

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.251 van 30 maart 2021
in de zaak A. 229.214/X-17.585**

In zake : 1. Geert VERHERSTRAETEN
 2. Nikolai BECKERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joeri Leten
 kantoor houdend te 3010 Leuven
 Oude Diestsesteenweg 13
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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 26 september 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 28 juni 2019 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 maart 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joeri Leten, die verschijnt voor verzoekers, en advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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

3.1. In 2002 wordt het proces voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Leuven aangevat. Het plan-milieueffectrapport (plan-MER) en een voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven’ (hierna: het gewestelijk RUP) worden opgemaakt op basis van het integratiespoor, zoals opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 ‘betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan’.

3.2. Op 29 november 2012 keurt de dienst Milieueffectrapportage van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) het plan-MER goed en in

januari 2013 vindt een plenaire vergadering over een voorontwerp van het gewestelijk RUP plaats.

3.3. Na de vernietiging door het Grondwettelijk Hof van artikel 7.4.1/2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), ingevoegd bij artikel 35 van het decreet van 11 mei 2012 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft’ bij arrest nr. 114/2013 van 31 juli 2013, wordt de goedkeuringsprocedure van het gewestelijk RUP tijdelijk stopgezet.

3.4. Eind 2014 herneemt de verwerende partij de vaststellingsprocedure van het gewestelijk RUP.

3.5. De resultaten van het plan-MER van 2012 worden geactualiseerd en aangevuld in het kader van de herneming van de plan-MER-procedure. Op 25 juni 2015 verklaart de dienst Mer het kennisgevingsdossier volledig. Van 22 juli 2015 tot 19 september 2015 wordt het kennisgevingsdossier aan een publieke consultatie onderworpen.

3.6. Op de richtlijnenvergadering van 24 september 2015 worden de ontvangen inspraakreacties en adviezen aangaande het volledig verklaarde kennisgevingsdossier behandeld.

3.7. Op 27 oktober 2015 maakt de dienst Mer de richtlijnen op over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER.

3.8. Op 30 januari 2017 keurt de dienst Mer de finale versie van het plan-MER goed.

3.9. Op 27 juni 2017 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gewestelijk RUP plaats.

3.10. Op 28 juni 2017 brengt de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) een gunstig advies over het voorontwerp van het gewestelijk RUP uit.

3.11. Op 16 augustus 2017 keurt de dienst Veiligheidsrapportage van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest het ruimtelijk veiligheidsrapport goed.

3.12. Met een besluit van 6 juli 2018 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van het gewestelijk RUP voorlopig vast. Naast de afbakeningslijn bevat het gewestelijk RUP 10 deelgebieden:

- Deelgebied 1. Bedrijventerrein Haasrode
- Deelgebied 2. Wetenschapspark Leuven Noord
- Deelgebied 3. Wetenschapspark IMEC
- Deelgebied 4. Gemengd bedrijventerrein Stationstraat - Rotselaar
- Deelgebied 5. Gemengd bedrijventerrein Tildonksesteenweg - Herent
- Deelgebied 6. Noordelijke open ruimtegebieden
- Deelgebied 7. Westelijke open ruimtegebieden
- Deelgebied 8. Parkgebied Ziekelingenstraat
- Deelgebied 9. Schietstand Heverlee
- Deelgebied 10. Gasthuisberg en Vogelzang

3.13. Verzoekers wonen aan de Spoorwegstraat 2 en 3 te Rotselaar, in de onmiddellijke nabijheid van het deelgebied 4, dat het bestaande regionale bedrijf Danone, een klein deel van de bestaande KMO-zone ten oosten van de spoorweg en een beperkte uitbreiding ter hoogte van de Spoorwegstraat omvat.

Verzoekers' percelen situeren zich binnen deelgebied 6 en worden bestemd tot agrarisch gebied (artikel 6.1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Hierna volgt een uittreksel uit het grafisch plan met benaderende aanduidingen:

onderzoek worden 6 adviezen uitgebracht en 68 bezwaarschriften ingediend, onder meer door verzoekers.

3.15. Op 22 maart 2019 beslist de Vlaamse regering om de termijn voor de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP met 60 dagen te verlengen.

3.16. De afdeling Wetgeving van de Raad van State verleent op 21 juni 2019 het advies 66.194/1 over het ontwerp van het gewestelijk RUP.

3.17. Bij besluit van 28 juni 2019 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van het eerste onderdeel van het vijfde middel

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoekers nemen een vijfde middel uit de schending van artikel 4.1.7 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van het voorzorgsbeginsel zoals vervat in artikel 191 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, en van het zorgvuldigheids-, motiverings- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In een eerste middelonderdeel bekritiseren zij het gegeven dat enkel de zuidelijke rand van het deelgebied 4 gebufferd wordt en niet de noordwestelijke zijde, terwijl daar in het plan-MER de noodzaak van een bufferzone is voorzien, om de verstoring van de zichten van de bewoners aan de zuidzijde te beperken en omwille van de nabijheid van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en de SBZ-H. Er wordt uitdrukkelijk gesteld dat op de noordwestelijke rand aansluitend op (maar buiten) de SBZ-H een bufferstrook

dient te worden gerealiseerd met een gemiddelde breedte van 20 m en een minimale breedte van 15 m. Aan deze maatregel wordt volgens verzoekers voorbijgegaan.

4.2. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord verzoekers' belang. Zij meent dat de vernietiging op grond van dit middel voor hen geen rechtstreeks en persoonlijk voordeel meebrengt.

Ten gronde antwoordt de verwerende partij dat verzoekers niet betwisten dat de buffer voor de verstoring van de zichten van de bewoners voor henzelf afdoende is voorzien. De SBZ-H sluit verder niet rechtstreeks aan op de grens van het deelgebied 4 aangezien de Astridlaan ertussen is gelegen, zodat het aanleggen van een bufferstrook conform de maatregel in het plan-MER, aansluitend op (maar buiten) de SBZ-H, niet mogelijk is.

Beoordeling

5.1. Verzoekers uiten met het middelonderdeel kritiek op het gebrek aan doorvertaling naar de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP van de in het plan-MER voorziene milderende maatregel tot buffering aan de noordwestelijke rand van het deelgebied 4. Verzoekers wonen in de onmiddellijke nabijheid van het plangebied en de SBZ en enten hun belang in hun verzoekschrift op de negatieve impact van de uitbreiding van het bedrijventerrein op hun leefomgeving. Zij doen aldus van het vereiste belang bij het middel blijken.

5.2. Artikel 4.1.4, § 1, DABM, bepaalt:

“De milieueffect[...]rapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken [...], aan het milieubelang en [...] de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.”

Luidens § 2 van het voormelde artikel heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, als essentiële kenmerken onder meer:

“1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;
[...].”

Artikel 4.1.7 DABM bepaalt:

“De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, terdege rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die over het rapport of de rapporten werden uitgebracht.

Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten :

1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;

2° de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;

3° de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen.”

De parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 december 2002 ‘tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage’ stelt dat de laatst vermelde bepaling een motiveringsplicht inhoudt die “bedoeld [is] om te verzekeren dat de informatie die door het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt aangereikt daadwerkelijk wordt gebruikt bij het nemen van de beslissing omtrent de voorgenomen actie. Daarnaast is zij ook het sluitstuk van de inspraakregeling met betrekking tot de actie die mede op grond van het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt gevoerd. De motiveringsplicht en de inspraak zijn hefbomen om het milieubelang

een volwaardige plaats te verschaffen bij de besluitvorming” (Memorie van Toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 1312/1, 78).

5.3. De bevoegde overheid beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van het plan, doch moet wel ingevolge artikel 4.1.7 DABM rekening houden met de in het plan-MER gedetecteerde en onderzochte milieubelangen, en haar beslissing onder meer motiveren in het licht van die milieubeoordeling. Artikel 4.1.7 DABM bevat, enerzijds, een materiële motiveringsplicht, neergelegd in het eerste lid, met name de plicht om “rekening [te houden] met het goedgekeurde rapport [...] en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht”, en, anderzijds, de in het tweede lid bedoelde formele motiveringsverplichting.

5.4. Verzoekers verwijzen in hun kritiek naar het plan-MER (p. 555). De daarin opgenomen tabel, die deel uitmaakt van de synthese, bevat een overzicht van maatregelen/aanbevelingen voor het deelgebied 4 en de voorstellen tot doorwerking naar het gewestelijk RUP en op andere niveaus. Met betrekking tot de noodzakelijke maatregelen in verband met biotoopverlies (discipline fauna en flora) leest men daar:

“Danone GRB + stedelijke ontwikkeling: geen oppervlakte-inname binnen SBZ + behouden van een bufferstrook op de noordwestelijke rand aansluitend op (maar buiten) SBZ-H met een gemiddelde breedte van 20m en een minimale breedte van 15m.

Vanuit de Passende Beoordeling wordt gesteld dat de voorgenomen ontwikkelingen welke overlappen met SBZ niet kunnen toegestaan worden, gezien er zich betekenisvolle negatieve effecten kunnen voordoen voor het betreffende SBZ-H.”

In de passende beoordeling (punt 6.2.1), die deel uitmaakt van het plan-MER, wordt met betrekking tot biotoopverlies/biotoopwijziging voor het deelplan 4 het volgende gesteld:

“• De inname van de bestaande vegetatie volgens Danone GRB + stedelijke ontwikkeling, betekent inname van bestaande waardevolle tot zeer waardevolle vegetatie binnen de SBZ-H ‘Demervallei’.

De oppervlakte-inname binnen SBZ-H is relatief beperkt en aansluitend aan de bestaande site van Danone gelegen. Echter, inname van deze oppervlakte, betekent dat de goedgekeurde IHD's mogelijks niet gehaald kunnen worden, gezien er rechtstreekse inname is van een regionaal belangrijk biotoop en er een overlap is met de afgebakende zoekzones (zie verder). Ook hier zullen er randeffecten optreden ter hoogte van de gevrijwaarde habitats, waardoor uiteindelijk een grotere oppervlakte dan de rechtstreeks ingenomen zone negatief wordt beïnvloed.” (plan-MER, bijlage 4, p.21 van 31)

Met betrekking tot geluids- en lichtverstoring (punt 6.3.2) wordt gesteld:

“• De noordwestelijke hoek van Danone GRB + stedelijke ontwikkeling bestaat niet alleen zelf uit (zeer) waardevolle biotopen, maar grenst ook aan een relatief groot complex bestaande uit biologisch waardevolle tot zeer waardevolle biotopen. Dit complex kan dus mogelijks het leefgebied vormen van verstoringsgevoelige soorten. Door de mogelijke bijkomende ontwikkelingen in de noordwesthoek, zullen geluidsemissies tot verder in dit complex reiken, waardoor ze voor bijkomende verstoring kunnen zorgen. De effecten kunnen beperkt worden door het voorzien van een bufferstrook ter hoogte van de nog niet ontwikkelde delen met een gemiddelde breedte van minstens 20m en een minimale breedte van 15m.” (plan-MER, bijlage 4, p.25 van 31)

De conclusie van de passende beoordeling (punt 8) luidt:

“Door te voeren milderende maatregelen

- Danone GRB + stedelijke ontwikkeling: vrijwaren van de oppervlakte binnen SBZ-H en behouden van een bufferstrook op de noordwestelijke rand aansluitend op (maar buiten) het SBZ-H, met een gemiddelde breedte van 20m en een minimale breedte van 15m.” (plan-MER, bijlage 4, p.28 van 31)

In de toelichtingsnota bij het bestreden gewestelijk RUP wordt gesteld dat ter hoogte van de SBZ een bufferzone voorzien wordt van 20 m breed.

In het bestreden besluit leest men:

“Overwegende dat in sommige bezwaren, adviezen en opmerkingen wordt aangehaald dat de uitbreiding gevolgen heeft voor de aanwezige fauna en tot het kappen van een grote diversiteit aan boomsoorten; dat ook [door] een eventuele omleiding van het verkeer via deze zone [er] nog meer

gevolgen zullen zijn voor de fauna en flora en voor de buurtbewoners; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat met de herbestemming geen oppervlakte-inname gebeurt binnen de Speciale Beschermingszone en dat een bufferstrook op de noordwestelijke rand aansluitend op deze Speciale Beschermingszone wordt voorzien met een gemiddelde breedte van 20 meter; dat deze voorwaarden zijn doorvertaald in het verordenend grafisch plan; dat in het plan-MER wordt aangegeven dat de inname van dit deelgebied twee biologisch waardevolle verruigde graslanden en een waardevolle loofhoutaanplant omvat en dat de inname van deze elementen beperkt negatief wordt beoordeeld, waarvoor geen milderende maatregelen worden geformuleerd; dat het in het kader van het bosdecreet noodzakelijk zal zijn om in een latere fase de oppervlakte aan bos die effectief verdwijnt, te compenseren; dat deze compensatie verloopt via de vergunningverlening zoals bepaald in het Bosdecreet en niet dient vertaald in voorliggend GRUP; dat deze bezwaren, opmerkingen en adviezen derhalve geen aanleiding geven tot aanpassingen aan het plan.”

5.5. Anders dan wordt voorgehouden in het bestreden besluit wordt niet in een bufferstrook aan de noordwestelijke rand van het deelplan 4 voorzien. Het bestreden besluit schendt aldus artikel 4.1.7 DABM. Verweersters betoogt dat de SBZ-H niet rechtstreeks aansluit op de grens van het deelgebied 4 aangezien de Astridlaan ertussen gelegen is, doet niet anders besluiten.

5.6. Het middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Omvang van de vernietiging

6.1. De verwerende partij wijst er in haar memorie van antwoord op dat verzoekers hun belang volledig steunen op de door het gewestelijk RUP voorziene uitbreiding van het bestaande bedrijventerrein in deelplan 4 en de daarmee verband houdende impact op de mobiliteit. Zij meent dat dit deelplan van de rest van het plan kan worden afgesplitst en dat een vernietiging beperkt tot dit deelplan verzoekers volledige genoegdoening zal geven.

6.2. Verzoekers reageren noch in hun memorie van wederantwoord noch in hun laatste memorie op deze exceptie.

Beoordeling

7. Het betoog van de verwerende partij kan bijval vinden. De vernietiging wordt beperkt tot het deelgebied 4.

VI. Kosten

8. Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand’, zoals het is ingevoegd bij de wet van 26 april 2017. Dit betekent dat de bijdrage, bedoeld in voormeld artikel slechts éénmaal is verschuldigd per verzoekschrift, ongeacht het aantal partijen. Bijgevolg is er aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdrage.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse regering van 28 juni 2019 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Leuven’, in zoverre het betrekking heeft op deelgebied 4 ‘Gemengd bedrijventerrein Stationstraat - Rotselaar’.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan verzoekers.

De onterecht betaalde bijdrage ten bedrage van 20 euro dient te worden terugbetaald aan verzoekers.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig maart tweeduizend eenentwintig, 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