

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 247.701 van 3 juni 2020
in de zaken A. 224.686/X-17.174 (I)
224.687/X-17.175 (II)
224.689/X-17.176 (III)

In zake :

(I)
de BVBA JERANCO,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Vicky Verlent
kantoor houdend te 2600 Berchem
Potvlietlaan 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

(II)

de BVBA BOUW- SERVICE EN INFORMATIE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Vicky Verlent
kantoor houdend te 2600 Berchem
Potvlietlaan 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

(III)

1. de BVBA DRIES SEBRECHTS FRUIT,
2. de NV ATCOM,
3. de NV OPTIMUS AGRO,
4. Andreas SEBRECHTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Vicky Verlent
kantoor houdend te 2600 Berchem
Potvlietlaan 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart BRONDERS
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. De beroepen, ingesteld op 13 februari 2018, strekken elk tot de nietigverklaring van:

- a. het besluit van de Vlaamse regering van 24 november 2017 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Tappelbeek’.
- b. het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2016 houdende de voorlopige vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Tappelbeek’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft in alle zaken een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft in alle zaken een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben in alle zaken een laatste memorie ingediend.

Met het akkoord van alle partijen zijn de zaken behandeld overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft in de zaak A. 224.686 een geschreven, met dit arrest eensluidend, advies neergelegd. Aansluitend is op 14 mei 2020 het advies via elektronische weg ter kennis van de partijen gebracht, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft in de zaak A. 224.687 een geschreven, met dit arrest eensluidend, advies neergelegd. Aansluitend is op 14 mei 2020 het advies via elektronische weg ter kennis van de partijen gebracht, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft in de zaak A. 224.689 een geschreven, met dit arrest andersluidend, advies neergelegd. Aansluitend is op 26 mei 2020 het advies via elektronische weg ter kennis van de partijen gebracht, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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 omvat volgens de toelichting bij het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Tappelbeek’ (hierna: het gewestelijk RUP) “de vallei van de Tappelbeek en is gelegen in de gemeenten Ranst en Zandhoven”. De verwerende partij wil blijkens deze toelichting bij het gewestelijk RUP:

“uitvoering geven aan de richtinggevende en bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) inzake de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur zoals nader uitgewerkt in de ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos in de regio Antwerpse Gordel en Klein-Brabant.”

3.2. Op 12 december 2016 beslist de dienst Milieueffectrapportage van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid (de dienst Mer) dat voor voorliggend plan de opmaak van een planmilieueffectrapport (plan-MER) niet vereist is.

3.3. Met een besluit van 23 december 2016 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van het gewestelijk RUP voorlopig vast.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.4. Van 21 februari 2017 tot 21 april 2017 vindt over het ontwerp van het gewestelijk RUP een openbaar onderzoek plaats. Tijdens dit onderzoek worden drie adviezen uitgebracht en 17 bezwaarschriften ingediend, onder meer ook door de verzoekende partijen.

3.5. De afdeling Wetgeving van de Raad van State verleent op 8 november 2017 het advies 62.276/1 over het ontwerp.

3.6. Bij besluit van 24 november 2017 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit.

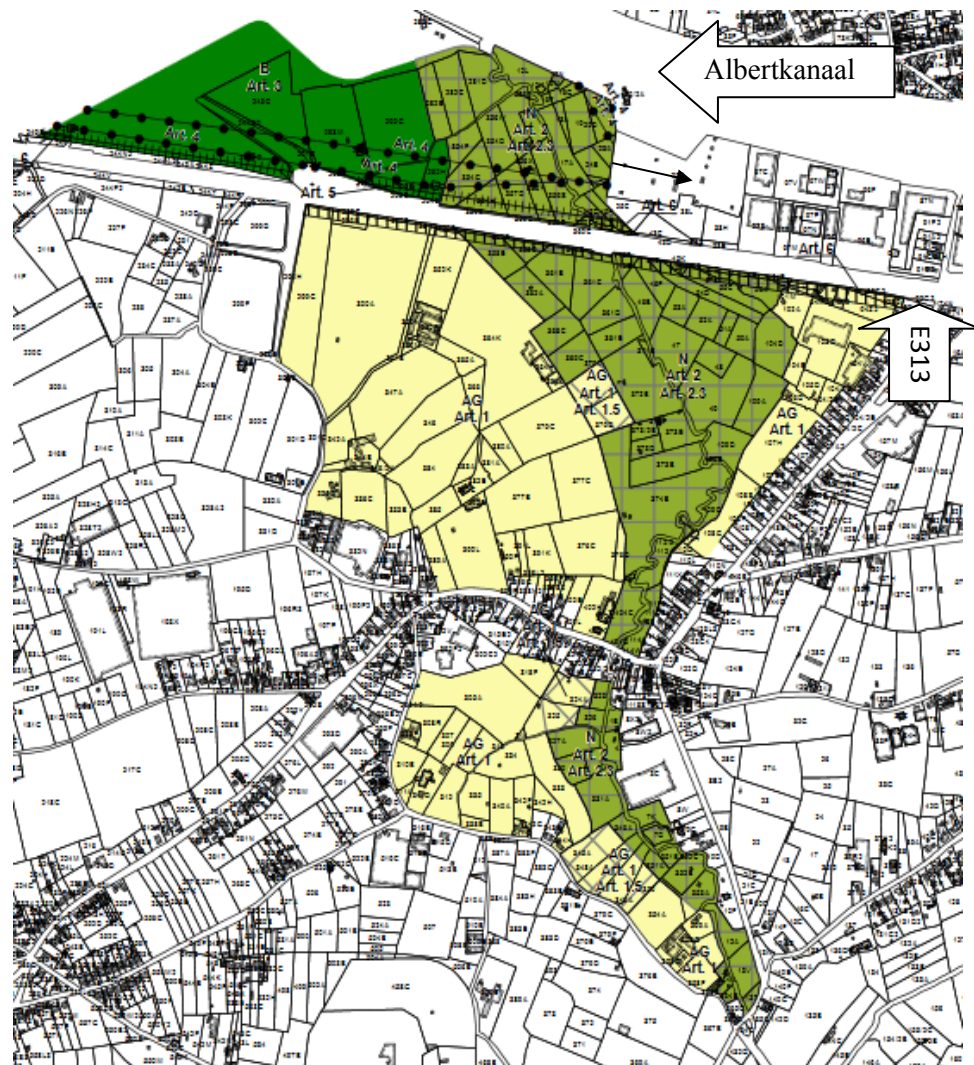
3.7. De verzoekende partij in de zaak *sub I* is eigenaar van een perceel gelegen binnen het plangebied, meer bepaald binnen het plangedeelte dat zich tussen het Albertkanaal en de E313 situeert. Zij duidt dit perceel (grafisch) aan als het kadastrale perceel 295/b. Dit perceel was overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgesteld gewestplan Antwerpen tot regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter bestemd, en krijgt ingevolge het gewestelijk RUP de bestemming bosgebied.

De verzoekende partij in de zaak *sub II* heeft binnen het plangebied percelen in eigendom en in optie, en dit evenzeer binnen het plangedeelte dat gelegen is tussen het Albertkanaal en de E313. Zij duidt de percelen waarvan zij eigenaar is (grafisch) aan als de kadastrale percelen 16/f, 17/a, 45/d, 12/l en 45/g. De percelen die zij in optie heeft, duidt zij (grafisch) aan als de kadastrale percelen 356/x, 356/w, 356/v, 357/d, 354/f, 282/b, 360/d, 356/s, 354/g, 354/d, 292/h, 281/d en 282/c. Deze percelen hadden volgens het

gewestplan de bestemming regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter en krijgen door het gewestelijk RUP de bestemming natuurgebied (artikel 2) met de overdruk grote eenheid natuur (artikel 2.3) en bosgebied (artikel 3).

De tweede verzoekende partij in de zaak *sub III* is eigenaar van percelen gelegen binnen het plangebied van het gewestelijk RUP, door haar (grafisch) aangeduid als de kadastrale percelen 341/c, 340/a, 342/d en 334. De derde verzoekende partij in deze zaak is binnen het plangebied eigenaar van de kadastrale percelen die zij (grafisch) aanduidt als 331/a, 343/e, 312, 359, 360, 358/f, 357/b, 354, 329, 330, 333 en 342/e. De vierde verzoeker in de zaak *sub III* is mede-eigenaar van een perceel binnen het plangebied dat hij (grafisch) aanduidt als het kadastrale perceel 327/a. Al de voormelde percelen situeren zich ten zuiden van de E313 en waren volgens het gewestplan ingekleurd als agrarisch gebied. Een aantal percelen behouden ingevolge het gewestelijk RUP de bestemming agrarisch gebied (artikel 1), waarvan een deel de overdrukbestemming natuurverwevingsgebied (artikel 1.5) krijgt; een aantal percelen krijgt de bestemming natuurgebied (artikel 2) met overdruk grote eenheid natuur (artikel 2.3).

3.8. Hierna volgt een weergave van het grafische plan bij het gewestelijk RUP, met benaderende aanduidingen, ter verduidelijking:



IV. Samenhang

4. De zaken A. 224.686, A. 224.687 en A. 224.689 dienen wegens hun samenhang gevoegd te worden in het belang van een goede rechtsbedeling.

V. Rolrecht

5. De eerste verzoekende partij in de zaak *sub* III heeft geen rolrecht betaald. Er is bijgevolg reden om het door haar ingestelde beroep krachtens artikel 71, vierde lid, van het algemeen procedurereglement als niet verricht te beschouwen.

VI. Ontvankelijkheid

De aangevoerde exceptie

6. De verwerende partij merkt in haar memories van antwoord op dat de verzoekende partijen niet verduidelijken voor welke percelen zij opkomen en over welke gebruiksrechten zij beschikken.

Beoordeling

7. Gezien de verzoekende partijen in hun memories van wederantwoord op voldoende duidelijke wijze de percelen binnen het plangebied aanduiden waaromtrent zij een belang kunnen doen gelden (zie randnummer 3.7), is de ontvankelijkheidsexceptie ongegrond.

VII. Onderzoek van het tweede middel in alle zaken

Standpunt van de partijen

8.1. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel de schending in van “[a]rt. 4.2.1. en art. 4.2.3. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid [hierna: DABM], van bijlage I, bijlage II en bijlage III van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen [aan milieueffectrapportage], art. 3 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 [...], art. 2 en art. 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en [van] de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht”.

Zij betogen dat niet op goede gronden wordt gemotiveerd dat geen plan-MER vereist zou zijn, en verwijten de plannende overheid te dien

einde het plangebied op te splitsen. Zo wordt gemotiveerd dat er voor bepaalde plandelen geen wijziging plaatsvindt, dat voor andere delen een kleine wijziging voorligt en dat het gebied tussen de E313 en het Albertkanaal een klein gebied op lokaal niveau zou betreffen. Zij betogen dat een plannende overheid het volledige plangebied in acht moet nemen. Uit de in de toelichting gehanteerde opdeling volgt dat het gehele gewestelijk RUP niet aanzien kan worden als een plan dat een kleine wijziging inhoudt of het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau. De motivering van de toelichting is onzorgvuldig en foutief. Alleen al omwille van die reden dient het bestreden gewestelijk RUP vernietigd te worden.

De verzoekende partijen betwisten verder dat het gebied tussen de E313 en het Albertkanaal een klein gebied “op lokaal niveau” betreft. In de motivering wordt enkel op een beperkte impact en een kleine oppervlakte gewezen. Zij merken op dat te dezen een gewestelijk planinitiatief voorligt, zodat van een klein gebied op lokaal niveau geen sprake kan zijn. Nog merken zij op dat het voormelde gebiedsdeel zich op het grondgebied van twee verschillende gemeenten (Ranst en Zandhoven) bevindt, en dat het door het gewestplan als regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter en gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut was bestemd.

8.2. De verwerende partij repliceert in haar memories van antwoord, onder verwijzing naar de toelichting bij het gewestelijk RUP, dat de dienst Mer op 12 december 2016 terecht heeft beslist dat het plan niet tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen aanleiding geeft en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is. Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, betreft het beoordelen van afzonderlijke (deel)plangebieden van een aan een plan-MER-plicht onderworpen uitvoeringsplan volgens haar geen wetsontduiking. Artikel 4.1.4. DABM wijst daarentegen op de beoordeling van “acties” die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken, wat volgens de verwerende partij betekent “dat het plan niet noodzakelijk geheel op zich moet worden beoordeeld”.

Beoordeling

9.1. Artikel 4.1.4, § 1, DABM luidt:

“De milieueffect- en veiligheidsrapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken en/of die een zwaar ongeval teweeg kunnen brengen, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.”

9.2. Artikel 4.2.3, §§ 2 en 3, DABM luidt:

“Art. 4.2.3. § 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer :

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieu-effectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3. Voor een plan of programma, 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 of een kleine wijziging inhoudt, 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 of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.”

9.3. De toetsing van de plan-MER-plicht wordt in de toelichting bij het gewestelijk RUP als volgt verantwoord:

“Plannen die volgens het plan-MER-decreet van 27 april 2007 van rechtswege onderworpen moeten worden aan een planmilieueffectenrapportage zijn:

- plannen waarvoor een passende beoordeling vereist is ten aanzien van speciale beschermingszones (art. 36^{ter} natuurdecreet); en die niet het gebruik regelen van een klein gebied op lokaal niveau of geen kleine wijziging inhouden.
- plannen die tegelijkertijd (1) een kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor project-m.e.r.-plichtige activiteiten (volgens bijlage I, II en III BVR 10.12.2004), (2) niet het gebruik regelen van een klein gebied op lokaal niveau of geen kleine wijziging inhouden en (3) betrekking hebben op landbouw, bosbouw, (...) en ruimtelijke ordening.

Het voorgenomen plan is in hoofdzaak gericht op het behoud van de onbebouwde open ruimte voor de essentiële functies landbouw, natuur en bos en het behoud van erfgoedwaarden.

Voor wat de vogel- en habitatrichtlijngebieden betreft, wordt verwezen naar § 8.2 van deze toelichtingsnota. Gelet op de doelstelling van het plan kan gesteld worden dat geplande bestemmingswijzigingen worden doorgevoerd om een aangepast beheer in de zin van de speciale beschermingszone mogelijk te maken en dat dus bijgevolg gesteld kan worden dat er geen betekenisvolle aantasting van de soorten en habitats van deze speciale beschermingszones kan zijn en geen passende beoordeling vereist is.

Voor een aantal planonderdelen kan gesteld worden dat er ‘geen wijziging’ wordt doorgevoerd. Het gaat om die gebieden waarvan de huidige plannen van aanleg hernomen worden. Voor deze planonderdelen gebeurt geen beoordeling van milieueffecten:

- De agrarische gebieden die in het ruimtelijk uitvoeringsplan opgenomen worden, hebben thans deze bestemming reeds in de bestaande plannen van aanleg. Voor deze gebieden wijzigt de bestemming niet.

Voor een aantal planonderdelen kan gesteld worden dat het om een ‘kleine wijziging’ gaat in de zin van art. 4.2.3 § 2 van het plan-MER-decreet. Het gaat om die gebieden waarvan de herbestemming activiteiten zal toelaten die (deels) reeds vergunbaar waren bij de bestemming in de huidige plannen van aanleg en waarvoor verder wordt aangetoond dat de impact beperkt is:

- De differentiatie van agrarische gebieden, namelijk de aanduiding van natuurverweving als overdruk
- de wijziging van agrarisch gebied naar natuurgebied met overdruk GEN
- de wijziging van bosgebied naar agrarisch gebied
- de wijziging van bosgebied naar natuurgebied met overdruk GEN

Voor een aantal planonderdelen die niet beschouwd kunnen worden als ‘kleine wijziging’ (i.c. geen hernemingen of verfijningen van wat reeds voorzien is in de geldende plannen van aanleg) kan gesteld worden dat deze het gebruik regelen van een ‘klein gebied van lokaal niveau’ :

- de wijziging van regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter naar natuurgebied of bosgebied (aangezien het gebied een groene bestemming krijgt en gezien de beperkte impact (zie alinea 8.1.4, punt

E.) kan dit gebied gezien worden als een klein gebied van lokaal belang; het betreft – binnen de schaal van het ENA en meer bepaald het onderzoeksgebied ‘Wommelgem-Ranst’ (250-300ha) – een in verhouding klein gebied)

- de wijziging van gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut naar natuurgebied of bosgebied (aangezien het gebied een groene bestemming krijgt en gezien de beperkte impact (zie alinea 8.1.4, punt F.) kan dit gebied gezien worden als een klein gebied van lokaal belang; het betreft de randen, met beperkte totale oppervlakte, rondom het te herbestemmen bedrijventerrein).”

9.4. Het onderzoek naar de plan-MER-plicht, met toepassing van de criteria “klein gebied op lokaal niveau” of “kleine wijziging”, vereist dat het plan in het licht van deze criteria als een geheel wordt beschouwd. Om uit te maken of een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan een “kleine wijziging” ten opzichte van een bestaand plan inhoudt, zullen dan ook alle verschillen tussen beide plannen in hun geheel in ogenschouw moeten genomen worden. Het criterium “klein gebied op lokaal niveau” zal evenzeer op het gehele plangebied dienen toegepast te worden. Het gaat derhalve niet op om over bepaalde gebiedsdelen van een plan te oordelen dat zij slechts een “kleine wijziging” doorvoeren, en met betrekking tot andere gebiedsdelen van dat plan, die niet aan deze voorwaarde zouden voldoen, te stellen dat zij het gebruik van een “klein gebied op lokaal niveau” betreffen.

Het betoog van de verwerende partij dat artikel 4.1.4, § 1, DABM het met betrekking tot de milieueffectrapportage heeft over “acties” die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken (zie randnummer 9.1), doet niet anders besluiten. Het ruimtelijk uitvoeringsplan dient in zijn geheel als een “actie” in de zin van artikel 4.1.4, § 1, DABM te worden beschouwd.

9.5. Uit het geciteerde onder randnummer 9.3 blijkt evenwel een ongeoorloofde opsplitsing van het gewestelijk RUP, waarbij “[v]oor een aantal planonderdelen die niet beschouwd kunnen worden als ‘kleine wijziging’ (i.c. geen hernemingen of verfijningen van wat reeds voorzien is in de geldende plannen van aanleg)” wordt gesteld “dat deze het gebruik regelen van een ‘klein gebied van lokaal niveau’”.

9.6. Bovendien wordt, wat “de wijziging van regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter naar natuurgebied of bosgebied” betreft, niet op goede gronden geoordeeld dat geen plan-MER is vereist om reden dat het bestreden gewestelijk RUP “het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau”.

Immers, zoals reeds geoordeeld met ’s Raads arrest nr. 240.626 van 30 januari 2018, vereist 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, dat het plan door een “een instantie op lokaal niveau” wordt vastgesteld, en derhalve niet, zoals *in casu*, door “een instantie op regionaal niveau”.

9.7. De besproken beroepen samengenomen, is het middel ontvankelijk en gegrond, en geeft het aanleiding tot de vernietiging van het gehele gewestelijk RUP.

BESLISSING

1. De zaken A. 224.686, A. 224.687 en A. 224.689 worden gevoegd.

2. Het beroep in de zaak A. 224.689 wordt als niet verricht beschouwd in zoverre het van de bvba Dries Sebrechts Fruit uitgaat.

3. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse regering van 24 november 2017 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Tappelbeek’ en het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2016 houdende de voorlopige vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Tappelbeek’.

4. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het eerste vernietigde besluit.

5. In de zaak A. 224.686 wordt de verwerende partij verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

In de zaak A. 224.687 wordt de verwerende partij verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

In de zaak A. 224.689 wordt de verwerende partij verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de nv Atcom, de nv Optimus Agro en Andreas Sebrechts gezamenlijk.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie juni tweeduizend twintig, 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