

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.998 van 20 november 2015
in de zaak A. 210.207/X-15.599.**

In zake : 1. Rik NOTREDAME
 2. Jo MAEYAERT
 3. Marnik VANDENBROUCKE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Igor Rogiers en Kristof De Spiegeleire
 kantoor houdend te 9270 Kalken
 Kelkendorp 17/A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 september 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 21 juni 2013 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wegverbinding Ieper-Veurne”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 230.148 van 10 februari 2015 wordt de vordering in hoofde van eerste verzoeker verworpen, wordt de schorsing bevolen van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse regering van 21 juni 2013 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan

“Wegverbinding Ieper-Veurne”, in zoverre dit de omleiding rond Hoogstade betreft, en wordt de vordering voor het overige verworpen.

De verwerende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 oktober 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof De Spiegeleire, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de verwerende 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. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt verwezen naar 's Raads arrest nr. 230.148 van 10 februari 2015.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep - afstand van het geding

Standpunt van de partijen

4.1. In de memorie van antwoord merkt de verwerende partij op dat eerste verzoeker, gelet op de ligging van zijn eigendom, enkel belang kan hebben bij het aanvechten van het planonderdeel dat betrekking heeft op de omleiding rond Woesten. Dit planonderdeel werd reeds door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 229.271 van 21 november 2014. Het beroep is zonder voorwerp in zoverre dit het voormelde, vernietigde planonderdeel betreft, en eerste verzoeker heeft dan ook geen belang bij het beroep.

Tweede en derde verzoeker kunnen enkel belang hebben bij het aanvechten van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wegverbinding Ieper-Veurne” (hierna: GRUP) in zoverre dit de omleiding rond Hoogstade betreft.

4.2. De verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat het beroep inderdaad zonder voorwerp is, in zoverre dit het reeds vernietigde plangedeelte betreft. Zij menen evenwel dat het louter vernietigen van deelplannen *in casu* niet kan, zonder afbreuk te doen aan de totale planeconomie. Zij dringen dan ook aan op de integrale vernietiging van het GRUP.

Beoordeling

5.1. In het tussenarrest nr. 230.148 van 10 februari 2015 heeft de Raad van State de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit in hoofde van de eerste verzoeker verworpen wegens gebrek aan belang. Voorts heeft de Raad de schorsing van de tenuitvoerlegging van dit

besluit beperkt in zoverre dit de omleiding rond Hoogstade betreft, en heeft hij de vordering voor het overige verworpen.

5.2. Hoewel daartoe door de griffie van de Raad van State uitgenodigd, heeft geen van de verzoekers een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

Hierdoor wordt de eerste verzoeker, in toepassing van artikel 17, § 7, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: RvS-wet) en artikel 11/3, § 1, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement), geacht afstand van geding te doen, en worden tweede en derde verzoeker, in toepassing van de voormelde bepalingen, geacht afstand van geding te doen in zoverre zij meer dan de nietigverklaring van het plandeel met betrekking tot de omleiding rond Hoogstade vorderen.

5.3. Gelet op het voormelde, vertonen de excepties geen belang.

Onder “verzoekers” worden hierna enkel tweede en derde verzoeker begrepen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekers roepen in een eerste middel de schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’ (hierna: het besluit van 12 oktober 2007), inzonderheid artikel 7, van artikel 4.2.8, § 3, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene

bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM) en beroepen zich op artikel 159 van de Grondwet "t.a.v. het besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan".

6.2. Zij voeren, onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof aan, dat "niet anders [kan] dan worden vastgesteld dat het bestreden GRUP aangetast is door een ernstige schending van het grondwettelijke gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, doordat een en ander tot stand is gekomen via een integratiespoorregeling dewelke aan de rechtsonderhorigen essentiële waarborgen op een geïnformeerde participatie aan het besluitvormingsproces ontzegt, [wat] geheel in strijd [is] met onder meer de beginselen van het Verdrag van Aarhus".

Beoordeling

7.1. De loutere verwijzing door de verzoekers naar de rechtspraak van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de onwettigheid van het besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 'betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan' (hierna: het besluit van 18 april 2008), respectievelijk de ongrondwettigheid van het "validatiedecreet", volstaat niet om de onwettigheid van het GRUP aan te tonen, temeer nu de verwerende partij er terecht op wijst dat het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 nog geen toepassing vond op het ogenblik dat de melding dat de volledig verklaarde nota voor publicatie ter inzage ligt, volgens de verzoekers diende te geschieden. Hetzelfde geldt voor het geschonden geachte besluit van 12 oktober 2007 en het geschonden geachte artikel 4.2.8, § 3, DABM.

7.2. Het middel is ongegrond.

B. Vierde middel

Standpunt van de partijen

8.1.1. De verzoekers roepen in een vierde middel de schending in van de artikelen 4.1.7, 4.2.4 van het “oude” DABM, van artikel 4.2.8 van het “huidige” DABM, alsook van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het “*patere legem quam ipse fecisti*”-beginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

8.1.2. Zij zetten uiteen dat de in het plan-MER uitgewerkte en gekozen variant en de gebruikte methodiek niet voorafgaand aan het publiek ter inzage werden gelegd. Dit terwijl de procedure tot opmaak van een plan-MER uitdrukkelijk in een moment van openbaarmaking en inspraak door de publieke opinie voorziet, waarbij enkele van de essentiële onderdelen van de kennisgeving, de keuze van alternatieven en de methodiek zijn, die verder zullen worden onderzocht.

Bij de opmaak van het plan-MER werden vijf modellen uitgewerkt. Deze werden onderzocht op het vlak van verkeer en mobiliteit en budgetten, maar ook op het vlak van natuur, landschap en archeologie, erfgoedwaarden, ruimte, landbouw en leefbaarheid en lucht en geluid, met het oog op het volgen van het integratiespoor van de milieueffectrapportage. Zoals ook de SARO het stelt, evalueert het plan-MER het model 3 als veruit de beste oplossing. Model 5 wordt beoordeeld als een valabele oplossing maar scoort op vrijwel alle aspecten, behalve voor lucht, slechter dan model 3. De conclusie van het plan-MER, namelijk de keuze voor model 3, werd echter niet gevolgd. Zoals ook de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening (hierna: SARO) stelt, is de motivering daartoe onvoldoende. Het spreekt voor zich dat verwijzen naar een protocolakkoord van 2005 geen afdoende motivering is om af te wijken van de uit het plan-MER resulterende keuze. Ondanks het aandringen van de SARO om de keuze voor model 5 duidelijker te motiveren, is de verwerende partij daar niet op ingegaan. In het bestreden besluit wordt enkel bijkomend verwezen naar

bepalingen van het project-MER, maar het valt niet in te zien hoe het project-MER, dat opgesteld werd om het gekozen model (of een verregaande variant daarop) te concretiseren, een reden kan vormen om af te wijken van de resultaten van het eerdere plan-MER. Uit het dossier blijkt een gefundeerd verzet van de SARO tegen “model 5”, dat geen steun vindt in het plan-MER. Dat verzet wordt niet ontmoet door de Vlaamse regering. Zij is dus niet op zorgvuldige wijze tot haar besluitvorming gekomen. Het gegeven dat enkel in een mededeling wordt geopperd dat model 5 “valabel” is, zonder rekening te houden met de duidelijke optie van het plan-MER voor model 3, daarin gevolgd door de SARO, schendt de materiële motiveringsplicht.

8.1.3. Er is volgens de verzoekers evenwel meer. De Vlaamse regering heeft blijkbaar plotseling beslist dat de elementen “fijn stof” en “verkeersleefbaarheid” doorslaggevend zijn. Deze methodologie was evenwel niet op voorhand voorzien of vastgelegd, laat staan dat deze aan het publiek werd voorgelegd. De ongefundeerde keuze voor model 5 volstond blijkbaar nog niet, nu werd besloten om de geprefereerde variant op grond van een multicriteria-analyse (MCA) aan te passen. Het blijkt dat de keuze voor de kwestieuze variant gebaseerd is op een analyse die oorspronkelijk niet vooropgesteld was (een bijkomende toetsing aan een aantal bijkomende criteria, thematisch gegroepeerd volgens een verkeerskundig, maatschappelijk, ruimtelijk, ecologisch en landschappelijk thema) en dit voor een variant die oorspronkelijk niet voorzien was. De keuze voor deze (doorslaggevende) methodologie en planvariant werd niet voorafgaandelijk aan het publiek, met het oog op inspraak, voorgelegd, zodat het recht op inspraak manifest is geschonden. Het is essentieel dat van bij het begin in de kennisgeving duidelijk wordt aangegeven welke milieueffecten in de beoordeling zullen worden betrokken en welke alternatieven men zal onderzoeken. Zonder meer afwijken van hetgeen in de kennisgeving, zoals die publiek ter inzage gelegd wordt, vermeld wordt, kan niet, zonder ook het recht op inspraak te schenden.

8.1.4. Wat de schending van het “*patere legem quam ipse fecisti*”-beginsel betreft, wijzen de verzoekers erop dat de Vlaamse regering zichzelf er

bij beslissing van 23 maart 2007 toe heeft verbonden om bij de opmaak van het GRUP de resultaten van het plan-MER te implementeren. Het plan-MER kiest onverkort voor model 3. Model 5 scoort enkel op één deelaspect (lucht) beter, maar scoort op alle andere milieubeoordelingsaspecten beduidend slechter. Door toch te opteren voor model 5, louter onder het motto dat ook dat model “valabel wordt geacht”, wordt ingegaan tegen het eigen beslissingsproces.

8.2.1. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord vooreerst verzoekers’ belang bij het middel. Zij wijst erop dat de verzoekers “op eenzelfde wijze langs het tracé” van de modellen 3 en 5 zijn gelegen, dat de omleiding rond Hoogstade ook nog in twee andere modellen vervat zit en dat enkel model 1 daarvan afwijkt. Er werd in uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) in 2005 een studieopdracht uitgevoerd, waarin model 3 naar voor werd geschoven. De verwerende partij moet, om uitvoering te geven aan het RSV, een uitvoeringsplan vaststellen. Zij zal, indien het GRUP moet worden hernomen, minstens terugvallen op de voormelde studie van 2005, waar zij rekening moet mee houden. De rondleiding rond Hoogstade zal dan ook terugkomen.

8.2.2. Ten gronde repliceert zij dat model 5 volgens het plan-MER in ieder geval een valabele oplossing is voor de problematiek, wat de verzoekers op zich niet betwisten. Enkel betwisten deze laatsten dat niet alle onderzochte aspecten afgewogen werden om de uiteindelijke keuze te motiveren. De toelichtingsnota gaat uitgebreid in op de besluitvorming betreffende model 5 (pagina 19-21), waarbij er wordt op gewezen dat de beslissing van de Vlaamse regering van 23 maart 2007 integraal wordt opgenomen in bijlage V bij het GRUP, evenals de mededeling van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Leefmilieu en Natuur van 7 november 2008 aan de Vlaamse regering.

8.2.3. Waar verzoekers van mening zijn dat de gekozen variant gebaseerd is op een analyse die oorspronkelijk niet vooropgesteld was en op een variantkeuze die aanvankelijk niet voorzien was, doelen zij volgens de verwerende partij op de optimalisatie van model 5. De keuze voor dit model

wordt toegelicht in de toelichtingsnota (pp. 19-20), vervolgens werd overgegaan tot overleg en het opstellen van een “nota MCA tracéonderzoek”. De MCA is een onderdeel van de optimalisatiestudie en geeft een verdere verfijning van het model 5. Het tracé, zoals vervolgens opgenomen in de opmaakprocedure van het GRUP, betreft dus enkel een optimalisatie van model 5 en kan slechts als kleine wijziging worden beschouwd, die de beoordeling op planniveau niet beduidend wijzigt. Wat het advies van de SARO betreft, waarin kritiek met betrekking tot de ingrijpende bijsturing van model 5 wordt geuit, verwijst zij naar het advies van de dienst Mer van 16 mei 2012, die daarin niet akkoord gaat met het standpunt van de SARO en het in het GRUP gekozen tracé enkel als een optimalisatie van het model 5 ziet, waarbij deze optimalisatie de beoordeling op planniveau niet beduidend wijzigt. De verzoekers weerleggen de concrete argumenten uit het advies van de dienst Mer en het erop gebaseerde vaststellingsbesluit geenszins.

8.2.4. Tenslotte wijst de verwerende partij erop dat het “*patere legem quam ipse fecisti*”-beginsel *in casu* niet van toepassing is en, volledigheidshalve, dat de Vlaamse regering in haar beslissing van 23 maart 2007 een keuze voor model 5 heeft gemaakt, onder voorbehoud van de resultaten van de MER-procedure, doch dat het plan-MER één van de documenten is waarmee de planoverheid rekening moet houden. De plannende overheid behoudt haar beslissings- en beleidsvrijheid, waarbij zij deze keuze weliswaar op afdoende wijze moet motiveren. Met het plan-MER, waarin het model 5 als valabel wordt omschreven, wordt wel degelijk rekening gehouden.

8.3. In de memorie van wederantwoord stellen de verzoekers onder meer nog dat zij belang hebben bij het middel omdat er ook nog andere modellen zijn, dat een vernietigingsarrest niet de plicht inhoudt om een nieuw GRUP vast te stellen en dat het RSV evenmin de verplichting oplegt om een dergelijk plan vast te stellen.

Beoordeling

9.1. Met 's Raads arrest nr. 229.271 van 21 november 2014 wordt aangenomen dat het GRUP artikel 4.1.7 DABM en de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur schendt, om reden dat voor het model 5 wordt gekozen, terwijl nergens uit blijkt waarom aan de aspecten lucht en verkeersleefbaarheid “de voorkeur wordt gegeven en de gunstigere beoordeling van model 3 voor de aspecten landbouw, grondinname, versnipperingsgraad van de percelen, natuur, landschap, erfgoedwaarden, archeologie, bodem, water, leefbaarheid, en kostprijs, alsook de globaal gunstigere beoordeling (‘veruit’) voor model 3 worden terzijde geschoven”.

9.2.1. Daarenboven moet worden vastgesteld dat de verwerende partij zich bij haar keuze voor model 5 blijkt te hebben laten leiden door een eerder genomen beleidsoptie, die niet het voorwerp van een volwaardig MER heeft uitgemaakt. Meer bepaald moet worden gewezen op het protocolakkoord van 12 augustus 2005, gesloten in de schoot van de Vlaamse regering, waarbij een nieuw te onderzoeken alternatief, het model 5, wordt vooropgesteld.

9.2.2. In het voormelde arrest nr. 229.271 van 21 november 2014 wordt in dit verband reeds overwogen dat de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur op 7 november 2008 een mededeling aan de Vlaamse regering heeft gericht, waarin gesteld wordt dat uit het plan-MER blijkt dat model 5 “een valabele oplossing” is en waarbij, met verwijzing naar en “in uitvoering van” wat genoemd wordt “het protocolakkoord van 12 augustus 2005 tussen de West-Vlaamse meerderheidspartijen” en de principiëbeslissing van de Vlaamse regering van 23 maart 2007, wordt voorgesteld om verder te gaan met model 5.

De omstandigheid dat de Vlaamse regering in haar principiëbeslissing van 23 maart 2007 de afspraken uit het voornoemde protocolakkoord heeft bekrachtigd “onder voorbehoud van de resultaten van de

plan-MER-procedure”, doet aan de onder randnummer 9.2.1 vermelde conclusie geen afbreuk, nu dit “voorbehoud” dan toch niet blijkt te hebben verhinderd dat de Vlaamse regering aan het in de plan-MER-procedure “veruit” als beste geëvalueerde model 3 is voorbij gegaan.

9.3. De exceptie van onontvankelijkheid van het middel wegens gemis aan belang, gestoeld op het feit dat na een gebeurlijke vernietiging het rechtsherstel in een keuze voor het ene of het andere model zal dienen te bestaan en dat de rondleiding rond Hoogstade “zal terugkomen”, is voorbarig. Het is niet meer dan een voorspelling die op de feiten vooruitloopt.

9.4. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

10. Gelet op de omstandigheden eigen aan de zaak, worden de kosten geheel ten laste van de verwerende partij gelegd.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van geding vast in hoofde van eerste verzoeker.

2. De Raad van State beveelt de vernietiging van het besluit van de Vlaamse regering van 21 juni 2013 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wegverbinding Ieper-Veurne”, in zoverre dit de omleiding rond Hoogstade betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

4. De kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1050 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig november 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