

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.087 van 23 juni 2022
in de zaak A. 232.704/X-17.876**

In zake : 1. Louis HERMANS
 2. Ivo VAN PEER
 3. Jean Pierre BUYLINCKX
 4. Ludo VAN KERCKHOVEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist en Joris Claes
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Graaf van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE BEERSE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karolien Beké
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 januari 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Beerse van 27 augustus 2020, houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) ‘Ontsluiting Kanaalzone’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

Verzoekers en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 maart 2022.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Claes, die verschijnt voor verzoekers, en advocaat Karolien Béke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. Verzoekers wonen langs de Nieuwe Dreef die van de Antwerpsesteenweg (N12) in het zuiden loopt naar een op het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout ingekleurde zone voor milieubelastende industrieën in het noorden (hierna: de industriezone van het gewestplan). De industriezone van het gewestplan ligt langs beide zijden van het kanaal Dessel-Schoten. Ten zuiden van deze industriezone toont het gewestplan een bosgebied (hierna: de natuurzone van het gewestplan). De natuurzone van het gewestplan paalt aan de westzijde van de Nieuwe Dreef en is grotendeels opgenomen in het habitatrichtlijngebied ‘Het Blak, Kievitsheide, Ekstergoor en nabijgelegen Kamsalamanderhabitats’.

4. In 2010 neemt de verwerende partij het initiatief om rond de kern van de gemeente de aanleg van een omleidingsweg mogelijk te maken die de N12 verbindt met de – ten noorden van het kanaal gelegen – Rijkeworselseweg. De

bedoeling is dat het vrachtverkeer via deze omleidingsweg van en naar de industriezone van het gewestplan zou rijden en niet langer door de centra van Beerse en van de wijk Den Hout.

5. In opdracht van de verwerende partij wordt een plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) ‘Omleidingsweg met nieuwe oeververbinding Kanaal West te Beerse’ opgemaakt.

In het plan-MER worden er voor het zuidelijk deel van de omleidingsweg twee alternatieven onderzocht, te weten de herinrichting van de Nieuwe Dreef en de creatie van een nieuwe “parallelweg” die doorheen de natuurzone van het gewestplan zou lopen. De herinrichting van de Nieuwe Dreef scoort het best.

6. Op 27 januari 2010 keurt de dienst Milieueffectrapportage van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) het plan-MER goed.

7. Op 28 juni 2012 keurt de gemeenteraad van de verwerende partij de op de omleidingsweg betrekking hebbende mobiliteitsstudie Noorderkempen goed.

8. Voor het dossier wordt een procesmanager aangesteld, en een gebiedsgerichte visie uitgewerkt waarbij op basis van de bevindingen in het plan-MER het tracé, en met name de keuze voor de herinrichting van de Nieuwe Dreef, verder wordt onderbouwd. Die tracékeuze wordt door de gemeenteraad van Beerse bevestigd op 18 december 2014.

9. In 2018 belast de verwerende partij gespecialiseerde studiebureaus met het opmaken van een ontwerp voor de omleidingsweg en het opstarten van een overlegproces met alle betrokkenen, waaronder de buurtbewoners.

10. Er wordt een voorontwerp van gemeentelijk RUP “Ontsluiting Kanaalzone” opgemaakt, waarover een plenaire vergadering plaatsvindt op 13 december 2018.

11. Op 25 juli 2019 dient de verwerende partij bij de dienst-Mer een gemotiveerd verzoek in tot ontheffing van de verplichting om voor het gemeentelijk RUP een nieuw plan-MER op te maken.

Op 20 september 2019 kent de dienst-Mer die ontheffing toe, daarbij stellende dat het ontheffingsdossier “op een overtuigende wijze” aantoon dat het plan-MER dat in 2010 werd goedgekeurd nog voldoende actueel is.

12. Op 28 november 2019 stelt de gemeenteraad van de gemeente Beerse het ontwerp van gemeentelijk RUP ‘Ontsluiting Kanaalzone’ voorlopig vast.

13. Van 7 januari tot 7 maart 2020 wordt over het ontwerp van gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden.

Verzoekers dienen een bezwaarschrift in.

14. In haar zitting van 27 mei 2020 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Beerse (hierna: Gecoro) de ingediende bezwaarschriften en geeft zij advies over het ontwerp van gemeentelijk RUP.

15.1. Bij besluit van 27 augustus 2020 stelt de gemeenteraad van de gemeente Beerse het gemeentelijk RUP ‘Ontsluiting Kanaalzone’ definitief vast.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 16 november 2020.

15.2. Door het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP wordt voor het zuidelijk deel van de omleidingsweg gekozen voor de herinrichting van de Nieuwe Dreef.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

16.1. Het eerste middel is genomen uit “de schending van (oud) art. 2.2.2., §1 VCRO, art. 4.1.7. DABM, art. 1.1.4 VCRO, art. 23 Gw., art. 1.2.1 DABM, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

16.2. Verzoekers betogen dat het tracé van de nieuwe ontsluitingsweg langs de Nieuwe Dreef ten onrechte is bestempeld als het meest duurzame alternatief, en dat hun bestaande beschermingsniveau aanzienlijk wordt verminderd zonder dat hiervoor redenen van algemeen belang voorhanden zijn. Zij menen in de eerste plaats dat in het RUP de indruk wordt gewekt dat de tracékeuze voor de Nieuwe Dreef een vaststaand en onontkoombaar gegeven zou zijn omdat dit het beste alternatief zou zijn. Niets is echter minder waar. Het in het plan-MER geschetste scenario van een parallelweg werd nooit ernstig overwogen of uitgewerkt, niettegenstaande dit alternatief tal van voordelen biedt ten opzichte van het tracé langs de Nieuwe Dreef. Verzoekers stellen dat er geen enkele garantie bestaat dat de ontsluitingsweg in de praktijk ook louter lokaal zal blijven, wat impliceert dat werd gewerkt met zwaar onderschatte aantallen wat de verwachte verkeersbewegingen betreft. De bestreden beslissing is niet van die aard om verzoekers werkelijk gerust te stellen inzake het zogenaamde ‘lokale’ karakter van de ontsluitingsweg, en het is volgens hen een feit dat met een aantal verkeersbewegingen die over de ontsluitingsweg kunnen plaatsvinden in de projecties geen rekening werd gehouden. Zij stellen dat de uitgevoerde berekeningen op meerdere punten “deficiënt” zijn. Volgens verzoekers moeten de

mobiliteitseffecten evident in een ruimer kader worden bekeken dan enkel en alleen de kanaalzone, nu de nieuwe ontsluiting *de facto* onderdeel zal worden van de noord-zuidverbinding die normaal een gewestweg is. De redelijkheid gebiedt volgens verzoekers dat rekening gehouden wordt met prognoses voor het verkeer in de toekomst, op bovenlokaal vlak bekeken, wat duidelijk niet is gebeurd. Nu het bestreden gemeentelijk RUP uitgaat van foutieve aannames inzake het verkeer, kan ook onmogelijk met zekerheid besloten worden dat de conclusies over luchtkwaliteit, geluid, *et cetera* voldoende onderbouwd zijn.

Tenslotte stellen verzoekers nog dat het standpunt van de verwerende partij dat de gevolgen wat betreft luchtkwaliteit voor de bewoners van de Nieuwe Dreef “beneden de normen” zullen blijven, irrelevant is. Immers werd nagelaten alle beschikbare alternatieven ernstig af te wegen, en zien verzoekers zich daardoor geplaatst voor de situatie dat hun huidige beschermingsniveau niet wordt gevrijwaard, integendeel zelfs verslechtert.

17. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers dat met name de onderbouwende mobiliteitsstudie hiaten bevat, dat niet blijkt dat de berekeningen van het verkeersmodel overeenstemmen met de cijfers van het huidige vrachtverkeer tijdens de spitsuren voor de bedrijven aan de ontsluitingsweg en voorts ook niet blijkt dat het zwaar verkeer in Den Hout zou verminderen. Het gevolg van het leggen van een nieuwe vaste brug over het kanaal zal zijn dat meer verkeer zal worden aangetrokken naar de nieuwe ontsluitingsweg.

18. In hun laatste memorie benadrukken verzoekers dat de berekeningen van het verkeersmodel niet overeenstemmen met de cijfers van het huidige vrachtverkeer tijdens de spitsuren voor de bedrijven aan de ontsluitingsweg. Wegens dit probleem uit de data-analyse werden de aantallen verhoogd met het aantal vrachtwagenbewegingen volgens de informatie van de drie bestaande kanaalbedrijven, wat uiteindelijk resulteerde in cijfers die slechts benaderend zijn. Daaruit blijkt dat de totstandkoming van het kwestieuze gemeentelijk RUP niet op feitelijk correcte gegevens steunt.

Beoordeling

19.1. Algemeen dient erop gewezen te worden dat wat de intrinsieke degelijkheid van een plan-MER betreft, de Raad van State niet bevoegd is om zijn beoordeling in de plaats van die van de bevoegde overheid te stellen. In de uitoefening van het hem opgedragen rechtmatigheidstoezicht is hij wel bevoegd om na te gaan of de betrokken overheid is uitgegaan van juiste, relevante en toereikende feitelijke gegevens en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

19.2. Zoals het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 39/2020 van 12 maart 2020 overweegt, blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat het vastleggen in de tekst van de Grondwet van de in artikel 23 bedoelde economische, sociale en culturele rechten, de verplichting zou teweegbrengen om, zonder daarom precieze subjectieve rechten te verlenen, de voordelen van de van kracht zijnde normen te handhaven door het verbod in te stellen om tegen de nagestreefde doelstellingen in te gaan (de zogenaamde “*standstill*-verplichting”) (*Parl.St.*, Senaat, B.Z., 1991-1992, nr. 100-2/4°, p. 85). Die *standstill*-verplichting is dus opgevat als een gevolg verbonden aan het inschrijven van die rechten in de Grondwet, waarbij de Grondwetgever zelf geen precieze subjectieve rechten verleent, waarvan de inachtneming rechtstreeks voor een rechter zou kunnen worden aangevoerd, maar desalniettemin een geleidelijk te bereiken grondwettelijk doel vermeldt.

20. Zoals de verwerende partij opmerkt, ondersteunen drie elementen de conclusie dat de Nieuwe Dreef te verkiezen is boven de creatie van de parallelweg. Het eerste element is dat in het plan-MER het tracé langs de Nieuwe Dreef voor tien van de achttien onderzochte aspecten beter scoort dan het alternatief van de parallelweg en dat de scores voor drie aspecten gelijk zijn. Het tweede element is dat in het plan-MER wordt vastgesteld dat na de herinrichting van de Nieuwe Dreef de effecten van het verkeer inzake luchtkwaliteit en geluid aan de bestaande normen zullen beantwoorden. Tot slot blijkt uit het plan-MER dat de omleidingsweg geen doorgaand verkeer tussen de E34 en E19 zal aantrekken, conclusie die bevestigd wordt in de mobiliteitsstudie Noorderkempen.

21. Verzoekers slagen er niet in aannemelijk te maken dat de keuze voor het tracé langs de Nieuwe Dreef gesteund zou zijn op onjuiste, irrelevante of ontoereikende feitelijke gegevens. Zij laten de tien aspecten waarvoor dit tracé beter scoort dan de parallelweg onbesproken en herhalen de twijfels bij de gehanteerde cijfers voor het te verwachten aantal verkeersbewegingen die ze reeds hebben geuit in hun tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift.

Het middel overtuigt er niet van dat deze twijfels terecht zouden zijn.

Dat de verkeerscijfers voor de nieuwe omleidingsweg benaderend zijn, klopt, maar dat is het onvermijdelijke gevolg van het feit dat er met extrapolaties moet worden gewerkt.

Voorts mag het juist zijn dat de aanvankelijk ingezamelde verkeerscijfers onvoldoende rekening hielden met de verkeersstromen van de drie bestaande bedrijven aan het kanaal, maar – zoals de verwerende terecht opmerkt – zijn deze stromen wel degelijk in rekening gebracht in de voor de milieueffectanalyse gehanteerde cijfers.

De nieuwe ontsluitingsweg is er specifiek voor bedoeld dat vrachtwagens vanaf de N12 en de Rijkeworselseweg rechtsreeks de industriezone van het gewestplan kunnen bereiken. In het licht van de stukken van het administratief dossier, overtuigen verzoekers er niet van dat het ten onrechte zou zijn dat de verwerende partij heeft aangenomen dat deze ontsluitingsweg geen bovenlokaal karakter zal krijgen. Verzoekers' opwerping dat de voornoemde vrachtwagens in de toekomst door de woonwijk Den Hout zullen blijven rijden, wordt niet naar behoren gestaafd.

22. Verzoekers tonen niet aan dat de verwerende partij op grond van de in randnummer 20 genoemde elementen niet in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Uit wat in het middel wordt aangevoerd blijkt niet dat de verwerende partij geen billijk evenwicht zou hebben bewaard tussen de belangen van verzoekers en de algemene belangen die met het bestreden gewestelijk RUP worden nagestreefd.

23. Ongetwijfeld zullen er eens de in het bestreden RUP voorziene omleidingsweg gerealiseerd is, meer vrachtwagens door de Nieuwe Dreef rijden dan vandaag de dag het geval is.

Echter, anders dan verzoekers blijkbaar menen, volgt uit artikel 23 van de Grondwet geen individueel subjectief recht op het bevrozen van een bestaande feitelijke situatie.

Het middel toont geen schending van deze grondwetsbepaling aan.

24. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Het tweede middel

Het aangevoerde middel

25.1. Het tweede middel wordt afgeleid uit “de schending van art. 1 [van het Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM (hierna: het Eerste Protocol)], art. 16 Gw., het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel (art. 10-11 Gw.), de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel”.

25.2. Verzoekers wijzen er op dat het bestreden besluit vermeldt dat de opmaak van het onteigeningsplan ook voor de Nieuwe Dreef best “tijdig” zou starten om de nodige verwervingen effectief afgerond te krijgen. Bij de toelichtingsnota is een zogenaamd “schematisch onteigeningsplan” opgenomen. Zoals in het eerste middel wordt uiteengezet is evenwel niet aangetoond dat het tracé Nieuwe Dreef werkelijk het meest duurzame alternatief vormt. Doordat dit

niet afdoende vaststaat, kan ook niet gesteld worden dat er heden voldoende redenen van algemeen belang kunnen voorliggen die de voorgenomen onteigeningen kunnen rechtvaardigen. Aldus bestaat er ook geen aantoonbare onteigeningsnoodzaak om de betrokken percelen, waaronder die van diverse verzoekers, aan onteigening bloot te stellen. De motivering van de voorgenomen onteigening berust niet op werkelijke feiten. Verzoekers voegen nog toe dat, los van het feit of er uiteindelijk al dan niet een onteigening zal plaatsvinden, de waarde van hun percelen sterk daalt door het loutere feit dat ze nu bezwaard zijn met de ligging in een goedgekeurd gemeentelijk RUP, dat de huidige woonstraat tot een ontsluitingsweg zal omvormen.

26. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers dat de problematiek die in het eerste middel werd uiteengezet duidelijk maakt dat de tracékeuze van de omleidingsweg niet steunt op een zorgvuldige belangenafweging en evenmin op pertinente en draagkrachtige motieven. Doordat dit niet afdoende vaststaat, kan ook niet gesteld worden dat er heden voldoende redenen van algemeen belang voorliggen die de voorgenomen onteigeningen kunnen verantwoorden.

27. In hun laatste memorie benadrukken verzoekers dat het bestreden gemeentelijk RUP zelf op onwettige motieven gestoeld is: er is niet aangetoond dat er een duurzame afweging van belangen plaatsvond, zodat elke onteigening die uit het RUP voortvloeit, ook niet kan geacht worden in het algemeen belang te zijn.

Beoordeling

28. Het uitgangspunt van het tweede middel is dat verzoekers in hun eerste middel afdoende hebben aangetoond dat het bestreden gemeentelijk RUP niet steunt op wettige motieven van algemeen belang. Dat is, zoals hiervoor (randnrs. 19-23) is gebleken, niet het geval.

29. Het loutere feit dat het bestreden gemeentelijk RUP een inmenging uitmaakt in het recht op eigendom houdt niet *ipso facto* een schending

in van de aangevoerde rechtsregels. Zo bepaalt het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Protocol dat het recht op ongestoord genot “op geen enkele wijze” het recht aantast dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met “het algemeen belang”.

30. Verzoekers maken geen schending van de aangevoerde rechtsregels aannemelijk.

31. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig juni tweeduizend tweeëntwintig, 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