

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.911 van 23 juni 2023
in de zaak A. 233.524/X-17.933**

In zake : 1. Elyane FRANCOIS
 2. Geert NOPPE
 3. Jeroen BAERT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Reiner Tijs en Joëlle Gillemot
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Stijfselrui 48, bus 101
 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 april 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 22 januari 2021 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Ombouw N42 tot primaire weg - Wegvak Wetteren-Oombergen’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft binnen de gestelde termijn een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 mei 2023.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Amber Simons, die *loco* advocaten Reiner Tijs en Joëlle Gillemot verschijnt voor de verzoekende partij, is 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

3.1. De Vlaamse overheid wenst met een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) de verzamelende functie en de wegcapaciteit van de gewestweg N42 te verhogen, door deze – tussen het op- en afrittencomplex aan de autosnelweg E40 te Wetteren en de kruising met de gewestweg N46 Aalst-Oudenaarde te Oombergen (Zottegem) (hierna: het plangebied) – her in te richten en van twee naar vier (2X2) rijvakken te brengen. Aansluitend, ten zuiden van het plangebied in Oombergen, telt de gewestweg N42 reeds over een lengte van een viertal kilometer vier (2X2) rijvakken, en dit tot aan het rond punt met de kruising van de Langestraat op het grondgebied van Zottegem.

Nog meer naar het zuiden, vanaf het voormelde rond punt, werd het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem herzien bij besluit van de Vlaamse regering van 13 september 1995, teneinde het vanaf daar bochtige tracé

van de N42 te kunnen vervangen door een rondweg langs Sint-Lievens-Esse en Steenhuize-Wijnhuize (hierna: de geplande rondweg).

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft op 23 juli 2019 een stedenbouwkundige vergunning voor de geplande rondweg verleend, die op vraag van een aantal omwonenden door de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) werd vernietigd met het arrest nr. RvVb-A-2021-0261 van 12 november 2020. Dat arrest werd op cassatieberoep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 252.217 van 25 november 2021. Daaropvolgend vernietigt de RvVb de stedenbouwkundige vergunning opnieuw, met zijn arrest nr. RvVb-A-2223- 0024 van 8 september 2022 (hierna: het vernietigingsarrest van de RvVb).

3.2. Het initiatief voor de opmaak van een gewestelijk RUP voor het trajectsegment van de N42 tussen de op- en afrit Wetteren van de E40 en de kruising met de N46 te Oombergen, gaat terug tot 2013, met de terinzagelegging van een kennisgevingsnota in de procedure tot de opmaak van een plan-milieueffectrapport (plan-MER).

3.3. Na het uitvaardigen van richtlijnen door de dienst Milieueffectrapportage (dienst Mer) van de Vlaamse overheid worden een aantal alternatieven uitgewerkt en onderzocht in een plan-MER, dat de dienst Mer op 17 december 2015 goedkeurt.

3.4. Er wordt een voorontwerp van gewestelijk RUP opgemaakt, dat op 24 december 2018 het voorwerp van een plenaire vergadering uitmaakt.

3.5. De Vlaamse Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed verstrekt op 23 januari 2019 een advies over het voorontwerp van gewestelijk RUP.

3.6. Bij besluit van 15 mei 2020 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van gewestelijk RUP ‘Ombouw N42 tot primaire weg-wegvak Wetteren-Oombergen’ voorlopig vast.

3.7. Gedurende het openbaar onderzoek over het ontwerpplan van gewestelijk RUP worden 97 individuele inspraakreacties ingediend, onder meer door verzoekers.

3.8. De afdeling Wetgeving van de Raad van State verleent op 13 januari 2021 advies 68.495/1 over het ontwerp.

3.9. De Vlaamse regering stelt het gewestelijk RUP ‘Ombouw N42 tot primaire weg-wegvak Wetteren-Oombergen’ op 22 januari 2021 definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoekers voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 7 *juncto* artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, de artikelen 4.1.4, 4.1.7 en 4.2.8, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna DABM), het formelemotiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

In een *eerste middelonderdeel* bekritiseren zij dat er geen rekening wordt gehouden met de geplande rondweg. Verzoekers verwijzen daartoe naar het vernietigingsarrest van de RvVb, waarin geoordeeld wordt dat de geplande rondweg onrechtmatig werd afgesplitst van de infrastructuurontwikkelingen in het plangebied. Het plangebied maakt deel uit van een groter geheel en vormt slechts een klein onderdeel van de N42. De totale omvorming van de N42 wordt vooropgesteld in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) en kan niet het voorwerp zijn van kunstmatige opsplitsingen, waardoor een geïntegreerde benadering van de cumulatieve milieueffecten wordt

uitgesloten. Zo wordt het doel van de milieueffectrapportage miskend en worden de inspraakmogelijkheden van de burger beknót.

4.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de Raad van State zich niet moet schikken naar het vernietigingsarrest van de RvVb. Zij betoogt dat de geplande rondweg op ongeveer vier kilometer van het plangebied ligt. Er is geen sprake van een kunstmatige opsplitsing. De bestreden beslissing is overigens ook geen “project”. In het plan-MER wordt voor verschillende disciplines rekening gehouden met de cumulatieve effecten buiten het plangebied, maar weliswaar nergens tot aan de rondweg, waar geen cumulatieve effecten zijn voor het plangebied. Er zijn volgens de verwerende partij voldoende inspraakmomenten geweest. De beide wegsegmenten vormen vanuit het oogpunt van geografische nabijheid en functionele onderlinge afhankelijkheid geen geheel, en kunnen onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. Het tracé van de geplande rondweg is reeds in het gewestplan voorzien, terwijl het plangebied een gewestelijk RUP vereist. Het wegsegment van het plangebied heeft een verzamelfunctie voor het verkeer uit Oosterzele en Zottegem, terwijl de geplande rondweg moet instaan voor het verzamelen van verkeer uit Herzele. De geplande rondweg biedt een oplossing voor het huidige bochtige tracé van de gewestweg en zal slechts 2X1 rijstroken tellen, daar waar het bestreden gewestelijk RUP geen rechte trekking voorziet en een weg met 2X2 rijstroken beoogt. De geplande rondweg creëert geen capaciteit voor bijkomend verkeer, wat wel het geval is voor het wegsegment van het plangebied. Bijgevolg dienen de geplande rondweg en het gewestelijk RUP heel verschillende doelen en zullen zij heel andere gevolgen teweegbrengen.

4.3. De verzoekende partijen wijzen er in hun memorie van wederantwoord op dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord erkent dat nergens in het plan-MER sprake is van de geplande rondweg. Het opzet van de ombouw van de N42 bestaat erin te voldoen aan de inrichtingsprincipes van een primaire weg categorie II van het RSV. De verschillende ingrepen kaderen dan ook binnen dezelfde motieven en doelstellingen. De omstandigheid dat op verschillende locaties wordt gewerkt, met andere inrichtingsmodaliteiten, doet niet ter zake. Ook de omstandigheid dat de geplande rondweg en het plangebied vier

kilometer van elkaar gelegen zijn, betekent niet dat er geen sprake zou zijn van geografische nabijheid. De gewestweg N42 reikt immers van Wetteren tot Lessen, zodat de afstand van vier kilometer relatief is. De beide wegsegmenten zijn wel degelijk functioneel afhankelijk van elkaar, gelet op het beoogde resultaat van de omvorming van de N42 in zijn geheel. Bij beide ingrepen staat het vervullen van de verzamelende functie en het bevorderen van de verkeersdoorstroming en verkeersveiligheid voorop. Naar de toekomst toe, wordt zelfs geijverd voor het doortrekken van de N42 naar de A8-autosnelweg in Wallonië.

4.4. De verwerende partij doet in haar laatste memorie gelden dat het studiegebied in het plan-MER niet beperkt is tot het plangebied. De grenzen van het studiegebied worden per discipline afgebakend en voor de discipline mobiliteit, waaronder ook de verkeersdoorstroming wordt onderzocht, werd ook de zone ten zuiden van de N46 onderzocht. “De invloed van de perimeters per discipline” reikt weliswaar nergens tot aan de geplande rondweg, nu het bestreden plan geen effecten heeft voor die rondweg. Het ene deelproject heeft geen gevolgen voor de verkeersdoorstroming op het andere deelproject. Uit het plan-MER blijkt duidelijk het tegenovergestelde. Volledigheidshalve wijst de verwerende partij erop dat de aanleg van de geplande rondweg “enkel een verschuiving van de bestaande verkeersintensiteiten zal meebrengen”. Volgens het project-MER zal een aandeel van “80 à 85 %” zich verplaatsen naar het nieuwe tracé.

Beoordeling

5.1. Artikel 4.1.4, §§ 1-2, DABM bepaalt:

“§1. 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.

§ 2. Ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage als essentiële kenmerken:

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;

2° de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie;

3° de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie.”

Artikel 4.2.8, §1bis, DABM luidt:

“§ 1bis. Het plan-MER moet ten minste de volgende gegevens bevatten:

1° een schets van de inhoud, een omschrijving van de voornaamste doelstellingen van het plan of van het programma en het verband met andere relevante plannen en programma's;

2° de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling ervan als het plan of het programma niet wordt uitgevoerd;

3° de milieukennissen van de gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;

4° alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, met inbegrip van met name milieuproblemen in gebieden die vanuit milieuoogpunt van bijzonder belang zijn, zoals gebieden die overeenkomstig richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG zijn aangewezen;

5° de relevante doelstellingen voor de milieubescherming en de wijze waarop rekening wordt gehouden met die doelstellingen en de milieuoverwegingen bij de voorbereiding van het plan of programma;

6° een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte redelijke alternatieven op, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de mobiliteit, en de samenhang tussen de vermelde factoren. De beschrijving van de milieueffecten omvat de directe en, in voorkomend geval, de indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische effecten, permanent en tijdelijk, positief en negatief, op korte, middellange en lange termijn van het plan of programma. De aanzienlijke milieueffecten worden onder meer beoordeeld in het licht van de milieukwaliteitsnormen die zijn vastgesteld conform hoofdstuk II van titel II van dit decreet;

7° de maatregelen om aanzienlijke negatieve milieueffecten als gevolg van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zo veel mogelijk teniet te doen;

8° een schets met opgave van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de evaluatie is doorgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die

ondervonden zijn bij het verzamelen van de vereiste gegevens, zoals technische tekortkomingen of gebrek aan kennis;
9° een omschrijving van de monitoringsmaatregelen;
10° een niet-technische samenvatting van de gegevens, vermeld in punt 1° tot en met punt 9° ;
11° de nuttige informatie over de milieueffecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of krachtens andere wetgevingen ingewonnen wordt en kan worden gebruikt om de gegevens, vermeld in punt 1° tot en met 9°, te verstrekken.”

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

5.2. Terecht wijzen verzoekers erop dat aan de MER-regelgeving een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel moet worden toegekend (HvJ EU 24 oktober 1996, nr. C-72/95, overw. 31; HvJ EU 28 februari 2008, nr. C-2/07, overw. 32; HvJ EU 24 november 2016, nr. C-645/15, overw. 23), en dat de beoordeling van de milieueffecten zo integraal mogelijk moet gebeuren, zodat een volledig beeld wordt verkregen van de gevolgen die een actie voor het leefmilieu kan hebben. Wanneer bepaalde projecten onderling kunnen interageren, moeten de potentiële milieueffecten gezamenlijk onderzocht worden. Bij de vraag of het onderzoek naar de milieueffecten ervan samen moet gevoerd worden, zijn de geografische nabijheid, de gelijkenissen en de mogelijke wisselwerkingen tussen de betreffende projecten relevant (HvJ EU 25 juli 2008, nr. C-142/07, overw. 45).

5.3. Met het vernietigingsarrest van de RvVb is de Raad van State van oordeel dat de mogelijke milieueffecten van de infrastructuurwerken in het plangebied en die van de geplande rondweg samen beoordeeld moeten worden. De beide ingrepen maken immers deel uit van eenzelfde totaalproject, te weten de omvorming van de gewestweg tot een primaire weg categorie II volgens het RSV. Met de beide ingrepen wil de Vlaamse overheid de verzamel- en verbindingsfunctie van de N42 als geheel realiseren, met een betere verkeersleefbaarheid en doorstroming van het verkeer langsheen de hele N42 richting de hoofdweg A10. De beide deelprojecten vertonen aldus duidelijke

gelijkenissen en kennen een onderlinge wisselwerking, niettegenstaande het gegeven dat het bestreden gewestelijk RUP in 2X2 rijvakken voorziet en de geplande rondweg in 2X1 rijvak. Er is sprake van een functionele onderlinge afhankelijkheid tussen beide ingrepen. Dat de deelprojecten zich op een afstand van ongeveer vier kilometer van elkaar bevinden, betekent nog niet dat er geen sprake zou zijn van geografische nabijheid, mede gelet op de totale lengte van de N42 als één lijninfrastructuur, van Geraardsbergen (N460) tot Wetteren (A10).

5.4. Voorts wordt opgemerkt dat het agentschap Wegen en Verkeer van de verwerende partij in een persmededeling van 21 september 2022 laat weten dat het “tegemoet zal [...] komen” aan het vernietigingsarrest van de RvVb en dat in de nieuwe milieueffectstudie “rekening [zal worden] gehouden met de wisselwerking tussen (‘cumulatieve effecten’) de nieuwe weg in Sint-Lievens-Esse en de heraanleg van de N42 in Oosterzele”, dat “[i]n het project-MER dat in opmaak is voor de heraanleg van de N42 in Oosterzele [...] ook rekening [wordt] gehouden met de effecten van de rondweg in Sint-Lievens-Esse”, en dat “[o]p die manier [...] dus vanuit het perspectief van beide projecten rekening [wordt] gehouden met het grotere plaatje”.

5.5. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de mogelijke milieueffecten van de geplande rondweg nergens werden betrokken bij het milieueffectenonderzoek dat aan het bestreden gewestelijk RUP voorafgaat. Het houdt een schending in van de onder randnummer 5.1 vermelde rechtsregels.

5.6. Het eerste middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse regering van 22 januari 2021 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Ombouw N42 tot primaire weg - Wegvak Wetteren-Oombergen’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

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