RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 227.386 van 14 mei 2014
in de zaak A. 207.467/X-15.293.

In zake : 1. Jean-Pierre VERBOVEN
2. Steven VEREECKEN
3. Erwin FOSSELLE
4. Johan VERLEYEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Pieter Thomaes
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf Van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 december 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 16 oktober 2012 houdende goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Secundaire wegverbinding tussen Aalst en Lebbeke" te Aalst, Dendermonde en Lebbeke van de provincie Oost-Vlaanderen, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 oktober 2012.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 224.059 van 25 juni 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

De verwerende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekers hebben een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 april 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Thomaes, die verschijnt voor de verzoekers, Kaat Van Keymeulen, juriste, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Sandro Di Nunzio, die *loco* advocaat Paul Aerts verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

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. Voor de uiteenzetting van de feiten kan verwezen worden naar het arrest nr. 224.059 van 25 juni 2013.

IV. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekers roepen in een derde middel de schending in van artikel 23 van de Grondwet, van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 1.2.1, 4.1.4, 4.1.7 en 4.2.4, § 1, 1°, van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM), van de artikelen 8 en 14 van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' (hierna: decreet natuurbehoud), alsook van de materiëlemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zetten uiteen dat uit het plan-MER blijkt dat ingevolge de realisatie van het PRUP een ecotoopinname van 4,5 ha waardevolle en zeer waardevolle percelen zal plaatsvinden, dat er meer dan 1 ha erkend natuurreservaat verdwijnt en er een wettelijke compensatieverplichting tussen 1,75 ha en 2,25 ha bestaat. De doortrekking van de N41 blijkt "zeer significant negatieve effecten" te hebben op de omliggende ecotopen. In het PRUP wordt het kwalitatief onderzoek, de aanwijzing en de mogelijke herbestemming van de percelen waarop natuurcompensatie moet plaatsvinden uitgesteld naar het projectniveau zonder dat er enige garantie bestaat dat er voldoende kwalitatieve percelen voorhanden zijn en dat deze percelen planologisch in aanmerking komen om deze wettelijk verplichte natuurcompensatie te realiseren.

Men heeft zich enkel beperkt tot de opmaak van een ruimtelijke boekhouding in de toelichtingsnota zonder dat concrete en juridisch afdwingbare

voorschriften inzake natuurcompensatie in het PRUP worden voorzien. In het PRUP wordt evenmin op afdoende wijze gemotiveerd waarom de wettelijk vereiste compensatie naar het projectniveau wordt doorgeschoven.

5. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekers geen belang hebben bij het middel, aangezien het middel er enkel kan toe leiden dat een reeds van kracht zijnde verplichting overgenomen zou worden in de voorschriften. De verzoekers geven ook niet aan welk persoonlijk belang ze er bij hebben "om in dit stadium al met zekerheid en tot in detail te weten hoe de natuurcompensatie precies zal gebeuren".

De eerste verwerende partij ontkent niet dat de concrete uitwerking van de natuurcompensatie zal gebeuren op projectniveau. Ze haalt hiervoor als reden aan dat de omvang van de compensatiegebieden nog niet gekend is. Deze omvang hangt af van onder andere de wijze waarop de N41 precies zal worden gerealiseerd qua breedte en voor welke milderende maatregelen er voor sommige delen zal worden gekozen, bijvoorbeeld geluidsscherm dan wel gronddam. Er is hoe dan ook vastgesteld dat er voldoende mogelijkheden zijn om de natuurcompensatie te realiseren. Deze keuze en werkwijze is niet kennelijk onredelijk en het principe is uitdrukkelijk in het plan-MER opgenomen. In het plan-MER wordt voorgesteld om de natuurcompensatie te realiseren in de omgeving van het plan en binnen het visiegebied van de erkende natuurreservaten. Het aangehaalde visiegebied ligt buiten het plangebied. Het is niet mogelijk om de aanleg van de weg te koppelen aan concrete voorschriften over de realisatie van natuur buiten het plangebied. Ook heeft het totaal geen zin om in de stedenbouwkundige voorschriften op te leggen dat de ingenomen natuur gecompenseerd dient te worden en dit gekoppeld aan de aanleg of ingebruikname van de weg, vermits een natuurcompensatie wettelijk gezien al verplicht is. Ten slotte voert de eerste verwerende partij aan dat de standstillverplichting niet van toepassing is op ruimtelijke plannen, maar enkel speelt op het niveau van de nog te verlenen vergunningen.

6. De tweede verwerende partij wijst er in haar memorie van antwoord op dat een verdere verfijning van de milderende maatregelen bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning zal dienen te gebeuren. Zij voert eveneens aan dat "[d]e natuurtoets (art. 14 Natuurbehoudsdecreet) en het standstillbeginsel (art. 16 Natuurbehoudsdecreet en aanverwante bepalingen van het DABM) […] niet van toepassing [zijn] op beslissingen over ruimtelijke plannen, maar wel bij concrete ingrepen in de natuur (natuurtoets) en bij vergunningsplichtige of meldingsplichtige activiteiten (standstillbeginsel)". Een compensatie is volgens deze partij dan ook niet het voorwerp van het PRUP. Nu het principe van de natuurcompensatie vastligt en enkel op projectniveau moet worden ingevuld, meent de tweede verwerende partij dat de rechtszekerheid geenszins wordt aangetast. Zonder deze concrete natuurcompensatie zal geen stedenbouwkundige vergunning kunnen worden verleend. Gezien de verschillende tracéalternatieven niet in de omgeving van habitatrichtlijngebied en VEN-gebied liggen, was geen passende beoordeling noch verscherpte natuurtoets vereist.

7. In de memorie van wederantwoord doen de verzoekers gelden dat hun argumentatie niet wordt weerlegd door de verwerende partijen. De eerste verwerende partij blijft het standpunt verdedigen dat de zoektocht naar verschillende hectares verplicht te compenseren natuurgebied mag worden uitgesteld naar de latere projectfase. Op die manier bestaat er op heden geen enkele zekerheid over de vraag of de vereiste percelen beschikbaar zijn, of deze feitelijk voldoende natuurwaarden zullen kunnen bevatten en of deze planologisch de juiste bestemming hebben om op duurzame en rechtszekere wijze als natuurgebied te kunnen functioneren. Ook de argumentatie van de tweede verwerende partij overtuigt niet. In het PRUP en de bijhorende plannen wordt het geoptimaliseerde tracé van de N41 zeer nauwkeurig beschreven qua ligging en breedte en wordt aangeduid welke milderende maatregelen zullen worden voorzien. Bovendien wordt er in het PRUP aangegeven welke oppervlaktes er minimaal moeten worden gecompenseerd. Ook het argument dat er voldoende mogelijkheden zijn om de natuurcompensatie te realiseren, wordt door zowel de dienst Mer, het agentschap Natuur en Bos en het departement Leefmilieu, Natuur

en Energie herhaaldelijk in twijfel getrokken. De verwerende partijen schuiven de natuurcompensatie zonder enige garantie op de lange baan.

8. In de laatste memorie herneemt de tweede verwerende partij haar argumentatie uit de memorie van antwoord. Ze voegt er nog aan toe dat de potentiële locaties voor een natuurcompensatie, zoals gevraagd in het "afkeuringsverslag" van de dienst Mer van 28 november 2011, wel degelijk voorzien zijn in het bestreden PRUP.

Beoordeling

9. In het verzoekschrift beroepen de verzoekers zich ter adstructie van hun belang bij het beroep op de nadelen die zij als eigenaars en bewoners van percelen die gelegen zijn in de onmiddellijke nabijheid van het plangebied zullen ondergaan door de wijziging van hun leefomgeving. Zodoende hebben zij er, anders dan de eerste verwerende partij dat ziet, persoonlijk belang bij "te weten hoe de natuurcompensatie precies zal gebeuren". De eerste verwerende partij kan dan ook niet gevolgd worden in haar stelling dat de verzoekende partijen enkel nastreven "dat een reeds van kracht zijnde verplichting overgenomen zou worden in de voorschriften". De vraag of verwacht mag worden "in dit stadium al met zekerheid en tot in detail te weten" hoe de natuurcompensatie zal doorgevoerd worden, hangt samen met de grond van de zaak.

10. De exceptie wordt verworpen.

11. In de niet-technische samenvatting van het plan-MER wordt met betrekking tot de "Discipline fauna en flora" onder punt 8.7 onder meer het volgende gesteld:

> "In het studiegebied vormt de Dendervallei, met zijlopen, een biologisch (zeer) waardevol vallei-gebied met soortenrijke, natte graslanden met poelen en moerasvegetaties en zeer waardevolle bospercelen. Gezien de biologische waarde van dit gebied en het geluidsarme klimaat vormt het een belangrijk leefgebied voor diverse fauna, waaronder enkele minder algemene en Vlaams en Europees beschermde soorten. Delen van het

gebied zijn dan ook erkend als natuurreservaat (visiegebied) en aangeduid als weidevogelgebied.

Bij de ontwikkeling van de secundaire wegverbinding N41 worden de meeste effecten verwacht op het vlak van versnippering en barrièrewerking en verstoring. Hierbij wordt versnippering en barrièrewerking als significant tot zeer significant negatief ingeschat en is er nagenoeg geen onderscheid tussen de verschillende tracéalternatieven, aangezien ze elk de belangrijkste aandachtsgebieden in het studiegebied, nl. het Bellebroek, de Wiestermeers en het Hogedonk, op ongeveer dezelfde plaats en wijze doorsnijden. Tracéalternatief 1 resulteert in een beperktere versnippering, met grotere entiteiten als resultaat. Dit wordt als significant negatief beoordeeld. (Geluids)verstoring versterkt deze barrièrewerking tot een zeer significant negatief effect, waardoor de migratie tussen de verschillende entiteiten sterk wordt verhinderd. Voor de tracéalternatieven onderling geldt dat het basistracé en gewestplantracé enerzijds en de tracéalternatieven 1 en 2 anderzijds minimale verschillen vertonen. Bij het basistracé en gewestplantracé wordt een grotere oppervlakte met geluidsklimaat lager dan 40 dB behouden. Milderende maatregelen zijn mogelijk, maar de barrièrewerking blijft significant negatief.

De tracéalternatieven nemen gelijkaardige ecotopen in, waaronder erkende natuurreservaten, en waarbij de grootteorde aan ingenomen oppervlakte bij de tracéalternatieven nagenoeg gelijk is. Ecotopen aangeduid volgens de Habitatrichtlijn, het bosdecreet of het vegetatiebesluit dienen gecompenseerd te worden. Vanuit de milieubeoordeling wordt voorgesteld deze natuurcompensatie te realiseren binnen de visiegebieden van de erkende natuurreservaten Beneden-Dender en Hogedonk. Zo kan de compensatie immers aansluiten op en deel uitmaken van de bestaande ecologische structuur en mee invulling geven aan de globale visie van de erkende natuurreservaten. Aanbevolen wordt om de compensatiegebieden te definiëren rekening houdend met de huidige gebruikswaarde van de percelen. Rekening houdend met de relatief beperkte oppervlakte aan ingenomen waardvolle gebieden enerzijds en de waarde van de ecotopen anderzijds wordt aan de verschillende tracéalternatieven eenzelfde beoordeling van een matig tot significant negatief effect toegekend. Uit de discipline grondwater blijkt dat lokaal bemaling toegepast dient te worden. Dit kan tijdelijk verdrogende effecten hebben ten aanzien van de fauna en flora in het studiegebied. Het afsnijden van de kombergingsgebieden van enkele waterlopen kan resulteren in een verdroging/vernatting van een beperkt aantal percelen met waardevolle ecotopen in het studiegebied. Door deze wijziging in de standplaatskenmerken kunnen de eigenschappen van deze ecotopen wijzigen. Gezien dit niet van toepassing is op het Bellebroek en de beperkte omvang in de overige valleigebieden, wordt dit effect als matig negatief (-) beoordeeld.

De belangrijkste mitigerende maatregelen voor deze secundaire wegverbinding betreffen maatregelen ter beperking van de barrièrewerking. Het gaat hier ondermeer over de aanleg van een voldoende ruime faunapassage (thv. Dendervallei), hoog opgroeiende bomenrijen dwars op het wegtracé (voor vogels en vleermuizen), overbrugging van de Dender via brugpijlers, amfibieëntunnels met geleidingswanden en geluidsmilderende maatregelen met aandacht voor integratie in het

omliggende landschap. Naast de maatregelen inzake barrièrewerking zijn ook andere milderende maatregelen aanbevolen en dient natuurcompensatie te worden uitgewerkt.
[…].”

Onder punt “9. Integratie en eindsynthese” van de niet-technische samenvatting van het plan-MER wordt het volgende gesteld:

“Daarnaast doorsnijdt de nieuwe wegverbinding een openruimte gebied met waardevolle landschappelijke en ecologische elementen en met een duidelijke functie binnen waterbeheer. Dit betekent in de eerste plaats een inname aan waardevolle ecotopen en landschappelijke elementen, waaronder erkend natuurreservaat en diverse kleine landschapselementen (KLE’s). Rekening houdend met de oppervlakte en de ecologische-landschappelijke waarde wordt een beoordeling van een matig tot significant negatief effect toegekend. Ecotopen aangeduid volgens de Habitatrichtlijn, het bosdecreet of het vegetatiebesluit dienen gecompenseerd te worden. Vanuit de milieubeoordeling wordt voorgesteld deze natuurcompensatie te realiseren binnen de visiegebieden van de erkende natuurreservaten Beneden-Dender en Hogedonk. Zo kan de compensatie immers aansluiten op en deel uitmaken van de bestaande ecologische structuur en mee invulling geven aan de globale visie van de erkende natuurreservaten. Aanbevolen wordt om de compensatiegebieden te definiëren rekening houdend met de huidige gebruikswaarde van de percelen. Behalve inname doorsnijdt de nieuwe wegverbinding de open ruimte en komt deze tussen ecologische en landschappelijke waardevolle kernen te liggen (Bellebroek, Wiestermeers, Hogedonk). De nieuwe wegverbinding vormt zo een ecologische barrière ten aanzien van migrerende soorten en zorgt voor een verstoring van de landschappelijke relatie en de erfgoedwaarde van de relictzone Dendervallei, wat als significant negatief wordt beoordeeld. De bijkomende geluidsverstoring versterkt deze barrièrewerking. Omwille van de sterk negatieve effecten ten aanzien van de landschappelijke en ecologische waarden in het studiegebied, zijn milderende maatregelen noodzakelijk. De negatieve impact op vlak van verstoring en barrièrewerking kan deels gemilderd worden door het voorzien van milderende maatregelen. Vanuit de interdisciplinaire afweging worden hierbij volgende milderende maatregelen voorgesteld:

- voorzien van een gronddam ter hoogte van de Vondelbeek en geluidsschermen ter hoogte van de Dendervallei;
- realiseren van het wegtracé op pijlers om migratiemogelijkheden maximaal te behouden ter hoogte van de Dender en het Denderbellebroek alsook ter hoogte van de Zijpbeek en Grootebeek/IJsbroekbeek en aanvullend voorzien van faunapassages thv de Zijpbeekvallei;
- optimaliseren van mogelijkheden inzake ecotoopcreatie, waaronder het voorzien van bomen dwars op de lengteas van het wegtracé, in aanvulling op de reeds aanwezige dwarse bomenrijen, als hop-over.

Echter verstoringseffecten blijven optreden en vormen een versterking van de barrièrewerking. Met inbegrip van de voorgestelde milderende

maatregelen wordt het cumulatieve effect als significant tot zeer significant negatief beoordeeld.
[…].”

In deel II “Technische uitwerking milieubeoordeling” (pg. 249) van het plan-MER, wordt met betrekking tot de natuurcompensatie gesteld wat volgt:

“Vanuit de discipline fauna en flora wordt voorgesteld om de natuurcompensatie te realiseren in de omgeving van het plan en binnen het visiegebied van de Erkende Natuurreservaten (ERN) Beneden-Dender en Hogedonk. Op deze manier kan de natuurcompensatie aansluiten op de bestaande ecologische structuur en mee invulling geven aan de visie van de erkende natuurreservaten. Binnen deze visiegebieden zijn verschillende zones (ca. 374 ha) op het gewestplan aangeduid als groengebied […]. Ter hoogte van deze percelen kan natuurcompensatie gerealiseerd worden binnen de bestaande planologische bestemming. Deze gebieden worden over het algemeen ook aangeduid als gebieden met een lage waardering op de landbouwwaarderingskaart […]. Uit een vergelijking van de groengebieden met de BWK […] en de Habitattypes volgens de Habitatrichtlijn […] blijkt dat verschillende (en voldoende) mogelijkheden binnen het visiegebied aanwezig zijn om de natuurcompensatie te realiseren binnen de bestaande groengebieden, in de omgeving van bestaande habitattypes volgens de habitatrichtlijn en ter hoogte van percelen waar de biologische waardering verder kan worden verhoogd. Dit onder andere in volgende zones:

- gedeelte van het visiegebied Beneden-Dender aansluitend aan de Dender (ten noordwesten en ten westen van de woonkern Wieze),
- gebied ten oosten van Gijzegem
- zone ten zuiden van Mespelare.

Op projectniveau dient de exacte oppervlakte aan te compenseren ecotopen te worden bepaald en dienen in overleg met ANB en lokale natuurorganisaties compensatiegebieden te worden gezocht. Aanbevolen wordt om de compensatiegebieden te definiëren rekening houdend met de huidige gebruikswaarde van de percelen zodat de impact van ruimtebeslag beperkt blijft. Naast natuurcompensatie kan ecotoopcreatie gerealiseerd worden ter hoogte van restruimtes, overhoeken, ... die ontstaan langsheen het wegtracé. Deze milderende maatregel wordt niet gezien als een invulling van de vereiste natuurcompensatie, maar als een aanvullende milderende maatregel. Dit gezien de potenties om een hoge natuurwaarde te realiseren langsheen het wegtracé onzeker zijn, bijvoorbeeld natuurpotentie ter hoogte van het afwateringssysteem en minder goed aansluiten op de ecologische structuur.”

In het afkeuringsverslag van 28 november 2011 van de dienst Mer werd aangaande de natuurcompensatie eerst het volgende gesteld:

"2. In het uitgebreide verslag van de ontwerptekstbespreking (dat eveneens de diverse adviezen op de ontwerptekst van het plan-MER bevat) werd gevraagd de nood aan en een voorstel tot natuurcompensatie te formuleren. Deze compensatie, waarbij o.a. aangemelde habitattypes (Habitatrichtlijn) worden getroffen, wordt uitgesteld naar een latere fase (projectniveau). Het plan-MER dient echter een ruimtelijk compensatievoorstel (i.e. met aanduiding van potentiële locaties) te bevatten. Bovendien moet het plan-MER onderbouwen of de aangeduide ruimtelijke bestemmingen/locaties voldoende garanties (op vlak van natuurkwaliteit) bieden om de noodzakelijke compensatie van het verlies aan natuurwaarde te bekomen (welke zijn dus de randvoorwaarden waaraan natuurcompensatie moet voldoen?). De natuurcompensatie wordt overigens wel vermeld in deel II van het plan-MER maar niet meer herhaald in deel III: dit dient aangepast te worden."

In het goedkeuringsverslag van 13 december 2011 van de dienst Mer wordt onder meer het volgende gesteld:

"Na aftoetsing blijkt dat het MER in voldoende mate is ingegaan op de richtlijnen en aan de opmerkingen, geformuleerd tijdens het overleg met de deskundigen in de loop van het m.e.r.-proces. Ook de vragen tot verduidelijking en aanvulling uit het afkeuringsverslag werden ingevuld, zij het op een uitermate gebalde wijze.

[…]

De dienst Mer vestigt tot slot, i.f.v. het verdere besluitvormingsproces, de aandacht op de volgende zaken, die uit de milieubeoordeling voor de N41 naar voren kwamen.

1. Het plan leidt tot heel wat negatieve effecten op vlak van water, natuur, landschap en leefbaarheid (luchthinder, geluidshinder, visuele hinder). Daar komt nog bij dat er een heel scala aan compenserende, milderende en flankerende maatregelen noodzakelijk worden geacht om de milieueffecten die dit plan met zich meebrengt, enigszins in te perken.

Bovendien blijkt uit het plan-MER dat niet alle negatief aanzienlijke milieueffecten gemilderd kunnen worden. D.w.z, dat wordt verwacht dat de effecten betreffende geluidsverstoring, ecologische barrièrewerking en verstoring t.a.v. fauna en flora - na mildering - nog steeds even negatief significant zullen zijn.

2. Uit het plan-MER blijkt ook dat niet alle bestaande negatieve milieueffecten worden weggewerkt, in die zin dat een verbetering op de ene plaats een verslechtering op een andere plaats betekent. Ook uit de discipline-overschrijdende afweging van de milderende maatregelen komt naar voren dat een gunstige verandering van één effect/discipline een verschuiving in negatieve zin bij een ander effect of een andere discipline teweegbrengt.

3. Uit de beoordeling van de N41 t.a.v. het ontwikkelingsscenario 2020 blijkt dat de maximale intensiteit i.f.v. de leefbaarheid in bepaalde dorpskernen nog steeds overschreden zal zijn. Het 'oplossend vermogen'

van de N41 (doorgaand verkeer weren uit de dorpskernen tussen Aalst en Dendermonde) heeft m.a.w. zijn grenzen.

4. De feitelijke natuurcompensatie moet voldoende in oppervlakte zijn, voldoende aaneensluitend (geen verspreide percelen) en met voldoende potenties om de te compenseren gewenste habitats te kunnen ontwikkelen. Bovendien mag deze compensatie zich niet voordoen op percelen die nu reeds biologisch waardevol zijn. Naast de feitelijke is ook de planologische compensatie van belang.

Het MER bevat over het algemeen voldoende informatie om het aspect milieu een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming.

[…].”

12. De adviezen en bezwaren die betrekking hebben op het aspect “natuur” worden door de Procoro als volgt beantwoord[1]:

“De impact van het plan op de natuurwaarden en soorten in het plangebied wordt behandeld in het plan-MER. Hierbij worden een aantal milderende maatregelen voorgesteld. Een verdere verfijning hiervan zal dienen te gebeuren bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning. De natuurtoets (art 14 Natuurbehoudsdecreet) en het standstillbeginsel (art 16 Natuurbehoudsdecreet) zijn immers niet van toepassing op beslissingen over ruimtelijke plannen maar wel bij concrete ingrepen in de natuur (natuurtoets) en bij vergunningsplichtige of meldingsplichtige activiteiten (standstillbeginsel). Vermits mogelijk een aantal verboden te wijzigen biotopen worden aangesneden geldt de compensatieplicht. Minstens zal in oppervlakte 1 op 1 gecompenseerd worden zodat het wettelijk opgelegde standstill-principe wordt gerespecteerd. Voor boscompensatie zullen de via het Bosdecreet wettelijk voorgeschreven compensatiefactors gehanteerd worden. In overleg met de bevoegde administratie, hier het Agentschap voor Natuur en Bos, zullen de compensatie- en milderende maatregelen verder in detail dienen uitgewerkt te worden waarbij zowel naar habitatkwaliteit als naar soortspecifieke maatregelen zal worden gezocht. Bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning moet de aanvrager voldoen aan alle wettelijke bepalingen rond de natuurtoets en habitattoets. De eigenlijke compensaties werken bijgevolg door op het niveau van de stedenbouwkundige vergunning en dienen niet geregeld te worden op het niveau van het plan. […].”

In de toelichtingsnota bij het PRUP wordt aangaande de natuurcompensatie onder meer het volgende gesteld:

“6.4.3 Ecotoopinname

Voor de inname en/of vernietiging (door bijvoorbeeld verdroging) van bepaalde ecotopen is compensatie wettelijk verplicht.

[1] Advies Procoro, p. 199

In het plan-MER wordt deze begroot op basis van de Biologische Waarderingskaart (BWK) en Habitatkaart. Hierbij wordt telkens de oppervlakte aangegeven ingenomen door het wegtracé. De in praktijk te compenseren oppervlakte kan hiervan afwijken (dit onder meer omdat rekening gehouden wordt met een compensatiefactor. Deze factor is mede afhankelijk van de ingenomen vegetaties en de vegetatie aanwezig op de compensatiegebieden).

De ecotoopinname van het weerhouden tracé in het ruimtelijk uitvoeringsplan met een wegbreedte van 32 meter en lokaal ten westen van de overbrugging van de Dender 50 meter bedraagt ongeveer 4,5 ha. waardevolle en zeer waardevolle percelen."

Onder punt "8 Acties ter realisatie" van de toelichtingsnota bij het PRUP staat dienaangaande het volgende te lezen:

"● Natuur- en boscompensatie. Voor de inname en/of vernietiging (door bijvoorbeeld verdroging) van bepaalde ecotopen is compensatie wettelijk verplicht (Habitatrichtlijn, Vegetatiebesluit en Bosdecreet). Op projectniveau dient de exacte oppervlakte aan te compenseren ecotopen te worden bepaald en dienen in overleg met ANB en lokale natuurorganisaties compensatiegebieden te worden onderzocht.

Vanuit het plan-MER wordt aanbevolen om de compensatiegebieden te definiëren rekening houdend met de huidige gebruikswaarde van de percelen zodat de impact van ruimtebeslag beperkt blijft."

In het bestreden besluit wordt niet uitdrukkelijk op de natuurcompensatie ingegaan.

13. De verwerende partijen betwisten niet dat voor de inname en/of vernietiging van bepaalde ecotopen ingevolge het bestreden PRUP compensatie is vereist, noch dat dit PRUP zelf geen voorschriften bevat die inhouden dat de inname van ecotopen elders in gelijke mate in natura zal worden gecompenseerd. De verwerende partijen komen aan de op hen rustende rechtszekerheid- en zorgvuldigheidsplicht tekort door enerzijds vast te stellen dat het plan wettelijk verplichte natuur- en boscompensatie vereist, doch anderzijds het plan definitief aan te nemen zonder op een rechtszekere manier aan te geven hoe hieraan wordt tegemoetgekomen. Het betoog van de verwerende partijen dat is vastgelegd dat er voldoende mogelijkheden zijn om de natuurcompensatie te realiseren en dat de exacte oppervlakte aan te compenseren ecotopen op projectniveau dient te worden bepaald, onder andere afhankelijk, volgens de eerste verwerende partij, van de wijze waarop de N41 precies zal worden gerealiseerd qua breedte en voor

welke milderende maatregelen er voor sommige delen zal worden gekozen, doet aan de voormelde vaststelling geen afbreuk. Het vastgelegde tracé doorkruist volgens het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem en volgens het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Dendermonde onder meer groengebied, natuurgebied en natuurreservaat. Het bestreden PRUP wijzigt de bestemmingen in hoofdzakelijk een "gebied voor wegeninfrastructuur". Het PRUP beoogt de rechtsgrond te vormen voor de realisatie van deze bestemming.

14. Het derde middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Onderzoek van de overige middelen

Standpunt van de tweede verwerende partij

15. De tweede verwerende partij vraagt in haar memorie van antwoord "[dat] reeds bij aanvang van de huidige procedure [...] alle middelen zouden worden onderzocht door het Auditoraat en door de Raad en dit om te voldoen aan de behoefte aan finale geschillenbeslechting". Ze licht toe dat de mogelijkheid om met toepassing van artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State op doeltreffende wijze te vragen dat bij wege van algemene beschikking de gevolgen van het eventueel vernietigde PRUP voorlopig zouden worden gehandhaafd, afhankelijk is van de mogelijkheid om dit verzoek passend aan de rechter voor te leggen en toe te lichten, wat veronderstelt dat het resultaat gekend is van het onderzoek van alle ingeroepen middelen tot nietigverklaring. Zonder kennis van het resultaat van het onderzoek van alle middelen is het "niet mogelijk te bepalen gedurende welke termijn de gevolgen [van] een […] vernietigd ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig zouden moeten gehandhaafd worden om aan de vastgestelde gebreken te kunnen verhelpen". Er kan dan ook niet worden ingezien hoe op zinvolle wijze het toentertijd geldende artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State door de afdeling bestuursrechtspraak zou kunnen worden toegepast indien niet het geheel van de

middelen van openbare orde of ingeroepen door de partijen waardoor de wettigheid van de betwiste akte kan zijn aangetast, wordt onderzocht.

De tweede verwerende partij vraagt dienaangaande de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

> "Schendt artikel 24, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de interpretatie dat op vraag van de verzoekende partij, de voltallige kamer, met een tussenarrest waarin het door de auditeur onderzochte middel wordt onderzocht en tevens de debatten worden heropend, het Auditoraat kan belasten met het onderzoek van de door de verzoeker aangewezen middelen, wanneer die inderdaad tot een ruimere vernietiging aanleiding kunnen geven, terwijl aan de verwerende partij niet de mogelijkheid geboden wordt de voltallige kamer te vragen, met een tussenarrest waarin het door de auditeur gegrond bevonden middel wordt onderzocht en tevens de debatten worden heropend, het Auditoraat te belasten met het onderzoek van het geheel van de middelen van openbare orde of ingeroepen door de partijen waardoor de wettigheid van de betwiste akte kan zijn aangetast, ongeacht of ze tot een ruimere of een minder ruime vernietiging aanleiding kunnen geven?"

In de laatste memorie verduidelijkt de tweede verwerende partij nog dat de in haar memorie van antwoord gestelde vraag tot beoordeling van alle middelen "geen verzoek op zich in[houdt] tot toepassing van art. 14ter van de Raad van State-Wet". De vraag wordt gesteld "om juist te kunnen nagaan of een dergelijke vraag om toepassing te maken van art. 14ter van de Raad van State-Wet wel enig nut en zin zou hebben". Ze merkt op dat onwettigheden die beperkt zijn tot het niet naleven van louter een vormgebrek, alsnog kunnen worden hersteld, terwijl een schending van een fundamenteel rechtsbeginsel niet retroactief kan worden goedgemaakt. Ze meent dat "[z]owel de burger-verzoekende partij als het bestuur, en derhalve de rechtszekerheid, […] er niet bij gebaat [zijn] dat een tijdelijke handhaving op grond van art. 14ter van de Raad van State-Wet in geval van nietigverklaring, berust op het niet vervuld zijn van louter een vormgebrek dat alsnog zou kunnen worden hersteld, zou worden gevraagd en zou worden toegestaan, terwijl in een ander nog niet beoordeeld middel de schending zou worden ingeroepen van een fundamenteel rechtsbeginsel welke niet retroactief kan worden goedgemaakt". Ze stelt verder dat "[n]iemand […] er […] bij gebaat [is] dat, na de rechtzetting van het

vormgebrek waarop de nietigverklaring is gesteund, een nieuwe procedure [zou] volgen waarbij de andere, nog niet door het auditoraat onderzochte en derhalve door uw Raad nog niet beoordeelde middelen zouden worden hernomen en in voorkomend geval opnieuw [zou] leiden tot een vernietigingsarrest". De tweede verwerende partij voert aan dat ze de betrokken vraag stelt om de draagwijdte en de beoordeling van alle middelen, die door de verzoekers worden ingeroepen te kunnen inschatten. Zonder kennis van het resultaat van het onderzoek van alle middelen, is het volgens haar niet mogelijk te bepalen gedurende welke termijn de gevolgen van een vernietigd PRUP voorlopig zouden moeten gehandhaafd worden om aan de vastgestelde gebreken te kunnen verhelpen. Ten slotte doet de tweede verwerende partij nog gelden dat het nadeel van een eventuele langere tijdsduur voor het onderzoek niet opweegt tegen het voordeel van de duidelijkheid en de rechtszekerheid.

Beoordeling

16. Artikel 24, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat het verslag zich kan beperken tot het middel van niet-ontvankelijkheid of tot het middel ten gronde dat de oplossing van het geschil mogelijk maakt en dat in dat geval de afdeling bestuursrechtspraak bij wege van arrest uitspraak doet over de conclusies van het verslag.

Het auditoraatsverslag is met toepassing van het voormelde artikel beperkt tot het onderzoek van het derde middel.

17. Er dient te worden vastgesteld dat de tweede verwerende partij op heden niet om de toepassing van het toentertijd geldende artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verzoekt met betrekking tot een vernietiging op grond van het derde, gegrond bevonden middel. In de laatste memorie stelt ze immers zelf dat haar vraagstelling "geen verzoek op zich in[houdt] tot toepassing van art. 14*ter* van de Raad van State-Wet". De tweede verwerende partij verduidelijkt voorts niet in welke zin het onderzoek van de middelen die tot "een minder ruime vernietiging aanleiding kunnen geven"

noodzakelijk is om "te bepalen gedurende welke termijn de gevolgen van een […] vernietigd ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig zouden moeten gehandhaafd worden om aan de vastgestelde gebreken te kunnen verhelpen". De opmerking in de laatste memorie dat "[n]iemand […] er […] bij gebaat [is] dat, na de rechtzetting van het vormgebrek waarop de nietigverklaring is gesteund, een nieuwe procedure [zouden] volgen waarbij de andere, nog niet door het auditoraat onderzochte en derhalve door uw Raad nog niet beoordeelde middelen zouden worden hernomen en in voorkomend geval opnieuw [zou] leiden tot een vernietigingsarrest", biedt evenmin klaarheid, nu de kritiek in het derde middel geen betrekking heeft op een vormgebrek, maar integendeel een inhoudelijke weerslag heeft en de tweede verwerende partij niet aangeeft welk ander niet onderzocht middel tot een ruimere vernietiging kan leiden, in welke zin een ruimere vernietiging volgens haar ook opgevat moet worden.

18. Er dient bijgevolg niet te worden ingegaan op de vraag van de tweede verwerende partij om ook de overige middelen te onderzoeken. De gesuggereerde vraag is niet dienstig voor de oplossing van het geschil en dient dan ook niet aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 16 oktober 2012 houdende goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Secundaire wegverbinding tussen Aalst en Lebbeke" te Aalst, Dendermonde en Lebbeke van de provincie Oost-Vlaanderen.

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

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1.400 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien mei 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

	Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Johan Lust**