

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.151 van 10 februari 2015
in de zaak A. 207.486/X-15.301.**

In zake : 1. Tonny DEMUYTERE
 2. Steven VANDENABEELE
 3. Stefaan DECRAENE
 4. Nico RIGOLLE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marleen Ryelandt
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Oostendsesteenweg 267
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE 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 Yves François
 kantoor houdend te 8790 Waregem
 Eertbruggestraat 10
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 december 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 28 juni 2012 van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening kleinstedelijk gebied Waregem en delen van het buitengebied (Waregem, Anzegem, Wielsbeke)” evenals van het besluit van 16 oktober 2012 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk,

Ruimtelijke Ordening en Sport tot goedkeuring van dat provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, beide wat “meer bepaald het deelRUP Blauwpoort” betreft.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 224.313 van 9 juli 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen gedeeltelijk 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.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 september 2014.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marleen Ryelandt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Pascal Louage, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Yves François, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Het op 28 juni 2012 definitief vastgestelde en op 16 oktober 2012 goedgekeurde provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: PRUP) omvat naast het vastleggen van de afbakeningslijn van het kleinstedelijk gebied Waregem, onder meer het deelplan “Blauwpoort”. Dit deelplan situeert zich ten zuiden van het stadscentrum van Waregem, aan het op- en afrittencomplex van de E17.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Kortrijk is dit deelgebied ingekleurd als landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het betrokken deelplan van het PRUP beoogt die bestemming te wijzigen naar gemengd regionaal bedrijventerrein voor het meest oostelijke deel (dichtst bij de op- en afrit) en zone voor landbouw voor het meest westelijke deel. Tussen die delen in zouden de (zonevreemde) woningen langs de Kleithoekstraat in een zone voor wonen worden ondergebracht, met een groenbuffer ten opzichte van de nieuwe bedrijvenzone.

4. Voor het PRUP wordt een plan-MER (milieueffectrapport) opgemaakt volgens het integratiespoor.

Op 22 maart 2010 verklaart de dienst Milieueffectrapportage (hierna: de dienst Mer) de nota voor publieke consultatie volledig. Na de publieke consultatie ervan, heeft op 17 mei 2010 de richtlijnenvergadering plaats. De richtlijnen van de dienst Mer zijn 23 juni 2010 gedateerd.

Het plan-MER wordt op 17 maart 2011 door de dienst Mer goedgekeurd.

Het ontwerp van PRUP wordt door de provincieraad van West-Vlaanderen voorlopig vastgesteld bij besluit van 6 oktober 2011.

Gedurende het openbaar onderzoek over het ontwerp worden 934 bezwaarschriften ingediend. Ook de verzoekers behoren tot de bezwaarindieners.

De provinciale commissie voor ruimtelijke ordening van de provincie West-Vlaanderen (hierna: Procoro) verleent op 15 maart 2012 advies. De commissie adviseert bij meerderheid om het deelplan “Blauwpoort” niet in aanmerking te nemen om reden dat “in eerste instantie moet gewerkt worden aan reconversie van bestaande (leegstaande) bedrijven en sites als het ruimtelijk verantwoordbaar is en haalbaar”, en omdat er moet “gezocht worden in de verdere uitbreiding van het zuidelijk regionaal bedrijventerrein (Vijverdam-Brabantstraat) of buiten Waregem”. In het advies wordt ook een “minderheidsstandpunt” van de commissieleden weergegeven, waarin er onder meer op wordt gewezen dat de behoefte aan bedrijventerreinen niet louter via reconversie kan worden opgevangen, dat er geen alternatieve locatie voorhanden is en dat een uitbreiding van het bedrijventerrein “Vijverdam” in het plan-MER werd uitgesloten.

De deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen stelt ten behoeve van de provincieraad een nota op, waarin onder meer voor het deelplan “Blauwpoort” van het PRUP wordt voorgesteld het minderheidsstandpunt van de Procoro te volgen.

Het voorstel volgend, gaat de provincieraad van West-Vlaanderen bij besluit van 28 juni 2012 over tot de definitieve vaststelling van het PRUP “afbakening kleinstedelijk gebied Waregem en delen van het

buitengebied (Waregem, Anzegem, Wielsbeke)”, met inbegrip van het deelplan “Blauwpoort”.

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport keurt het PRUP goed bij besluit van 16 oktober 2012.

IV. Belang

Standpunt van de partijen

5. In het verzoekschrift zet de eerste verzoeker uiteen dat hij in de Kleithoekstraat 34 te Waregem woont en die straat paalt aan het beheersingsgebied van het deelRUP “Blauwpoort”. Zijn woning kijkt uit over het gebied waar het bedrijventerrein zal worden ingeplant. Daardoor verliest hij het uitzicht op een landschappelijk aantrekkelijk open landschap. Bovendien is, gelet op de bijkomende verharding voor het industrieterrein, de kans op wateroverlast reëel.

De tweede verzoeker betoogt dat hij in vogelvlucht op amper 300 m van het in te planten bedrijventerrein woont, aan de andere kant van de N382, waarnaar een ontsluiting van het bedrijventerrein is gepland. Aangezien hij in de zuidwestelijke windrichting woont, zal hij hinder ondervinden van de geur en de uitstoot van emissies, afkomstig van de bedrijven.

De derde verzoeker heeft een landbouwwitbating in de Kleithoekstraat, aan de rand van het plangebied, en heeft ook landbouwgrond binnen het deelRUP “Blauwpoort”. Hij dreigt 22 % van de gronden van zijn bedrijf niet meer te kunnen gebruiken door een geplande verbindingsweg naar de Industrielaan en niet meer met zijn landbouwdieren de Industrielaan te kunnen oversteken.

De vierde verzoeker verklaart in de Kleithoekstraat 83 te wonen, vlakbij het geplande bedrijventerrein. Hij zal geurhinder, lawaaihinder, fijn stof en andere schadelijke emissies van de in te planten bedrijven en het bijkomende verkeer ondervinden. Hij zal niet meer uitkijken op een landschappelijk aantrekkelijk open landschap.

6. De tweede verwerende partij reageert in de memorie van antwoord dat de verzoekers niet getuigen van een persoonlijk en actueel belang. Het PRUP doet niet meer dan een kader scheppen; de concrete invulling zal gepaard moeten gaan met een globaal inrichtingsplan dat nog moet worden opgesteld. Alle nadelen vloeien volgens de tweede verwerende partij alleen voort uit de later af te geven stedenbouwkundige en milieuvergunningen.

Wat de eerste verzoeker betreft, wordt daar nog aan toegevoegd dat het aantrekkelijk open landschap, waarop hij uitzicht heeft, “zeer relatief” is en dat het niet substantieel zal veranderen. Van de beweerde wateroverlast wordt geen enkel bewijs overgelegd. Volgens de watertoets zijn er geen schadelijke effecten te verwachten. Ook zijn er, blijkens het MER, geen significante negatieve wijzigingen te verwachten in de luchtemissies en wat het geluid betreft.

De tweede verzoeker woont op een ruime afstand van het plangebied; het verkeer van het nieuwe bedrijventerrein passeert niet langs zijn deur. Geen enkel stuk staft dat hij geur-, lawaai- en stofhinder zal ondervinden.

De derde verzoeker poneert een en ander, aldus de verwerende partij, maar brengt geen enkel bewijs bij.

Wat voor de eerste en de tweede verzoeker geldt, is volgens de tweede verwerende partij ook van toepassing op de vierde verzoeker.

Beoordeling

7. Eerder, in het arrest over de vordering tot schorsing van de bestreden beslissingen, is aangenomen dat de eerste verzoeker ten gevolge van de vaststelling van het deelplan “Blauwpoort” een moeilijk te herstellen ernstig nadeel riskeert te lijden, doordat het uitzicht dat hij vanuit zijn woning heeft, kijkend in de richting van het geplande bedrijventerrein, in belangrijke mate aangetast dreigt te worden.

Het is een nadeel dat geacht kan worden rechtstreeks genoeg uit de bestreden beslissingen voort te vloeien. Immers vinden de later te verlenen stedenbouwkundige en milieuvergunningen hun noodzakelijke, juridische grondslag in het aangevochten plan.

Die aantasting, die de eerste verzoeker met foto's staft, verantwoordt voldoende zijn belang bij het beroep. Ze wordt niet beslissend tegengesproken door de twee foto's die de tweede verwerende partij harerzijds in de memorie van antwoord opneemt.

8. Ook de vierde verzoeker doet aannemen dat hij vanuit zijn woonplaats direct geconfronteerd wordt de weerslag van het PRUP op zijn uitzicht en daarmee zijn leefkwaliteit.

9. De exceptie van gebrek aan belang komt daarentegen wel gegrond voor wat de tweede verzoeker betreft. Hij woont inderdaad op een grote afstand van het plangebied, in een wijk aan de overzijde van de N382. Het verkeer van en naar de nieuwe bedrijvenszone moet niet in de buurt van zijn woning passeren. Zijn verwijzing, in het algemeen, naar het milieueffectenrapport en de hinderaspecten die daarin aan bod komen, volstaat niet om in zijn concrete, persoonlijke situatie van het vereiste belang te doen blijken.

10. Evenmin wordt het belang van de derde verzoeker aangenomen. Zoals de verwerende partij in de laatste memorie opmerkt, heeft de derde

verzoeker zijn belang in het verzoekschrift alleen gesteund op de weerslag van het PRUP op de uitbating van zijn landbouwbedrijf. Ter zake brengt hij geen stukken bij, laat staan nog stukken die ervan kunnen overtuigen dat het PRUP “de economische doodsteek” voor zijn landbouwbedrijf zou betekenen.

11. De exceptie is bijgevolg gedeeltelijk gegrond. Het beroep is alleen ontvankelijk in hoofde van de eerste en de vierde verzoeker. Hierna, bij de bespreking van de middelen, wordt met “de verzoekers” dan ook nog alleen aan de eerste en de vierde verzoeker gerefereerd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Vooraf

12. De verzoekers voeren zeven middelen aan. In het auditorsverslag worden alleen het eerste en het tweede middel (in een bepaalde mate) gegrond bevonden. Ofschoon verzoekers dat in hun laatste memorie betwisten, verklaren zij ter terechtzitting zich bij het auditorsverslag aan te sluiten en dringen zij niet aan wat de andere dan de in het auditorsverslag gegrond bevonden middelen betreft.

Het onderzoek hierna is dan ook tot die twee middelen beperkt.

B. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

13. In het verzoekschrift wordt een eerste middel afgeleid uit: “schending van artikel [...] 4.1.4., § 1, artikel 4.1.7., artikelen 4.2.7, § 1 en § 2 Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) en van de formele en materiële, motiveringsplicht, schending van art. 4.2.5, § 1 DABM, schending van artikel 4.2.8., §§ 1 en 2 DABM, schending van art. 7 van het planMER besluit, alsook van de artikelen 3 t/m 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van

12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over de plannen en programma's en de artikelen 3 t/m 10 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan”.

Aangevoerd wordt onder meer dat de behoefte aan bijkomende bedrijventerreinen en ruimte voor bedrijvigheid in het plan-MER onvoldoende is onderzocht, niettegenstaande door tal van bezwaarindieners, evenals door de dienst Mer, hierover opmerkingen zijn gemaakt. De verzoekers zijn van mening dat de behoefte aan ruimte voor bedrijvigheid niet verder werd uitgewerkt of gemotiveerd in het plan-MER. Het plan-MER voldoet derhalve niet aan de vereisten en bepalingen van het DABM; de intrinsieke degelijkheid van het plan-MER, zoals door de dienst Mer goedgekeurd, wordt betwist.

Ook doen de verzoekers gelden dat het negatief advies van de Procoro dat meer in het bijzonder gebaseerd was op het ontbreken van behoefte aan bijkomende bedrijventerreinen, onvoldoende beantwoord werd door de motiveringsnota van de deputatie: “De Deputatie heeft hier op zeer summiere, algemene en niet afdoende wijze gemotiveerd”. Er is niet gespecificeerd of gemotiveerd op welke behoefte de deputatie zich baseert, waaruit het uitgebreid locatieonderzoek is gebleken en welke effecten bepalend zijn om een uitbreiding van het zuidelijk regionaal bedrijventerrein ter hoogte van Vijverdam niet in aanmerking te nemen.

In een tweede middel, afgeleid uit “schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, als daar zijn het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, tevens schending van de materiële motiveringsplicht”, zetten de verzoekers uiteen dat de Procoro geadviseerd heeft het regionaal bedrijventerrein “Blauwpoort” niet in aanmerking te nemen, maar dat toch de deputatie het minderheidsstandpunt van de Procoro tot het hare heeft gemaakt. Zij heeft zich daarbij, in haar bijkomende motivering, beperkt tot algemeenheden nopens de taken van de provincie en een vage verwijzing naar het plan-MER, “zonder te specificeren welke conclusies dienen te worden weerhouden, dan wel

aan de basis liggen van de bijkomende motivering”. De motivering inzake de behoefteraming voor Waregem is “in feite onjuist, aangezien zelfs niet meegedeeld wordt en gespecificeerd op basis van welke gegevens en studies de behoefteraming dan wel is gebeurd, mede in acht genomen het feit dat in het bezwaar van eerste verzoeker werd opgemerkt dat de behoefteraming die is gebeurd in het planMER zich steunt op voorbijgestreefde cijfers”.

14. De eerste verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat uit de grondige lezing van de uiteenzetting op pagina 18 van het plan-MER blijkt dat er “wel degelijk een verduidelijking werd toegevoegd, waaruit niet alleen de noodzaak aan bijkomend bedrijventerrein blijkt, doch eveneens op basis van welke cijfers men tot deze conclusie komt”. Immers wordt uitdrukkelijk verwezen naar de “afbakeningsstudie”, namelijk het afbakeningsvoorstel dat in 2009 werd opgemaakt door de Intercommunale Leiedal en op 28 mei 2009 werd goedgekeurd door de deputatie. Het maakt deel uit van het administratief dossier en kan samen met de overige relevante documenten digitaal geraadpleegd worden op de website van de provincie West-Vlaanderen. Deze expliciete verwijzing vormt een afdoende motivering, conform de richtlijnen van 23 juni 2010 waarin was gevraagd om de verantwoording van het plan te herhalen in het plan-MER, met toevoeging van een verduidelijking in verband met de behoefte aan bijkomende oppervlakte bedrijventerreinen.

“In de rand van de beoordeling” van de naleving van die richtlijnen wijst de eerste verwerende partij ook op het verslag van de richtlijnenvergadering van 17 mei 2010, waarin juist “letterlijk [wordt] gesteld dat ‘verantwoording behoefte aan bedrijventerreinen in principe niet het onderwerp is voor een MER’ – hetgeen [volgens de eerste verwerende partij] overigens een terechte opmerking betrof gezien het DABM in beginsel niet oplegt dat een MER de behoefte aan bijkomende bedrijventerrein moet aftoetsen, doch enkel dat een MER de milieu-impact moet beoordelen van een door het beleid gemaakte keuze –.” De Raad van State moet met die tegenspraak tussen het verslag van de richtlijnenvergadering en de uiteindelijke richtlijnen rekening

houden en hij mag evenmin abstractie maken van de goedkeuring van het plan-MER door de dienst Mer op 17 maart 2011.

Ten slotte meent de eerste verwerende partij dat het ongunstig meerderheidsadvies van de Procoro om het deelplan “Blauwpoort” niet in aanmerking te nemen, wel degelijk afdoende wordt weerlegd door, enerzijds, de verwijzing naar het minderheidsstandpunt van de Procoro en, anderzijds, de bijkomende motivering van de deputatie. De Procoro verwijst inzake de behoefteraming expliciet naar de visievorming voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Waregem, die werd opgenomen in de toelichtingsnota. De deputatie van haar kant verwijst eveneens naar de betrokken behoefteraming.

15. De tweede verwerende partij argumenteert in haar memorie van antwoord in dezelfde zin als de eerste verwerende partij:

“In het schorsingsarrest oordeelt de Raad dat er op het eerste zicht geen voldoende onderzoek en motivering in het MER is gegeven naar de behoefte van bijkomende bedrijfsterreinen. Daarvoor dient het MER echter niet. Of er al dan niet behoefte is aan bijkomende bedrijfsterreinen is geen voorwerp van het MER. Het DABM legt dat alleszins niet op. Het MER is bedoeld om de milieu-impact na te gaan, niet om de opportuniteitsbeslissing van de overheid te toetsten.

Wanneer blz. 18 van het MER-rapport gelezen wordt, kan niet anders dan vastgesteld worden dat de overheid cijfermatig aantoonst dat er in Waregem een behoefte aan bijkomende industriegrond is. Wat willen verzoekende partijen trouwens verder uitgewerkt zien? De cijfers zijn wat ze zijn.

In het voorstel tot afbakening dat op 28.05.2009 door de Deputatie goedgekeurd werd, is een uitvoerige berekening en motivering van de behoefte uitgewerkt. Daarbij werd ook rekening gehouden met de mogelijke reconversie van bestaande bedrijventerreinen. In de toelichtingsnota wordt expliciet verwezen naar dit afbakeningsvoorstel (blz. 6, 51-67). Dit document is te raadplegen via de link <http://www.waregem.be/files/waregem/Documenten/stedenbouw/Klein%20stedelijk%20gebied%20Waregem.pdf>”. Verzoekende partijen uiten geen kritiek op deze beslissing die publiek toegankelijk is.

In de nota van Leiedal die als stuk 8 gevoegd wordt, blijkt tevens dat uit onderzoek de noodzaak van realisatie van de Blauwpoort blijkt.

De dienst MER heeft derhalve terecht op 17.03.2011 het plan-MER goedgekeurd. Met de (niet bekritiseerde) cijfers uit het afbakeningsvoorstel kon daartoe beslist worden, voor zover de dienst MER al een oordeel daarover te vellen had, *quod non*.

Uit het stuk 9 blijkt dat Lei[e]dal een grote vraag van nieuwe bedrijven krijgt om zich aan de Blauwpoort te vestigen, vraag die door reconversie van bestaande terreinen niet kan opgevangen worden. De realiteit is nog steeds de beste toetssteen. Het bestaande aanbod volstaat niet.”

Het is voorts niet, aldus nog de tweede verwerende partij, omdat de deputatie zich aansluit bij een minderheidsstandpunt binnen de Procoro dat dit minderheidsstandpunt *ipso facto* onjuist of niet pertinent zou zijn. De overheid is op grond van opportuniteitsredenen tot het besluit gekomen dat er in Waregem best een nieuw regionaal bedrijventerrein wordt gerealiseerd om te voldoen aan de aangetoonde behoefte daartoe. Die opportuniteitsbeoordeling is niet kennelijk onredelijk en wordt door geen enkele eigenaar binnen het gebied aangevochten.

16. De verzoekers dupliceren in de memorie van wederantwoord dat de verwijzing naar het afbakeningsvoorstel dat in 2009 door de intercommunale Leiedal werd opgesteld en blijkbaar op 28 mei 2009 door de deputatie werd goedgekeurd, “een *a posteriori* motivering en onderbouwing [is], die thans in het kader van huidige procedure wordt aangevoerd, doch zeker geen basis was voor de behoefteraming vervat in het planMER”. Het betrof een voorstel van afbakeningslijn die nergens in het plan-MER wordt gespecificeerd. Trouwens is een voorstel van afbakeningslijn nog iets anders dan een behoefteraming, kon dit voorstel niet worden geraadpleegd als publieke nota en konden de verzoekers niet vermoeden “dat mogelijks de behoefteraming van de bedrijventerreinen wel eens hierop zou kunnen gebaseerd zijn”. De verzoekers konden en moesten enkel voortgaan op de omschrijving en cijfers opgenomen in de nota publieke consultatie en in het kader van het openbaar onderzoek.

In het kader van een plan-MER dient een behoefteraming te gebeuren in het licht van een nulalternatief. “In het licht van de afweging van de alternatieve[n] en meer bepaald het [n]ulalternatief Blauwpoort, werd onmiddellijk gesteld dat dit geen volwaardig alternatief zou zijn, refererend naar de algemene nietszeggende taakstelling van de Provincie, nl taakstelling regionale bedrijvigheid”. Een taakstelling heeft slechts nut als het bewijs geleverd wordt van een behoefte. Zonder behoefte heeft een provinciale taakstelling geen

zin. Op geen enkele wijze heeft het plan-MER de beweerde cijfers van het afbakeningsvoorstel opgenomen of overgenomen. Het is niet aan de verzoekers om in het kader van het openbaar onderzoek zelf op zoek te gaan naar de mogelijke motivering en onderbouwing van de cijfers inzake behoefte.

Vermits er geen enkele verduidelijking werd toegevoegd in verband met de behoefte aan bijkomende oppervlakte bedrijventerreinen, is er dan ook geen passende verantwoording voor dat de dienst Mer toch het plan-MER goedkeurde. De verzoekers hebben niet de mogelijkheid om deze goedkeuring juridisch aan te vechten en kunnen alleen in het kader van het openbaar onderzoek kennis nemen van het plan-MER. Toch hebben de verzoekers in hun bezwaarschriften “uitvoerige bemerkingen gemaakt nopens de vermeende ‘bewezen’ behoefte aan bijkomend bedrijventerrein en de cijfers in vraag gesteld”. Die bezwaarschriften, evenals het negatief advies van de Procoro, werden in de bestreden besluiten niet beantwoord.

Het stuk 9 van de tweede verwerende partij is een *a posteriori* stuk dat de verzoekers tijdens het openbaar onderzoek onbekend was. Het blijkt ook niet waar in het plan-MER die bewuste nota en de cijfers in aanmerking zouden zijn genomen, noch welke rol ze zouden hebben gespeeld in de afweging in de een of andere zin.

17. In de laatste memorie herhaalt de eerste verwerende partij dat er in de uiteenzetting in het plan-MER met betrekking tot de behoefte aan bijkomend bedrijventerrein “wel degelijk een verduidelijking werd toegevoegd, waaruit niet alleen de noodzaak aan bijkomend bedrijventerrein blijkt, doch eveneens op basis van welke cijfers men tot deze conclusie komt, hetzij de expliciete verwijzing naar voormelde afbakeningsstudie – als onderdeel van het administratief dossier –”. Gelet op de goedkeuring van het plan-MER door de dienst Mer op 17 maart 2011 en op de slechts marginale toetsing van de naleving van de richtlijnen, staat het niet aan de Raad van State om te oordelen dat de uitdrukkelijke verwijzing in het plan-MER naar het afbakeningsvoorstel niet zou volstaan in het licht van de door de dienst Mer gevraagde zeer duidelijke

beschrijving. Die expliciete verwijzing volstond aangezien het afbakeningsvoorstel een duidelijke beschrijving bevat van de manier waarop men tot de becijfering is gekomen van de behoefte aan bijkomende bedrijventerreinen en het “*a priori* deel uitmaakte van het administratief dossier”.

Rekening houdend met de verwijzing naar het afbakeningsvoorstel, dat door iedereen geconsulteerd kon worden en waaromtrent de meerderheid van de Procoro-leden noch de verzoekers gefundeerde opmerkingen hebben, moest de in dat afbakeningsvoorstel opgenomen uiteenzetting met betrekking tot de behoefte aan bijkomende bedrijventerreinen niet integraal worden opgenomen in het plan-MER of de toelichtingsnota.

18. In haar laatste memorie betoogt de tweede verwerende partij nog dat het afbakeningsvoorstel “publiek toegankelijk en door de burger gekend” is. Indien het MER zelf er onvoldoende aandacht aan zou besteden, dan lijden de verzoekers hierdoor geen nadeel “want net als verwerende partij kon[den] zij die informatie ook uit het ‘afbakeningsvoorstel’ gehaald hebben”.

Beoordeling

19. In de nota voor publieke consultatie over het voorgenomen plan-MER, wordt de behoefte aan bijkomende bedrijventerreinen als volgt beargumenteerd:

“De behoefte aan bijkomende oppervlakte bedrijventerrein voor de periode 2008-2017 werd op twee manieren bepaald:

- Op basis van de evolutie van de verkoop van industriegronden >> ca. 82 ha regionaal + ca. 13 ha lokaal bedrijventerrein;
- Door extrapolatie van de taakstelling inzake bedrijventerreinen voor de periode 1994-2007 uit het PRS >> ca. 70 ha regionaal + ca. 10,5ha lokaal bedrijventerrein.

Het beschikbaar aanbod aan bedrijventerreinoppervlakte bedroeg op 1/1/2008 minder dan 50ha (ca. 3,5 ha vrije percelen, ca. 32,5 ha interne reserves van bedrijven en ca. 12,5 ha nog te ontwikkelen bedrijventerrein). Voorts werd in de periode 1994-2007 ca. 20 ha industriegebied herbestemd naar andere functies (vnl. wonen). Rekening houdend met de kans op realisatie van de nog beschikbare oppervlakte bedrijventerrein wordt de behoefte aan bijkomende oppervlakte regionaal bedrijventerrein voor

2008-2017 geschat op 40 à 60 ha. Voor lokale bedrijventerreinen gaat het om ca. 6 ha.”

Na raadpleging hieromtrent door de dienst Mer hebben verschillende instanties – administraties, overheidsinstellingen en openbare besturen – een advies uitgebracht. De relevant geachte adviezen zijn verwerkt in de op 23 juni 2010 gedateerde richtlijnen van de dienst Mer voor het plan-MER voor het PRUP “Afbakening Kleinstedelijk Gebied Waregem”. Wat de verantwoording van het PRUP betreft, wordt in de richtlijnen vermeld:

“Een verantwoording van het plan is grotendeels terug te vinden in de NPC. Deze verantwoording zou nog herhaald moeten worden in het plan-MER en een verduidelijking zou toegevoegd moeten worden i.v.m. de behoefte aan bijkomende oppervlakte bedrijventerreinen. De behoefte aan bijkomende oppervlakte regionaal en lokaal bedrijventerrein wordt in de NPC bepaald en ingeschat op 40 à 60ha regionaal bedrijventerrein en ongeveer 6ha lokaal bedrijventerrein. In het plan-MER dient zeer duidelijk beschreven te worden hoe men tot deze cijfers komt. In één van de adviezen wordt geargumenteed dat er nog heel wat bedrijfstvastgoed/industriezones beschikbaar zijn in de omgeving en wordt de behoefte aan bijkomend industrieterrein derhalve in vraag gesteld. Dit advies werd bezorgd aan de initiatiefnemer en in het plan-MER zou dan ook een gemotiveerd antwoord gegeven moeten worden op dit advies.”

20. Ten onrechte menen de verwerende partijen dat een verantwoording van de behoefte aan bedrijventerreinen de inhoud van een plan-MER te buiten gaat.

Het is, gelet op artikel 4.1.4, § 2, 1°, DABM, een van de essentiële kenmerken van een MER dat het de gevolgen voor mens en milieu analyseert en evalueert van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven. Daartoe moet, blijkens artikel 4.2.8, § 1, tweede lid, 5°, DABM, het plan-MER onder meer de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu bevatten “en de mogelijke ontwikkeling ervan als het plan of het programma niet wordt uitgevoerd” (b)), een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan en van de onderzochte redelijke alternatieven op welbepaalde, opgesomde factoren (f)), en een schets met opgave van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven (h)).

Waar aldus het plan-MER een onderzoek dient te omvatten van de ontwikkeling die zal plaatsvinden als het plan niet wordt uitgevoerd evenals een verantwoording van de (niet-)selectie van die optie als redelijk alternatief, is het beslist in het plan-MER in te passen dat het de redenen voor de (niet-)selectie aangeeft.

Toegepast op de voorliggende zaak mocht de dienst Mer dan ook wel degelijk in haar richtlijnen van 23 juni 2010 vereisen dat in het plan-MER “een gemotiveerd antwoord” zou worden gegeven op de vraag of er wel behoefte is aan bijkomend industrieterrein – met andere woorden waarom geen rekening wordt gehouden met het nulalternatief – en dat in het plan-MER “zeer duidelijk” zou worden beschreven hoe men ertoe is gekomen deze behoefte te schatten op 40 à 60 ha regionaal bedrijventerrein.

21. De opmerking in het verslag van de richtlijnenvergadering van 17 mei 2010 dat die verantwoording “in principe niet het onderwerp [is] voor MER” doet, voor zoveel al van aard de richtlijnen van de dienst Mer te kunnen aantasten, geen afbreuk aan het hiervoor gestelde.

22. Het plan-MER (p. 18) vermeldt ter zake van de meer vermelde verantwoording:

“De behoefte aan bijkomende netto-oppervlakte bedrijventerrein voor de periode 2008-2017 werd in de afbakeningsstudie op twee manieren bepaald:

- Op basis van de evolutie van de verkoop van industriegronden in Waregem over de periode 1977-2006 » 42 à 82 ha regionaal en 6 à 13 ha lokaal bedrijventerrein;
- Door extrapolatie van de taakstelling inzake bedrijventerreinen voor de periode 1994-2007 uit het PRS (105 ha) » ca. 70 ha regionaal + ca. 10,5 ha lokaal bedrijventerrein.

Voorts werd in de periode 1994-2007 ca. 20 ha industriegebied herbestemd naar andere functies (vnl. wonen) zonder dat dit elders gecompenseerd werd.

Het beschikbaar aanbod aan bedrijventerreinoppervlakte bedroeg op 1/1/2008 minder dan 50 ha: ca. 3,5 ha vrije percelen, ca. 32,5 ha interne reserves van bedrijven en ca. 12,5 ha bestemd maar nog te ontwikkelen bedrijventerrein. Rekening houdend met de realisatiekansen van deze

terreinen binnen de periode 2008-2017 wordt het inzetbaar bestaand aanbod geschat op 22,7 ha regionaal en 5,5 ha lokaal bedrijventerrein.

Confrontatie tussen de totale behoefte en aanbod levert een restbehoefte aan oppervlakte bedrijventerrein voor 2008-2017 op van 40 à 60 ha. Voor lokale bedrijven gaat het om ca. 6 ha.”

Naar de verwerende partijen in hun procedurestukken uitleggen hebben zij aan het besproken vereiste in de richtlijnen van de dienst Mer voldaan door, meer bepaald, in het plan-MER de verwijzing naar “de afbakeningsstudie” toe te voegen. Die afbakeningsstudie, zo lichten zij toe, is een document van de Intercommunale Leiedal dat op 28 mei 2009 door de deputatie werd goedgekeurd en digitaal te raadplegen was, volgens de eerste verwerende partij, “op de website van de provincie West-Vlaanderen” en, volgens de tweede verwerende partij, via de link: “<http://www.waregem.be/files/waregem/Documenten/stedenbouw/Klein%20stedelijk%20gebied%20Waregem.pdf>”.

23. De Raad van State deelt niet de mening van de verwerende partijen.

De loutere referte aan “de afbakeningsstudie” beantwoordt allerminst aan de voorgeschreven “verduidelijking”, laat staan nog aan de gevraagde “zeer” duidelijke verantwoording, of aan het verwachte “gemotiveerd” antwoord op een advies waarin werd geargumenteed dat er nog heel wat bedrijfstvastgoed/industriezones beschikbaar zijn in de omgeving en dat er reden is de behoefte aan bijkomend industrieterrein te betwijfelen.

Evenmin wordt aangenomen dat die enkele referte de verzoekers genoeg in de gelegenheid stelde het betrokken document te identificeren en te consulteren.

24. Dat de dienst Mer toch het plan-MER op 17 maart 2011 heeft goedgekeurd na het overeenkomstig het DABM getoetst te hebben aan de voormelde richtlijnen, vermag daar geen afbreuk aan te doen. Die houding, die de Raad van State is toegelaten op haar wettigheid te toetsen, mist een passende verantwoording.

25. Evenmin hebben de verzoekers de verduidelijking in het (ontwerp van) PRUP kunnen vinden.

26. In hun bezwaarschriften naar aanleiding van het openbaar onderzoek over het ontwerp van PRUP betwistten de verzoekers – dan ook – de nood aan ruimte voor bedrijvigheid in Waregem. Zo noemt de eerste verzoeker (stukken 12 en 13 van de verzoekers) die nood “een foutieve, of minstens onvoldoende onderbouwde en daardoor tendentieuze premisse”. Hij vervolgt:

“Het is onduidelijk hoe de behoefte aan bedrijventerreinen berekend werd, en in hoeverre belanghebbende partijen (Leiedal, bedrijfsfederaties...?) impact hebben gehad op wat een neutrale geografische analyse hoort te zijn. De analyse dat 70 tot 80 hectare supplementair bedrijfsterrein nodig zou zijn in het kleinstedelijk gebied (inclusief het aanspreken van reserves) is in tegenstrijd met de observatie, ondersteund door detailgegevens, van de actiegroep dat er reeds 122 hectare beschikbaar, ontwikkelbaar of leegstand bedrijfstvastgoed aanwezig is in de nabije omgeving.

De berekening van de grondbehoefte gebeurde op twee wijzen, die beide betwistbaar zijn:

- Een extrapolatie van de evolutie van de verkoop van industriegronden : Hierbij moet rekening gehouden worden met het fenomeen dat aanbod vraag kan genereren, door bedrijven van buiten Waregem of buiten de regio aan te trekken. Waregem is hierdoor één van de meest geïndustrialiseerde steden van de regio geworden. Een lineaire extrapolatie houdt geen rekening met de resterende draagkracht, noch met de groeivertraging in de economie noch met de voortschrijdende tertialisering van de economie.

- Een extrapolatie vanuit het PRS 1994-2007. Ook in dit structuurplan, dat trouwens in herziening is, werd de ruimtebehoefte bepaald grotendeels gebaseerd op een rondvraag bij belanghebbende gemeentebesturen en industriegroepen, en niet op basis van gedegen wetenschappelijk geografisch onderzoek. Het lijkt ons trouwens vreemd om te verwijzen naar een oud PRS terwijl het nieuwe in een vergevorderde staat van ontwerp is.”

27. In lijn met het bezwaar van de verzoekers, raadt de Procoro in haar advies van 15 maart 2012 met meerderheid van stemmen aan om het regionaal bedrijventerrein “Blauwpoort” niet in aanmerking te nemen. Geoordeeld wordt dat in eerste instantie gewerkt moet worden aan reconversie van bestaande (leegstaande) bedrijven en sites als het ruimtelijk verantwoordbaar is en haalbaar. Indien er nood is aan bijkomende ruimte voor regionale bedrijvigheid dan moet er, volgens het advies, gezocht worden in de verdere

uitbreiding van het zuidelijk regionaal bedrijventerrein (Vijverdam-Brabantstraat) of buiten Waregem.

Een minderheid van de Procoroleden is het daar niet mee eens:

“[zij] stelt dat een duidelijke en gemotiveerde behoefteberaming werd opgemaakt in het kader van de visievorming voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Waregem en die werd opgenomen in de toelichtingsnota van het voorliggend PRUP. Daarenboven is het de taak van de provincie om conform het RSV in de kleinstedelijke gebieden een aanbodbeleid te voeren voor bedrijvigheid. Op vandaag wordt reeds op verschillende sites in de regio en in Waregem ingezet op reconversie. Om een verder aanbod (ijzeren voorraad) te kunnen garanderen is er evenwel nood aan bijkomend industriegebied. Hierbij dient er op gewezen te worden dat ook de vraag naar ruimte voor regionale bedrijven in het buitengebied dient opgevangen [te] worden binnen de stedelijke gebieden en dat hier aldus een taak is weggelegd voor het kleinstedelijk gebied Waregem. Gelet op het gegeven dat geen andere locaties in aanmerking kwamen dient de provincie deze taak op de site Blauwpoort waar te maken.”

Ook de deputatie stemt niet met het advies in. In haar motiveringsnota naar aanleiding van de behandeling van de adviezen, bezwaren en opmerkingen van het openbaar onderzoek over het ontwerp PRUP, stelt zij voor om wat het deelRUP “Blauwpoort” betreft niet het advies van de Procoro te volgen en om ter weerlegging het minderheidsstandpunt over te nemen. In een “bijkomende motivering” zegt zij nog de volgende zaken te willen “aankaarten”:

“Vooreerst wenst de deputatie er op te wijzen dat er vanuit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een taak voor de provincies is weggelegd om een aanbod aan bedrijvigheid te voorzien binnen de kleinstedelijke gebieden. Het is dus expliciet de taak van de provincies om een aanbodbeleid te realiseren binnen de kleinstedelijke gebieden.

Daarnaast werd voor Waregem een behoeftberaming opgemaakt en blijkt dat deze behoefte niet enkel kan opgevangen worden via reconversie, optimaal benutten van onbebouwde gronden en inzetten op brownfields.

Tenslotte werd in het proces van de afbakening van het kleinstedelijk gebied Waregem een uitgebreid locatieonderzoek gevoerd naar de geschikte locaties voor een nieuw, of uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein. Een grote uitbreiding van het zuidelijk regionaal bedrijventerrein ter hoogte van Vijverdam werd echter uitgesloten via de plan-MER. Uit dit MilieuEffectenRapport bleek dat een verdere ontwikkeling van bedrijvigheid aldaar niet mogelijk was vanwege landschappelijke en erfgoedwaarden.

Ook de site Blauwpoort werd conform de decretale vereisten volledig en grondig onderzocht in het kader van de milieueffectenrapportage. Hieruit

bleek dat mits enkele randvoorwaarden (buffering, mobiliteit,...) deze zone wel geschikt bleek voor de ontwikkeling van een regionaal bedrijventerrein.

Deze planMER werd objectief opgemaakt door een extern studiebureau en goedgekeurd door de bevoegde diensten van de Vlaamse overheid.”

28. Het plan wordt uiteindelijk conform het voorstel van de deputatie vastgesteld. Wat het deelplan “Blauwpoort” betreft, overweegt de Vlaamse minister in het goedkeuringsbesluit dat het de taakstelling regionale bedrijvigheid (mee) realiseert.

29. Het advies van de Procoro mag dan niet bindend zijn, het is wel een rechtens relevant gegeven, waaraan de vaststellende overheid niet zomaar voorbij mag gaan. Zij dient het bij haar besluitvorming te betrekken en, ingeval zij van het advies afwijkt, daartoe over voldoende deugdelijke redenen te beschikken.

30. Te dezen komen de redenen om het advies van de Procoro niet te volgen, en dus ook het bezwaar van de verzoekers te verwerpen, samengevat hierop neer dat het, gelet op het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, een taak is voor de provincies om in een aanbod aan bedrijvigheid te voorzien, dat er een behoefte is aan bedrijventerreinen die niet anders kan worden opgevangen, en dat de site “Blauwpoort” daar, in tegenstelling tot andere, wel geschikt voor is.

31. De eerste en de derde reden doen niet ter zake wat het al dan niet bestaan betreft van een reële nood aan bijkomende oppervlakte regionaal bedrijventerrein.

Ook de Procoro betwist niet dat er een aanbodbeleid voor regionale bedrijvigheid moet worden uitgevoerd. Alleen dient dit aanbodbeleid volgens haar de richting van reconversie uit te gaan en moet namelijk in eerste instantie werk worden gemaakt van het hergebruik van leegstaande of onderbenutte terreinen.

Dat, voorts, de site “Blauwpoort” meer geschikt is dan andere, vertoont alleen relevantie in zoverre de nood aan nieuwe bedrijventerreinen genoeg vaststaat, wat volgens de Procoro niet zo is.

32. Wat, ten slotte, specifiek die nood aan bedrijventerreinen betreft, gaat de provincieraad aan het advies van de Procoro voorbij op grond van een verwijzing naar de “duidelijke en gemotiveerde behoefteberaming [...] in het kader van de visievorming voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Waregem en die werd opgenomen in de toelichtingsnota”.

Waar deze behoefteberaming de meerderheid van de Procoro leden niet kon overtuigen en door de Procoro dan ook geadviseerd werd om van het regionaal bedrijventerrein “Blauwpoort” af te zien, wordt door de provincieraad aan dit advies voorbijgegaan om de enkele reden dat volgens hem de behoefteberaming wél overtuigend is.

Een dergelijke blote afwijzing van het advies van de Procoro kan niet als toereikend worden beschouwd. Dat geldt des te meer nog gelet op de bezwaren van de verzoekers waaraan door het advies van de Procoro was tegemoetgekomen en die aldus, tezamen met het advies, eveneens zonder voldoende antwoord worden verworpen.

Bovendien wordt wel beweerd dat de duidelijke en gemotiveerde behoefteberaming “werd opgenomen in de toelichtingsnota van het voorliggend PRUP”, maar slaagt geen van de verwerende partijen erin aan te wijzen waar dan wel. Tevergeefs verwijst de eerste verwerende partij in dit verband naar pp. 6 en 136 en de tweede verwerende partij naar pp. 6 en 51-67.

33. Of de stukken, die de verwerende partijen in de loop van deze procedure alsnog bijbrengen, al dan niet bewijzen dat er wel een voldoende antwoord kan worden gegeven, is niet relevant. Ze betreffen een motivering *a posteriori* die de onwettigheid van de bestreden beslissingen niet kan verhelpen.

34. De middelen verantwoorden, alleszins tezamen genomen, de nietigverklaring van de bestreden beslissingen. Ze zijn in de besproken mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep in hoofde van de tweede en de derde verzoeker.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de provincieraad van West-Vlaanderen van 28 juni 2012 houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening kleinstedelijk gebied Waregem en delen van het buitengebied (Waregem, Anzegem, Wielsbeke)” en van het goedkeuringsbesluit van 16 oktober 2012 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, in zoverre ze het deelplan “Blauwpoort” betreffen.

3. De tweede en de derde verzoeker worden verwezen in de kosten van hun vordering tot schorsing en beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, ieder voor de helft.

De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring van de eerste en de vierde verzoeker, begroot op 700 euro, ieder voor de helft.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien februari 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust