RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 237.621van 10 maart 2017
in de zaak A. 215.522/X-16.205.

In zake : Jozef KEUSTERMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wim Mertens en Marc Boes
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 april 2015, strekt tot de nietigverklaring van :

> "1. de beslissing van de Provincieraad van de provincie Antwerpen dd. 27.11.2014 waarbij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan 'Rondweg Baarle Bis' te Baarle Hertog en het daar bijhorende onteigeningsplan definitief wordt vastgesteld […].
>
> 2. de beslissing van de Vlaamse minister van omgeving, natuur en landbouw dd. 11.02.2015 waarbij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan 'Rondweg Baarle Bis' te Baarle Hertog wordt goedgekeurd […].
>
> 3. de beslissing van het afdelingshoofd van de Afdeling Milieu, natuur- en energiebeleid, dienst Milieueffectrapportage dd. 28.05.2014 [lees: 2013] waarbij het plan-MER wordt goedgekeurd […]."

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 232.198 van 15 september 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 december 2016.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Gebruers, die *loco* advocaten Wim Mertens en Marc Boes verschijnt voor verzoeker, Ellen Van Meensel, bestuurssecretaris-jurist, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de tweede verwerende partij zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een 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. Op het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout zijn in het oosten van de gemeente Baarle-Hertog een groot agrarisch gebied en meerdere kleine agrarische gebieden ingetekend waarvan de grens samenvalt met de staatsgrens tussen België en Nederland (hierna: de agrarische gebieden van het gewestplan).

4. In de kom van Baarle-Hertog (België) en Baarle-Nassau (Nederland) zijn er leefbaarheids- en doorstromingsproblemen. De hoge verkeersbelasting wordt met name veroorzaakt door een tweetal provinciale wegen die de kom doorsnijden :
- de provinciale weg N639 (Nederland) die vanaf Ulvenhout via Chaam naar Baarle-Hertog/Nassau gaat;
- de provinciale weg N260 (Nederland) die vanaf Gilze via Alphen naar Baarle-Hertog/Nassau gaat. Deze weg loopt vervolgens als gewestweg N119 (België) door naar Turnhout.

In het centrum van Baarle-Hertog en Baarle-Nassau komen de beide voormelde provinciale wegen samen. De leefbaarheid langs de provinciale wegen alsook op andere wegen rond het centrum staat onder druk door de hoge intensiteit in relatie tot de capaciteit en functie van de wegen waar het verkeer wordt op afgewikkeld. Daarom werd besloten om een omlegging van de N260 rond Baarle te verwezenlijken en zodoende de kern van Baarle te ontlasten.

5. Op 18 oktober 2007 beslist de deputatie van de provincieraad van Antwerpen om een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Rondweg Baarle” te Baarle Hertog (hierna: PRUP) op te maken in functie van de N260 rond de dorpskern. Het PRUP betreft enkel de gedeelten op Belgisch grondgebied.

Voor de gedeelten op het Nederlandse grondgebied maakt de gemeente Baarle-Nassau een bestemmingsplan op.

6. Baarle is een gemeente in het buitengebied volgens het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

In uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen stelt de Vlaamse overheid in 2008 een ruimtelijke-visienota op voor landbouw, natuur en bos voor de regio Noorderkempen.

Voor de agrarische gebieden van het gewestplan in het oosten van Baarle-Hertog beslist de Vlaamse regering op 12 december 2008 tot de beleidsmatige herbevestiging als agrarisch gebied.

7. Voorafgaand wordt een milieueffectenrapportageprocedure doorlopen conform de Nederlandse Wet Milieubeheer. Het rapport wordt afgerond in 2004 (hierna: het Nederlandse milieueffectenrapport).

8. Bij besluit van 24 september 2009 stelt de provincieraad van de provincie Antwerpen het PRUP “Rondweg Baarle” te Baarle-Hertog en het bijhorend onteigeningsplan definitief vast. Bij besluit van 9 december 2009 worden beide voornoemde plannen door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport goedgekeurd.

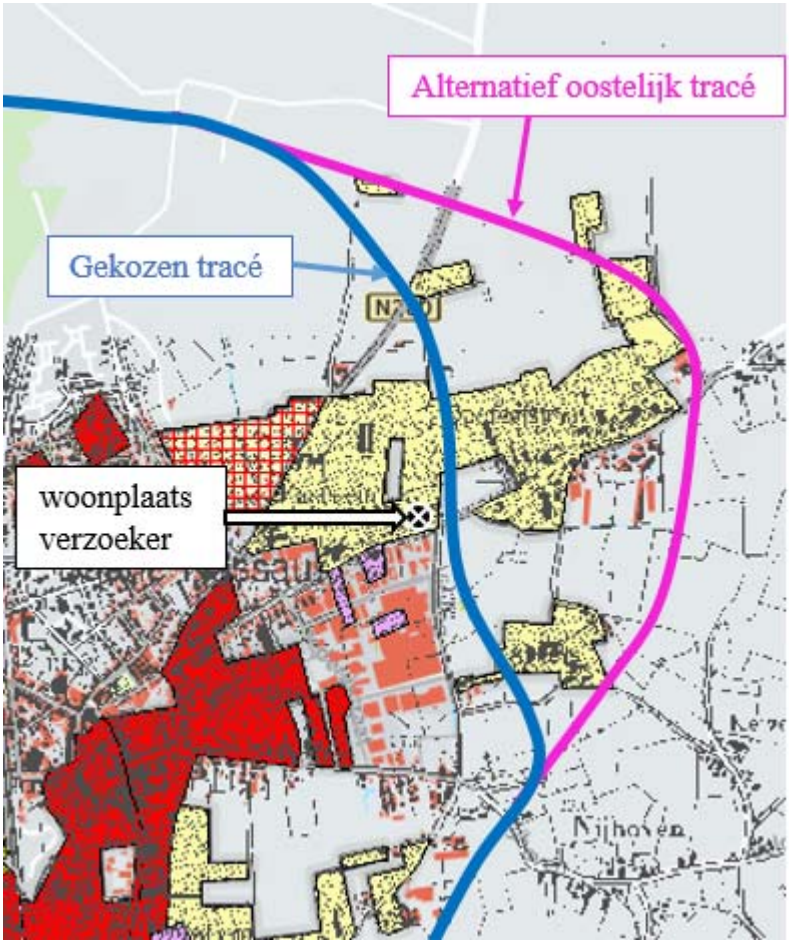
9. Verzoeker, wiens woning zich in het grote agrarisch gebied van het gewestplan bevindt, stelt tegen de in het vorige randnummer vermelde besluiten een schorsings- en vernietigingsberoep in bij de Raad van State (zaak A. 195.587/X-14.529). Bij arrest nr. 204.827 van 7 juni 2010 schorst de Raad van State de tenuitvoerlegging van de voornoemde besluiten. Bij arrest nr. 211.224 van 14 februari 2011 vernietigt de Raad van State deze besluiten.

10. Na het laatstgenoemde arrest herneemt de eerste verwerende partij de procedure voor de opmaak van het PRUP van vooraf aan.

11.1. De kennisgevingsnota over het voor het PRUP op te maken milieueffectenrapport wordt van 30 maart 2012 tot 30 mei 2012 aan een openbaar onderzoek onderworpen.

11.2. Verzoeker dient een inspraakreactie in. Daarin wijst hij er op dat in het Nederlandse milieueffectenrapport, naast het uiteindelijk gekozen basistracé (hierna: het gekozen tracé), ook een meest oostelijke zoekvariant (hierna: het alternatief oostelijk tracé) is vermeld. Verzoeker pleit voor een nader onderzoek van het alternatief oostelijk tracé, dat – zo schrijft hij in zijn bezwaarschrift – het herbevestigd agrarisch gebied (hierna: HAG) “niet zou doorsnijden”.

Ter verduidelijking van de situatie ter plaatse is hierna een schematische weergave opgenomen waarop de agrarische gebieden van het gewestplan, het gekozen tracé, het alternatief oostelijk tracé en een aanduiding van de woonplaats van verzoeker benaderend zijn weergegeven.



12.1. Op 28 mei 2013 keurt de dienst Milieueffectenrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) het voor het PRUP opgemaakte plan-milieueffectenrapport (hierna: het Vlaamse milieueffectenrapport) goed.

12.2. Naar aanleiding van de inspraakreactie van verzoeker (randnr. 11.2) wordt in het Vlaamse milieueffectenrapport het volgende gesteld:

> "[Het alternatief oostelijk tracé] werd reeds in [het Nederlandse milieueffectenrapport] afgewogen tegen [het gekozen tracé, dat] als voorkeursvariant naar voor kwam en uiteindelijk tot het huidig basistracé heeft geleid. [Het alternatief oostelijk tracé] werd minder gunstig beoordeeld dan [het gekozen tracé], enerzijds op verkeerskundige basis (langer tracé, dus langere omrijtijd ten aanzien van de doortocht en dus wordt minder verkeer onttrokken aan het centrum) en anderzijds op ruimtelijke criteria, waaronder landbouw (meer inname van landbouwgrond) […]. Het MER maakt voor geen enkel criterium onderscheid tussen Nederlands en Vlaams grondgebied. Dat [het alternatief oostelijk tracé] een kleinere impact heeft op het HAG op Vlaams grondgebied doet aldus niet ter zake, aangezien de impact van het totale tracé inzake landbouw beoordeeld werd, en dus ongunstiger bevonden dan bij [het gekozen tracé]."

12.3. Het Vlaamse milieueffectenrapport bevat volgende tabel waarin de effecten van de tracévarianten worden vergeleken:

“

	[gekozen tracé]	[alternatief oostelijk tracé]
Milieuaspecten		
Bodem en water		
* Effecten grondwater	0	0
* Effecten oppervlaktewater	0/-	0/-
* Bodemverontreinigingslocaties	0/-	0/-
Natuur		
* Doorsnijding Ecologische verbindingszones	2	2
* Doorsnijding overig Bos- en natuurgebied (meters)	200	200
* Natuurwaarden	-	-/--
Landschap en cultuurhistorie		
* aantasting open landschap	-/--	--
* Cultuurhistorische landschapswaarden	-/--	--
Archeologie		
* Bekende archeologische waarden	-/--	--
* Archeologische verwachtingswaarden	--	--
Geluidshinder (aantal woningen binnen 100 m)	16	16
Amoveren woonhuizen (aantal woonhuizen)	0	1
Sociale barrièrewerking	-	-/--
Ruimtelijke functies		
Stedenbouw		
* Bestaand	0	0
* Toekomstig	0	0
Landbouw		
* Doorsnijding agrarisch gebied (km)	5,0	5,7
* Lengte gebied buiten ruilverkaveling (km)	3,0	2,8
Recreatie	-	-

.”

13. Op 5 juli 2013 vindt de plenaire vergadering over het PRUP plaats.

14. Op 27 maart 2014 stelt de provincieraad van de provincie Antwerpen het ontwerp van PRUP alsook het bijhorend onteigeningsplan voorlopig vast.

15. Tijdens het van 5 mei 2014 tot 3 juli 2014 over het ontwerp van PRUP gehouden openbaar onderzoek dient verzoeker een bezwaarschrift in. Daarin wijst verzoeker er op dat hij er reeds in zijn inspraakreactie naar aanleiding van de opmaak van het milieueffectenrapport (randnr. 11.2) op gewezen heeft dat het alternatief oostelijk tracé “quasi geen HAG doorsnijdt”.

Het laatstgenoemde tracé is volgens verzoeker “redelijk en realistisch” en het is dan ook ten onrechte niet als een volwaardig alternatief beschouwd.

16. Op 27 augustus 2014 brengt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening over het PRUP advies uit.

17. Op 27 november 2014 stelt de provincieraad van de provincie Antwerpen het PRUP alsook het bijhorend onteigeningsplan definitief vast.

18. Op 11 februari 2015 keurt de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het PRUP goed.

IV. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19.1. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 4.1.4, § 1, 4.1.7, 4.2.7, §§ 1 en 2, 4.2.5, § 1, en 4.2.8, §§ 1 en 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, van de materiëlemotiveringsplicht, van artikel 5 van de 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’ (hierna: de plan-MER-richtlijn), van het beginsel van de vereiste feitelijke grondslag, van artikel 159 van de Grondwet en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

19.2. In zijn verzoekschrift stelt verzoeker dat het Vlaamse milieueffectenrapport het alternatief oostelijk tracé ten onrechte niet als een volwaardig alternatief heeft beschouwd.

Het Vlaamse milieueffectenrapport heeft volgens verzoeker het door de Nederlandse overheden gekozen tracé “klakkeloos” overgenomen. Verzoeker schrijft dat hij er nochtans reeds tijdens de inspraakprocedure van het Vlaamse milieueffectenrapport op heeft gewezen dat het alternatief oostelijk tracé

“quasi geen HAG doorsnijdt”. De in het Vlaamse milieueffectenrapport opgenomen argumentatie ten voordele van het gekozen tracé is manifest onjuist. Het feit dat het alternatief oostelijk tracé “het HAG vrijwel geheel [vrijwaart]” is volgens verzoeker “zéér relevant”. Opmerkelijk is dat het PRUP zich baseert op een analyse van het Nederlandse milieueffectenrapport dat dateert uit 2004, terwijl de herbevestiging van het agrarisch gebied in Baarle-Hertog dateert van 2008. De recente Vlaamse regelgeving blijkt dus van weinig tel als Nederlandse overheden reeds hebben gewikt en beschikt.

Verzoeker voegt er nog aan toe dat het alternatief oostelijk tracé “redelijk en realistisch” is.

20.1. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat het alternatief oostelijk tracé “geen HAG [doorsnijdt]”, zodat het een veel betere oplossing zou zijn.

20.2. Verzoeker voegt er in zijn memorie van wederantwoord aan toe dat het alternatief oostelijk tracé “enkel vluchtig [is] weggeschreven [...], waarbij het verkeerskundig argument dan nog foutief onderbouwd is aangezien er helemaal geen kruising is tussen de rondweg en de Oordeelsestraat in dat tracé”.

21.1. In zijn laatste memorie erkent verzoeker dat wanneer rekening wordt gehouden met het Nederlandse grondgebied het alternatief oostelijk tracé meer landbouwgrond inneemt dan het gekozen tracé. Hij voegt er evenwel aan toe dat “niet onderzocht [is] in hoeverre dat dit meer schade zou opleveren” en dat door “het alternatief van verzoekende partij [...] alvast geen HAG [wordt] aangesneden”.

21.2. Verder stelt verzoeker in zijn laatste memorie dat het verkeerskundig argument ten voordele van het gekozen tracé niet “met kwantitatief onderzoek is onderbouwd”. Verzoeker meent dat “eerder te verwachten [valt] dat bestuurders [de] bijkomende lengte van 500 meter”, wat een “te verwaarlozen verschil” is, “niet als onoverkomelijk zullen aanvoelen”.

Beoordeling

22. De Raad van State mag bij het toetsen van de wettigheid van een door de dienst Mer goedgekeurd milieueffectenrapport geen eigen keuze tussen verschillende mogelijke alternatieven en geen eigen beoordeling van de te verwachten milieueffecten van die alternatieven maken. Wel kan hij nagaan of op grond van een vergelijking van de gevolgen voor mens en milieu in redelijkheid tot een keuze is gekomen, in het licht van de concrete kritiek die in het verzoekschrift wordt aangevoerd, te dezen dat het alternatief oostelijk tracé – zoals het in het verzoekschrift luidt – "quasi geen HAG doorsnijdt", of zelfs – zoals het in de memorie van wederantwoord en verzoekers' laatste memorie luidt – "geen HAG [aansnijdt]".

23.1. In het Vlaamse milieueffectenrapport wordt uitdrukkelijk gemotiveerd dat de voorkeur is gegeven aan het gekozen tracé boven het alternatief oostelijk tracé om reden van – ten eerste – een verkeerskundig argument en – ten tweede – ruimtelijke argumenten "waaronder landbouw".

23.2. Het in het milieueffectenrapport uitgedrukte verkeerskundige argument is dat het alternatief oostelijk tracé een langer tracé is, wat een langere omrijtijd ten aanzien van de doortocht door het centrum betekent, zodat minder verkeer aan dit centrum zal worden onttrokken.

23.3. Het in het milieueffectenrapport uitgedrukte ruimtelijk argument is dat het alternatief oostelijk tracé meer landbouwgrond inneemt dan het gekozen tracé. Uit de in het Vlaamse milieueffectenrapport opgenomen vergelijkingstabel (randnr. 12.3) blijkt inderdaad dat de doorsnijding van landbouwgebied door het alternatief oostelijk tracé 700 meter langer is dan de doorsnijding van landbouwgebied door het gekozen tracé.

Terecht is bij de berekening van de doorsnijding van landbouwgebied zowel met het Belgische als het Nederlandse grondgebied rekening gehouden. Zoals reeds werd gesteld in 's Raads arrest nr. 211.224 van

14 februari 2011 verzet een gemeenschapsconforme uitlegging van de plan-MER-richtlijn zich er immers tegen dat in een effectenbeoordeling van de rondweg het gedeelte dat loopt over Nederlands grondgebied buiten beschouwing zou worden gelaten.

24. De kritiek die verzoeker in zijn memorie van wederantwoord (randnr. 20.2) en in zijn laatste memorie (randnr. 21.2) uit ten aanzien van het in randnummer 23.2 aangehaalde verkeerskundig argument is wegens haar laattijdigheid onontvankelijk.

25. Wat het Belgisch grondgebied betreft blijkt uit de gegevens van de zaak dat het gekozen tracé het HAG over een afstand van ongeveer 280 meter doorsnijdt, terwijl het alternatief oostelijk tracé het HAG over een afstand van ongeveer 250 meter doorsnijdt. Het is dan ook ten onrechte dat verzoeker voorhoudt dat – in vergelijking met het gekozen tracé – het alternatief oostelijk tracé “quasi geen HAG” of zelfs “geen HAG” aansnijdt.

26. Tot slot blijkt uit de in het Vlaamse milieueffectenrapport opgenomen vergelijkingstabel (randnr. 12.3) – waarvan de juistheid door verzoeker niet wordt betwist – dat voor de dertien onderzochte milieuaspecten het alternatief oostelijk tracé voor zes ervan, te weten natuurwaarden, aantasting open landschap, cultuurhistorische landschapswaarden, bekende archeologische waarden, amoveren woonhuizen en sociale barrièrewerking, slechter scoort dan het gekozen tracé. Voor de overige zeven aspecten scoren beide tracés gelijk.

27. De conclusie is dat verzoeker er niet kan van overtuigen dat op grond van de in het milieueffectenrapport beschreven gevolgen voor mens en milieu niet in redelijkheid tot de gemaakte tracékeuze kon worden gekomen, of dat de plannende overheid de aangevoerde rechtsregels anderszins zou hebben geschonden.

28. Het tweede middel wordt verworpen.

29. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat heeft zijn op grond van artikel 12 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ opgemaakte verslag over de zaak beperkt tot het onderzoek van het tweede middel en van de omvang van de vernietiging. Het is noodzakelijk voor de oplossing van het geschil dat de zaak verder door een lid van het auditoraat wordt onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien maart 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Silvan De Clercq **Johan Lust**