RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 240.626 van 30 januari 2018
in de zaak A. 217.305/X-16.386.

In zake : 1. Joris DEBOOSERE
2. Paul VAN HAVERBEKE
3. Marnick HOFLACK
4. Patrick VAN HOUTRYVE
5. Danielle VANDERGHINSTE
6. Joseph DESMET
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marleen Ryelandt
kantoor houdend te 8200 Brugge
Gistelsesteenweg 472
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Bronders en Clive Rommelaere
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 oktober 2015, strekt tot de nietigverklaring van :

a. het besluit van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen van 28 mei 2015 houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Regionaal bedrijventerrein Ieper”;

b. het besluit van 27 juli 2015 van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, waarbij het voornoemde provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan wordt goedgekeurd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 234.123 van 14 maart 2016 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend;

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 september 2017.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marleen Ryelandt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Peter De Roover, die *loco* advocaten Bart Bronders en Clive Rommelaere verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An van den broeck 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 en Europeesrechtelijk kader

A. Feiten

3. Op 6 februari 2012 wordt een plenaire vergadering gehouden over een voorontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Regionaal bedrijventerrein Ieper" (hierna: het PRUP) met het oog op de realisatie te Ieper van een regionaal bedrijventerrein van ongeveer 45 hectare. Het plangebied ligt ter hoogte van Reigersburg, ten noordwesten van het centrum van de stad, en wordt begrensd door de Noorderring, de Diksmuidseweg, de Veurneseweg en de Oude Veurnestraat.

Volgens het bij koninklijk besluit van 14 augustus 1979 vastgestelde gewestplan Ieper-Poperinge is het plangebied voornamelijk bestemd tot agrarisch gebied en in beperkte mate tot woongebied.

4. De dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) beslist op 3 september 2012 dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) niet nodig is, zodat kan worden volstaan met een "screening".

In deze beslissing stelt de dienst Mer het volgende:

> "Het PRUP bepaalt [...] het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau, en is derhalve screeningsgerechtigd."

5. Op 24 april 2014 stelt de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen het ontwerp-PRUP voorlopig vast.

6. Tijdens het openbaar onderzoek van 19 mei 2014 tot 18 juli 2014, dat wordt hernomen van 6 oktober 2014 tot 4 december 2014, dienen verzoekers een bezwaarschrift in.

7. Op 5 februari 2015 brengt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening advies uit.

8. De provincieraad van de provincie West-Vlaanderen stelt het PRUP "Regionaal bedrijventerrein Ieper" op 28 mei 2015 definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit.

9. Op 27 juli 2015 keurt de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het PRUP "Regionaal bedrijventerrein Ieper" goed.

Dit is het tweede bestreden besluit. Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 19 augustus 2015.

B. Europeesrechtelijk kader

10. Artikel 2, *a)*, van 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 richtlijn 2001/42) stelt:

> "Definities
> In deze richtlijn wordt verstaan onder:
> a) 'plannen [...]': plannen [...]
> - die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden [...] vastgesteld [...] en
> - die door wettelijke [...] bepalingen zijn voorgeschreven."

Artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 stelt:

> "3. Voor [...] plannen [...] die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau [...] is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben."

11. In het op 4 december 2002 opgestelde verslag van de Commissie constitutionele zaken van het Europees Parlement betreffende een ontwerpresolutie "over de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw" (*Parl. St.* Eur. Parl., 2002, nr. A5-0427; hierna: het document van het Europees Parlement) wordt het volgende gesteld:

> "Het begrip regio dekt [...] zeer uiteenlopende ladingen als het voor politieke of administratieve entiteiten wordt gebruikt: in de grondwetten van de lidstaten van de Unie is sprake van [...] gewesten en gemeenschappen (België), [...], provincies (België, Denemarken, Finland, Italië, Nederland, Spanje), [...]."

12. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het arrest nr. C‑444/15 van 21 december 2016 inzake *Associazione Italia Nostra Onlus* (hierna: het arrest *Italia Nostra* van het Hof van Justitie) het volgende geantwoord op prejudiciële vragen van de *Tribunale amministrativo regionale per il Veneto*:

> "65 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met overweging 10 van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat bij het definiëren van het in dat lid gebruikte begrip 'kleine gebieden op lokaal niveau' uitsluitend kan worden verwezen naar de omvang van het betrokken gebied.
>
> 66 Wat het begrip 'kleine gebieden op lokaal niveau' als bedoeld in artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 betreft, vereisen de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en reikwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling (zie met name arresten van 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punt 11, en 13 oktober 2016, Mikołajczyk, C‑294/15, EU:C:2016:772, punt 44).
>
> 67 Aangezien artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 voor de betekenis en reikwijdte van het begrip 'kleine gebieden op lokaal niveau' niet

uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, moet worden gekeken naar de context van die bepaling en het doel van de richtlijn.

68 Blijkens de bewoordingen van die bepaling moet een plan of programma voldoen aan twee cumulatieve voorwaarden. Het plan of programma moet het gebruik bepalen van een ‘klein gebied’ en dat gebied moet zich op ‘lokaal niveau’ bevinden.

69 Wat het begrip ‘lokaal niveau’ betreft, moet erop worden gewezen dat dit begrip ook wordt gebruikt in artikel 2, onder a), eerste streepje, van richtlijn 2001/42. Volgens die bepaling wordt onder „plannen en programma’s” verstaan plannen en programma’s, met inbegrip van die welke door de Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.

70 Zoals de advocaat-generaal in punt 56 van haar conclusie heeft opgemerkt, volgt uit de gelijkluidende formulering in artikel 2, onder a), eerste streepje, en artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 en de systematische samenhang van de richtlijn dat het begrip ‘lokaal niveau’ in beide bepalingen dezelfde betekenis heeft, namelijk dat met dit begrip een bestuursniveau binnen de betrokken lidstaat is bedoeld.

71 De kwalificatie van een plan of programma als een maatregel die het gebruik van een klein gebied ‘op lokaal niveau’ bepaalt in de zin van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, vereist derhalve dat het plan of programma door een lokale instantie, en niet door een regionale of nationale instantie, wordt opgesteld en/of vastgesteld.

72 Wat het begrip ‘klein gebied’ betreft, verwijst het bijvoeglijk naamwoord ‘klein’ in overeenstemming met zijn in de omgangstaal gebruikelijke betekenis naar de omvang van het gebied. Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van haar conclusie heeft opgemerkt, kan de omvang van het gebied slechts worden begrepen als een zuiver kwantitatief criterium, namelijk de oppervlakte van het gebied waarop het in artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42 bedoelde plan of programma betrekking heeft, ongeacht de milieueffecten.

73 Vastgesteld moet dan ook worden dat de Uniewetgever, door het begrip ‘kleine gebieden op lokaal niveau’ te gebruiken, het grondgebied dat valt onder de bevoegdheid van de lokale instantie die het betrokken plan of programma heeft opgesteld en/of vastgesteld, als maatstaf heeft willen gebruiken. Aangezien het gebruik van „kleine gebieden” naast de bepaling op lokaal niveau als voorwaarde wordt gesteld, is het verder zo dat de omvang van het betrokken gebied, vergeleken met die van dat grondgebied, gering moet zijn.

74 Gelet op een en ander moet op de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met overweging 10 van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat bij het definiëren van het in dat lid gebruikte begrip ‘kleine gebieden op lokaal niveau’ naar de omvang van het betrokken gebied moet worden verwezen met inachtneming van de volgende voorwaarden:

– het plan of programma wordt door een lokale instantie, en niet door een regionale of nationale instantie, opgesteld en/of vastgesteld, en
– binnen het onder de lokale instantie ressorterende grondgebied is de omvang van dat gebied, vergeleken met die van dat grondgebied, gering.”

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

13.1. In een eerste middel voeren verzoekers onder meer de schending aan van de artikelen 4.2.1 en 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: het DABM).

13.2. Verzoekers wijzen er op dat het bestreden PRUP steunt op een beslissing van de dienst Mer volgens dewelke dit PRUP “het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau” zou bepalen en zodoende “screeningsgerechtigd” zou zijn. Noch in de screeningsnota, noch in de beslissing van de dienst Mer, wordt echter op enigerlei wijze gemotiveerd waarom het PRUP “een klein gebied op lokaal niveau” zou regelen.

Verzoekers benadrukken dat de kwalificatie als “klein gebied op lokaal niveau” hoe dan ook niet correct is. Er dient immers te worden vastgesteld dat de initiatiefnemer in deze de provincie is en niet de lokale overheid. Volgens duidelijke rechtsleer kunnen enkel plannen die opgesteld worden door de lokale overheid vallen onder de uitzonderingsgrond “klein gebied op lokaal niveau”. Nu het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de provincie aanwijst als bevoegde overheid, is er per definitie geen sprake van een lokaal project. *In casu* is in de beslissing van de dienst Mer geen enkele motivering voorhanden die het tegendeel bewijst of zelfs maar beargumenteert.

14.1. In haar memorie van antwoord stelt de eerste verwerende partij vooreerst dat het middel onontvankelijk is bij gebrek aan een voldoende duidelijke uiteenzetting ervan.

14.2. Ten gronde wijst de eerste verwerende partij er in haar memorie van antwoord op dat krachtens artikel 4.2.3 DABM geen plan-MER dient te worden opgesteld als het gebruik wordt bepaald van slechts een klein gebied op lokaal niveau, voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I bij dit decreet aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

In casu heeft de dienst Mer geoordeeld dat het PRUP het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, waarna verder is geredeneerd. Meer bepaald heeft de dienst Mer verwezen naar het screeningsdossier, bestaande uit de screeningsnota, de twee aanvullende nota's en de adviezen, die de nodige informatie bevatten over het voorgenomen plan en waarin de relevante milieudisciplines voldoende worden besproken. Volgens de eerste verwerende partij negeren verzoekers (de inhoud van) deze screeningsnota.

De eerste verwerende partij meent dat, naar omvang, effectief van een klein gebied op lokaal niveau kan worden gesproken. Dat de regio, gesitueerd ten noordwesten van de kern te Ieper als "lokaal" niveau mag worden aanvaard, kan volgens de eerste verwerende partij niet ernstig worden betwist, net zomin als de kleinschaligheid van het project. Het betreft een regionaal bedrijventerrein.

15. In haar memorie van antwoord benadrukt de tweede verwerende partij dat het PRUP "een klein gebied op lokaal niveau" in de zin van artikel 4.2.3, § 3, eerste zin, DABM betreft. Dat daaraan *in casu* kennelijk is voldaan volgt volgens de tweede verwerende partij uit het feit dat het PRUP slechts op een klein deel van het grondgebied van één enkele gemeente betrekking heeft, en daarbij in totaal (in 2 fasen) slechts ongeveer 41,2 ha gemengd regionaal bedrijventerrein wordt voorzien.

De tweede verwerende partij stelt verder dat het geen belang heeft of de initiatiefnemer de lokale overheid is of niet. Bij de parlementaire voorbereiding van de laatstgenoemde decretale bepaling werd gesteld dat ook een

gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat slechts de bestemming van bepaalde percelen in een gemeente regelt, beschouwd kan worden als een plan dat "het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau" bepaalt.

16. In haar laatste memorie stelt de eerste verwerende partij dat het document van het Europees Parlement niet gebruikt kan worden om te bewijzen dat zij geen bestuursniveau op het "lokaal niveau" zou zijn. Verder is het bestaan van het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa, ingedeeld in een "Lokale" en een "Regionale" Kamer, veelzeggend. De Belgische leden van deze "Regionale" Kamer zijn niet zonder toeval stuk voor stuk vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten. Ook het Europees Handvest inzake lokale autonomie bevestigt impliciet dat de provincies niet als "regionale", maar als "lokale" overheden worden aanzien. Voor de volledigheid wijst de eerste verwerende partij er nog op dat de lokale autonomie als grondwettelijk beginsel wordt aanzien, dat is verwoord in de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet.

17.1. In haar laatste memorie erkent de tweede verwerende partij dat in het arrest *Italia Nostra* van het Hof van Justitie uitdrukkelijk is gesteld dat het enkel kan gaan om een "klein gebied op lokaal niveau" in de zin van de voormelde richtlijn 2001/42 indien het plan vastgesteld wordt door een lokale instantie, en niet door een regionale of nationale instantie.

De tweede verwerende partij benadrukt evenwel dat de louter exemplatieve opsomming in het document van het Europees Parlement onmogelijk als grondslag kan dienen voor de bewering als zou een provincie in België conform de autonome uitlegging van het unierecht moeten worden beschouwd als een "regio". Het begrip "regio" in het document van het Europees Parlement kan immers niet worden gelijkgesteld met het begrip "regionale instantie" in de zin van het arrest *Italia Nostra* van het Hof van Justitie. Verder betekent het begrip "lokaal niveau" in richtlijn 2001/42 niet noodzakelijk het laagste of kleinste bestuursniveau in het licht van het unierecht.

17.2. De tweede verwerende partij meent dat, indien hierover geen duidelijkheid zou bestaan, er redenen zijn voor het stellen van volgende prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

> "Kan voor de toepassing van artikel 3, lid 3, van de Richtlijn 2001/42/EG een Belgische provincie als een lokale instantie worden beschouwd bij het definiëren van het begrip 'kleine gebieden op lokaal niveau'?"

Beoordeling

18. In het middel zetten verzoekers voldoende duidelijk uiteen dat het DABM werd geschonden door aan te nemen dat het bestreden PRUP "het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau" in de zin van artikel 4.2.3 van dit decreet. De exceptie *obscuri libelli* van de eerste verwerende partij (randnr. 14.1) wordt verworpen.

19.1. Artikel 4.1.1, § 1, 4°, DABM stelt:

> "§ 1. Tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, wordt verstaan onder:
> [...]
> 4° plan [...]: plan [...] dat :
> a) door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau wordt [...] vastgesteld [...] en
> b) op grond van decretale [...] bepalingen is voorgeschreven."

19.2. Artikel 4.2.3, § 3, eerste zin, DABM luidt:

> "§ 3. Voor een plan [...], 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 [...], 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 […] geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben."

20. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat voor het bestreden PRUP toepassing is gemaakt van artikel 4.2.3, § 3, eerste zin, DABM. De verwerende partijen hebben geoordeeld dat geen plan-MER moest worden opgemaakt omdat

het bestreden provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau” in de zin van de laatstgenoemde bepaling.

21. Blijkens de in randnummer 19.2 geciteerde bewoordingen van artikel 4.2.3, § 3, eerste zin, DABM, moet het daarin bedoelde plan voldoen aan twee cumulatieve voorwaarden. Het plan moet het gebruik bepalen van een “klein gebied” en dat gebied moet zich op “lokaal niveau” bevinden.

Wat het begrip “lokaal niveau” betreft, moet erop worden gewezen dat dit begrip ook wordt gebruikt in artikel 4.1.1, § 1, 4°, DABM (randnr. 19.1).Volgens die bepaling wordt onder “plan” verstaan een plan dat door “een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau” wordt vastgesteld.

Uit de gelijkluidende formulering in artikel 4.1.1, § 1, 4°, en artikel 4.2.3, § 3, eerste zin, DABM en de systematische samenhang van het laatstgenoemde decreet volgt dat het begrip “lokaal niveau” in beide bepalingen dezelfde betekenis heeft, namelijk dat met dit begrip een bestuursniveau is bedoeld.

De kwalificatie van een plan als een maatregel die het gebruik van een klein gebied “op lokaal niveau” bepaalt in de zin van artikel 4.2.3, § 3, eerste zin, DABM vereist derhalve dat het plan door een “een instantie op lokaal niveau”, en niet door “een instantie op regionaal of provinciaal niveau” wordt vastgesteld.

22. De eerste verwerende partij, die het bestreden provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan heeft vastgesteld, is “een instantie op provinciaal niveau” en géén “instantie op lokaal niveau” in de zin van de besproken bepalingen van het DABM. Door het bestreden provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan desondanks te kwalificeren als een maatregel die het gebruik van een klein gebied “op lokaal niveau” bepaalt, werd het in het middel aangevoerde artikel 4.2.3 van het DABM geschonden.

23. Aan de hiervoor gedane vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de door de verwerende partijen ontwikkelde argumentatie die immers voorbijgaat aan de duidelijke tekst van artikel 4.1.1, § 1, 4°, DABM, waarin een expliciet onderscheid is gemaakt tussen het provinciale niveau en het lokale niveau.

24. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

25. Daar het gegrond bevonden middelonderdeel ontleend wordt aan een interne norm, is er geen noodzaak de door de tweede verwerende partij gesuggereerde vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (randnr. 17.2) te stellen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:
- het besluit van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen van 28 mei 2015 houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Regionaal bedrijventerrein Ieper";
- het besluit van 27 juli 2015 van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, waarbij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Regionaal bedrijventerrein Ieper" wordt goedgekeurd.

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 de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 2400 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig januari 2018, 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**