

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 73.628 van 13 mei 1998
in de zaak A. 72.496/X-7130.**

In zake : de v.z.w. BETER LEEFMILIEU BRECHT, in het
kort B.L.B.-BRECHT,
gevestigd te 2960 BRECHT,
Kattenhoflaan 42

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat P. LEFRANC,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Koning Albertlaan 128.

tussenkomen de partij :

1. de Belgische Staat, vertegenwoordigd door
de Minister van Vervoer,
2. de Nationale Maatschappij der Belgische
Spoorwegen,
die woonplaats kiest bij
Advocaten D. D'HOOGHE en J. BOUCKAERT,
kantoor houdende te 1060 BRUSSEL,
Henri Wafelaertsstraat 47-51, bus 1.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de
v.z.w. BETER LEEFMILIEU BRECHT op 16 december 1996 heeft
ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te
vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van
23 mei 1996 houdende vaststelling van het plan tot
gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Turnhout voor
de aan te leggen hogesnelheidstrein (naar Amsterdam), op
het grondgebied van de gemeenten Brecht, Wuustwezel en
Hoogstraten, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad
van 16 oktober 1996;

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur J. CLEMENT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 17 november 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 januari 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van Secretaris L. NELIS, die verschijnt voor de verzoekende partij, van Advocaat P. LEFRANC, die verschijnt voor de verwerende partij, van Adjunct-adviseur L. CLOET, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en van Advocaat J. BOUCKAERT, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur J. CLEMENT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de Auditeur-generaal;

Overwegende dat de Belgische Staat in de persoon van de Minister van Vervoer met een verzoekschrift van 23 januari 1997 vraagt om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen;

Overwegende dat de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen met een verzoekschrift van 27 januari 1997 vraagt om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen;

Overwegende dat de verwerende partij en de tweede tussenkomende partij opwerpen dat de vordering niet ontvankelijk is; dat er vooralsnog geen noodzaak bestaat om over de opgeworpen excepties uitspraak te doen; dat een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zich slechts zouden opdringen indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn;

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende dat, wat de eerste in artikel 17, § 2, gestelde voorwaarde betreft, de verzoekende partij in een eerste middel de schending aanvoert van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschap van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG), doordat krachtens deze richtlijn een milieu-effectrapport moet worden opgesteld op een ogenblik dat een dergelijk rapport nog een nuttig effect

kan hebben, met name wanneer het tracé ervan op het gewestplan wordt vastgelegd, en doordat het besluit van de Vlaamse Regering van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaams Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning, dat aan voornoemde richtlijn uitvoering geeft niet uitdrukkelijk voorziet dat een milieu-effectrapport noodzakelijk is wanneer, voor de uitvoering van de vergunningsplichtige handelingen, eerst wordt overgegaan tot wijziging van het gewestplan, en aldus het tracé van de hogesnelheidstrein al gedetermineerd is vooraleer een milieu-effectrapport wordt opgemaakt, terwijl een milieu-effectrapport alternatieven moet voorstellen, zo ook alternatieve tracés, en een milieu-effectrapport geen alternatieven meer kan bespreken wanneer door de wijziging van het gewestplan het tracé reeds is vastgelegd, en voornoemd besluit van de Vlaamse Regering van 23 maart 1989 derhalve geen rekening houdt met het geval dat voorafgaandelijk aan de bouwaanvraag het gewestplan moet worden gewijzigd; dat de verzoekende partij dit middel nader uiteenzet als volgt :

"De préambule van de Europese richtlijn van 27 juni 1985 stelt :

'... op wordt gewezen dat het beste milieubeleid erin bestaat het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan te vermijden, veeleer dan later de gevolgen ervan te bestrijden; dat in die programma's wordt gesteld dat in een zo vroeg mogelijk stadium rekening dient te worden gehouden met de gevolgen van alle technische plannings- en beslissingsprocessen voor het milieu; ...'

Ingevolge artikel 1 van de richtlijn is deze van toepassing op de milieu-effectenbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Onder vergunning verstaat de richtlijn : het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

Ingevolge artikel 2 lid 1 moeten de lidstaten de nodige maatregelen treffen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten

die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten.

In casu kan de HSL enkel vergund worden na wijziging van het gewestplan.

De richtlijn voorziet verder in artikel 6 lid 2 van de lidstaten erop toezien dat het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt zijn mening te geven alvorens een aanvang wordt gemaakt met het project.

De samenlezing van deze bepalingen betekent dat, vooraleer een keuze wordt gemaakt en een eerste 'toelatende' of 'vergunnende' akte wordt gesteld, men kennis moet hebben van de technische plannings- en beslissingsprocessen.

Zonder gewestplanwijziging is men nooit 'vergund'.

Wanneer derhalve deze toelating op een wijze wordt genomen die reeds een definitieve keuze impliceert, is deze als een deel van de vergunning te aanzien in de zin van de richtlijn.

De wijze waarop de richtlijn van 27 juni 1985 in het Vlaamse gewest in uitvoering is gebracht, stemt niet overeen met de letter, noch de geest van de richtlijn.

In casu immers wordt door de gewestplanwijziging het tracé van de HSL vastgelegd, waarna een milieu-effectrapport wordt opgemaakt en hierna de bouw-aanvragen worden ingediend.

Hoe kan in overeenstemming met artikel 6 lid 2, BLB-vzw-BRECHT op zinvolle wijze zijn mening geven over de HSL, wanneer men niet beschikt over een milieu-effectrapport dat rekening houdt met alternatieven, nu door het bestreden besluit enkel het E 19 tracé voorzien wordt.

Er is immers wel een openbaar onderzoek geweest in het kader van de herziening van het gewestplan, wij hebben als vzw-BLB-Brecht samen met het publiek en ook niet voor de in herzieningstelling van het gewestplan, met kennis van zaken want voorgelicht door een milieu-effectrapport, zijn mening kunnen geven over de verschillende alternatieve tracés van de toekomstige HSL.

De aanvang van het project betekent in casu de wijziging van het gewestplan. Door de wijziging van het gewestplan is het project aangevangen, aangezien het tracé werd vastgelegd.

De richtlijn van 27 juni 1985 heeft rechtstreeks werking : dit betekent dat het rechten creëert voor de burgers van de lidstaten van de Europese Unie welke deze kunnen invoeren voor hun rechtbanken en welke de rechtbanken moeten eerbiedigen zelfs wanneer er interne tegenstrijdige wetgeving bestaat, deze rechten gelden ook voor vzw-BLB-BRECHT.

Een richtlijn heeft rechtstreekse werking wanneer deze voldoende duidelijk en concreet is (MATHIJSEN, P.S.R.F., A Guide to European Community Law,

Sweet & Maxwell, Londen, 1985, p. 90). In casu is de richtlijn voldoende duidelijk en concreet.

Aangezien de wijziging van het gewestplan neerkomt op de aanvang van het project en VZW-BLB niet de mogelijkheid heeft gekregen hun mening te geven hiervoor, maakt het bestreden besluit een schending uit van de richtlijn van de Raad van 27 juni 1985.

Dit middel is ernstig gelet op de rechtstreekse werking van voormelde richtlijn";

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat uit de "voorbereidende werkzaamheden" van de Richtlijn 85/337/EEG onder meer blijkt "dat de Europese Commissie van mening was dat het beter was om eerst ervaring op te doen met de milieu-effectrapportage voor projecten en pas later voorstellen uit te werken voor de andere rapportagevormen", dat "uit de préambule van de Richtlijn 85/337/EEG (...) duidelijk (blijkt) dat het doel beperkt wordt tot 'aanvulling op en (ter) coördinatie van de vergunningsprocedures voor particuliere en openbare projecten' die mogelijke belangrijke gevolgen voor het milieu hebben", dat de beperking van het toepassingsgebied ook duidelijk volgt uit de tekst van de bepalingen van deze Richtlijn, inzonderheid de artikelen 1, 2, 6 en 8, dat "ook uit de 'E.E.G. Draft Proposal for directive on the environmental assessment of policies, plans and programmes' (van 10 januari 1991) (zgn. voorontwerp van richtlijn betreffende de beleids-m.e.r.'s) blijkt dat de Richtlijn 85/337/EEG zich niet uitstrekt tot een M.E.R.-plicht bij het opmaken of herzien van een plan van aanleg" vermits "de Europese regelgever (met dit voorontwerp) immers een systeem van milieu-effectbeoordeling op het niveau van het plan-ningsproces (beoogt)", dat "aangezien er tot op heden nog geen Europese verplichting bestaat (betreffende) een M.E.R.-plicht op het niveau van de planvorming, (...) het Besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-

effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag van de bouwvergunning conforme uitvoering gegeven (heeft) aan de Richtlijn 85/337/EEG door de M.E.R.-procedure te koppelen aan de bouwvergunning", dat "de verzoekende partij (voorbij)gaat in haar redenering aan het feit dat een gewestplan als zodanig niet van aard is om 'het recht te verkrijgen om het project uit te voeren'", dat "een plan van aanleg (...) enkel een wettelijk kader (schept) waarbinnen een vergunningsaanvraag kan worden beoordeeld", dat "de vergunningsprocedure zelf is onderworpen aan een wettigheids- en opportuniteitsbeoordeling door de bevoegde overheid", dat "deze beoordeling (...) zelf onderhevig (is) aan de opgelegde inspraak- en adviesprocedures" waaronder "-in voorkomend geval- de M.E.R. procedure", en dat "de verzoekende partij (...) zichzelf (tegensprekt) wanneer zij in dit middel voorhoudt dat het publiek in het kader van het openbaar onderzoek zijn mening niet heeft kunnen geven over de verschillende tracés van de toekomstige hogesnelheidstrein";

Overwegende dat de tweede tussenkomende partij de door de verwerende partij aangevoerde argumenten bijvalt;

Overwegende dat de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschap van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG), inzonderheid artikel 1, bepaalt dat onder "project" wordt verstaan "de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken", dat onder "opdrachtgever" wordt verstaan "de aanvrager van een vergunning van een project, dat onder "vergunning" wordt verstaan "het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren"; dat artikel 2 van voormelde richtlijn de milieu-effectbeoordeling oplegt "voordat

een vergunning wordt verleend"; dat bedoeld artikel stelt dat de beoordeling kan worden geïntegreerd in "de bestaande procedures van de Lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen"; dat de artikelen 6 en 8 voorts "elke aanvraag voor een vergunning" en "in het kader van de vergunningsprocedure" als criteria vermelden; dat tenslotte de bijlage I.7 van de richtlijn 85/337/EEG de "aanleg van autosnelwegen, autowegen, spoorwegtrajecten voor spoorverkeer over lange afstand" aan milieu-effect-beoordeling onderwerpt;

Overwegende dat uit de bewoordingen zelf van de richtlijn onmiskenbaar blijkt dat de milieu-effect-beoordeling is gekoppeld aan "projecten", dit wil zeggen activiteiten die een daadwerkelijke ingreep behelzen op het milieu, en aan de concrete vergunningverlening van deze projecten, met name aan hun voorafgaande vereiste overheidstoelating, welke deze ook moge zijn en dat de goedkeuring van plannen, daarentegen, niet als een aan de richtlijn onderworpen project, laat staan vergunningsplichtig project, is te beschouwen en dat, zo de vergunning voor de "aanleg van spoorwegtrajecten voor spoorverkeer over lange afstand" aan de richtlijn onderworpen is, dit niet het geval is voor de uitstippeling van het tracé op ruimtelijke plannen; dat deze lezing wordt bevestigd door het door de Commissie op 25 maart 1997 ingediende "voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's" (Pb. 25.04.1997, nr. C129/14), dat precies tot doel heeft "in een hoog milieubeschermingsniveau te voorzien door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's aan een milieubeoordeling worden onderworpen en de resultaten van de beoordeling bij de voorbereiding en vaststelling van deze plannen en programma's in aanmer-

king worden genomen"; dat in dit voorstel van richtlijn wordt verstaan onder "plan" en "programma", plannen en programma's voor ruimtelijke ordening die een onderdeel zijn van het besluitvormingsproces betreffende de ruimtelijke ordening en bedoeld zijn om als kader te dienen voor daaropvolgende vergunningen en onder "vergunning" het besluit van de bevoegde instantie waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt het project uit te voeren en onder "project" de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken;

Overwegende dat het Vlaamse Gewest de verplichting tot milieu-effectrapportage bij de aanleg van spoorwegtrajecten voor spoorverkeer over lange afstand heeft verwerkt in het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende de bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen andere dan hinderlijke inrichtingen waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 25 januari 1995, inzonderheid artikel 2; dat bedoelde bepaling voorschrijft dat voor de volledigheid van de samenstelling van het dossier van de aanvraag om bouwvergunning voor de aanleg en / ingrijpende wijzigingen van spoorwegtrajecten voor spoorwegverkeer over lange afstand een milieu-effectrapport dient te worden opgesteld; dat in het Vlaamse Gewest geen milieu-effectbeoordeling is voorgeschreven bij de opmaak van plannen van aanleg waarin het tracé van spoorlijnen over lange afstand wordt bepaald; dat uit hetgeen voorafgaat op het eerste zicht niet aannemelijk is dat de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschap van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG) van toepassing is op de bestreden gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Turnhout; dat het middel niet ernstig is;

Overwegende dat een tweede middel is afgeleid uit machtsafwending, doordat "een overeenkomst inzake de verdieping van de Westerschelde (...) door de (Vlaamse en Nederlandse) overheden gekoppeld (is) geworden aan een overeenkomst met betrekking tot het HSL-tracé"; dat de verzoekende partij uiteenzet dat "er naar goed ingelichte bron een overeenkomst (zou) zijn getekend door Minister Kelchtermans en Nederland op datum van * Januari 1993 in verband met de koppeling HSL-verdieping van de Schelde maar dat (dit) document (...) niet te verkrijgen (is), of nog niet in (haar) bezit op het huidig ogenblik";

Overwegende dat de verzoekende partij in gebreke blijft ter staving van haar stelling enig bewijskrachtig gegeven voor te leggen; dat een middel dat gesteund is op een loutere bewering, niet ernstig is;

Overwegende dat de verzoekende partij in een derde middel de schending aanvoert, eensdeels, van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en, anderdeels, van artikel 9, zevende lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw; dat de verzoekende partij breedvoerig uiteenzet waarom naar haar mening het bestreden besluit niet voldoet aan de door de artikelen 2 en 3 van voornoemde wet van 29 juli 1991 opgelegde motiveringsverplichting; dat zij de schending van artikel 11, § 7, derde lid, van voornoemd decreet betreffende de ruimtelijke ordening, preciseert als volgt :

"In geen enkel opzicht geeft het bestreden besluit een antwoord op volgende punten :

a) waarom afgeweken wordt van een advies van een commissie, die zich met niets anders bezig houdt dan met de opstelling van plannen van aanleg en daarin dus zeer bedreven is, terwijl de ambtelijke werkgroep samengesteld is uit mensen die enerzijds partij zijn bij het project, anderzijds ambtenaar zijn met een functie bij de spoorwegen (maar geen functie inzake

advisering van de opstelling en wijziging van plannen van aanleg) en slechts in zeer beperkte mate enkele 'deskundigen' aanwezig waren.

b) waarom milieutechnische en ruimtelijke argumenten moet(en) wijken voor een 'compensatie', met andere woorden wat betreft de keuze van verwerende partij gedetermineerd om voorrang te geven aan een financiële 'substantiële compensatie' boven vermelde hinderlijkheidsaspecten in Vlaanderen. Hoe is deze rangorde tot stand gekomen ?

Hierop wordt met geen woord gerept in de motivering van het bestreden besluit (ter bevestiging van de beweegredenen van de Vlaamse regering: zie stuk 9).

c) welke zijn de gegronde, met de stedenbouw en de ruimtelijke ordening verband houdende redenen waarom afgeweken wordt van het advies van de commissie ?";

Overwegende dat luidens artikel 1 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, voor de toepassing van deze wet onder bestuurshandeling moet worden verstaan "de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursden of voor een ander bestuur"; dat krachtens artikel 2, § 1, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, de plannen van aanleg, waaronder het gewestplan, bindende en verordenende kracht bezitten; dat een besluit tot vaststelling van een gewestplan op het eerste zicht niet lijkt te vallen onder de toepassing van voornoemde wet van 29 juli 1991; dat het middel in zoverre niet ernstig is;

Overwegende dat artikel 9, zevende lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, bepaalt dat de Vlaamse regering, indien zij afwijkt van het advies van de Regionale Commissie van Advies, haar beslissing dient te motiveren;

Overwegende dat het bestreden besluit overweegt wat volgt :

"Overwegende dat van het advies van de commissie van advies voor de ruimtelijke ordening voor de streek Antwerpen voor het volgende punt wordt afgeweken :

- voor het tracé van de HSL dat voorzien wordt westelijk gebundeld met de E19 omdat dit alternatief, grensoverschrijdend, door zijn goede bundeling en kortere lengte, in combinatie met de mogelijkheden om tot een goede inpassing te komen, de minste negatieve effecten heeft voor ruimtelijke ordening en milieu en vanuit vervoersaspecten het gunstigste is, zoals gemotiveerd wordt in de overwegingen";

Overwegende dat hieruit blijkt dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij aanvoert, het bestreden besluit, in zoverre het zou afwijken van het advies van de Regionale Commissie van Advies, de redenen ervan lijkt te vermelden; dat het middel in zoverre evenmin ernstig is;

Overwegende dat de verzoekende partij in een vierde middel de schending aanvoert van "geluidshinder";

Overwegende dat de verzoekende partij in de uiteenzetting van het middel nalaat aan te geven welke rechtsregel zou zijn geschonden; dat het middel niet ontvankelijk is; dat het niet ernstig is;

Overwegende dat niet is voldaan aan de eerste in artikel 17, § 2, opgelegde voorwaarde; dat deze vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing af te wijzen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De verzoeken tot tussenkomst van de Belgische Staat en van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen in het administratief kort geding worden ingewilligd.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertien mei 1900 achtennegentig, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M. VRINTS,	kamervoorzitter,
de HH.	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. EYLENBOSCH,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. EYLENBOSCH.

M. VRINTS.