werden onderzocht en afgewogen door de dienst ruimtelijke planning van de provincie en de VLM (landbouwgevoeligheid) en middels een milieutoets, en dat “[a]angezien voorafgaand aan het Plan-MER Menen-West een volledige screening van 14 zoeklocaties of locatiealternatieven in Menen en Wervik werd doorgevoerd, [...] in het Plan-MER niet opnieuw andere plangebieden dan de locatie Menen-West [dienden] onderzocht te worden”.

7.4. De tussenkommende partijen stellen in hun verzoekschriften tot tussenkomst nog dat een aantal onderdelen van het middel onontvankelijk zijn omdat voor een aantal aangehaalde bepalingen niet wordt uitgelegd waarom deze geschonden zouden zijn, dat in het plan-MER “inderdaad geen andere plangebieden dan de locatie Menen West [werden] onderzocht” maar dat dit gebeurde in de screeningsnota “[v]oorafgaand aan de mer-procedure”, dat deze screeningsnota integraal werd gevoegd bij het latere plan-MER en dat ook in de toelichtende nota bij het PRUP het locatieonderzoek uitgebreid wordt belicht.

Beoordeling

7.5. Artikel 4.1.7 DABM bepaalt :

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

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

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

De parlementaire voorbereiding 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’ stelt dat deze bepaling een motiveringsplicht inhoudt die “bedoeld [is] om te verzekeren dat de informatie die door het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt aangereikt daadwerkelijk wordt gebruikt bij het nemen van de beslissing omtrent de voorgenomen actie. Daarnaast is zij ook het sluitstuk van de inspraakregeling m.b.t. de actie die mede op grond van het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt gevoerd. De motiveringsplicht en de inspraak zijn hefboomen om het milieubelang een volwaardige plaats te verschaffen bij de besluitvorming” (Memorie van Toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 1312/1, 78).

De voormelde bepaling van het DABM sluit aan bij artikel 4.1.4, § 1, DABM, dat bepaalt :

“De milieueffect[...]rapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken [...] aan het milieubelang en [...] de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.”

Luidens § 2 van het voormelde artikel heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, als essentiële kenmerken onder meer:

“1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren; [...]”

7.6. De bevoegde overheid beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van het plan, doch moet wel ingevolge artikel 4.1.7 DABM rekening houden met de in het MER gedetecteerde en

onderzochte milieubelangen, en haar beslissing onder meer motiveren in het licht van die milieubeoordeling.

Artikel 4.1.7 DABM bevat, enerzijds, een materiële motiveringsplicht, neergelegd in het eerste lid, met name de plicht om “rekening [te houden] met het goedgekeurde rapport [...] en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht”, en, anderzijds, de in het tweede lid bedoelde formelemotiveringsverplichting. De overheid motiveert luidens het tweede lid van het voormelde artikel elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op onder meer het volgende punt:

“1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft.”

7.7. Overeenkomstig artikel 4.2.8, §1, tweede lid, 5°, f) en h), DABM dienen alle “redelijke alternatieven” opgenomen te worden in de kennisgeving waarmee de opmaak van het plan-MER start.

In het document “Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s” van het DG Milieu van de Europese Commissie wordt hieromtrent onder meer gesteld :

“5.13. De richtlijn zegt niet wat wordt bedoeld met een ‘redelijk alternatief’ voor een plan of programma. Wanneer een beslissing wordt genomen over mogelijke redelijke alternatieven moet allereerst worden gekeken naar de doelstellingen en de geografische reikwijdte van het plan of programma.”

De memorie van toelichting bij het decreet van 27 april 2007 ‘houdende wijziging van titel IV [DABM] en van artikel 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ vermeldt in die zin dat “het be[g]rip redelijk overeenkomstig de richtlijn getoetst wordt aan ‘rekening houdend met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma’” (Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-2007, nr. 1081/1, 29).

7.8. Luidens punt 5.12 van de voormelde “Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s”, gelden voor de beschrijving en beoordeling van de geselecteerde redelijke alternatieven “dezelfde vereisten als voor het plan of programma”, moet het onderzoek “op een vergelijkbare wijze” gebeuren, zijn de voorschriften betreffende de inhoud en de mate van gedetailleerdheid van het rapport “ook op de beoordeling van alternatieven van toepassing”, en is het “van essentieel belang dat de instantie [...] die verantwoordelijk is voor het vaststellen c.q. aannemen van het plan of programma alsook de geraadpleegde instanties en het geraadpleegde publiek, een accuraat beeld wordt gegeven van de redelijke alternatieven die er zijn en wordt uitgelegd waarom die niet als de beste optie worden gezien”.

7.9. Uit wat voorafgaat, volgt *prima facie* dat de finale beleidskeuze voor één van de te onderzoeken redelijke alternatieven een volwaardige vergelijking veronderstelt van die alternatieven, wat hun onderscheiden gevolgen voor mens en milieu betreft.

7.10. Te dezen vermeldt de toelichtingsnota bij het PRUP dat een “locatieonderzoek” door de dienst Ruimtelijke Planning van de provincie werd “afgerond op 1 juli 2004” en dat dit onderzoek “uit[wees] dat de locatie Menen-West (ook Europoort genoemd) als de meest gunstige locatie wordt beschouwd voor de ontwikkeling van bijkomende regionale bedrijvigheid te Menen”. Aldus lijkt, op het eerste gezicht, voorafgaand aan de milieueffectrapportageprocedure, de keuze te zijn gemaakt om één enkele locatie voor het regionaal bedrijventerrein op volwaardige wijze te onderzoeken, te weten het gebied “Menen-West”. Voorafgaand aan het plan-MER werd een “screening” uitgevoerd, waarbij veertien alternatieve locaties (“zoekzones”) werden geselecteerd, en ter gelegenheid waarvan werd benadrukt dat het eruit resulterende document niet meer dan een “globale toetsing” bevat met “het karakter van een screening, niet van een doorgedreven effectbeschrijving en effectbeoordeling zoals bij MER’s het geval is”, en verder nog wordt meegedeeld dat een “meer diepgaande milieubeoordeling van het voorkeursalternatief is

opgenomen in het eigenlijke planMER”. Deze “screeningsnota” wordt later als bijlage bij het plan-MER gevoegd. De resultaten van de “screening” worden in het plan-MER dan als volgt geduid :

“Uit een afweging (vergelijkende screening) van deze locaties vanuit milieuoogpunt bleek dat drie zoekzones in Wervik en twee zoekzones in Menen het beste scoorden. Vanuit ruimtelijk oogpunt kwamen verder locatie 3 van Wervik in combinatie met locatie 4 van Menen het beste in aanmerking voor de inplanting van een nieuw regionaal bedrijventerrein te Menen en Wervik.”

7.11. Gelet op het voorgaande, blijkt de vereiste volwaardige vergelijking van redelijke alternatieven *prima facie* niet te zijn geschied en is de bestreden besluitvorming op het eerste gezicht gevitieerd door een onwettig plan-MER.

Het middel is in de aangegeven mate ernstig.

2. Derde middel

Standpunt van de partijen

8.1. De verzoekende partijen roepen in een derde middel de schending in van het rechtszekerheidsbeginsel, van het voormalig artikel 38, § 1, 2°, van het decreet van 18 mei 1999 ‘houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’, thans artikel 2.2.2, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van artikel 2.2.3, § 1, derde lid, VCRO en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betogen onder meer dat de stedenbouwkundige voorschriften inzake de ontsluiting van het regionaal bedrijventerrein onduidelijk en onvolledig zijn en op een niet rechtszekere wijze zijn vastgesteld en geformuleerd. De in het plan-MER en het PRUP zelf noodzakelijk geachte infrastructurele maatregelen zijn volgens de verzoekende partijen “qua uitvoering totaal onzeker”.

8.2. De eerste verwerende partij repliceert in haar nota onder meer dat het PRUP getuigt van een toegestane mate van flexibiliteit in de voorschriften, dat de noodzakelijke infrastructurele aanpassingen als “ruimtelijke principes” zijn opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften, dat die voorschriften gebaseerd zijn op scenario’s omtrent de ontsluiting en de verkeersafwikkeling die in het plan-MER zijn uitgetekend, dat de koppeling van de komst van individuele bedrijven in het gebied met de nog te verrichten infrastructuurwerken in de stedenbouwkundige voorschriften werd ingeschreven als milderende maatregel, en dat de uitvoering van de infrastructurele ingrepen het voorwerp uitmaakt van een “afsprakennota”.

8.3. Ook de tweede verwerende partij verwijst in haar nota naar de vermelde “afsprakennota” (tussen de provincie, AWW en WVI) met betrekking tot de te nemen infrastructurele maatregelen en citeert uit de toelichtingsnota bij het PRUP, waarin duidelijk is aangegeven wat onder deze laatste maatregelen moet worden verstaan.

8.4. De tussenkommende partijen wijzen in hun verzoekschrift tot tussenkomst vooral op de link tussen het plan-MER en de stedenbouwkundige voorschriften betreffende de ontsluiting van het gebied, die volgens deze partij ter zake rechtszekere garanties bieden.

Beoordeling

8.5. Luidens artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2°, VCRO bevat een RUP “de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer”. Overeenkomstig het laatste lid van § 1 van deze bepaling hebben de stedenbouwkundige voorschriften, samen met het grafisch plan waarop ze betrekking hebben, verordenende kracht.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die

handeling wordt verricht. Dit impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften, zoals deze voorzien in een PRUP, voldoende duidelijk moeten worden geformuleerd. Het beginsel van de rechtszekerheid verhindert evenwel niet dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen de grenzen gesteld door het bevoegdheidsniveau waarop zij moeten worden vastgesteld, een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten zorgvuldig moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

De aangehaalde bepalingen en beginselen impliceren niet dat de overheid die een ruimtelijk uitvoeringsplan uitvaardigt alle aspecten van de betrokken regeling precies en gedetailleerd moet vaststellen. De plannende overheid mag in bepaalde omstandigheden en voor bepaalde aspecten van de stedenbouwkundige voorschriften een ruime beoordelingsruimte laten aan de vergunningverlenende overheid. Deze mogelijkheid veronderstelt dan wel dat voldoende controlemaatregelen en procedurele waarborgen worden geboden, onder meer door het openbaar onderzoek dat voorafgaat aan de vaststelling van een plan en door een adequate rechtsbescherming die wordt geboden tegen zowel de bepalingen van een plan als tegen de vergunningsbeslissingen die op een plan zijn gebaseerd. Dergelijke stedenbouwkundige voorschriften mogen niet tot gevolg hebben dat de rechtzoekende in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet in redelijke mate kan voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften.

8.6. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat in het plan-MER een aantal conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd ter zake de externe ontsluiting van het geplande regionale bedrijventerrein. Vooreerst blijkt daaruit de bevinding dat in de huidige situatie de verkeersleefbaarheidsgrens op de

gewestweg N8 reeds is overschreden en dat ook de capaciteitsgrens op de rotonde N58/N8 is bereikt. Vanuit deze vaststelling wordt in het plan-MER onderzocht wat nodig zou zijn in een scenario waarbij de geplande bedrijvenzone deels (voor 25,96 ha) invulling zou krijgen. Wordt een rotonde met twee rijstroken aangelegd en worden op de aanvoertakken van de N58 naar de rotonde ook twee rijstroken en “bypassen” aangelegd voor alle rechtsafbewegingen (behalve vanaf de N58 uit Wervik naar de N8 richting Menen), dan zouden deze ingrepen “net voldoende capaciteit” voor een dergelijke gedeeltelijke invulling opleveren. Daaraan wordt nog toegevoegd dat ook specifieke maatregelen moeten getroffen worden om de verkeersintensiteit op de N8 aan te pakken, “en zo de N8 toch nog ietwat verkeersleefbaar te houden”. Indien de volledige bedrijvenzone zou worden ontwikkeld, zouden volgens het plan-MER “heel wat maatregelen noodzakelijk zijn”, en zouden naast en bovenop de genoemde ingrepen van het beperktere scenario nog een hele reeks in het plan-MER opgesomde verkeers- en infrastructurele ingrepen nodig zijn om de verkeersleefbaarheid te verzekeren.

8.7. De voormelde conclusies uit het plan-MER worden in de stedenbouwkundige voorschriften voor de zones voor regionale bedrijven (artikel 1) en voor lokale bedrijven (artikel 2) van het PRUP doorvertaald, waarbij bepaald wordt dat aldaar stedenbouwkundige vergunningen voor individuele bedrijven pas kunnen afgeleverd worden “nadat de rotonde N58-N8 aangepast is” en dit slechts voor een bedrijvenzone met een gezamenlijke netto perceelsoppervlakte van maximaal 26 hectare, en dat stedenbouwkundige vergunningen voor de volledige bedrijvenzone pas kunnen verleend worden “nadat de rotondes N58-N8 én N58-N338 aangepast zijn”. Wat die “aanpassingen” precies inhouden, wordt verder uitgelegd in de “richtinggevende” toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften, waarin gespecificeerd wordt wat er “in principe” moet gebeuren om te voldoen aan het voorschrift en waarin gesteld wordt dat zodoende uitvoering wordt gegeven aan het plan-MER.

8.8. Met de verzoekende partijen moet op het eerste gezicht worden aangenomen dat de resultaten van het plan-MER, wat betreft de ontsluiting van de nieuwe bedrijvenzone en de verkeersleefbaarheid, op een onvoldoende

rechtszekere en zorgvuldige wijze naar het PRUP werden doorvertaald. Zo wijzen de verzoekende partijen er op het eerste gezicht terecht op dat in de omzettingstabel van de in het MER voorgestelde milderende maatregelen, die is opgenomen in de toelichtingsnota bij het PRUP, bij “infrastructurele maatregelen” staat vermeld dat deze “op dit ogenblik niet opgenomen [zijn] in het programma van AWW” en “[o]ok niet in de streefbeeldstudie N58”. Van de in het plan-MER als noodzakelijk gekwalificeerde ingrepen voor de N8 zelf, teneinde deze “toch nog ietwat verkeersleefbaar te houden”, is *prima facie* noch in de stedenbouwkundige voorschriften, noch in de toelichting bij het PRUP, enig spoor terug te vinden. De door de eerste verwerende partij ter zitting bijgebrachte brief van 12 september 2013 van de bevoegde Vlaamse minister met bijlagen, waaruit blijkt dat reeds vergaderingen in verband met de realisatie van noodzakelijke infrastructuurwerken hebben plaats gevonden, lijkt dat niet te kunnen verhelpen en doet aan het voormelde geen afbreuk.

8.9. Daarenboven lijkt *prima facie* te moeten worden vastgesteld dat de in de stedenbouwkundige voorschriften voorziene mogelijkheid tot een gefaseerde ontwikkeling van de kwestieuze bedrijvenzone, zonder op het eerste gezicht een afdoende waarborg voor de wijze van fasering, het bestreden PRUP evenzeer vitieert.

Het middel is in de aangegeven mate ernstig.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

9.1. De verzoekende partijen voeren als moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan dat zij allen hun woning hebben in de nabijheid van het plangebied Menen-West, en dat de woningen van derde verzoekster en vierde verzoeker in overstromingsgevoelig gebied zijn gelegen, alwaar er reeds een wateroverlastproblematiek is. Zij betogen hinder te zullen ondervinden door lawaai, geur en fijn stof als gevolg van de bijkomende industrie en het verkeer.

Voor wat de achteruitgang van de luchtkwaliteit betreft, voeren zij aan dat er in de niet-technische samenvatting van het plan-MER wordt op gewezen dat er zich in de streek van Menen reeds een probleem met betrekking tot de parameter fijn stof voordoet. Wat dioxines betreft, is er nog steeds een verontreiniging aanwezig. Dit blijkt ook uit de Biomonitoringsstudie voor de streek en de resultaten ervan. Als gevolg van “VOS”, is er ook een geurproblematiek aanwezig. Dit is het gevolg van verkeer en vervoer. In de huidige situatie is er reeds een geurproblematiek. Het plan-MER stelt dat het gebied hierdoor reeds is belast, alsook dat er in de geplande situatie geen verslechtering meer kan zijn. Er zullen weliswaar randvoorwaarden voorzien worden in het PRUP, deelgebied Menen-West, voor wat het soort bedrijven betreft dat zich kan inplanten, doch er is geen enkele garantie dat er geen verhoging van de luchtemissies zal zijn. Bovendien dient hoe dan ook rekening te worden gehouden met de emissies afkomstig van het verkeer en op het vlak van mobiliteit en zal er zeker een belangrijke toename zijn, zelfs in die mate dat de verkeersinfrastructuur in belangrijke mate zal moeten aangepast worden (rotonde en verkeerslichten). Het plan-MER stelt dat de gemotoriseerde verkeersstromen nog zullen toenemen, waarbij de luchtkwaliteit als gevolg van deze ontwikkelingen zal worden beïnvloed. Er wordt in het plan-MER ook gesteld dat het aantrekken van activiteiten met een hoog potentieel voor stofverspreiding of geurhinder onwenselijk wordt geacht, doch er is geen enkele garantie in de stedenbouwkundige voorschriften van het deelplan Menen-West dat dit zal kunnen beperkt worden, aangezien de zonering van de bedrijven en de milieutechnische eisen worden doorgeschoven naar de vergunningverlenende overheid. De woning van eerste verzoeker bevindt zich tegen de bufferzone naar het nieuw in te planten bedrijventerrein. Bovendien bevindt zijn woning zich in de onmiddellijke omgeving van reeds zwaar belaste verkeersinfrastructuur. Hetzelfde moet worden gesteld met betrekking tot tweede verzoeker.

De problemen met betrekking tot de verkeersgeneratie en de mobiliteit worden eveneens besproken in het plan-MER. Zo wordt er gesteld dat beide rotondes op de N58 momenteel op piekmomenten reeds zwaar belast zijn, met filevorming, voornamelijk aan de rotonde N8/N58. Er is ook sprake van de

Hoge Weg, die zich in de onmiddellijke nabijheid bevindt van de woningen van derde verzoekster en vierde verzoeker. Een ontwikkeling van het plangebied kan niet zonder aanpassing van de verkeersinfrastructuur. De rotonde aan de Ringlaan-Hoge Weg zal in alle weerhouden scenario's de bijkomende verkeersstroom moeten afwikkelen. In de omgeving van de Hoge Weg betekent dit een belangrijke toename van het verkeer, met geurhinder, lawaaihinder en aantasting van de luchtkwaliteit tot gevolg voor derde verzoekster en vierde verzoeker. Zelfs het nemen van infrastructurele maatregelen zal net voldoende capaciteit bieden aan de rotonde N58/N8 voor het afwikkelen van de vooropgestelde verkeersintensiteiten. De verhoogde intensiteiten van het gemotoriseerd verkeer zullen ook zorgen voor meer verkeersonveiligheid, onder andere wat het fietsverkeer betreft. Alle verzoekers maken gebruik van de Ringlaan, de Hoge Weg, de N338, de N58 en de N8 en zullen derhalve geconfronteerd worden met hogere verkeersintensiteit, overlast en een toegenomen verkeersonveiligheid.

Voor wat de geluidsoverlast en trillingen betreft, is uit het plan-MER gebleken dat er ingevolge het verkeer reeds in belangrijke mate omgevingsgeluid aanwezig is. In het zuiden van het plangebied is er reeds een KMO-zone gelegen met bedrijven die invloed hebben op het omgevingsgeluid. Uit het plan-MER blijkt dat ingevolge de realisatie van het kwetsieuze plan de geluidssituatie zal worden gewijzigd, zowel als gevolg van de regionale bedrijvigheden als van het verkeer en eventueel zelfs van de windturbines. De effecten zullen zich toespitsen op de woningen die zich binnen en buiten het plangebied bevinden. De dichtst bijgelegen woningen zijn deze tegen de zuidelijke grens in de Hoge Weg, zijnde de woningen van derde verzoekster en vierde verzoeker. Ook de woonwijk ten noordwesten van de N58 (Koekuitstraat) kan een negatieve tot zeer negatieve invloed ondervinden van de geplande activiteiten op het bedrijventerrein. Daar bevinden zich juist de woningen van de laatstgenoemde partijen. De bedrijven die zich op het terrein komen vestigen, zullen uiteraard ook geluid produceren en het valt te verwachten dat ze zelfs 's nachts zullen werken. Bovendien is er ook de geluidsproductie van het verkeer. Er zal nieuwe bijkomende verkeersinfrastructuur worden voorzien, zodat ook de

geluidsgeneratie van het verkeer zal toenemen. In het plan-MER worden als milderende maatregelen onder andere gronddammen voorzien. Evenwel zijn deze gronddammen niet op bindende wijze voorzien in de stedenbouwkundige voorschriften voor het deelgebied Menen-West. Er is derhalve geen enkele garantie dat het geluid afkomstig van de industrie binnen aanvaardbare grenzen gehouden zal kunnen worden.

Voor wat het gevaar voor wateroverlast betreft, is uit het plan-MER gebleken dat de waterkwaliteit van de waterlopen in het plangebied van slechte kwaliteit is. Dit blijkt duidelijk uit de niet-technische samenvatting van het plan-MER. In de omgeving van het plangebied zijn er risicozones voor overstroming. Ter hoogte van de Krommestraat is er in de huidige situatie reeds een wateroverlastproblematiek. Er dient ten zuiden van het plangebied, alwaar derde verzoekster en vierde verzoeker wonen, voorzien te worden in een globale oplossing voor de opvang van overtollig hemelwater dat uit het plangebied zal worden afgevoerd, eens het is gerealiseerd. Een definitieve afbakening en dimensionering van deze zone is evenwel in het plan-MER niet voorhanden en er is geen enkele garantie, ook niet in de stedenbouwkundige voorschriften van het kwestieuze deelplan, dat het water afkomstig van het plangebied op een afdoende manier zal kunnen opgevangen dan wel afgevoerd worden. De woningen van derde verzoekster en vierde verzoeker zullen derhalve in een zone komen te liggen alwaar de waterbeheersing precair en onzeker is. Hoe dan ook zal door de bijkomende verharding op het aan te leggen bedrijventerrein de inkomende stroom van afgevoerd water groter worden, met een grotere kans op wateroverlast, in een gebied dat reeds overstromingsgevoelig is. In ieder geval stelt het plan-MER dat de globale waterbalans drastisch zal gewijzigd worden. Er wordt in het plan-MER tevens duidelijk gesteld dat er in elk geval minder water zal kunnen infiltreren en er meer zal moeten afvloeien of afgevoerd worden. In de niet-technische samenvatting van het plan-MER wordt gesteld dat er ten zuiden van het plangebied een bufferbekken zal worden voorzien. Er is geen enkele zekerheid dat dit bufferbekken afdoende en voldoende zal zijn en er is derhalve in hoofdte van vooral derde verzoekster en vierde verzoeker gevaar voor wateroverlast. De woning van derde verzoekster bevindt zich zelfs in de

onmiddellijke omgeving van een bestaande beek, namelijk de Grulbeek, langswaar de verhoogde afvoer van hemelwater zal gebeuren, zonder enige garantie dat deze beek ook de verhoogde kwantiteit zal kunnen slikken.

Tenslotte is er voor alle verzoekende partijen nog de aantasting van de open ruimte en een verstoring van het landschapsbeeld. De verzoekende partijen verwijzen in die zin naar pg. 22 van de niet-technische samenvatting van het plan-MER, waar gesteld wordt dat de effecten door verstoring van het landschapsbeeld en de landschapsbeleving door de aanwezigheid van het regionaal bedrijventerrein als matig negatief dienen te worden beoordeeld. De woning van de vierde verzoeker zal zelfs geprangd geraken tussen twee bedrijventerreinen, ten noorden en ten zuiden.

9.2. In haar nota repliceert de eerste verwerende partij dat verschillende milderende maatregelen in het PRUP werden doorvertaald en dat volgens de stedenbouwkundige voorschriften eerst nog ingrijpende infrastructurele maatregelen moeten plaatsvinden vooraleer bedrijven zich op de site zullen kunnen vestigen.

9.3. De tweede verwerende partij antwoordt in haar nota dat de verzoekende partijen geen rekening houden met de milderende maatregelen en hun nadelen onvoldoende concreet en individueel uitwerken.

9.4. De tussenkomende partijen wijzen erop dat er nog heel wat moet gebeuren vooraleer de bedrijvenzone realiteit kan zijn (verkeerstechnische ingrepen, onteigeningen, opmaak van een inrichtingsstudie, aanvragen en verlenen van vergunningen, ...) en zetten uiteen dat het betoog van de verzoekende partijen bestaat uit “vaagheden en algemeenheden” die stuk voor stuk ontkracht kunnen worden.

Beoordeling

9.5. Uit het dossier blijkt op afdoende wijze dat eerste verzoeker, die woont aan de rand van het plangebied Menen-West, in een woning aan de Tulpenlaan 10 te Menen, op een individuele en rechtstreekse wijze geconfronteerd dreigt te worden met de gevolgen van de tenuitvoerlegging van het bestreden PRUP. Schuin achter zijn woning zal in uitvoering van dit PRUP de nieuwe bedrijvenzone Menen-West ontwikkeld worden, waar zich thans nog een open gebied situeert met enkel een paar landbouwhoeves. De omstandigheid dat achter de woning van eerste verzoeker momenteel nog de voorschriften van BPA “uitbreiding Keizer Karelstraat” van kracht zijn, die ambachtelijke bedrijvigheid mogelijk maken, doet aan het nadeel van deze verzoeker geen afbreuk, nu de gronden er in de feiten nog open en ongeschonden bijliggen.

9.6. De omstandigheid dat het PRUP, vanuit het gezichtspunt van de eigendom van eerste verzoeker, eerst nog in een stuk groenzone en een strook groenbuffer voorziet, neemt niet weg dat daarachter, in de onmiddellijke woon- en leefomgeving van deze verzoeker, in een omvangrijke nieuwe bedrijvenzone wordt voorzien. Aangenomen kan worden dat de impact daarvan op de woon- en leefsituatie van deze verzoeker een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan uitmaken. Het uitzicht en de functie van de omgeving zal immers drastisch wijzigen en eerste verzoeker zal niet meer wonen in een rustige woonwijk aan de rand van een open en agrarisch gebied, maar in de onmiddellijke nabijheid van een omvangrijke bedrijvenzone.

9.7. Aangenomen kan verder worden dat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, dat bestaat in de komst van een omvangrijke nieuwe bedrijvenzone, op afdoende rechtstreekse wijze in het bestreden PRUP besloten ligt.

9.8. In hoofde van eerste verzoeker wordt het risico op een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aangetoond, zodat een onderzoek naar het voldaan

zijn van deze grondvoorwaarde in hoofde van de overige verzoekende partijen niet is vereist.

10. Uit het voorgaande volgt dat voldaan is aan de bij artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen te bevelen.

BESLISSING

1. De verzoeken van de stad Menen en de stad Wervik tot tussenkomst in het administratief kort geding worden ingewilligd.

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

- a. het besluit van 22 november 2012 van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening kleinstedelijk gebied Menen (Menen, Wervik)”,**
 - b. het besluit van 19 maart 2013 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende de goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening kleinstedelijk gebied Menen” te Menen en Wervik van de provincie West-Vlaanderen,**
- in zoverre het het deelplan “Menen-West” betreft.**

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

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust