

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.256 van 21 september 2015
in de zaak A. 209.556/X-15.550.**

In zake : de GEMEENTE ERPE-MERE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Floris Sebreghs en Joris Geens
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 de STAD AALST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Van Heuven en Roel Meeus
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 juli 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 3 mei 2013 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst – deelplan 4 – Gemengd Regionaal Bedrijventerrein Siezegemkouter (wijziging)”, en van het besluit van 29 november 2011 “van de Vlaamse Overheid, Departement Leefmilieu, Natuur- en Energiebeleid, afdeling Milieu-, Natuur- en

Energiebeleid” dat dit plan “geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet vereist is”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 2 oktober 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 juni 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Geens, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Sandro Di Nunzio, die *loco* advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Roel Meeus, 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. Met een besluit van 10 juli 2003 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Aalst (hierna: het afbakenings-RUP) definitief vast, dat voorziet in de ontwikkeling van een bedrijventerrein van meer dan 50 ha. Voor dit afbakenings-RUP wordt geen plan-MER opgemaakt om reden dat dit ten tijde van de opmaak van dit plan nog niet verplicht was.

Deelplan 4 van het afbakenings-RUP bestemt de “Siesegemkouter”, gelegen aan de westelijke zijde van het centrum van Aalst, meer bepaald aan de overzijde van de R41 (westelijk stuk van de ringweg rond Aalst) ten opzichte van het stedelijk ziekenhuis en tussen de E40-autosnelweg en de Gentsesteenweg, tot gemengd regionaal bedrijventerrein.

3.2. De intercommunale Westlede, die ook in Lochristi een crematorium uitbaat, beoogt de inplanting van een nieuw crematorium in Aalst. Onder meer daartoe wenst de Vlaamse regering het deelplan 4 van het afbakenings-RUP aan te passen.

Meer bepaald zou een terrein van ongeveer 5 hectare in het oosten van het gebied (langs de ringweg) herbestemd worden naar gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen, waarbinnen 3 hectare mag ingenomen worden voor de eigenlijke werking van de inrichting (gebouwen, parking, asweide, verstrooiingsruimte) en de rest als park moet worden aangelegd.

Daarnaast wordt een zone voor verkeersontsluiting voorzien, wordt langs de Siesegemlaan in overdruk een bouwvrije strook voorzien, en

worden ten opzichte van het afbakenings-RUP aanpassingen gedaan aan de overdrukken als structurerend groenelement en bufferzone.

Voor het overige wordt het regionaal bedrijventerrein behouden, met dien verstande dat in het projectgebied nu ook de productie van hernieuwbare energie, energierecuperatie of warmtekracht-koppeling wordt toegestaan.

3.3. Met betrekking tot deze voorgenomen wijzigingen wordt een MER-screening uitgevoerd.

3.4. Op 29 november 2011 oordeelt de dienst Mer “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is, indien de bufferzones, die de effecten van het bedrijventerrein moeten bufferen, voorzien worden binnen de perimeter van het onderliggend bedrijventerrein (en niet als een zone non aedificandi in het onderliggend woongebied)”.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.5. Op 23 april 2012 vindt de plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst – deelplan 4 – Gemengd Regionaal Bedrijventerrein Siezegemkouter (wijziging)” (hierna: het gewestelijk RUP).

3.6. Op 23 mei 2012 verleent de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) een advies.

3.7. Met een besluit van 8 juni 2012 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van gewestelijk RUP voorlopig vast.

3.8. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 3 augustus 2012 tot en met 1 oktober 2012 over het ontwerp van gewestelijk RUP wordt gehouden,

worden een aantal bezwaren ingediend, waaronder ook door de verzoekende partij.

3.9. Na een verlenging van de beslissingstermijn en het advies nr. 53.105/1 van 24 april 2013 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP bij besluit van 3 mei 2013 definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit. Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 mei 2013.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

De aangevoerde onregelmatigheid

4.1. De verwerende partij voert in haar memorie van antwoord aan dat het verzoekschrift tot nietigverklaring door de griffie van de Raad van State werd betekend aan de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening, terwijl dit overeenkomstig artikel 82 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aan het kabinet van de minister-president van de Vlaamse regering diende te gebeuren. Zij wijst er op dat de termijn voor indiening van de memorie van antwoord en het administratief dossier slechts vanaf deze laatste betekening begint te lopen.

4.2. Zowel in haar memorie van antwoord als in haar laatste memorie stelt de verwerende partij van het voormelde in huidig dossier geen incident te willen maken.

Beoordeling

4.3. Luidens artikel 82 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ “vertegenwoordigt de Regering de Gemeenschap of het Gewest in en buiten rechte” en “[...] wordt [zij] gedagvaard

aan het kabinet van de voorzitter van de Regering”. De dagvaarding aan het kabinet van de voorzitter van de regering is een faciliteit ten gerieve van de rechtzoekenden, opdat zij zich niet zouden moeten inlaten met problemen aangaande de bevoegdheidsverdeling binnen de regering.

De verwerende partij kan zich derhalve niet beroepen op het feit dat het verzoekschrift tot nietigverklaring aan de functioneel bevoegde minister ter kennis is gebracht, om een nieuwe betekening aan de voorzitter van de regering te eisen. Zij doet dit te dezen overigens ook niet, nu zij tot tweemaal toe stelt van de betekening van het verzoekschrift aan de functioneel bevoegde minister in het concrete dossier geen incident te willen maken.

4.4. Verder dient vastgesteld dat de verwerende partij haar memorie van antwoord en het administratief dossier *in casu* hoe dan ook tijdig heeft ingediend.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Belang

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partij voert in haar verzoekschrift, wat haar belang betreft, aan dat het plangebied onmiddellijk aan haar grondgebied grenst. Zij wijst er op dat er een aanzienlijke verkeerstoename zal zijn, aangezien het ganse terrein moet ontsloten worden en hiervoor de ontsluitingswegen op haar grondgebied zullen gebruikt worden, dat het toestaan van bedrijvigheid en de oprichting van een crematorium een aanzienlijke milieu-impact zal hebben (geluid, fijn stof, uitstoot) en dat deze impact rechtstreeks zal ingrijpen op haar woonklimaat en beleid.

5.2. De tussenkommende partij betwist in haar verzoekschrift tot tussenkomst het belang van de verzoekende partij bij het beroep.

Zij werpt vooreerst op dat het beheersingsgebied van het gewestelijk RUP zich volledig op het grondgebied van de stad Aalst bevindt en niet op het grondgebied van de verzoekende partij. Voorts vormt het gewestelijk RUP volgens haar geen aantasting van de belangen van de verzoekende partij, “wel integendeel”, omdat het gebied door het afbakenings-RUP tot gemengd regionaal bedrijventerrein werd bestemd en het gewestelijk RUP onder meer de milieu- en mobiliteitsimpact van de aldus mogelijk gemaakte ontwikkelingen tempert. Ook zou een vernietigingsarrest de bestemming als gemengd regionaal bedrijventerrein weer doen herleven. Verder stelt zij dat de verzoekende partij het proces tegen het afbakenings-RUP niet kan “over[doen]”.

Nog voert de tussenkomen partij aan dat een crematorium ook zonder het gewestelijk RUP vergunbaar is. Ook stelt zij dat de verzoekende partij nergens haar belang specificeert voor wat de inplanting van windturbines en het uitvoeren van waterbeheersingswerken in het projectgebied betreft. Windturbines zijn ook zonder het gewestelijk RUP vergunbaar en de twee beken in het plangebied stromen niet op of naar het grondgebied van de verzoekende partij en liggen daar op een zekere afstand van. Bovendien is in het kader van het gewestelijk RUP een afdoende watertoets gebeurd.

Verder zou de verzoekende partij haar belang onvoldoende concreet aantonen en uitwerken, in het bijzonder wat de milieu- of mobiliteitshinder ingevolge het gewestelijk RUP betreft.

5.3. In haar memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij er op dat het kwestieuze plangebied rechtstreeks aan haar grondgebied grenst, dat aldaar onder meer voorzien wordt in een crematorium, windmolens, de aanleg van een gebied met het oog op het herstel van de betrokken valleien en dat een en ander voor haar een negatieve impact zal hebben wat milieu- en mobiliteitshinder, overstromingsgevaar en de landschappelijke waarde van haar grondgebied betreft.

5.4. De tussenkomende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat het gewestelijk RUP nog geen vergunning of machtiging inhoudt voor de oprichting of exploitatie van een crematorium. Zij merkt verder op dat het gewestelijk RUP de bestemming als bedrijventerrein niet verzwakt maar verzacht, door onder meer de inrichting van een park van 2ha in het gebied voor de inplanting van het crematorium, alsook door de uitbreiding van de buffers.

Beoordeling

5.5. De verzoekende partij heeft er belang bij zich te verzetten tegen het gewestelijk RUP dat aangrenzend aan haar grondgebied onder meer een crematorium en windturbines plant. De omstandigheid dat de inplanting van deze inrichtingen ook volgens het afbakenings-RUP al mogelijk zou zijn geweest, doet aan dit belang geen afbreuk. Overigens staat het betoog van de tussenkomende partij dat het crematorium ook overeenkomstig het afbakenings-RUP vergunbaar zou zijn geweest, haaks op het opzet en de inhoud van het gewestelijk RUP, dat er precies toe strekt om de komst van dergelijke inrichting planologisch mogelijk te maken.

De in de laatste memorie van de tussenkomende partij aangevoerde omstandigheid dat het gewestelijk RUP nog geen vergunning of machtiging voor de oprichting of exploitatie van een inrichting zoals een crematorium inhoudt, doet aan dit belang geen afbreuk, nu het plan de noodzakelijke grondslag daarvoor vormt.

De exceptie is ongegrond.

B. Ontvankelijkheid van het beroep ten aanzien van de tweede bestreden beslissing

Standpunt van de partijen

6.1. De tussenkomende partij werpt op dat de tweede bestreden beslissing niet voor vernietiging vatbaar is, omdat deze geen rechtsgevolgen meebrengt en hoogstens “een beleidsvoorbereidende handeling” is.

6.2. In haar laatste memorie laat de tussenkomende partij nog gelden dat de verzoekende partij geenszins aannemelijk maakt dat de tweede bestreden beslissing voor haar eigen, dadelijk werkende rechtsgevolgen heeft.

Beoordeling

6.3. Zoals de Raad van State in zijn arrest nr. 232.161 van 11 september 2015 heeft geoordeeld, wordt ook te dezen aangenomen dat het feit dat de bestreden beslissing van de dienst Mer louter voorbereidend zou zijn, haar vernietiging – voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer – niet in de weg staat, voor zoveel ze, zoals het geval is, samen met de definitieve vaststelling van het voorbereide RUP wordt aangevochten en voor zoveel het onderzoek van het beroep tegen dat RUP zou uitwijzen dat de beslissing van de dienst Mer met een onwettigheid behept is, die uitsluitend kan worden hersteld door deze laatste beslissing over te doen.

In zoverre kan de exceptie niet worden gevolgd.

C. Gedeeltelijke vernietiging

De aangevoerde exceptie

7.1. De verwerende partij meent in haar memorie van antwoord dat een gebeurlijke nietigverklaring van het gewestelijk RUP beperkt moet worden

tot artikel 9 van de stedenbouwkundige voorschriften, dat betrekking heeft op de vestiging van het crematorium in de zone voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen, en artikel 1, § 3, van deze voorschriften, dat handelt over het inplanten van windturbines in het plangebied.

7.2. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat de ontsluiting van het volledige plangebied gedimensioneerd moet worden in functie van het crematorium en dat thans ook bekkens worden ingetekend in het plangebied. Daaruit leidt zij af dat een beperking van het voorwerp van het annulatieberoep niet aan de orde is en zou strijden met de economie van het plan.

Beoordeling

7.3. De vraag naar een gebeurlijke partiële vernietiging van het gewestelijk RUP valt te dezen samen met de beoordeling van het derde middel (randnummer 15).

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van artikel 3 van de Europese richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’, de artikelen 4.2.1 tot 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) *juncto* bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004), alsook van

het materiële motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zet samengevat uiteen dat het gewestelijk RUP had moeten voorafgegaan zijn door een volwaardig plan-MER en niet enkel door een plan-MER-screening. Het gewestelijk RUP zou van rechtswege plan-MER-plichtig zijn omdat het een kader creëert voor projecten die op zich project-MER-plichtig zijn, met name windturbines, een crematorium en de ontwikkeling van een bedrijventerrein. De windturbines zouden een aanzienlijke invloed kunnen hebben op een bijzonder beschermd gebied (project als bedoeld in bijlage II, punt 3 i, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004), het crematorium zou een inrichting zijn, bestemd voor de destructie van kadavers (project als bedoeld in bijlage II, punt 11 k, van dit besluit) en het bedrijventerrein zou in de plaats komen van terreinen die actueel nog een agrarisch gebruik hebben.

De negatieve milieueffecten van het gewestelijk RUP zouden volgens de verzoekende partij af te leiden zijn uit de toelichtingsnota bij dit RUP. Zij verwerpt de thesis dat met het gewestelijk RUP slechts een “kleine wijziging” zou aangebracht worden aan het afbakenings-RUP, omdat er wel degelijk belangrijke wijzigingen zijn en dit laatste RUP niet aan een plan-MER werd onderworpen.

8.2. In haar memorie van wederantwoord brengt de verzoekende partij nog bij dat het gewestelijk RUP wel degelijk windturbines in het gebied toelaat waar dit vroeger niet het geval was, dat de negatieve milieueffecten van de windturbines in de toelichtende nota bij het gewestelijk RUP erkend worden, dat bij het vergelijken van een crematorium met een inrichting voor de verwerking van kadavers abstractie moet worden gemaakt van “het emotionele aspect” en dat bij het beoordelen van de milieueffecten wel degelijk moet worden vertrokken van het agrarische gebruik dat het gebied actueel nog heeft.

8.3. In haar laatste memorie wijst de verzoekende partij er nog op dat “Van Dale” een “kadaver” omschrijft als een “dood lichaam, lijk, kreng” en dat een “crematorium voorziet in de afbraak van dode lichamen door middel van verbranding”, zodat een dergelijke inrichting onder de rubriek 11 k), van de bijlage II van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 valt. Naar milieu-effecten toe ziet zij geen onderscheid tussen de destructie van dierlijk of menselijk organisch materiaal. Beide hebben hetzelfde voorwerp en anders oordelen zou ingaan “tegen de doelstelling van het Project-Mer besluit”. Noch de schaal waarop een en ander gebeurt, noch de oorsprong van het organisch materiaal mag een rol spelen, nu “dat afbreuk zou doen aan de geest en doelstelling van de MER-reglementering”. Indien wel een onderscheid tussen beide inrichtingen zou worden gezien, dient volgens de verzoekende partij de volgende prejudiciële vraag te worden gesteld:

“Vormt de lezing van punt 11 k) van bijlage II van het besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffect-rapportage – ‘Inrichtingen bestemd voor de destructie van kadavers’ – in die zin dat de destructie van menselijk organisch materiaal daaronder niet begrepen zou zijn en de destructie van dierlijk organisch materiaal wel, daarbij rekening houdende met de specifieke doelstelling van de betrokken normen inhoudende het nagaan of er milieueffecten te verwachten zijn van die specifieke handeling, een ongeoorloofde schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet?”

Beoordeling

9.1. Artikel 4.2.3, §§ 2 en 3, DABM luidt:

“§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer :

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieu-effectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in

bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.”

Uit artikel 4.2.3, § 3, DABM volgt dat voor een plan dat “een kleine wijziging inhoudt” de opmaak van een plan-MER niet nodig is wanneer blijkt dat dit plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, en dit ongeacht of het plan al dan niet betrekking heeft op een project opgesomd in bijlage II bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004.

9.2. De stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP bevatten geen bestemmingsvoorschrift als bedrijventerrein. Integendeel voorziet het gewestelijk RUP in een aanzienlijke uitbreiding van het structurerend groenelement voor het gebied Siezegemkouter en wordt de inplanting aldaar van 97 ha bedrijfsoppervlakte, zoals voorzien in het afbakenings-RUP, gereduceerd tot een bedrijfsoppervlakte van 52 ha.

Met het gewestelijk RUP wordt voorts een kleiner gedeelte (5 ha) van het afbakenings-RUP – dat het gebied Siezegemkouter bestemt tot gemengd regionaal bedrijventerrein – herbestemd tot een gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen, waarbinnen 3 hectare mag worden ingenomen voor de bouw van een crematorium met aanhorigheden (parking, asweide, verstrooiingsruimte) en de rest als park moet worden aangelegd. Daarnaast wordt in de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP uitdrukkelijk ingeschreven dat in het projectgebied de productie van hernieuwbare energie, energierecuperatie of warmtekrachtkoppeling toegestaan is (artikel 1, § 3, van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP), wat kan worden beschouwd als een verdere verfijning en

detaillering van het oorspronkelijke stedenbouwkundig voorschrift als gemengd regionaal bedrijventerrein.

9.3. In redelijkheid moet worden aangenomen dat het gewestelijk RUP, gelet op de onder vorig randnummer geschetste inhoud van dit plan en zoals in de plan-MER-screeningsnota wordt gesteld, een “kleine wijziging” inhoudt ten opzichte van het afbakenings-RUP.

9.4. In deze nota wordt ook uitgelegd waarom die wijziging “geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben”, zoals bedoeld in artikel 4.2.3, § 3, DABM. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, wordt in de screeningsnota te dezen terecht de vergelijking gemaakt tussen de te verwachten milieueffecten van de voorschriften van het gewestelijk RUP en deze van het afbakenings-RUP.

9.5. De Raad van State kan bij het toetsen van de wettigheid van een screeningsbeslissing van de dienst Mer geen eigen beoordeling van de te verwachten milieueffecten van het plan maken. Wel kan hij nagaan of deze dienst in redelijkheid tot de door haar genomen beslissing is kunnen komen.

9.6. In de plan-MER-screeningsnota (bladzijde 61 en volgende) worden de relevante milieueffecten van de voorgenomen planwijziging onderzocht, waarbij wordt besloten dat geen aanzienlijke milieueffecten moeten worden verwacht. Zo bijvoorbeeld worden geen problemen verwacht voor de disciplines bodem en water (wegens onder meer minder noodzakelijke verhardingen, voldoende buffers en een onmiddellijke ontsluiting via de Siesegemlaan voor wat het crematorium betreft), fauna en flora (wegens onder meer geen overlapping van het crematorium met het structurerend groenelement van de Siesegembeekvallei en meer groen), landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie (ingevolge onder andere landschappelijke inrichting en integratie, landschapsversterkende omgevingsaanleg) en mens- en socio-organisatorische aspecten (wegens onder meer voldoende ruimte voor parking, geen interferentie van de bezoekers van plechtigheden met woon-werkverkeer, gespreid verkeerspatroon, vlotte bereikbaarheid en ontsluiting).

Wat de gecreëerde mogelijkheid betreft om windturbines te plaatsen, wordt er in de screeningsnota op gewezen dat het agentschap Natuur en Bos en het instituut voor Natuur- en Bosonderzoek hebben bevestigd dat er in de omgeving van de Siezegemkouter geen belangrijke vogelvliegeroutes zijn, dat er geen problemen te verwachten zijn voor vogels en vleermuizen, dat de dichtstbijzijnde bijzonder beschermde gebieden zich op een zekere afstand van het plangebied bevinden en om een aantal geografische redenen niet relevant zijn voor de milieubeoordeling van de turbines, dat het structurerend groenelement van de Siezegembeekvallei een corridor doorheen het gebied zal vormen voor migrerende soorten en dat daar geen turbines worden voorzien, dat onder meer de E40 en de gewestweg reeds zorgen voor “een sterk aanwezig achtergrondgeluid” en dat de inplanting van windturbines in een industriële omgeving als minder negatief kan worden beschouwd.

In de screeningsnota wordt dan ook besloten “dat de voorziene RUP-wijziging vooral positieve milieueffecten heeft (ten opzichte van het [afbakenings-RUP]) die het functioneren van het bedrijventerrein zullen vergemakkelijken en meer mogelijkheden creëren voor langzaam verkeer, groen, waterbuffering, visuele buffering ten opzichte van woningen, enzovoort” en dat ook “[d]e inplanting van het crematorium [...] ten aanzien van de bestaande bestemming als regionaal bedrijventerrein eerder een positief effect op de te verwachten milieu-effecten” heeft (bladzijde 93 van deze nota).

9.7. De dienst Mer is in haar beslissing van 29 november 2011 de voormelde beoordeling bijgetreden en heeft geconcludeerd “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

9.8. De uiteenzetting van de verzoekende partij in het middel is niet van aard om deze bevindingen te ontkrachten. Weliswaar heeft zij over een aantal elementen een andere mening, maar dit toont op zich de onredelijkheid of onjuistheid van de beslissing van de dienst Mer nog niet aan.

9.9. Uit hetgeen de verzoekende partij aanvoert blijkt niet dat ten onrechte is geoordeeld dat in het onderhavige geval krachtens artikel 4.2.3, § 3, DABM geen plan-MER moest worden opgemaakt.

9.10. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ (hierna: DIWB), alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoekers kritiek luidt samengevat dat uit de toelichtende nota bij het gewestelijk RUP blijkt dat de infiltratie van regenwater in de zones rond de Siezegembeek en de Ediksveldbeek “problematisch” is, maar dat in de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP wordt nagelaten om het waterbergend vermogen van deze waterlopen te garanderen. Zodoende zou “[d]e hete aardappel [worden] doorgeschoven naar de vergunningverlenende overheid”, wat volgens “de principes van de watertoets” en de rechtspraak van de Raad van State niet zou kunnen.

10.2. In haar memorie van wederantwoord laat de verzoekende partij nog gelden dat het gewestelijk RUP een “volledig nieuw planologisch kader” biedt (ook voor de watertoets), dat het plangebied zich uitstrekt tot tegen de gemeentegrens en dat het perfect mogelijk is om op planniveau te “bepalen hoeveel verharding toegelaten wordt zodat men in functie hiervan een voldragen watertoets kan doen”.

10.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij nog gelden dat indien de plannende overheid weet heeft van een problematische situatie, zij

dit in het kader van het zorgvuldig optreden onmiddellijk moet aanpakken en niet mag doorschuiven naar een later moment.

Beoordeling

11.1. De tussenkomenende partij wijst er terecht op dat de verzoekende partij bij het formuleren van haar kritiek de “uitvoerige” watertoets vergeet die voorafgaand aan het vaststellen van het gewestelijk RUP werd uitgevoerd, en die blijkt uit de plan-MER-screeningsnota, de toelichtende nota bij het gewestelijk RUP en de stedenbouwkundige voorschriften van dit plan.

11.2. Vastgesteld wordt verder dat in de zones rond de beide beekvalleien, die in het gewestelijk RUP zijn aangeduid als “structurerend groenelement”, krachtens artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften van dit plan een bouwverbod geldt, behoudens voor wat bepaalde constructies in functie van bijvoorbeeld waterberging en beveiliging tegen overstroming en waterzuivering betreft. Voorts bevat artikel 3, § 3, van deze voorschriften een reeks bepalingen inzake rationeel watergebruik die op het plangebied van toepassing zijn, zijn er specifieke voorschriften inzake rationeel watergebruik voor het gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen waar het crematorium is voorzien (artikel 9, § 3, van de stedenbouwkundige voorschriften), en gelden tevens specifieke regels voor de bufferzones (artikel 6, § 3, van deze voorschriften).

11.3. Waar de verzoekende partij voorhoudt dat de waterproblematiek meer op planniveau had moeten geregeld worden, maakt zij de noodzaak daartoe onvoldoende duidelijk. Evenmin blijkt deze noodzaak uit de MER-screeningsnota en de watertoets.

11.4. In zoverre uit de MER-screeningsnota blijkt dat meer concrete maatregelen inzake waterbuffering op projectniveau moeten worden uitgewerkt omdat de mate en wijze van verharding van het plangebied nog onvoldoende gekend is en pas duidelijk zal worden bij de eigenlijke verwezenlijking van het

bedrijventerrein en het crematorium, kan deze werkwijze, anders dan de verzoekende partij dit ziet, niet in strijd worden geacht met “de principes van de watertoets” van het DIWB. Bij het uitvoeren van deze toets moet en kan de overheid enkel rekening houden met de elementen en omstandigheden die haar op dat ogenblik bekend zijn of kunnen zijn. Het blijkt niet dat de plannende overheid *in casu* niet aan deze vereiste zou hebben voldaan.

11.5. Een schending van de in het middel aangevoerde rechtsregels wordt niet aangetoond.

11.6. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

12.1. De verzoekende partij roept in een derde middel de schending in van artikel 2.2.2, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), alsook van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zet samengevat uiteen dat het stedenbouwkundig voorschrift van het gewestelijk RUP in verband met de noodzaak tot het behoud van het waterbergend vermogen van de waterlopen in het gebied onvoldoende duidelijk is. Hetzelfde kan volgens haar gesteld worden voor wat de inplanting van de windturbines betreft. Wat dit laatste aspect betreft, is er volgens de verzoekende partij sprake van “een discrepantie tussen de Mer-screeningsnota bij het RUP enerzijds, en de stedenbouwkundige voorschriften anderzijds”. In de screeningsnota wordt er immers van uitgegaan dat binnen het plangebied een zone moet worden afgebakend waar de turbines kunnen opgetrokken worden, terwijl het gewestelijk RUP in werkelijkheid windturbines in “het ganse perimetergebied” mogelijk maakt. Aldus zou het plan een factor van

onduidelijkheid en onzekerheid bevatten, minstens is het plan door onzorgvuldigheid aangetast.

12.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord onder meer dat zowel in de MER-screeningsnota als in het vaststellingsbesluit uitspraken worden gedaan over de aangelegenheid van de windturbines.

12.3. De tussenkomende partij voert in haar verzoekschrift tot tussenkomst onder meer aan dat de verzoekende partij belang mist bij het middel omdat windturbines sowieso vergunbaar zijn volgens het afbakenings-RUP, dat een RUP niet dermate in detail moet treden dat het de inplantingsplaats van elke windturbine moet aanduiden, dat het klopt dat in de MER-screeningsnota sprake is van een “zoekzone” voor windturbines, maar dat deze niet werd doorvertaald in het plan omdat de mogelijke inplanting van windturbines zal afhangen van de latere inrichting van het bedrijventerrein. Zij wijst er op dat er wel een zekere doorvertaling is, namelijk in de mate dat in de bouwvrije strook langs de Siezegemlaan, in het structurerend groenelement en in de bufferzones geen windturbines toegelaten worden. In “uiterst ondergeschikt[e]” orde vraagt de tussenkomende partij om een gebeurlijke nietigverklaring te beperken tot artikel 1, § 3, van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP.

12.4. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij nog dat de verwerende partij niet antwoordt op het middel en dat de tussenkomende partij in haar repliek eigenlijk de gegrondheid van het middel bevestigt.

12.5. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat in het auditoraatsverslag niet wordt ingegaan op het gebrek aan belang bij het middel in zoverre dit de inplanting van windmolens betreft.

12.6. De tussenkomende partij stelt in haar laatste memorie dat zij zich terzake van een gebeurlijke vernietiging van het gewestelijk GRUP ingevolge de afwezigheid van de afbakening van een “windmolenzone” naar de

wijsheid van de Raad van State gedraagt, met dien verstande dat deze nietigverklaring alleszins beperkt moet worden tot artikel 1, § 3, van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP.

Beoordeling

13.1. Wat de kritiek van de verzoekende partij op het behoud van het waterbergend vermogen van de beekvalleien in het gebied betreft, volstaat het te verwijzen naar de beoordeling van het tweede middel. Evenmin als de verzoekende partij de strijdigheid van het gewestelijk RUP met de bepalingen van het DIWB en het zorgvuldigheidsbeginsel aantoonde, toont zij een schending van artikel 2.2.2, § 1, VCRO en het rechtszekerheidsbeginsel aan.

13.2. Wat verzoekers kritiek op de inplanting van de windmolens betreft, dient vastgesteld dat in de plan-MER-screeningsnota uitdrukkelijk wordt geopperd om, vanuit het gevolgde “voortraject” met betrekking tot de opmaak van het gewestelijk RUP, op het plan een “windmolenzone” af te bakenen binnen het plangebied, “conform de vigerende normen omtrent minimale afstandsregels tot wonen, gemeenschapsvoorzieningen, hoofdwegen”. Voorgesteld wordt om daarvoor een “overdruk” in te tekenen op het gewestelijk RUP.

Bij de opmaak van het gewestelijk RUP blijkt een en ander echter niet te zijn gebeurd. Artikel 1, § 3, van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt integendeel dat in het “gebied”, zijnde het gehele projectgebied Siezegemkouter, “handelingen voor de productie van hernieuwbare energie, energierecuperatie of warmtekrachtkoppeling [zijn] toegelaten”.

Voor deze beleidskeuze blijkt noch uit het eerste bestreden besluit, noch uit het administratief dossier enig motief. Dit motiveringsgebrek wordt niet verholpen door het verbod om windturbines op te richten in de bouwvrije strook langs de Siezegemlaan, in het structurerend groenelement en in de op het plan afgebakende bufferzones.

13.3. Anders dan de verwerende partij dit ziet, ontnemt de omstandigheid dat de oprichting van windmolens ook onder het afbakenings-RUP zou zijn toegelaten, de verzoekende partij niet het belang bij haar middel. Het gewestelijk RUP bestendigt de afwezigheid van een afgebakende “windmolenzone”, waardoor de inplanting van de windturbines mogelijk verder van het grondgebied van de verzoekende partij had kunnen plaatsvinden, wat haar een afdoende belang verschaft.

14. Het middel is in de aangegeven mate gegrond. Het verantwoordt de vernietiging van de eerste bestreden beslissing zoals hierna bepaald.

15. Zoals de tussenkomenende partij vraagt, en de verzoekende partij niet betwist, dient de nietigverklaring op grond van dit middel beperkt te worden tot artikel, 1 § 3, van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP, dat afsplitsbaar is van de rest van dit plan.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

16.1. De verzoekende partij roept in een vierde middel de schending in van artikel 2.1.2, §§ 2, 3 en 6, VCRO, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zet uiteen dat het bestreden plan “een perimeter-RUP [is] dat de bestaande bestemmingen ongemoeid laat”, dat bij het vaststellen van het afbakenings-RUP gewag werd gemaakt van “een acute noodzaak [...] om bijkomende oppervlaktes aan bedrijventerreinen te ontwikkelen”, dat de ruimtebalans van het gewestelijk RUP niet klopt en er niet 10 ha maar “minstens het dubbele” aan oppervlakte bedrijventerrein verdwijnt, dat daarvoor geen enkele motivering wordt opgegeven en dat het motief dat “de intensiteit van de

bebouwing” zou toenemen niet valabel is, nu het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna : het RSV) uitgaat van de oppervlakte van bedrijventerreinen.

16.2. In haar memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij nog gelden dat zij in het middel bekritiseert “dat de verwerende partij zich niet houdt aan de principes van omzetting van het ruimtelijk beleid uit de structuurplanning naar de uitvoeringsplannen” en dat het gewestelijk RUP eigenlijk “een wijziging van het RSV” vormt “waaromtrent de eigenlijke procedure uit de VCRO moet gevolgd worden”.

16.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij nog gelden dat in het plan enkel wordt verwezen naar bestuursakkoorden, zijnde louter politieke afspraken die geen enkele bindende kracht hebben. Wat de ruimteboekhouding van het RSV betreft, wijst zij er op dat het RSV overal vertaald is en dat er destijds (in 2003) een keuze was om het aantal oppervlakte bedrijventerrein mede op de Siesegemkouter te realiseren. Indien gesteld wordt dat de ruimtebalans finaal moet kloppen, dan had hieromtrent in een specifieke motivering voorzien moeten worden die echter niet voorhanden is. Evenmin is gemotiveerd waarom 20 ha bedrijventerrein minder kunnen volstaan.

Beoordeling

17.1. In de toelichtende nota bij het gewestelijk RUP wordt het planinitiatief vooreerst gekaderd binnen de principes van het RSV en de historiek van het gevoerde beleid met betrekking tot het deelgebied Siesegemkouter. Vervolgens wordt uiteengezet dat een klein gedeelte van het gebied van bestemming wordt gewijzigd ten voordele van de bouw van een crematorium, maar dat “[d]aartegenover staat dat de intensiteit van bebouwing, de typologie van de gewenste bedrijven en de inrichting de kwaliteit van het resterend gedeelte van het gebied zal vergroten”.

In het gewestelijk RUP ligt volgens dezelfde nota “sterk de nadruk op energiebeheer, energiezuinigheid en watermanagement” en wordt

gemikt op “een betere inpassing van het bedrijventerrein in de omgeving” met de volgende specifieke accenten :

- noodtoegangen voor de hulpdiensten;
- oplossing voor langzaam verkeernetwerk doorheen de deelzones;
- aanpassing afbakening en invulling structurerend groenelement;
- toelaten waterbuffers in groenbuffers;
- aandacht voor de overgangszone tussen bebouwing langs N9 en regionaal bedrijventerrein;
- creatie groenbuffer;
- mogelijkheden tot inplanting van windturbines;
- inplanting crematorium;
- beperkte tekstuele aanpassingen;
- aanpassingen die kunnen volgen uit het onderzoek MER.

Vanaf bladzijde 24 van de toelichtende nota wordt vervolgens een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het planningsproces na 2003, en wordt achtereenvolgens belicht dat er in 2005 een streefbeeldstudie werd opgemaakt voor de herinrichting van de R41/N9, dat er een zoektocht is geweest voor de inplanting van een crematorium op het grondgebied van de stad Aalst, dat eind 2007 een bestuursakkoord is afgesloten voor de inrichting van de Siezegemkouter waar ook plaats zou worden voorzien voor dat crematorium, dat er in het kader van de goedkeuring van een strategisch project vanaf 2007 verschillende specifieke studies werden uitgevoerd met betrekking tot diverse aspecten van het gebied, dat in 2009-2010 een “masterplan” werd uitgewerkt met betrekking tot het bedrijventerrein van de Siezegemkouter, dat er op 16 maart 2010 een nieuw bestuursakkoord is afgesloten om een en ander te formaliseren, dat vanaf 2011 de tweede fase van het strategisch project werd opgestart, en dat tenslotte nog verdere werkzaamheden zijn gebeurd voor de herinrichting van de ontsluitings- en verkeersinfrastructuur.

Wat het vermelde “masterplan” betreft, wordt in de toelichtende nota bij het gewestelijk RUP het volgende gesteld:

“In het masterplan wordt gestreefd om de landschapswaarden van de open kouter zoveel mogelijk te integreren in het concept van het bedrijventerrein. De meest waardevolle gebieden blijven behouden en vormen een soort ‘park’ rond het bedrijventerrein. De vorm van dit groengebied volgt de topografie van het landschap en is geconcentreerd rond de vallei van de Siezegembeek. Het bedrijventerrein zelf bestaat uit vier verschillende zones die geconcentreerd zijn rond een activiteitenzone en die flexibel kunnen worden ingevuld. Het geheel zal gefaseerd worden aangelegd, van noord naar zuid. In de aanleg van het bedrijventerrein is er aandacht voor ecologie en waterhuishouding. Het crematorium wordt voorzien aan de toegang tot het bedrijventerrein ter hoogte van de Siesegemlaan.”

Het bestuursakkoord van 16 maart 2010 bevat volgens de toelichtende nota bij het gewestelijk RUP een aantal belangrijke “hoofdpijnen”, waaronder de lokalisatie van het crematorium op een “zichtlocatie” aan de ingang tot het bedrijventerrein, het creëren van een “kwaliteitsvolle duurzame omgeving” met onder meer een “[n]ieuw evenwicht natuur- en landschapswaarden in de Siezegembeekvallei” en “[u]itbreiding van de natuurwaarden in het oostelijke deel van het plangebied” (bladzijde 29 van de toelichtende nota).

17.2. Uit het voormelde blijkt dat het gewestelijk RUP werd voorafgegaan door het nodige onderzoeks- en studiewerk. Dat daarbij wordt verwezen naar niet-bindende bestuursakkoorden, zoals de verzoekende partij in haar laatste memorie aanvoert, doet hieraan geen afbreuk.

17.3. De verzoekende partij toont voorts niet aan dat het gewestelijk RUP in strijd is met het RSV, in acht genomen de omstandigheid dat de “ruimteboekhouding” die terug te vinden is in de richtinggevende bepalingen van het RSV voor het ganse Vlaamse Gewest te bereiken kwantitatieve normen vastlegt, die niet noodzakelijkerwijze bij elke planwijziging afzonderlijk in proportionele mate dienen te worden verwezenlijkt.

17.4. Hiervoor is gebleken dat weloverwogen beleidsmotieven ten grondslag liggen aan het planinitiatief. Dat er mogelijk gediscussieerd kan worden over de exacte cijfers in de ruimtebalans die in de toelichtende nota bij het gewestelijk RUP wordt gehanteerd, tast op zich de wettigheid van het

gewestelijk RUP niet aan. Dit geldt te dezen nog meer, nu ook het afbakenings-RUP in een bouwvrije strook langs de R41, een structurerend groenelement Siesegembeekvallei en bufferzones voorzag, naast indicatieve aanduidingen voor de hoofdontsluiting van het bedrijventerrein en interne wegenis, waarvoor noodzakelijkerwijze ook de nodige ruimte diende te worden vrijgemaakt.

18. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 3 mei 2013 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst – deelplan 4 – Gemengd Regionaal Bedrijventerrein Siezegemkouter (wijziging)”, in zoverre dit artikel 1, § 3, van de stedenbouwkundige voorschriften betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust