

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.438 van 2 december 2014
in de zaak A. 207.722/X-15.332.**

In zake : 1. Elisabeth VAN BOGAERT
 2. Hilaire VAN BROECK
 3. Paul DE BELIE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Hans Van Dooren
 kantoor houdend te 9220 Hamme
 Stationsstraat 50
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 1. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
 2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 januari 2013, strekt tot de nietigverklaring van :
 - a. het besluit van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 20 juni 2012 tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (PRUP) “Glastuinbouwgebied Melsele” te Beveren met bijhorend onteigeningsplan, en
 - b. het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 26 oktober 2012 houdende goedkeuring van het PRUP “Glastuinbouwgebied Melsele” te Beveren van de provincie Oost-Vlaanderen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 224.119 van 26 juni 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen ingewilligd.

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

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

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 juni 2014.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Verleyen, die *loco* advocaat Hans Van Dooren verschijnt voor tweede verzoeker, Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Sandro Di Nunzio, die *loco* advocaat Paul Aerts verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. In het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen is bepaald dat, met het oog op de differentiatie van de gebieden van de agrarische structuur, ontwikkelingsgebieden voor glastuinbouw zullen worden afgebakend en ordenings- en inrichtingsprincipes zullen worden vastgelegd. In die gebieden zullen vanuit het ruimtelijk beleid maatregelen worden genomen om de concentratie van glastuinbouw in deze gebieden te behouden en verspreiding naar andere gebieden te beperken.

Op 23 oktober 2008 beslist de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, in samenspraak met het gemeentebestuur van Beveren, om een glastuinbouwgebied van bovenlokaal belang af te bakenen te Beveren.

De deputatie besluit op 8 oktober 2009 tot het opmaken van een plan-MER. Daarin worden de milieueffecten onderzocht in een gebied van ongeveer 300 ha, ten noorden van de E17, ten zuiden van het Fort van Zwijndrecht, ten westen van het Schaarbeek en ten oosten van de Kruibeekse steenweg. Het plan-MER wordt op 2 augustus 2011 goedgekeurd door de dienst Mer.

Op basis van de resultaten van het op 31 juli 2011 afgeronde landbouweffectenrapport en van het plan-MER wordt het plangebied beperkt tot het gebied ten oosten van de Biestraat.

Op 7 oktober 2011 heeft de plenaire vergadering over het voorontwerp van het PRUP “Glastuinbouwgebied Melsele” te Beveren plaats.

De provincieraad stelt het ontwerp van PRUP “Glastuinbouwgebied Melsele” te Beveren, met bijhorend onteigeningsplan, voorlopig vast op 9 november 2011.

Tijdens het openbaar onderzoek van 2 december 2011 tot en met 30 januari 2012 worden 462 bezwaarschriften ingediend. Verzoekers verklaren elk een individueel bezwaar te hebben ingediend.

Het advies van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Procoro) is 17 april 2012 gedateerd.

Op 20 juni 2012 stelt de provincieraad het PRUP “Glastuinbouwgebied Melsele” te Beveren, met bijhorend onteigeningsplan, definitief vast.

Bij besluit van 26 oktober 2012 keurt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het PRUP goed.

Tegelijk besluit hij dat het algemeen nut de onteigening vordert van de onroerende goederen aangegeven op het onteigeningsplan en verleent hij machtiging tot onteigening aan de provinciale ontwikkelingsmaatschappij Oost-Vlaanderen. Die laatste beslissingen worden weer ingetrokken bij ministerieel besluit van 27 november 2012.

IV. Afstand

4. Eerste verzoekster en derde verzoeker delen elk met een schrijven van 6 juni 2014 mee dat zij geen belang meer hebben als gedingpartij en dat wat hen betreft de procedure mag worden doorgehaald.

De brieven zijn als een afstand te beschouwen.

Het beroep wordt hierna nog alleen onderzocht wat tweede verzoeker betreft, die in de Priemstraat 13 te Beveren woont, aan de rand van het plangebied, en die ook eigenaar is van percelen binnen de perimeter van het PRUP.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5. Tweede verzoeker leidt een eerste van vier middelen af uit de schending van de artikelen 5, 6, 8, § 1, § 2, tweede lid, en § 4, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ (hierna: DIWB), van de motiveringsplicht, het materiële zorgvuldigheidsbeginsel en de verplichting tot zorgvuldige feitenvinding, “[d]oordat de watertoets moet worden toegepast op zowel vergunningen als plannen en programma’s die schadelijke effecten kunnen hebben voor watersystemen en uit de rechtspraak van [de] Raad blijkt dat ruimtelijke bestemmingsplannen onder het toepassingsgebied van de watertoets vallen en de watertoets in het MER kan plaatsvinden desgevallend nog kan worden aangevuld of beter ondervangen in het vaststellingsbesluit [t]erwijl uit lezing van het voorliggende plan-MER en het vaststellingsbesluit genoegzaam blijkt dat die (materiële) watertoets niet op afdoende wijze is gebeurd, terwijl ook niet vol[daan] is aan de uitdrukkelijke motiveringsplicht terzake (de waterparagraaf)”.

Tweede verzoeker zet uiteen dat het vaststellingsbesluit van 20 juni 2012 geen enkele verwijzing naar de watertoets bevat en dat het ook in het goedkeuringsbesluit van 26 oktober 2012 vruchteloos zoeken is naar de waterparagraaf. Wat de toelichtingsnota betreft, merkt tweede verzoeker op dat hij eindigt met de stelling dat bij de realisatie van de grondwaterwinningen nog de nodige milieuvergunningen gevraagd zullen worden, maar dat dit niet kan volstaan als watertoets gelet op de rechtspraak van de Raad van State in verband

met het ongemotiveerd doorschuiven van de watertoets naar een latere fase in het besluitvormingsproces. Een vergelijkbare opmerking moet volgens tweede verzoeker ook voor het advies van de Vlaamse Milieumaatschappij gelden.

Uit het plan-MER, dan weer, blijkt volgens tweede verzoeker “vooral een grote onzekerheid over de te verwachten gevolgen”: het plan-MER geeft duidelijk aan dat er kwantitatieve gevolgen voor het grondwater te verwachten zijn, maar blijft noodgedwongen bijzonder vaag over de te verwachten dalingen; het is gebaseerd op gissingen en speculaties bij gebrek aan gegevens over reële waterbehoeften en -noden; het beoordeelt het effect op de grondwaterkwantiteit hoe dan ook als significant negatief, maar hekelt het ontbreken van een grondwatermodel; er zijn ook geen VMM-meetpunten aanwezig. Een en ander brengt naar de mening van tweede verzoeker mee dat de noodzakelijke gegevens om een werkelijke watertoets te kunnen maken, helemaal ontbreken. Nog minder is voldaan aan de verscherpte watertoets, toepasselijk vanwege de negatieve impact op de waterkwantiteit.

6. Eerste verwerende partij benadrukt in de memorie van antwoord dat het in de watertoets opgenomen negatief effect, te weten de daling van het grondwaterpeil tot circa 18 cm, ondervangen wordt door maatregelen die het effect milderden van “-2” tot “-1” en dat het feit dat daarbij wordt gewezen op een onzekerheidsfactor die afhangt van de hydrologische situatie, niet impliceert dat de watertoets hypothetisch of onvoldoende gemotiveerd zou zijn. Volgens haar voldoen de op het ogenblik van het plan-MER ter beschikking zijnde gegevens “absoluut aan de detailleringsgraad van een plan, dat niet het minutieus ontwerp van alle glastuinbouwserres met een afgeronde regeling van de te nemen maatregelen beoogt”.

7. Van haar kant werpt de tweede verwerende partij in de memorie van antwoord tegen dat een verkeerde, minstens onvolledige, lezing van het plan-MER en de toelichtingsnota wordt gegeven. Zij is van mening dat het milieueffectenonderzoek gebeurd is “op een detailleringsniveau dat geschikt is op ‘plan-MER niveau’” en dat de watertoets geenszins wordt doorgeschoven, laat

staan nog ongemotiveerd, naar een latere fase. Gewezen wordt op de milderende maatregelen die in het plan-MER met betrekking tot de discipline water worden voorgesteld en op het feit dat ze, waar ruimtelijk mogelijk, ook in het bestreden PRUP vertaald zijn.

Ten slotte wijst de tweede verwerende partij erop dat de combinatie van de maatregelen in artikel 3 en 1 van de stedenbouwkundige voorschriften moet voorkomen dat het peil in de ringgracht wordt verlaagd. Artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften voorziet in een bouwvrij agrarisch gebied met natuurverbindingselementen en in artikel 1 wordt vereist dat elk bedrijf beschikt over een ruime buffer voor water voor nuttig gebruik en dat het water dat niet nuttig wordt gebruikt maximaal infiltreert teneinde de peilverlaging van de grondwatertafel maximaal te beperken.

8. In haar laatste memorie benadrukt de tweede verwerende partij nog dat het milieueffectenonderzoek werd uitgevoerd zoals door de dienst Mer werd gevraagd en dat de dienst Mer in dezen een meer gedetailleerd onderzoek niet nodig achtte. Overigens kunnen in elk milieueffectenrapport leemtes in de kennis “opgenomen worden” (zie artikel 4.2.8, § 1, 5°, h, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM)).

Beoordeling

9. Artikel 8, § 1, DIWB luidt:

“De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma als vermeld in § 5), draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.

Wanneer een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande vergunde

activiteiten, plannen of programma's, een schadelijk effect veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater dat niet door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma kan worden voorkomen, kan die vergunning slechts worden gegeven of kan dat plan of programma slechts worden goedgekeurd omwille van dwingende redenen van groot maatschappelijk belang. In dat geval legt de overheid gepaste voorwaarden op om het schadelijke effect zoveel mogelijk te beperken, of indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren.
[...].”

10. Uit de geciteerde bepaling volgt dat de overheid, in het kader van de watertoets, behoort te onderzoeken of (onder meer) een voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan een “schadelijk effect” veroorzaakt, daaronder verstaan zijnde – gelet op artikel 3, § 2, 17°, DIWB – “ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of vergund geachte gebouwen en infrastructuur, gelegen buiten afgebakende overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen een of meer van deze elementen”.

Dit onderzoek moet de overheid in staat stellen om met kennis van zaken een beslissing te nemen over de vaststelling of goedkeuring van het ruimtelijk uitvoeringsplan en om er daarbij voor te zorgen dat door de beoogde ordening geen schadelijk effect ontstaat, minstens dat dit schadelijk effect zoveel mogelijk wordt beperkt, hersteld of gecompenseerd.

In dat verband blijft de Raad van State van oordeel dat, zoals hij recentelijk nog in het arrest Vandebroeck en anderen, nr. 225.988 van 8 januari 2014, aannam, de betrokken watertoets als een belangrijk preventief instrument fungeert. De plannende overheid mag er dan ook niet mee volstaan haar verantwoordelijkheid ter zake door te schuiven naar de vergunningverlenende overheid.

11. Te dezen wordt in het plan-MER met betrekking tot de grondwaterkwantiteit vastgesteld dat de glastuinbouwcluster vrijwel zeker een daling van het grondwaterpeil in het plangebied veroorzaakt en dat het effect vooral merkbaar zal zijn in de zomer, wanneer de grondwatertafel nog lager zal zakken dan nu het geval is:

“In de worstcase situatie zal dit leiden tot een effect van gemiddeld ongeveer 18 cm peilverlaging ter hoogte van de glastuinbouwcluster. Het effect op de grondwaterkwantiteit wordt dan ook als significant negatief (-2) beoordeeld”.

Als milderende maatregelen worden in het plan-MER, *sub* punt 20 “Integratie en eindsynthese”, resumerend aangegeven:

“De milderende maatregelen voor het effect op grondwaterkwantiteit hebben betrekking op het maximaal inzetten van neerslagwater (evt. ook uit de omgeving rond het plangebied) en het maximaal bevorderen van infiltratie van neerslagwater dat niet kan opgevangen worden en gebufferd voor de bevoeiing van de serreteelten. Dit mildert het effect op grondwaterkwantiteit van beoordeling -2 tot -1. Er is echter een onzekerheid op deze beoordeling omdat de hydrologische situatie nog niet sluitend geanalyseerd werd. Daarvoor is de opmaak van een hydrologisch model nodig en een onderbouwing van de inrichtingen rond water in het plangebied met de resultaten van dit model.

De grondwateronttrekkingen ten behoeve van (zomerse) aanvulling van de bedrijfsbuffers voor bevoeiingswater, zullen op voldoende afstand van de ringgracht van het Fort geplaatst worden of in elk geval zodanig, dat het peil in de ringgracht niet verlaagd wordt.”

Blijkens de toelichtingsnota van het PRUP zijn de bevindingen in het plan-MER met betrekking tot de daling van het grondwaterpeil aldus in het plan verwerkt:

“Ontwikkeling van het oostelijk deel van het plangebied, met voorschriften die garanderen dat hemelwater maximaal nuttig gebruikt wordt, dat hemelwater dat niet nuttig gebruikt wordt maximaal geïnfilteerd moet worden en door het beperken van grondwaterwinningen in de onmiddellijke omgeving van 't Fort.”

12. Dat, zoals de tweede verwerende partij onder verwijzing naar het goedkeuringsverslag van 2 augustus 2011 van de dienst Mer meent, de verwachte daling van de grondwaterstand op een duidelijke manier beschreven en

beoordeeld is geworden in het plan-MER en dat voldoende milderende maatregelen werden voorgesteld, werd in het tussenarrest nr. 224.119 niet bijgevalen. De Raad van State blijft ook in de procedure ten gronde bij dat oordeel.

Het plan-MER vestigt er juist zelf uitdrukkelijk de aandacht op dat de inschatting van de effecten van de realisatie van het plangebied op de grondwaterkwantiteit onzeker is en dat er een grondwatermodel zou moeten worden opgesteld om de effecten van verminderde infiltratie en van grondwateronttrekking te beoordelen. Er wordt met zoveel woorden gewaagd van een “Leemte in kennis”; de relatie tussen grondwater in het plangebied en de ringgracht van het Fort heet zonder meer “niet gekend” te zijn.

Zo lijkt ook de Vlaamse Milieumaatschappij het begrepen te hebben in haar advies van 30 september 2011:

“het plan-MER [stelt] terecht dat de impact [op het grondwater] enkel kan nagegaan worden met een model. Bij de verdere uitwerking op projectniveau zal deze impact dan ook nauwkeuriger bekeken moeten worden. Er is wel opgenomen dat grondwaterwinningen geen impact mogen hebben op de fortgracht.”

Hoe, in die omstandigheden, de eerste verwerende partij ertoe komt om te schrijven dat dit niettemin niet impliceert dat de watertoets hypothetisch zou zijn, is voor de Raad van State onduidelijk. De verwerende partijen kunnen er voorts niet van overtuigen dat het opstellen van een hydrologisch model op het niveau van een ruimtelijk uitvoeringsplan te ver gaat, óók in het geval waarin dergelijk model, zoals blijktbaar te dezen het geval is, noodzakelijk is om het schadelijk effect van het beoogde plan met de minimaal vereiste zorgvuldigheid te kunnen nagaan.

De beoordeling van de betrokken schadelijke effecten en de milderende maatregelen blijkt niet te berusten op een voldoende vastgestelde en vaststaande grondslag. De verwijzing, in de laatste memorie van de tweede verwerende partij naar artikel 4.2.8, § 1, 5°, h, DABM vormt daar geen enkel excuus voor. De bepaling beperkt er zich toe te vermelden dat de kennisgeving

van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van een plan-MER ten minste een schets moet bevatten van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van hun evaluatie, “met inbegrip van de moeilijkheden ondervonden bij het verzamelen van de vereiste gegevens, zoals technische tekortkomingen of gebrek aan kennis”.

13. Anders dan de tweede verwerende partij meent, kan in de gegeven omstandigheden niet worden aangenomen dat de artikelen 1 en 3 van de stedenbouwkundige voorschriften afdoende waarborgen dat het peil in de ringgracht rond het Fort niet wordt verlaagd.

Juist omdat de relatie tussen het grondwater in het plangebied en de ringgracht van het Fort niet gekend is, kan geen deugdelijke inschatting worden gemaakt van het nuttige effect dat de voorschriften in artikel 1, in verband met de vereiste voor de bedrijven om over bekkens van minimum 3000m³ per ha te beschikken voor opvang van hemelwater en om niet nuttig gebruikt water maximaal te laten infiltreren, al dan niet hebben.

Om dezelfde reden kan evenmin met de nodige zekerheid worden uitgemaakt of het artikel 3, dat in een “Bouwvrij agrarisch gebied met natuurverbindingselementen” palend aan de ringgracht rond het Fort voorziet, genoeg tegemoet komt aan de voorgestelde milderende maatregel dat, om een peilverlaging van het grondwater te vermijden, de grondwateronttrekking voor de aanvulling van de bedrijfsbuffers voor bevoeiingswater “op voldoende afstand” van de ringgracht van het Fort geplaatst moet worden of toch zodanig dat het peil in de ringgracht niet wordt verlaagd. Twijfel ter zake is zelfs des te meer nog gewettigd waar blijkt dat de zone van het artikel 3 het Fort niet geheel omsluit, maar alleen het deel van het plangebied ten westen van het Fort betreft. Elders strekt de zone van artikel 1 “voor glastuinbouw” zich tot vlakbij het Fort uit.

14. De toepassing van de watertoets van het DIWB is onvoldoende zorgvuldig uitgevoerd. Het eerste middel is in die mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

15. Tweede verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van titel IV, milieueffect- en veiligheidsrapportage, DABM en “in elk geval” van het zorgvuldigheidsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het beschermingsbeginsel.

Hij zet onder meer uiteen dat het plangebied in het noordoosten paalt aan het Fort van Zwijndrecht, dat het fort over de eeuwen fungeerde als stort van allerlei munitie, waaronder fosforbommen, en dat die fosforbommen zelfontbrandend zijn van zodra ze in contact komen met de lucht. Tweede verzoeker wijst er op dat het plan-MER onzeker is en groot voorbehoud maakt met betrekking tot de invloed van de uitvoering van het PRUP op de grondwatertafel, en dat de voorgestelde milderende maatregel erin bestaat om de grondwateronttrekking op voldoende afstand van de ringgracht van het Fort te plaatsen terwijl wordt toegegeven “dat men ook niet weet bij gebreke aan hydrologisch model welke bewegingen in het grondwater zullen ontstaan wanneer men verder op water onttrekt”. Van de overheid die een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan vaststelt of goedkeurt, mag volgens tweede verzoeker minstens worden verwacht dat zij zich op basis van een zorgvuldige feitenvinding grondig informeert over alle mogelijke gevolgen van het voorgenomen bestemmingsplan en zeker wanneer de veiligheid van de bewoners rechtstreeks in het gedrang komt.

16. Eerste verwerende partij meent dat het zorgvuldigheids- en het voorzorgsprincipe ruimschoots geëerbiedigd zijn door het onderzoek naar de effecten op het grondwaterpeil in het plan-MER, door de bijkomend geplande studie van het hydrologische model en door de milderende maatregel dat de aanvulling van de bedrijfsbuffers voor bevoeiingswater zodanig moet gebeuren dat het peil in de ringgracht van het Fort niet wordt verlaagd. De

noodzakelijkheid om bijkomend een ruimtelijk veiligheidsrapport op te stellen, is niet aangetoond.

17. Ook tweede verwerende partij werpt tegen dat tweede verzoeker niet bewijst dat aan de noodzaak van het opstellen van een ruimtelijk veiligheidsrapport is voldaan:

“Voor zoveel als nodig kan nog worden gesteld dat in het plan-MER wordt benadrukt dat een peilverlaging van het grondwater en daardoor ook mogelijk het oppervlaktewater zoveel mogelijk moet vermeden worden in de omgeving van het fort. Dit kan vermeden worden door grondwateronttrekking op de nodige afstand van het fort te voorzien [...]”

Beoordeling

18. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek is de sanering van het stort uitdrukkelijk ter sprake gebracht. De Procoro antwoordde dat de opmerking geen betrekking heeft op het PRUP zelf.

Dit komt, gelet op de bespreking van het eerste middel, onjuist voor.

Uit die bespreking is immers gebleken dat de realisatie van het plan een daling van het grondwaterpeil laat voorzien, maar dat elk zicht op de spreiding van het effect ervan ontbreekt omdat er geen model is dat toelaat voorspellende uitspraken over de (horizontale) grondwaterbewegingen in het plangebied en de omgeving te doen. Zo wordt in het plan-MER zelfs expliciet bevestigd dat de relatie tussen grondwater in het plangebied en de ringgracht van het Fort “niet gekend” is.

Bij de bespreking van het eerste middel is bovendien vastgesteld dat de in het plan-MER voorgestelde milderende maatregel om grondwateronttrekkingen enkel op een “voldoende” afstand van de ringgracht toe te laten, opdat het waterpeil er niet in zou zakken, geen afdoende vertaling in een verordenend voorschrift heeft gekregen.

19. Het voorgaande wettigt de conclusie dat gelet op de wijze waarop de plannende overheid is omgegaan – juist: niet is omgegaan – met de te verwachten weerslag van de realisatie van het PRUP op het munitiestort in de ringgracht van het Fort, de bestreden beslissingen niet op een zorgvuldige besluitvorming steunen.

In de besproken mate is ook het tweede middel gegrond.

C. Overige middelen

20. In de memorie van antwoord vraagt de tweede verwerende partij “dat alle middelen zouden worden onderzocht door het Auditoraat en door de Raad en dit om te voldoen aan de behoefte aan finale geschillenbeslechting”.

Toegelicht wordt, in essentie, dat artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State alleen zinvol kan worden toegepast, en dat zij alleen doeltreffend om die toepassing kan vragen, indien “het geheel van de middelen van openbare orde of ingeroepen door de partijen waardoor de wettigheid van de betwiste akte kan zijn aangetast, wordt onderzocht”. Voorts oppert de tweede verwerende partij een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen over artikel 24, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in zoverre die bepaling haar niet de mogelijkheid biedt om te vragen dat de Raad van State, bij tussenarrest waarin het door de auditeur gegrond bevonden middel wordt onderzocht, het auditoraat belast met een aanvullend onderzoek van het geheel van de middelen van openbare orde of aangevoerd door de partijen, ongeacht of ze al dan niet tot een ruimere vernietiging aanleiding kunnen geven.

21. In de laatste memorie herhaalt de tweede verwerende partij dat het verzoek om alle middelen te beoordelen wordt gedaan om te kunnen nagaan of het zin heeft te vragen dat toepassing wordt gemaakt van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zij voegt daar onder meer aan toe:

“De ervaring leert dat de beoordeling van de middelen zich vaak beperkt tot het niet vervuld zijn van [een] louter vormgebrek, dat alsnog zou kunnen worden hersteld, terwijl mogelijks middelen worden ingeroepen die een schending inhouden van een fundamenteel rechtsbeginsel welke niet retroactief zou kunnen worden goedge maakt.

Een nietigverklaring, berust op het niet vervuld zijn van louter een vormgebrek, dat alsnog zou kunnen worden hersteld, kan in afwachting hiervan eventueel een tijdelijke handhaving wettigen, terwijl dit niet het geval zou zijn wanneer de schending van een fundamenteel rechtsbeginsel, welke niet retroactief kan worden goedge maakt, zou worden weerhouden [...]”

Beoordeling

22. Artikel 24, tweede en derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt:

“In voorkomend geval kan het verslag zich beperken tot het middel van niet-ontvankelijkheid of tot het middel ten gronde dat de oplossing van het geschil mogelijk maakt. In dat geval doet de afdeling bestuursrechtspraak bij wege van arrest uitspraak over de conclusies van het verslag.

Indien na toepassing van het tweede lid blijkt dat de conclusies van het verslag geen oplossing van het geschil bieden, kan de kamer in het arrest het Auditoraat gelasten, naar gelang het geval, met het onderzoek van één of meerdere welbepaalde middelen of excepties, of met het verder onderzoek van het beroep dan wel een onderzoeksmaatregel die zij in het arrest vaststelt.”

Als zodanig wijzen de geciteerde bewoordingen niet uit dat de kamer, in het geval van een verslag dat zich beperkte tot het onderzoek van slechts één van de aangevoerde middelen, het auditoraat alleen met een onderzoek van de andere middelen kan belasten op vraag van de verzoekende partij. Er blijkt geen verschillende behandeling van de verzoekende en de verwerende partij uit. Bijgevolg is er hoe dan ook geen aanleiding toe om het Grondwettelijk Hof hierover prejudicieel te ondervragen.

23. Weliswaar dient de partij die verlangt dat de kamer op grond van artikel 24 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State het auditoraat ermee gelast een of meer middelen aanvullend te onderzoeken, hiervan te overtuigen aan de hand van een argumentatie die op de concrete zaak is toegesneden.

24. Te dezen hanteert de tweede verwerende partij ter verantwoording van haar vraag louter een algemeen-theoretische passe-partout-uiteenzetting die inhoudt dat alle middelen moeten worden onderzocht om te kunnen uitmaken of het nut en zin heeft te vragen dat de gevolgen van het bestreden plan definitief of voorlopig gehandhaafd worden. Het is een standaardredenering die de tweede verwerende partij al in veel beroepen heeft aangevoerd. Ze werd door de Raad van State wegens gebrek aan de vereiste precisering verworpen in de zaken die tot de arresten nrs. 227.386 van 14 mei 2014 en 228.693 van 7 oktober 2014 leidden.

Hetzelfde moet ook in de voorliggende zaak gelden.

Dat de ervaring zagezegd leert dat de beoordeling van de middelen “vaak” beperkt blijft tot een zuiver vormgebrek, is in dezen, gelet op de bespreking van het eerste en het tweede middel, niet relevant. In de plaats van lukraak op te merken dat verzoeker “mogelijks” ook nog andere middelen aanvoert “die een schending inhouden van een fundamenteel rechtsbeginsel welke niet retroactief zou kunnen worden goedge maakt”, behoorde de tweede verwerende partij, met het oog op de inwilliging van haar vraag, de middelen die zij bijkomend onderzocht wilde zien precies aan te wijzen en behoorde zij, er concreet op ingaand, te beargumenteren in welk opzicht dit supplementaire onderzoek tot een meer afdoende oplossing van het geschil kan bijdragen.

25. De vraag van de tweede verwerende partij om de overige middelen te onderzoeken wordt afgewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van het beroep vast voor eerste verzoekster en derde verzoeker.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 20 juni 2012 tot definitieve vaststelling van het provinciaal

ruimtelijk uitvoeringsplan “Glastuinbouwgebied Melsele” te Beveren met bijhorend onteigeningsplan, en het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 26 oktober 2012 houdende goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Glastuinbouwgebied Melsele” te Beveren van de provincie Oost-Vlaanderen.

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

4. Eerste verzoekster en derde verzoeker worden verwezen in de kosten van hun vordering tot schorsing en beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor de helft.

De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring van tweede verzoeker, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee december 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust