

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.161 van 11 september 2015
in de zaak A. 212.188/X-15.777.**

In zake : 1. Greet BERGMANS
 2. Steven VERVAET
 woonplaats kiezend te 2070 Zwijndrecht
 Fortlaan 17

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse, Meindert Gees en Gilles Dewulf
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de NV VAN PUBLIEK RECHT BEHEERSMAATSCHAPPIJ
ANTWERPEN MOBIEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Pieter Vandenheede en Bastiaan
Schelstraete
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 april 2014, strekt tot de
nietigverklaring van “de beslissing van 10 februari 2014 van de dienst
Milieueffectrapportagebeheer van het Departement Leefmilieu, Natuur en
Energie van de Vlaamse Overheid (verder: “dienst Mer”) tot goedkeuring van het
plan-milieueffectenrapport Oosterweel”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 25 juni 2014. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 mei 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partijen, advocaat Meindert Gees, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Bastiaan Schelstraete, die verschijnt voor de tussenkomende partij, 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. Feiten

3.1. De bestreden beslissing dient te worden gekaderd binnen een reeds jarenlang aanslepend dossier inzake de sluiting van de ringweg rond Antwerpen, die eveneens bekend staat als de “Oosterweelverbinding”.

3.2. Naar aanleiding van vastgestelde mobiliteitsproblemen wordt in 1997 gestart met de opmaak van een Masterplan Mobiliteit Antwerpen. Hieruit komen een aantal projecten naar voor die beschouwd werden als “prioriteit der prioriteiten”, waaronder de Oosterweelverbinding wordt vermeld. Op 15 december 2000 keurt de Vlaamse regering dit principieel voor verder onderzoek goed.

3.3. Ter realisatie van het Masterplan wordt beslist om een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gewestelijk RUP) op te stellen. De opmaak van het plan-MER vindt plaats van 15 mei 2003 tot 13 mei 2005. Tijdens de maand juni 2003 wordt een openbaar onderzoek gehouden. Op 23 december 2004 wordt het plan-MER door de dienst Mer goedgekeurd, ondanks kritische bedenkingen over de uitvoering ervan. Nadat de nv van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (de nv BAM), thans tussenkomende partij, om intrekking van deze goedkeuring heeft verzocht en bekomen, wordt op 30 mei 2005 goedkeuring aan een aangepast plan-MER verleend.

3.4. Bij besluit van de Vlaamse regering van 16 september 2005 wordt het gewestelijk RUP “Oosterweelverbinding” voorlopig vastgesteld, waarbij het tracé van de Oosterweelverbinding wordt vastgelegd. Daarbij wordt geopteerd om de noordelijke sluiting van de ring op Linkeroever te laten aansluiten met de E34, om vervolgens via een tunnel onder de Schelde de ring via het Oosterweelknooppunt op rechteroever, via een brug, de Lange Wapper, te laten aansluiten op de bestaande ringweg ter hoogte van het Sportpaleis, de Groenendaallaan en Merksem.

3.5. Bij besluit van de Vlaamse regering van 16 juni 2006 wordt het voormelde gewestelijk RUP definitief vastgesteld. De beroepen die tegen dit plan bij de Raad van State worden ingediend, worden verworpen.

3.6. Voor de realisatie van het project diende eveneens een project-MER te worden opgesteld, vooraleer een stedenbouwkundige vergunning kon worden aangevraagd. Nadat de richtlijnen voor het project-MER werden aangenomen, keurt de dienst-Mer het project-MER op 30 maart 2007 goed.

3.7. Op 30 juni 2008 beslist de Vlaamse regering om een bijkomende studie te laten uitvoeren door ArupUK/Sum Research, waarbij drie tracés in overweging worden genomen: het Straatsburgdoktracé (ook bekend als het “BAM-tracé”), het Royerssluistunnel-tracé en het alternatieve tracé van stRaten-generaal, waarbij op rechteroever een noordelijker tracé, in een tunnel, wordt gevolgd doorheen de haven, dat aantakt op de A12 en E19 ter hoogte van Ekeren.

3.8. Uit de voormelde studie blijkt dat geen enkel van de drie alternatieven als volledig bevredigend wordt beschouwd en dat elk alternatief zijn voor- en nadelen heeft. Tevens wordt een vierde alternatief gesuggereerd, het ArupUK/Sum-tracé, dat neerkomt op een optimalisatie van het voorstel van stRaten-generaal in noordelijke richting, in combinatie met een beter management van het gebruik van het wegennet en de invoering van tolheffing.

3.9. Op 28 maart 2009 beslist de Vlaamse regering om de aanbevelingen uit de voormelde studie met betrekking tot het ATM-systeem (Advanced Traffic Management) en de betere ontsluiting van de Liefkenshoektunnel te volgen. Tevens wordt aan de afdeling Wegen en Verkeer de opdracht gegeven om maatregelen te nemen ter ontlasting van de Kennedytunnel en de Tijsmanstunnel. Bovendien wordt vastgesteld dat tolheffing in de Kennedytunnel niet wenselijk wordt geacht en dat de nieuwe Scheldekruising nood heeft aan 2 x 3 volwaardige rijstroken. Geconcludeerd

wordt dat de nv BAM een bouwvergunningsaanvraag zal indienen voor de realisatie van het voorbereide tracé.

3.10. Op 3 april 2009 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen om een bijkomend onderzoek te laten verrichten naar het door ArupUK/Sum Research nieuw voorgestelde alternatief.

3.11. Op 4 mei 2009 dient de nv BAM een aanvraag in voor het Straatsburgdoktracé. Deze aanvraag wordt volledig en ontvankelijk bevonden op 18 mei 2009, zonder dat er ten gronde een beslissing wordt over genomen. De THV Noriant-DC vraagt en verkrijgt in 2010 de milieuvergunningen voor de werfzones.

3.12. Op 18 oktober 2009 houdt de stad Antwerpen een volksraadpleging waarbij de meerderheid zich uitspreekt tegen de Oosterweelverbinding op het voorziene brug-tracé. De Vlaamse regering vraagt daaropvolgend aan de BAM om een haalbaarheidsstudie te maken voor een tunnelvariant op de Lange Wapper.

3.13. Op basis van de voormelde studie beslist de Vlaamse regering op 29 september 2010 om de sluiting van de ringweg te realiseren onder de vorm van een tunnel in plaats van een viaduct. Hierdoor worden een aantal wijzigingen aan het voorkeurstracé en de configuratie van het Oosterweelknooppunt noodzakelijk, die niet langer mogelijk waren binnen de contouren van het goedgekeurde gewestelijk RUP. Deze wijzigingen worden beschouwd als aanzienlijke wijzigingen waarvoor de vaststelling van een nieuw gewestelijk RUP en de opmaak van een nieuw plan-MER noodzakelijk is.

3.14. Op 8 november 2011 verklaart de dienst Mer het kennisgevingsdossier volledig en wordt overgegaan tot de bekendmaking en terinzagelegging ervan. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek worden 129 reacties geregistreerd.

3.15. Nadat meerdere overleg- en inspraakmomenten hebben plaatsgevonden, stelt de dienst Mer op 27 april 2012 kwalitatieve richtlijnen voor de opmaak van het plan-MER op.

3.16. Er wordt beslist om acht alternatieven te onderzoeken. Gelet op de vele tracéalternatieven, uitvoeringsvarianten en ontwikkelingsscenario's, wordt eveneens besloten om een trechterfase te doorlopen, waarin een eerste selectie van redelijke alternatieven en combinaties wordt doorgevoerd. Dit leidt tot een tussentijds rapport dat aan de adviesinstanties wordt voorgelegd, een bijkomende richtlijnenvergadering op 15 juni 2012 en de eerste aanvullende bijzondere richtlijnen van 26 juli 2012.

3.17. In de daaropvolgende fase worden de redelijke alternatieven en combinaties verkeerskundig doorgerekend en de toepasbaarheid van de exploitatievarianten geëvalueerd. Dit gebeurt nadat het verkeersmodel van het Verkeerscentrum Vlaanderen werd gevalideerd. Deze fase leidt tot een tweede tussentijdse rapportage, een bijkomende richtlijnenvergadering en een tweede aanvulling van de bijzondere richtlijnen op 30 mei 2013.

3.18. Ingevolge voortschrijdend inzicht worden de scope en methodiek van een aantal MER-disciplines aangepast ten opzichte van hetgeen in de kennisgeving van de basis-MER-richtlijnen is verwoord en worden deze aanpassingen verankerd in een derde bijzondere aanvulling van de richtlijnen op 30 augustus 2013. De combinaties die in de tweede aanvulling van de richtlijnen werden aangeduid om door te rekenen, worden in de derde aanvulling gepreciseerd en aangevuld.

3.19. In een vierde bijzondere aanvulling van de richtlijnen, gedateerd op 28 oktober 2013, wordt overgegaan tot de actualisatie van de oorspronkelijke richtlijnen inzake de methodologie van een aantal MER-disciplines. Tevens vindt een coördinatie van alle voorgaande richtlijnen plaats.

3.20. Op 8 november 2013 wordt de ontwerptekst van het plan-MER aan de adviserende instanties bezorgd. Deze instanties, waaronder de gemeente Zwijndrecht, hebben hun opmerkingen overgemaakt. Op 12 december 2013 wordt het ontwerpverslag met de adviesinstanties besproken. Naar aanleiding van deze vergadering wordt het ontwerp van plan-MER aangepast en na overleg met de dienst Mer op 6 februari 2014 bij deze dienst ingeleverd.

3.21. Op 10 februari 2014 keurt de dienst Mer het plan-MER goed.

Dit is de bestreden beslissing.

3.22. Nadat het plan-MER, het ruimtelijk veiligheidsrapport en de passende beoordeling werden goedgekeurd, neemt de Vlaamse regering op 14 februari 2014 een principiële beslissing aangaande de tracékeuze, de bijhorende uitvoeringsvariant en de exploitatievariant van de derde Scheldekruising.

3.23. Op 4 april 2014 wordt het ontwerp van gewestelijk RUP ‘Oosterweelverbinding-wijziging’ door de Vlaamse regering voorlopig vastgesteld, waarna een openbaar onderzoek over dit ontwerp wordt gehouden.

3.24. Op 30 januari 2015 keurt de Vlaamse regering het ontwerpbesluit tot definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP principieel goed.

3.25. Op 27 februari 2015 verlengt de Vlaamse regering de termijn voor definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP met 60 dagen.

3.26. Na advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het ontwerpbesluit stelt de Vlaamse Regering op 20 maart 2015 het gewestelijk RUP ‘Oosterweelverbinding – Wijziging’ definitief vast. Dit besluit wordt op 16 april 2015 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

Onder meer de verzoekers hebben tegen het voormelde besluit een annulatieberoep ingesteld (zaak A. 216.424/X-16.299).

IV. De regelmatigheid van de rechtspleging

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekers beklagen er zich in hun memorie van wederantwoord en laatste memorie over dat het door de verwerende partij bijgebrachte administratief dossier niet volledig is.

4.2. In hun laatste memorie beklagen zij zich bijkomend over de onvolledigheid van het door de tussenkomende partij bijgebrachte dossier, dossier dat zij bovendien niet bij hun memorie van wederantwoord hebben kunnen betrekken. Zij maken in dit verband “alle voorbehoud”, wijzen erop dat de door hen aangehaalde feiten die betrekking hebben op ontbrekende stukken in het administratief dossier overeenkomstig artikel 21 RvS-Wet als bewezen moeten worden geacht en “vorderen” ondergeschikt dat de Raad van State de overlegging van de ontbrekende stukken van het administratief dossier zou bevelen.

4.3. De tussenkomende partij repliceert in haar laatste memorie vooreerst dat het administratief dossier deel uitmaakt van de discussie ten gronde en dat het beroep onontvankelijk is. Subsidiair werpt zij tegen dat het administratief dossier wel degelijk volledig is.

4.4. De verwerende en de tussenkomende partij vragen ter terechtzitting van hun kant dat de door verzoekers bij mailbericht van 21 mei 2015 bijgebrachte stukken, te weten het “Eindverslag van een bemiddeling door de Vlaams Ombudsman op vraag van enkele insprekers” van 20 mei 2015 en een brief van 12 mei 2015 van de tussenkomende partij aan de gemeente Zwijndrecht betreffende de stand van zaken van het project-MER ter zake een aantal infrastructuurwerken op Linkeroever, wegens laattijdigheid uit het debat zouden worden geweerd.

Beoordeling

5.1. Er is hoe dan ook geen aanleiding toe om de vervollediging van het administratief dossier of de neerlegging van bijkomende stukken door de tussenkomende partij te bevelen aangezien, zoals hierna blijkt, het beroep toch als onontvankelijk moet worden verworpen.

5.2. In zoverre de verzoekers er zich over beklagen dat zij de stukken van de tussenkomende partij niet bij hun memorie van wederantwoord hebben kunnen betrekken, dient vastgesteld dat de verzoekers deze stukken, in zoverre zij voor het beoordelen van de ontvankelijkheid van het beroep relevant zouden zijn, bij hun laatste memorie hebben kunnen betrekken en dat enige schending van de rechten van verdediging door de verzoekers niet wordt aangevoerd of aangetoond.

5.3. Daargelaten de vraag naar de tijdigheid van de mededeling van de onder randnummer 4.4 vermelde stukken, dient vastgesteld dat de verzoekers ter terechtzitting verklaren zich niet tegen de wering ervan te verzetten. De stukken worden dan ook uit het debat gehouden.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

6.1.1. De verzoekers stellen in hun verzoekschrift, wat de ontvankelijkheid van hun beroep *ratione materiae* betreft, dat de bestreden beslissing, gelet op de reële inhoudelijke draagwijdte ervan, moet worden beschouwd als een akte van een administratieve overheid die overeenkomstig artikel 14, § 1, RvS-Wet vatbaar is voor een annulatieberoep. Zij stellen dat de bestreden beslissing niet als een louter rechtsfeit kan worden beschouwd en dat zij wel degelijk de rechtsorde wijzigt. Het plan-MER kan en moet volgens de verzoekers los worden gezien van het plan waarvoor het wordt opgesteld. De wetenschappelijke inhoud van dit rapport zal na de goedkeuring ervan immers

niet meer in vraag worden gesteld, het leidt tot een zelfstandig, op zich staand document waarvan de inhoud werd bekrachtigd.

6.1.2. De verzoekers ontkennen niet dat het plan-MER een noodzakelijke, voorbereidende handeling betreft, doch stellen dat het een voor vernietiging vatbare beslissing is, aangezien de beoordelingsvrijheid van de tot beslissen bevoegde overheid beperkt wordt ingevolge het goedgekeurde plan-MER, aangezien niet meer tot niet-onderzochte alternatieven kan worden besloten. Rekening houdend met de artikelen 4.1.1, § 1, 7°, 4.1.4 en 4.1.7 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: het DABM), en namelijk de essentiële inhoudelijke vereisten en het zelfstandig karakter van het plan-MER en de verdere doorwerking ervan in de besluitvorming, heeft de bestreden beslissing rechtsgevolgen. Dit blijkt volgens de verzoekers overigens ook uit de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet, waarin wordt gesteld dat een MER ook sturend is.

6.1.3. In het geval dat na de goedkeuring van het plan-MER een procedure tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan volgt, zal het plan-MER samen met het ontwerp-RUP in het kader van een openbaar onderzoek ter kennis worden gebracht, waarbij ook tegen het plan-MER kritiek kan worden geuit. Op dat ogenblik wordt het plan-MER evenwel reeds beschouwd als uitvoerbaar en het ontwerp-RUP is noodzakelijkerwijze op basis van het plan-MER tot stand gekomen. Hooguit zou tot een herstart van de procedure kunnen worden overgegaan, indien wordt vastgesteld dat het plan-MER onvolledig is. Daarnaast wordt het publiek in het kader van het openbaar onderzoek op een onvolledige of foutieve wijze geïnformeerd. De bestreden beslissing bevestigt bovendien dat de procedure tot op dat ogenblik correct is verlopen, in de zin dat het plan-MER conform de vastgelegde richtlijnen werd opgesteld en dat de opstellers hun opdracht in volledige onafhankelijkheid hebben uitgevoerd, waardoor het de wettelijke basis vormt voor het verdere verloop van de procedure.

6.2. Wat hun belang bij het beroep betreft, wijzen de verzoekers erop dat zij in Zwijndrecht wonen, dat binnen het “deelgebied Linkeroever” is

gelegen. Het plan kan in dit gebied aanzienlijke effecten veroorzaken voor mens en milieu, wat ook uit de geplande ingrepen en effecten op het grondgebied van de betrokken gemeente blijkt. Het plan heeft een significante impact op de verkeersstromen op het bovenlokaal wegennet en “vaak ook” het lokaal wegennet van Zwijndrecht. Deze impact is ook bepalend voor de effecten op het vlak van geluid, lucht en mens-gezondheid. De verzoekers geven als bewoners blijk van het rechtens vereiste belang om de vernietiging van de bestreden beslissing te vragen, temeer daar tweede verzoeker aan een klassieke sluipteg voor bovenlokaal verkeer woont, waar reeds een zeer hoge geluidsbelasting wordt geregistreerd. Zij achten zich dan ook benadeeld waar het plan-MER stelt dat het plan geen significante negatieve effecten heeft op het vlak van geluid en luchtkwaliteit voor Zwijndrecht en er geen milderende maatregelen worden vooropgesteld, in tegenstelling tot de MER-rapporten in 2005.

De verzoekers achten zich bovendien benadeeld door:

- “° de opname van de parallelwegenstructuur langs de E17-E34, welke deel uitmaakt van het plan, in het referentiescenario waardoor ook reële milieueffecten van deze parallelwegstructuur als uitgangssituatie werden meegenomen; de milieueffecten van deze parallelwegen komen geheel niet tot uiting;
- ° de wijze waarop werd omgegaan met de richtlijnen die vooropstelden dat de situatie in Zwijndrecht specifiek in beeld gebracht moest worden;
- ° het verlaten van de initiële richtlijnen die vooropstelden om de impact op blootgestelden voor de disciplines lucht en mens-gezondheid in beeld te brengen in zones ten opzichte van de wegrand (zone 1: < 100m, zone 2: 100-300m en zone 3: 300-1000m);
- ° de wijze waarop werd omgegaan met de overkappingsmogelijkheid van de E17 ter hoogte van Zwijndrecht-Burcht;
- ° [de] ongelijke combinatie van de alternatieven met de exploitatievarianten;
- ° de gehanteerde afkappunten voor lucht en geluid, waardoor negatieve effecten en bestaande problemen die in Zwijndrecht bestaan buiten beeld gehouden worden.”

6.3. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een aantal ontvankelijkheidsexcepties op.

Vooreerst stelt zij dat *in casu* enkel sprake is van een louter hypothetisch belang bij het beroep. De bestreden beslissing, een plan-MER, is immers een voorbereidende handeling. Het is pas de latere, op basis van dit plan-MER genomen beslissing inzake een vergunning of een plan, die rechtsgevolgen doet ontstaan. Het louter wonen binnen de perimeter van het plangebied bewijst het rechtens vereiste belang bij het beroep niet. Buiten het gegeven dat er nu reeds sprake is van een hoge geluidsbelasting bij de woning van één van hen, laten de verzoekers na hun belang *in concreto* toe te lichten. Gelet hierop dient het beroep bij gebrek aan belang verworpen te worden.

De verwerende partij wijst erop dat de bestreden beslissing geen enkel rechtsgevolg met zich brengt, noch belet dat bepaalde rechtsgevolgen tot stand komen. Het betreft een louter beleidsvoorbereidende beslissing. Luidens artikel 4.1.1, § 1, 1°, DABM dient een MER beschouwd te worden als een hulpmiddel bij de besluitvorming. Het is pas de latere besluitvorming die rechtsgevolgen doet ontstaan, wat ook blijkt uit de memorie van toelichting bij het decreet dat deze bepaling heeft ingevoerd. Het is niet de bedoeling om met een MER een bepaald milieubeleid op zich te realiseren. De rechtspraak heeft de visie onderschreven dat een MER slechts een loutere voorbereidende handeling betreft. Een MER heeft evenmin een zelfstandig karakter, temeer nu het decreetaal als een hulpmiddel wordt omschreven. Evenmin kan een dergelijk karakter uit de implicaties ervan worden afgeleid.

Verder wordt het plan-MER aan een openbaar onderzoek onderworpen, in het kader van het openbaar onderzoek over het gewestelijk RUP waarop het betrekking heeft. De verzoekers hadden hun bezwaren in het kader van dit openbaar onderzoek moeten formuleren. Bovendien is de overheid niet gebonden aan de besluiten van het MER. Luidens artikel 4.1.7 DABM dient de overheid rekening te houden met het goedgekeurde MER en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht. Dit betekent echter niet dat de overheid niet over een ruime discretionaire bevoegdheid zou beschikken bij de vaststelling van het plan, waarbij op gemotiveerde wijze kan worden ingegaan tegen de bevindingen van het MER. Op basis van haar onderzoeksplicht kan de

overheid nog steeds besluiten dat geen enkel alternatief voldoet (en dat de procedure opnieuw moet worden opgestart). De bestreden goedkeuringsbeslissing van het plan-MER is geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling, doch slechts een voorbereidende rechtshandeling die bij de uiteindelijke besluitvorming dient te worden betrokken.

6.4. De tussenkomen partij sluit zich in wezen aan bij de excepties die de verwerende partij opwerpt. Zij wijst er bijkomend op dat de tussenbeslissing van 14 februari 2014 die de keuze van de planautoriteit voor het alternatief “Oosterweeltracé” principieel voorziet, en waarbij rekening wordt gehouden met de resultaten van het MER, door de verzoekers niet wordt aangevochten, terwijl zij van het bestaan ervan nochtans kennis hadden. Aldus kunnen de verzoekers van de bestreden beslissing geen nadeel ondervinden.

6.5. De verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat een beslissing van de dienst Mer wel voor vernietiging vatbaar is, in zoverre wordt aangetoond dat ze eigen, dadelijke rechtsgevolgen heeft, wat *in casu* het geval is. De mogelijkheid dat de overheid kan afzien van het nemen van een beslissing of een nieuwe procedure kan aanvatten, doet geen afbreuk aan de aanvechtbaarheid van de voorbeslissing die de huidige bestreden beslissing uitmaakt. Elke in het plan-MER uitgesloten combinatie beperkt de beslissingsbevoegdheid van de overheid achteraf op determinerende wijze. Voorts kan men hun milieueffecten niet kennen of correct vergelijken, daar deze niet worden onderzocht. Met name het Meccanotracé wordt in geen enkel scenario doorgerekend met gedifferentieerde tolheffing. Dezelfde bedenkingen gelden met betrekking tot het al dan niet voorzien van milderende maatregelen. Het is net de miskennen van aanzienlijke milieueffecten in hun deelgebied dat de verzoekers aanvechten. Dergelijke conclusies zijn sterk sturend en determinerend voor de verdere besluitvorming en dienen er mee in opgenomen te worden. De verzoekers wijzen erop dat geen openbaar onderzoek naar het definitief goedgekeurde plan-MER werd gehouden, terwijl de besluitvorming op basis van dit plan-MER zich wel heeft voortgezet, getuige de beslissing van 14 februari 2014 om voort te gaan met het “BAM-tracé” en het openbaar onderzoek inzake

het gewestelijk RUP “Oosterweelverbinding-wijziging”. Naar aanleiding van dit openbaar onderzoek werd door de betrokken actoren duidelijk gemaakt dat de bezwaren en opmerkingen enkel konden betrekking hebben op de gebieden die in het RUP werden opgenomen. De keuze tussen de diverse alternatieven werd niet aan dit openbaar onderzoek onderworpen. Het goedgekeurde plan-MER maakte aldus niet het voorwerp uit van een openbaar onderzoek. De doorwerking van het goedgekeurde plan-MER is en blijft definitief. Er werden op definitieve wijze waarborgen aan de verzoekers ontnomen. De bestreden beslissing dient dan ook te worden beschouwd als een voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling.

Met betrekking tot het belang bij hun beroep wijzen de verzoekers erop dat niet enkel de eindbeslissing vatbaar is voor een annulatieberoep, maar dat elke administratieve rechtshandeling die griefhoudend is, kan worden bestreden. Ten onrechte stelt de verwerende partij dat niet concreet aannemelijk wordt gemaakt dat zij hinder zullen ondervinden van de impact van het plan op hun leefomgeving, terwijl dit gegeven onvoldoende wordt meegenomen in de besluitvorming en zelfs geminimaliseerd wordt in het plan-MER. Het belang is aldus niet louter hypothetisch.

6.6. De verzoekers laten in hun laatste memorie nog gelden dat zij de beslissing tot goedkeuring van het plan-MER hebben aangevochten en niet de beslissing van 14 februari 2014 van de Vlaamse Regering, net omdat zij zich verzetten tegen de inhoud, draagwijdte en rechtsgevolgen van het plan-MER zelf, dat door de goedkeuring wel degelijk een welbepaalde draagwijdte en functie krijgt. Zij merken op dat zij geen enkel argument ontwikkelen tegen de keuze tussen de verschillende alternatieven die op basis van het plan-MER zijn gemaakt en dat hun middelen betrekking hebben op de inhoud van het plan-MER, “ongeacht voor welk onderzocht alternatief achteraf wordt (werd) gekozen”. Zij stellen “terecht een grondig en sluitend plan-MER [te verwachten] dat de pro's en contra's van elk bestudeerd tracé alsook de te milderen effecten correct in beeld brengt, en wel omdat foute beoordelingen en kennislacunes de verdere besluitvorming hypothekeren”.

Aan de hand van voorbeelden wijzen zij erop dat uit de beslissing van 30 januari 2015 van de Vlaamse regering houdende de principiële goedkeuring van het ontwerpbesluit tot definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP, blijkt dat de goedkeuring en de inhoud van het plan-MER de beslissing van de verwerende partij heeft bepaald. Ten overvloede merken zij op dat de onaanvechtbaarheid van een beslissing tot goedkeuring van een plan-MER verstrekkende gevolgen heeft, wat gemaakte kosten en reële maatschappelijke impact betreft. Tot slot betogen zij dat de aanvechtbaarheid van de bestreden beslissing sterk verweven is met de opgeworpen middelen, waarvan een onderzoek ten gronde zich opdringt.

6.7. De tussenkomenende partij merkt in haar laatste memorie onder meer nog op dat de Raad van State dient te onderzoeken of de bestreden beslissing een “onmiddellijk griefhoudende voorbeslissing” is en dat dit *in casu* niet het geval is, dat verzoekers’ kritiek op de beslissing van 30 januari 2015 van de Vlaamse regering relevantie mist nu deze beslissing niet het voorwerp van huidig beroep uitmaakt, en dat de verzoekers niet kunnen vragen om de middelen ten gronde te beoordelen alvorens een beslissing over de ontvankelijkheid van het beroep te nemen.

Beoordeling

7.1. De bestreden beslissing is voorbereidend ten aanzien van de beslissing van de Vlaamse Regering van 20 maart 2015 waarbij het gewestelijk RUP ‘Oosterweelverbinding - Wijziging’ definitief wordt vastgesteld. Als zodanig is ze normaal niet voor vernietiging vatbaar. Het is nu eenmaal per definitie de zin en de functie van voorbereidende handelingen om niet uit zichzelf de bestaande rechtsorde te wijzigen, maar om zo’n wijziging alleen voor te bereiden.

Het voorgaande zou evenwel niet beletten dat in voorkomend geval deze voorbereidende beslissing toch wordt vernietigd, ten behoeve van de duidelijkheid in het rechtsverkeer en mede gelet op artikel 9 van het Verdrag van

Aarhus, wanneer om haar vernietiging wordt gevraagd tezamen met die van de nagevolgde eindbeslissing én wanneer het onderzoek van het beroep tegen die eindbeslissing ervan doet blijken dat de voorbereidende beslissing behept is met een onwettigheid die uitsluitend kan worden hersteld door deze beslissing over te doen.

In dit verband wordt overigens vastgesteld dat verzoekers, in de zaak A. 216.424/X-16.299, ook effectief een beroep tegen het gewestelijk RUP ‘Oosterweelverbinding - Wijziging’ hebben ingesteld in het kader waarvan zij tevens (en dus opnieuw) om de vernietiging van de thans bestreden voorbereidende beslissing hebben gevraagd.

7.2. Het is slechts uitzonderlijk dat de thans bestreden voorbereidende beslissing op ontvankelijke wijze het enige voorwerp van een beroep zou kunnen uitmaken, namelijk wanneer ze eigen, dadelijk werkende, voor de verzoeker nadelige rechtsgevolgen blijkt te hebben.

Het volstaat daar te dezen evenwel niet toe te verwijzen naar middelen, te stellen dat aan het plan-MER “essentiële inhoudelijke vereisten” worden gesteld, dat een plan-MER de besluitvorming sterk stuurt en dat het een “zelfstandige betekenis” krijgt, los van het plan waartoe het wordt opgemaakt. Evenmin volstaat het erop te wijzen dat de onaanvechtbaarheid van een beslissing tot goedkeuring van een plan-MER verstrekkende gevolgen heeft voor wat “mogelijk volkomen nutteloze” tijd en middelen en de maatschappelijke impact ervan betreft. Het is aan de verzoekers om de Raad van State ervan te overtuigen dat de bestreden beslissing voor hen dadelijke werkende, nadelige rechtsgevolgen tot gevolg heeft.

7.3. De verzoekers overtuigen daarvan niet, met hun betoog dat het plan-MER de beoordelingsvrijheid van de beslissende overheid determineert “ingevolge de verplichte doorwerking van het plan-MER in de beslissing over het plan”, waarbij zij, blijkens de uiteenzetting van hun belang, in het bijzonder het

gebrek aan milderende maatregelen op het vlak van geluid en luchtkwaliteit voor Zwijndrecht bekritisieren.

De verzoekers kunnen in het kader van het openbaar onderzoek over het ontwerp van gewestelijk RUP immers wel degelijk al hun bezwaren met betrekking tot de miskennen van milieueffecten en de afwezigheid of de ontoereikendheid van milderende maatregelen laten gelden en de verwerende partij dient daar bij de vaststelling van het gewestelijk RUP ter dege rekening mee te houden, zoals bepaald in het toentertijd geldende artikel 4.2.11, § 3, DABM. De door de verzoekers geciteerde berichten van aankondiging van dit openbaar onderzoek doen daar geen afbreuk aan.

Met hun betoog dat *in casu* niet afdoende rekening met de bezwaren werd gehouden, ter staving waarvan zij er in hun laatste memorie op wijzen dat de verwerende partij de tegen het plan-MER geuite bezwaren in haar beslissing van 30 januari 2015 louter heeft weerlegd door te verwijzen naar het plan-MER zelf en de bestreden goedkeuringsbeslissing ervan, betwisten de verzoekers in wezen de wettigheid van de voormelde beslissing van 30 januari 2015 en die van het definitief vastgestelde gewestelijk RUP waardoor de door hen beweerde nadelen mogelijk teniet kunnen worden gedaan. Zij tonen daarmee evenwel nog niet aan ingevolge de bestreden beslissing dadelijk werkende, nadelige rechtsgevolgen te ondergaan.

7.4. De verzoekers benadrukken verder zelf geen enkel argument te ontwikkelen tegen de keuze tussen de verschillende alternatieven die op basis van het plan-MER zijn gemaakt. Zij wijzen er in dit verband zelf op dat hun middelen betrekking hebben op de inhoud van het plan-MER, “ongeacht voor welk onderzocht alternatief achteraf wordt (werd) gekozen”, en dat zij louter “een grondig en sluitend plan-MER [verwachten] dat de pro’s en contra’s van elk bestudeerd tracé alsook de te milderen effecten correct in beeld brengt, en wel omdat foute beoordelingen en kennislacunes de verdere besluitvorming hypothekeren”.

7.5. In zoverre de verzoekers er zich wel over beklagen dat in het plan-MER niet alle mogelijke tracés zijn onderzocht, waarbij zij er in het bijzonder op wijzen dat het Meccanotracé in geen enkel scenario met gedifferentieerde tolheffing wordt doorgerekend, dient dan weer vastgesteld dat de verzoekers niet aantonen door deze omstandigheid dadelijk werkende, nadelige rechtsgevolgen te ondergaan.

7.6. Conclusie is dat de verzoekers niet aantonen dat de bestreden beslissing voor hen dadelijk werkende, nadelige rechtsgevolgen met zich brengt en aldus het karakter van een voor vernietiging vatbare voorbeslissing heeft.

7.7. De excepties van de verwerende en tussenkommende partij waarbij de onontvankelijkheid van het beroep *ratione materiae* wordt aangevoerd, zijn gegrond.

Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 400 euro, ieder voor de helft.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf september 2015, 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