

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.204 van 26 september 2017
in de zaak A. 215.426/X-16.195.**

In zake : de VZW MILIEUFRONT OMER WATTEZ
woonplaats kiezend te 9700 Oudenaarde
Kattestraat 23

tegen :

1. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
2. 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 30 maart 2015, strekt tot de nietigverklaring van
 - 1° het besluit van 31 januari 2014 van de dienst Milieueffectrapportage houdende de goedkeuring van het planmilieueffectrapport voor het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Coupure” te Oudenaarde;
 - 2° het besluit van 12 november 2014 van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen houdende de vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Coupure” te Oudenaarde;
 - 3° het besluit van 12 januari 2015 van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw houdende de goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Coupure” te Oudenaarde.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de tweede verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 september 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gwijde Vermeire, die verschijnt voor de verzoekende partij, jurist Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Paul Aerts, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris heeft een met dit arrest andersluidend 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. Het plangebied heeft betrekking op een bedrijventerrein, gelegen ten westen van de N60 te Oudenaarde.

3.2. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde was het plangebied oorspronkelijk gelegen in, enerzijds, “gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen” (8,9 ha) en, anderzijds, “recreatiegebied” (35,8 ha).

3.3. De bestemming van dit plangebied wordt bij besluit van 29 oktober 1999 van de Vlaamse regering ‘houdende definitieve vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Oudenaarde op het grondgebied van de gemeenten Brakel, Deinze, Gavere, Horebeke, Kluisbergen, Kruishoutem, Maarkedal, Nazareth, Oudenaarde, Ronse, Wortegem-Petegem, Zingem, Zulte en Zwalm’ (hierna: de gewestplanwijziging van 1999), gewijzigd in “regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter”.

3.4. Luidens de stedenbouwkundige voorschriften van de gewestplanwijziging van 1999 is “een regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter”, zoals het kwestieuze plangebied, “bestemd voor de vestiging van bedrijven zoals bedoeld in artikelen 7 en 8, lid 2.1.1. en 2.1.2. van het koninklijk besluit van 28 december 1972. Het kan evenwel alleen worden gerealiseerd door de overheid. Bij de inrichting van het gebied zal rekening gehouden worden met de natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten van het terrein en de onmiddellijke omgeving. Hierbij wordt aandacht besteed aan het karakter van het terrein, de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing, het architecturaal karakter, de breedte en de wijze van aanleg van de omringende bufferzone. De Vlaamse regering kan bepalen dat een bijzonder plan van aanleg voorafgaand aan de ontwikkeling van dat gebied dient goedgekeurd te worden”.

3.5. Op 2 december 2003 keurt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie het op het plangebied van toepassing zijnde bijzonder plan van aanleg “Coupure” van de stad Oudenaarde goed.

3.6. Bij arrest nr. 187.224 van 21 oktober 2008 vernietigt de Raad van State het bijzonder plan van aanleg “Coupure” omdat het gebaseerd is op de

gewestplanwijziging van 1999, die in datzelfde arrest onwettig wordt bevonden omdat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet naar behoren werd ingewonnen.

3.7. Op 18 december 2008 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (PRUP) “Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde” definitief vast. Dit PRUP bestaat uit vijf deelplannen: “Afbakeningslijn”, “Bruwaan West”, “Diepenbeek”, “Bruwaan Noord” en “Coupure”.

Het deelplan “Coupure” omvat hetzelfde plangebied als het voormelde, vernietigde bijzonder plan van aanleg “Coupure”.

3.8. Op 20 maart 2009 keurt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het onder randnummer 3.7 vermelde PRUP goed.

3.9. Bij arrest nr. 218.458 van 14 maart 2012 vernietigt de Raad van State het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde”, in zoverre dit het deelplan “Coupure” en het deelplan “Afbakeningslijn”, in de mate dat dit het deelplan “Coupure” afbakt, betreft, om reden dat de plannende overheid de op haar rustende plan-MER-plicht niet is nagekomen.

3.10. Intussen is het kwestieuze bedrijventerrein op het plangebied al deels gerealiseerd, en op 26 juli 2012 besluit de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen om de procedure voor de opmaak van een nieuw PRUP “Coupure” op te starten, teneinde de betrokken bedrijven juridische zekerheid te bieden.

3.11. Er wordt een planmilieueffectrapport (plan-MER) opgemaakt, waarvoor het kennisgevingsdossier ter inzage ligt van 18 maart 2013 tot en met 17 april 2013.

3.12. Bij besluit van de Vlaamse regering van 3 mei 2013 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Alluviale klei van Schelde- en Maasbekken en Polderklei”, wordt het gebied de Reytmeersen tot “ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied met overdruk GENO” herbestemd.

3.13. Op 31 januari 2014 keurt de dienst Milieueffectrapportage (de dienst Mer) het plan-MER goed.

Dit is het eerste bestreden besluit.

3.14. Op 7 april 2014 wordt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het PRUP “Coupure” gehouden.

3.15. Op 21 mei 2014 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het ontwerp van het PRUP “Coupure” voorlopig vast.

Het ontwerp-PRUP voorziet onder meer dat het plangebied herbestemd wordt tot deels “gemengd regionaal bedrijventerrein met gedeeltelijk een overdruk voor watergebonden bedrijven”, deels “zone voor nutsvoorziening”, deels “zone voor openbaar domein” en deels “zone met archeologische waarde”.

3.16. Tijdens het openbaar onderzoek dat van 23 juni tot en met 21 augustus 2014 over het ontwerp-PRUP wordt georganiseerd, worden twee adviezen uitgebracht en zes bezwaren ingediend, waaronder één door de verzoekende partij.

3.17. In zitting van 7 oktober 2014 bespreekt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (de Procoro) de bezwaren en adviseert zij om enkele wijzigingen door te voeren.

3.18. In zitting van 12 november 2014 stelt de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen het PRUP “Coupure” definitief vast.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.19. Bij besluit van 12 januari 2015 keurt de Vlaamse minister van Omgeving, natuur en Landbouw het PRUP “Coupure” goed.

Dit is het derde bestreden besluit.

3.20. Met zijn arrest nr. 231.935 van 13 juli 2015 vernietigt de Raad van State, op verzoek van de huidige verzoekende partij, het onder randnummer 3.12 vermelde besluit, in zoverre dit het deelplan 1 “Zones Eine en Rijtmeersen 2 (Oudenaarde)” en het deelplan 2 “Zone Normandië (Wortegem-Petegem)” betreft, om reden dat “[d]e toepassing van de watertoets van het DIWB [...] onvoldoende zorgvuldig [is] uitgevoerd”, het bezwaar van de verzoekende partij “inzake het ontoereikend grondwateronderzoek niet afdoende werd weerlegd” en “er geen afdoend motief blijkt om, ondanks hun bijzondere natuurwaarde, de zones ‘Rijtmeersen 2’ en ‘Normandië’ te selecteren als ontginningsgebied”.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel onder meer de onwettigheid in van “de gewestplanherziening van 29 oktober 1999 (artikel 159 Grondwet)” en stoelt haar middel verder onder meer op een schending van het materiële motiverings-, rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt onder andere dat het bestreden PRUP ten onrechte vertrekt van de gewestplanherziening die bij arrest nr. 187.224 van 21 oktober 2008 door de Raad van State onwettig werd bevonden. Volgens haar had het moeten vertrekken van de toestand van vóór de onwettig verklaarde gewestplanwijziging. Zij acht een en ander “in strijd met de kracht van gewijsde van het arrest [...] nr. 187.224 van 21 oktober 2008”. Ook bekritiseert zij dat in de

procedure die tot het bestreden PRUP heeft geleid ten onrechte wordt uitgegaan van de volgende motieven die de gewestplanwijziging van 29 oktober 1999 ondersteunen: 1) het standpunt dat deze site planologisch reeds bedrijventerrein is, en 2) het standpunt dat de natuurcompensatie die gekoppeld werd aan de gewestplanwijziging van 29 oktober 1999 voldoet.

4.2. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord onder meer dat het logisch is dat de gewestplanwijziging van 1999 bij de totstandkoming van het bestreden PRUP werd betrokken. Een PRUP moet rekening houden met de feitelijke en juridische toestand van een plangebied en nu 's Raads arrest nr. 187.224 de gewestplanherziening niet heeft vernietigd, was de gewestplanbestemming van 1999 juridisch nog steeds van kracht. Bovendien geeft het PRUP nog geen uitvoering aan de gewestplanwijziging, louter door te vertrekken vanuit die gewestplanwijziging. Het PRUP vervangt integraal het gewestplan, zodat er niet langer sprake is van een onwettigheid zoals vastgesteld in het arrest nr. 187.224.

Verder stelt de eerste verwerende partij dat het PRUP op geen enkele wijze een bestemming 'natuur' wijzigt en dus ook niet onderhevig is aan de compensatieplicht. De gevolgen voor de natuur buiten het plangebied werden onderzocht in het plan-MER. Er is daarom geen sprake van een schending van het decreet natuurbehoud en het DABM.

4.3. De tweede verwerende partij wijst er in haar memorie van antwoord onder andere op dat de toepassing van artikel 159 van de Grondwet enkel leidt tot de niet-toepassing van de bestuurshandeling in het concrete geschil en dat het arrest nr. 187.224 aan de onwettigverklaring in toepassing van artikel 159 van de Grondwet geen *erga omnes* karakter kan geven. De verzoekende partij werpt niet op dat in huidig geschil de onwettigheid van de gewestplanwijziging van 1999 moet worden vastgesteld en dat artikel 159 van de Grondwet zou moeten worden toegepast. De gewestplanwijziging is in de rechtsorde blijven bestaan en de verzoekende partij kan dus niet stellen dat de vigerende bestemming bij de start van de procedure voor het PRUP deze van

1977 was. Het plan-MER houdt uitdrukkelijk rekening met de vernietigingen die in het arrest nr. 187.224 werden uitgesproken en met de correcte feitelijke historiek, in plaats van de gewestplanwijziging van 1999 als “vertrekpunt” te nemen voor het PRUP. Bovendien moesten de verwerende partijen ook niet op zoek gaan naar manieren om de onwettigheid van de gewestplanwijziging te verhelpen, omdat men zich bij de opmaak van een PRUP enkel moet richten op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en oog moet hebben voor alle relevante aspecten en belangen in het dossier. De weergave van de vigerende gewestplanbestemming heeft enkel relevantie bij de in artikel 2.2.2, § 1, 3° VCRO bepaalde eis dat een RUP een weergave van de feitelijke en juridische toestand moet bevatten. De verzoekende partij toont niet aan dat de plannende overheid op dit punt werd misleid.

Inzake de herbestemming van de Reytmeersen tot ontginningsgebied, waardoor het volgens de verzoekende partij niet meer kan dienen als natuurcompensatie bij het PRUP, wijst de tweede verwerende partij erop dat de Reytmeersen de bestemming ‘ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied met overdruk GENO’ kreeg met het GRUP ‘Oppervlaktedelfstoffenzone Alluviale Klei van Schelde- en Maasbekken & Polderklei’ van 3 mei 2013. De toelichtingsnota bij dit GRUP stelt dat er bij de ontginning rekening gehouden wordt met de nabestemming. De verzoekende partij gaat voorbij aan deze nabestemming; de ontginning draagt trouwens zelf bij tot de realisatie van het natuurgebied door de afgraving van een sliblaag die daaraan in de weg zou staan.

4.4. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij onder meer nog dat de onwettig bevonden gewestplanwijziging van 1999 ook in dit geval niet meer rechtsgeldig kon worden aangewend, nu de onverbrekelijk met het dictum van het arrest verbonden motieven overal geldig blijven.

4.5. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij onder andere nog toe dat het bestreden PRUP wel degelijk de onwettige gewestplanwijziging van 1999 uitvoert, en “in rechtstreekse lijn [staat] tot die

gewestplanwijziging”. Zij betwist “dat de gewestplanwijziging van 1999 louter gebruikt wordt als een element van de feitelijke en juridische toestand”. De gewestplanwijziging van 1999 is volgens haar de belangrijkste steunpilaar om te bewijzen dat aan de milieucompensatie voldaan is, en het bestreden PRUP en de gewestplanwijziging acht zij “sterk met elkaar verbonden”. Ook meent zij dat de verwerende partijen onzorgvuldig gehandeld hebben door over de - inmiddels vernietigde - “nieuwe” bestemming voor de Reytmeersen te zwijgen, en “dat men door vast, te houden aan een (toen) 15 jaar oude onwettige gewestplanwijziging met alles dat daar aan gekoppeld is zoals het alternatievenonderzoek, men ook geen deugdelijke alternatieven meer uitgewerkt heeft”.

4.6. De tweede verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat het PRUP geenszins een onwettig gewestplan uitvoert, maar het gewestplan vervangt, zodat de door de met ‘s Raads arrest nr. 187.224 vastgestelde onwettigheid niet langer bestaat. Het bestreden PRUP heeft de gewestplanwijziging van 1999 niet als vertrekpunt gebruikt. Voor de Reytmeersen geldt nog steeds de bestemming natuurgebied, en de Raad van State heeft enkel vastgesteld dat de gewestplanwijziging op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing diende te worden verklaard.

Beoordeling

5.1. De materiële motiveringsplicht houdt in dat het bestreden besluit moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

5.2. Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat de dienst Mer en de plannende overheid bij de totstandkoming van het bestreden PRUP voor het betrokken gebied duidelijk uitgaan van de geldigheid van – en steun zoeken in – de gewestplanwijziging van 1999. Zo bijvoorbeeld wordt bij de weergave van de bestaande juridische toestand zonder meer uitgegaan van de gewestplanwijziging van 1999 (toelichtingsnota, pg. 38; tweede bestreden besluit, pg. 2), wordt ervan uitgegaan dat “[d]e zoektocht naar een geschikte locatie voor regionale bedrijvigheid [...] reeds [is] gebeurd in het kader van het opstellen van het gewestplan [...]” (toelichtingsnota, pg. 59), wordt in de ruimtebalans als “huidige gewestplanbestemming” “Regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter ha 42,52 [...]” opgegeven (toelichtingsnota, pg. 64), en wordt in het plan-MER vermeld dat “[d]e planwijziging [...] evenwel nog geldig [is] gezien er geen wettelijke procedure hiertegen is gestart” (plan-MER, pg. 17).

5.3. Wat het te dezen betrokken gebied betreft, dient de gewestplanwijziging van 1999 evenwel overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten. Anders dan de tweede verwerende partij dit meent, beroept de verzoekende partij zich wel degelijk op deze laatste bepaling. Wat die onwettigheid betreft, houdt de Raad van State er ook te dezen de zienswijze op na die hij eerder in het arrest nr. 187.224 van 21 oktober 2008 aannam.

5.4. Door bij de opmaak van het bestreden PRUP uit te gaan van de geldigheid van – en te steunen op – de gewestplanwijziging van 1999 voor het betrokken gebied, schendt het bestreden PRUP de zorgvuldigheids- en materiële motiveringsplicht. De door de eerste verwerende partij aangevoerde omstandigheid dat het bestreden PRUP het gewestplan vervangt, doet hieraan geen afbreuk.

5.5. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

Standpunt van de partijen

6.1. In haar laatste memorie vraagt de verzoekende partij om haar “een passende rechtsplegingsvergoeding toe te kennen”.

6.2. De tweede verwerende partij doet gelden dat de verzoekende partij geen aanspraak kan maken op een rechtsplegingsvergoeding, aangezien zij gedurende de gehele schriftelijke procedure geen advocaat geraadpleegd heeft.

Beoordeling

7. De rechtsplegingsvergoeding is een tegemoetkoming in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij. Te dezen wordt het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding ten behoeve van de verzoekende partij bepaald op het minimum van 140 euro, gelet op het gebrek aan complexiteit van de zaak, althans voor de advocaat.

Immers heeft de advocaat van de verzoekende partij zich pas ná de laatste memories gemanifesteerd en was zijn optreden ertoe beperkt om de verzoekende partij ter zitting te vertegenwoordigen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

- het besluit van 31 januari 2014 van de dienst Milieueffectrapportage houdende de goedkeuring van het planmilieueffectrapport voor het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Coupure” te Oudenaarde;
- het besluit van 12 november 2014 van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen houdende de vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Coupure” te Oudenaarde;

- het besluit van 12 januari 2015 van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw houdende de goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Coupure” te Oudenaarde.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

3. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 140 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust