

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.038 van 2 juli 2019
in de zaak A. 220.459/X-16.753.**

In zake : 1. Comm. V. NESTAN
 2. de NV IMMOBILIERE STEYNHOEVE
 3. Alexandre STROOBANTS
 4. Laurence CLAERHOUT
 5. Michel VAN DER HAEGEN
 6. Thierry DE CLIPPELE
 7. Patrice DE CLIPPELE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michel van Dievoet
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Wolstraat 56
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het verzoekschrift, ingediend op 10 oktober 2016, strekt tot de
nietigverklaring van:
 - a. het besluit van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant van 28 juni
2016 houdende definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk

uitvoeringsplan “Afbakening kleinstedelijk gebied Asse – Stadsrandbos” (hierna: het bestreden PRUP) en

b. het besluit van de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) van 5 maart 2015 waarbij het plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) “PRUP Afbakening kleinstedelijk gebied Asse” wordt goedgekeurd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen en de verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting van 10 mei 2019, welke zitting werd uitgesteld naar de zitting die heeft plaatsgevonden op 7 juni 2019.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Herreweghe, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Veerle Huysman, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de tweede partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van den broeck heeft advies gegeven.

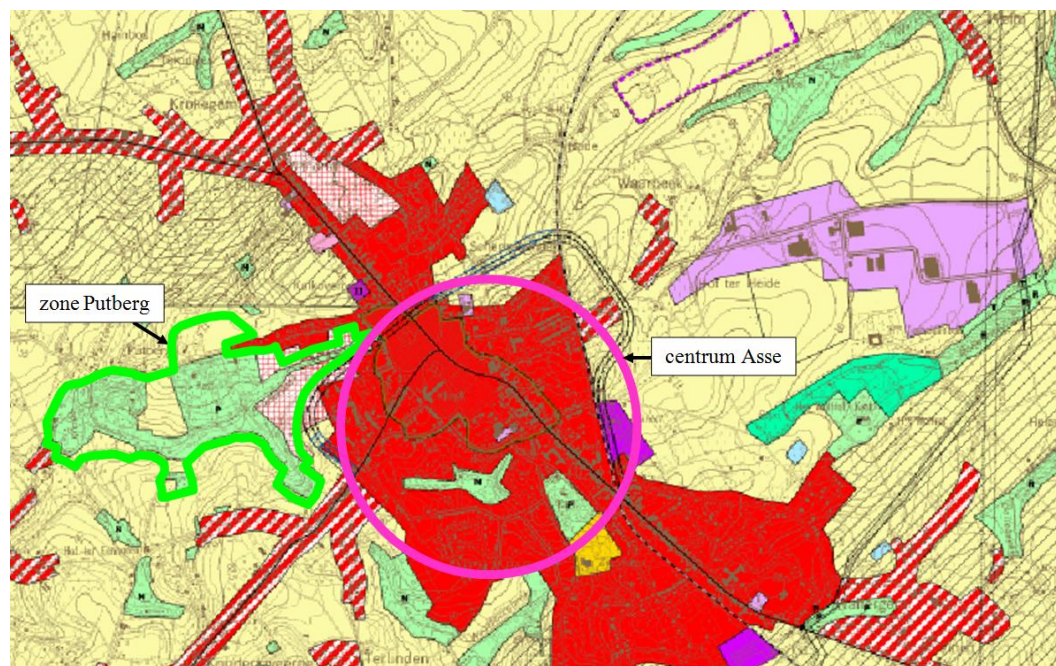
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Aan de westrand van het centrum van Asse bevindt zich het gebied “Putberg” dat bestaat uit aaneensluitende kasteeldomeinen met beboste kasteelparken, afgewisseld met een aantal weilanden en kouters (hierna: de zone Putberg). De zone Putberg wordt van west naar oost doorsneden door de Broekebeek en is voor het overgrote deel eigendom van de verzoekende partijen.

Op het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse zijn in het oostelijke deel van de zone Putberg aan weerszijden van de Broekebeek twee woonuitbreidingsgebieden ingetekend (hierna: het op het gewestplan rood gearceerde deel van de zone Putberg). Hetzelfde gewestplan bestemt de rest van de zone Putberg tot parkgebied en agrarisch gebied (hierna: het op het gewestplan groengeel ingekleurde deel van de zone Putberg).

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het gewestplan waarop bij benadering het centrum van Asse en de door het bestreden PRUP vastgestelde grenzen van de zone Putberg zijn aangeduid.



4.1. Op 14 mei 2013 verklaart de dienst Mer een van de provincie Vlaams-Brabant uitgaande kennisgevingsnota voor het uitvoeren van een plan-MER (hierna: de kennisgevingsnota) volledig.

4.2. De kennisgevingsnota stelt dat het onderzoek betrekking zal hebben op de afbakening van het kleinstedelijk gebied Asse, waarbij het volgende wordt gepreciseerd:

“Het afbakeningsproces is meer dan het afbakenen van een gebied of het trekken van een lijn. Het vormt immers ook de basis voor strategische projecten [...]. Het gaat hierbij niet enkel om de thema’s wonen en werken, ook (rand)stedelijke groengebieden [...] komen aan bod”.

Bij de discipline fauna en flora verduidelijkt de kennisgevingsnota dat “[e]en verruiming van het studiegebied [...] mogelijk [is] in functie van mogelijke ecologische relaties [...] (meerdere kilometers)”.

4.3. De kennisgevingsnota zet verder uiteen dat in 2008 een eerste deel van een rondweg rond Asse werd aangelegd, meer bepaald tussen de N9 (Brusselse Steenweg) en Huinegem, en dat “werd beslist om het onderzoek naar de rondweg en zijn alternatieven te hernemen in het kader van het

afbakeningsproces van het kleinstedelijk gebied Asse en dus ook in onderhavig plan-MER”.

In de kennisgevingsnota wordt een figuur “Overzicht tracéalternatieven rondweg” opgenomen waaruit blijkt dat de tracéalternatieven “W2”, “W3” en “W4” de zone Putberg van noord naar zuid doormidden snijden. Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit de laatstgenoemde figuur waarop bij benadering de door het bestreden PRUP vastgestelde grenzen van de zone Putberg zijn aangeduid.



4.4. Over de kennisgevingsnota wordt van 17 mei 2013 tot 16 juni 2013 een publieke consultatie georganiseerd.

5. Op 5 maart 2015 keurt de dienst Mer het plan-MER “PRUP Afbakening kleinstedelijk gebied Asse” goed. Dit is het tweede bestreden besluit.

In het plan-MER worden stroken die palen aan de west-, zuid- en ooststrand van het centrum van Asse en door het gewestplan bestemd zijn tot bos-, natuur-, park- of agrarisch gebied onderzocht op hun geschiktheid om ontwikkeld te worden tot stadsrandbos.

6. Op 24 november 2015 stelt de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant met betrekking tot de gemeente Asse zes ontwerpen van PRUP, waaronder een PRUP “Stadsrandbos”, voorlopig vast.

7. Tijdens het openbaar onderzoek, dat wordt georganiseerd van 8 januari 2016 tot 7 maart 2016, dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in. Daarin maken zij onder meer opmerkingen over de bevoegdheid van de provincie om agrarisch gebied om te zetten in stadsrandbos en over de wettigheid van de plan-MER-procedure en uiten ze kritiek op het alternatievenonderzoek en de stedenbouwkundige voorschriften.

8. In haar zitting van 23 mei 2016 bespreekt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) de ingediende bezwaarschriften en brengt zij een advies uit.

9.1. Bij besluit van 28 juni 2016 stelt de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant het bestreden PRUP definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit.

9.2. In vergelijking met het gewestplan wordt door het bestreden PRUP één zone herbestemd. Meer bepaald krijgt het op het gewestplan rood gearceerde deel van de zone Putberg volgende nieuwe bestemming:

“

Artikel 1 Stadsrandbos Categorie van gebiedsaandui- ding: Overig groen: park- gebieden	§1 Bestemming De gronden zijn bestemd voor natuurontwikkeling, bosbouw, landschaps- zorg en zacht recreatief medegebruik (wandelen, fietsen, paardrijden, ...). Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de	Er wordt geen volledige bebossing van de zone nagestreefd. Een stadsrandbos impliceert geen massief,
--	---	--

	instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van deze bestemmingen zijn toegelaten voor zover de ruimtelijke samenhang in het gebied, de cultuurhistorische waarden en erfgoedwaarden, horticulturele waarden, landschapswaarden en natuurwaarden in het gebied bewaard blijven en/of versterkt worden. Het huidige landbouwgebruik blijft bestaan tot het moment van realisatie van de bestemming door een overheid of op vrijwillige basis. Boslandbouw of ‘agro-forestry’ is toegelaten binnen het stadsrandbos.	aaneengesloten bos, maar een stadsrandbos biedt ook ruimte voor open (grazige) plekken en zichtassen en kan o.a. ingericht worden als bosweide, struinbos, speelbos of bos.
--	---	--

”

9.3. Op het bij het bestreden PRUP horende grafische plan is een overdruk “artikel 2” aangebracht op het op het gewestplan groengeel ingekleurde deel van de zone Putberg, evenals op twee stroken die respectievelijk palen aan de zuidrand en de oostrand van het centrum van Asse. Voor deze overdruk geldt volgend artikel 2:

“De op het ogenblik van de vaststelling van dit plan bestaande bestemmings- en inrichtingsvoorschriften blijven onverminderd van toepassing. De bestaande voorschriften kunnen daar door voorschriften in nieuwe gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden vervangen.

De gronden zijn bovendien bestemd voor de activiteiten zoals opgenomen in artikel 1 van dit plan, en volgens de voorschriften beschreven in dat artikel 1”.

IV. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel 33 van de Grondwet en artikel 2.1.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en uit de onbevoegdheid van de steller van de bestreden handeling, alsook uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het

subsidiariteitsbeginsel zoals dat tot uitdrukking wordt gebracht in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) en de bepalingen in het richtinggevend gedeelte van het RSV die het afbakenen van nieuwe bosgebieden opdraagt aan het Vlaamse Gewest.

De verzoekende partijen laken het feit dat de provincieraad een PRUP vaststelt dat voorziet in de mogelijkheid om aan bosuitbreiding te doen, terwijl hij daar niet toe bevoegd is. Zij menen dat ingevolge de richtinggevende en de bindende bepalingen van het RSV enkel het Vlaamse Gewest bevoegd is voor het vaststellen van een dergelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Hun bezwaar in verband met de onbevoegdheid van de provincie werd niet afdoende beantwoord.

11. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de stelling van de eerste verwerende partij als zou zij gebruik hebben gemaakt van haar bevoegdheid om een natuurverbindingsgebied af te bakenen niet blijkt uit de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP.

12. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat de zone Putberg zich uitstrekt langsheen de Broekebeek. In het provinciaal ruimtelijk structuurplan is de Broekebeek evenwel niet geselecteerd als natuurverbindingsgebied, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Overnellebeek.

Beoordeling

13. In het RSV wordt het volgende gesteld:

“De grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling, natuurverwevings-, bos- en bosuitbreidingsgebieden worden afgebakend in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. [...] De natuurverbindingsgebieden worden in provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend in functie van de door het Vlaams Gewest afgebakende grote eenheden natuur, grote eenheden natuur in ontwikkeling en natuurverwevingsgebieden en aan de hand van richtlijnen, opgesteld op Vlaams niveau”.

Het RSV bevat in hoofde van het Vlaamse Gewest een principiële verplichting om de grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in

ontwikkeling, natuurverwevings-, bos- en bosuitbreidingsgebieden af te bakenen in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Anders dan de verzoekende partijen dit zien, belet deze verplichting de andere planningsniveaus niet om in de uitvoeringsplannen, die zij binnen de door de VCRO verleende rechtsgrond vaststellen, een gebied tot groene zone te herbestemmen.

14. Terecht merkt het auditoraatsverslag op dat er in de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP gewezen wordt op de specifieke provinciale bevoegdheid om natuurverbindingsgebieden vast te leggen. Daarbij vermeldt de toelichtingsnota onder meer dat het provinciaal ruimtelijk structuurplan het stroomgebied “[van de] Overnellebeek [...] als belangrijke verbinding naar Bellebeek” richtinggevend geselecteerd heeft als natuurverbindingsgebied. In hun laatste memorie gaan de verzoekende partijen er aan voorbij dat de Broekebeek – zoals blijkt uit de bij het plan-MER gevoegde figuur 5.2 – een aftakking is van de Overnellebeek en dat het stroomgebied van de Broekebeek – blijkens de op bladzijde 17 van de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP opgenomen kaart – tot het voormelde natuurverbindingsgebied behoort.

15. De verzoekende partijen overtuigen er niet van dat de verwerende partij onbevoegd zou zijn geweest om het bestreden PRUP vast te stellen. Hun tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaar dienaangaande is door de Procoro afdoende weerlegd door er op te wijzen dat het “RSV niet uitsluit dat [naast de gewestelijke processen voor de afbakening van de natuurlijke structuur] op provinciaal niveau stadsrandbossen kunnen bestemd worden”.

16. Het eerste middel wordt verworpen.

V. Het eerste onderdeel van het tweede middel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

17. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 159 van de Grondwet en de artikelen 4.1.1, § 1, 7°, 4.1.4, 4.1.7 en 4.2.8 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), alsook uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet) en het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen stellen in een *eerste middelonderdeel* dat in de kennisgevingsnota niet is aangekondigd dat het de bedoeling was om in het plan-MER een stadsrandbos te onderzoeken. Het onderzoek naar het stadsrandbos is dan ook niet aan publieke consultatie onderworpen. Volgens de verzoekende partijen dateert de intentie om een stadsrandbos te creëren van na de kennisgevingsnota. Meer bepaald was de beleidsbrief van minister Weyts van oktober 2014 de directe aanleiding om in het lopende plan-MER-proces een onderdeel stadsrandbos in te schrijven.

18. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat het onwettig is op basis van nieuwe beleidslijnen de reikwijdte van een plan-MER aan te passen, zonder die aanpassing aan enige publieke consultatie te onderwerpen.

Beoordeling

19. In het plan-MER is onderzoek gedaan naar de intentie om een stadsrandbos te creëren. Het middelonderdeel komt erop neer dat de kennisgevingsnota dit onderzoek onvoldoende zou hebben aangekondigd, zodat de genoemde intentie niet aan de publieke consultatie onderworpen zou zijn.

20. Zoals hiervoor is vermeld (randnr. 4.2), is in de kennisgevingsnota aangegeven dat het uit te voeren onderzoek zich tot “meerdere kilometers” buiten het stedelijk gebied van Asse kon uitstrekken en dat in dit onderzoek “(rand)stedelijke groengebieden [...] aan bod [zouden komen]”. De Raad van State bedenkt daarbij dat een stadsrandbos een randstedelijk groengebied is.

De door het bestreden PRUP doorgevoerde herbestemming (randnr. 9.2) wordt in de kennisgevingsnota als volgt aangekondigd:

“Een specifieke categorie wordt gevormd door woon(uitbreidings)gebieden die [...] deel uitmaken van het open ruimtegebied rond Asse. Het is wenselijk om deze gebieden onbebouwd te laten omwille van hun landschappelijke kwaliteit en een logische ruimtelijke afwerking van het stedelijk gebied te behouden/realiseren. Het gaat concreet om [...] twee woonuitbreidingsgebieden aan weerszijden van de Broekebeek”.

21. Gelet op het voorgaande overtuigen de verzoekende partijen er niet van dat het onderzoek naar het stadsrandbos onvoldoende aangekondigd zou zijn in de kennisgevingsnota.

22. Het eerste onderdeel van het tweede middel wordt verworpen.

VI. Besluit

23. 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 eerste middel en het eerste onderdeel van het tweede middel. 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 belast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee juli 2019, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust