RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 201.964 van 17 maart 2010
in de zaak A. 193.862/X-14.364.

In zake: 1. de n.v. CRYNS CARROSSERIE CENTER
2. de n.v. CRYNS INVEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Hugo Sebreghts en Floris Sebreghts
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 4 september 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 19 juni 2009 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen" "in zoverre deelplan 10 en bijhorende stedenbouwkundige voorschriften hieruit werden goedgekeurd door de Vlaamse regering".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 februari 2010.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Hugo Sebreghts en Floris Sebreghts, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest andersluidend 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. Op het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen is in het binnengebied tussen de Minervastraat, de Jacob de Roorestraat, de Fort V-straat en de Vredebaan te Mortsel een industriegebied voorzien. Hetzelfde plan voorziet woongebied langs de drie laatstgenoemde straten. De eerste verzoekende partij is exploitant van een bedrijf aan de Vredebaan. De tweede verzoekende partij is eigenaar van de bedrijfsgebouwen van dit bedrijf die grotendeels in het voornoemde industriegebeid zijn gelegen.

Op 23 augustus 2007 grijpt de plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen”.

In het voorontwerp van GRUP wordt het hiervoor genoemde industriegebied en het hiervoor genoemde woongebied bestemd tot “gebied voor stedelijke activiteiten Vredebaan”.

3.2. Op 16 juni 2008 keurt de dienst Veiligheidsrapportage van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie het ruimtelijk veiligheidsrapport over het voornoemde voorontwerp goed.

3.3. Op 25 augustus 2008 keurt de dienst Milieueffectrapportage van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie het plan-milieueffectenrapport (hierna: plan-MER) over het voornoemde voorontwerp goed. In deel 2 "woongebieden, bedrijventerreinen, grootstedelijke functies en openruimtegebieden" van dit rapport wordt het volgende gesteld:

> "Om aan de luchtkwaliteitsdoelstelling te voldoen, is een bufferzone van 70 m langs de Vredebaan nodig, waar geen woningen voorzien worden.
> (...)
> Een deel van het huidige bedrijventerrein van Agfa Gevaert zal ter hoogte van het plangebied op termijn vervangen worden door andere bedrijvigheid (4 ha). Het effect hiervan op de luchtkwaliteit kan momenteel niet ingeschat worden. Aangezien het gebied ingesloten is door woonzones dient echter voldaan te worden aan de vooropgestelde luchtkwaliteitsdoelstellingen.
> (...)
> Vredebaan
> Versterking stedelijke woonconcentratie en –differentiatie
> De aanpassing van de verhouding bedrijvigheid – wonen en de bestemmingswijziging van industriegebied naar gemengd stedelijk project zal een significant positief effect hebben op de woonkwaliteit in het deelgebied en het omliggende stedelijk (woon)weefsel. Afhankelijk van het aandeel bedrijvigheid ten opzichte van de woonfunctie zal het positief effect op de woonkwaliteit (binnen en buiten het deelgebied) variëren.
> (...)
> II.1.21 Planelement voor gemengde stedelijke activiteiten Vredebaan (3)
> Het basisvoorstel voor dit planelement omvat een reductie van de bedrijvigheid in het gebied tot 4 ha ten voordele van wonen en andere stedelijke functies. Hierdoor zal de woonkwaliteit in het gebied zelf toenemen. Maar ook in het omliggende woongebied kan een verbetering van de woonkwaliteit verwacht worden, gezien het GRUP enkel een ontsluiting naar de R11 toelaat voor de bedrijvigheid. Het aandeel aan bedrijfsgerelateerd verkeer zal daarenboven waarschijnlijk verlagen ten voordele van verkeer gekoppeld aan de woonfunctie en aan het wonen aanverwante activiteiten. Hierdoor kan een verhoging van de verkeersveiligheid in de omgevende woonstraten worden verwacht. Het voorzien van voldoende parkeerplaatsen vormt evenwel een aandachtspunt.
> (...)
> Vervanging van de bestaande gebouwen door nieuwe gebouwen met architecturale uitstraling kan een opwaardering betekenen ten opzichte van de bestaande toestand en is dan ook wenselijk, evenals een nieuwe visuele relatie tussen het fort en de R11.
> Qua type bedrijvigheid zijn – gezien de aanwezigheid van woningen en het fort in de onmiddellijke omgeving –alleen activiteiten gewenst die geen overmatige luchtverontreiniging, geluids- of lichthinder veroorzaken.
> Een alternatief voorstel voor dit planelement omvat de volledige omvorming tot bedrijvigheid.

Versterking van bedrijvigheid op deze locatie is – rekening houdende met de huidige ruimtelijke structuur (dens woongebied met nabijheid van fort met parkfunctie) – weinig wenselijk.

Hierbij treedt er een verlies van de woonfunctie op ten opzichte van de huidige toestand.

Gezien de lagere kwaliteit van deze woonfunctie door de actuele nabijheid van bedrijvigheid, is dit verlies slechts matig tot significant negatief. Omdat er geen bijkomende parkeerdruk ten opzichte van de huidige situatie te verwachten is en het deelgebied voor bedrijfsgerelateerd verkeer enkel toegankelijk zal zijn vanaf de R11, zal de verkeersleefbaarheid en verkeersveiligheid in beperkte mate verhogen in de omliggende woongebieden. Om de bijkomende belasting van de reeds nu sterk belaste R11 te beperken zijn geen sterk verkeersgenererende activiteiten wenselijk. Deze randvoorwaarde komt ook voort uit de nabijgelegen bewoning waardoor een toename van de verkeersemissies niet wenselijk is.

De hinder voor de omliggende woonwijken ten gevolge van de bedrijvigheid zal afhangen van het type bedrijvigheid. Gezien de onmiddellijke nabijheid van bewoning met een hoge dichtheid en van het fort (vleermuizen), zijn enkel weinig hinderlijke bedrijven enigszins verantwoord.

Een afdoende buffering (visueel, auditief) naar de bewoning en het fort is noodzakelijk".

3.4. Op 5 september 2008 stelt de Vlaamse regering het ontwerp ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen" voorlopig vast. Het ontwerp omvat het deelproject 3 - gebied voor stedelijke activiteiten Vredebaan (deelplan 10).

3.5. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, dat wordt georganiseerd van 6 oktober 2008 tot en met 4 december 2008, dient de zaakvoerder van de eerste verzoekende partij een bezwaarschrift in, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

"a. Mijn bedrijf (Cryns Carrosserie Center) is gelegen in het plangebied en volgens het gewestplan vooraan in woongebied en achteraan in industriegebied. De zone-eigen ligging biedt mijn bedrijf op dit moment heel wat voordelen. Het gebied voor stedelijke activiteiten is in dat opzicht een te onduidelijke bestemming. Er worden bedrijven toegelaten maar er is ook melding van een bedrijvenzone voor lokale bedrijven die nog moet ingericht worden. Lig ik daar dan in of niet? Dit is onduidelijk. De realisatietermijn van een dergelijke zone is ook onduidelijk. Door wie en wanneer wordt het gerealiseerd, gaat de bufferzone door mijn bedrijf lopen? Dit moet verduidelijkt worden.

b. Het is niet duidelijk of mijn bedrijf in de zone voor stedelijke activiteiten kan worden toegelaten. Bedrijven worden toegelaten voor zover ze wat schaal en ruimtelijke impact betreft verenigbaar zijn met de omgeving. Naar analogie van het gewestplan is een bedrijf maar in woongebied toegelaten als het te verenigen valt met de omgevende activiteiten. Destijds ben ik verhuisd omdat dat niet het geval was. Daardoor zal ik in een rechtsonzekere positie terechtkomen.

c. Er moet verduidelijkt worden onder welke gebiedscategorie de bestemming stedelijke activiteiten valt (zie uitvoeringsbesluit 11 april 2008). Zal dit wonen zijn of bedrijvigheid. Duidelijkheid is aangewezen.

d. Is de gewenste ontsluiting van het bedrijventerrein via de R11 ook van toepassing op mijn bedrijf? Kan mijn bijkomende toegang langs de Fort V laan behouden blijven? Is dit een gemeenteweg waar ook ik kan op aansluiten? De bestemmingsvoorschriften zijn te vaag en er wordt te veel interpretatie toegelaten bij de vergunningsbeoordeling.

e. Wat wordt bedoeld met activiteiten zonder loketfunctie? Wordt de receptie van mijn bedrijf beschouwd als een loketfunctie?

f. Er wordt maximum 10% van de gelijkvloerse oppervlakte toegelaten voor toonzaal. Momenteel zit ik hier al boven. Het voorschrift is dan ook niet toegespitst op de reële toestand en is puur hypothetisch. De voorschriften moeten in dat opzicht afgestemd worden op de reële toestand.

g. Bij ontwikkelingsprojecten in het gebied moet een inrichtingsstudie worden opgemaakt. Dit is in strijd met het decreet ruimtelijke ordening want elk verordenend toetskader dient opgelegd te worden in het R.U.P. zelf, niet achteraf bij de vergunningverlening. De vermelding dat het maar een informatief document is, is niet voldoende omdat het doorslaggevend kan zijn bij de beoordeling van een vergunning.

h. Er worden overgangsmaatregelen voorzien voor Agfa Gevaert, niet voor mijn bedrijf. Dit is echter nodig om duidelijkheid te scheppen.

i. Het is niet wenselijk het plangebied om te vormen omdat er zuinig moet omgesprongen worden met de beschikbare industriegronden. Dit is ook zo opgenomen in het afbakeningsproces van Antwerpen dd. 2005. Een volledige ontwikkeling van het gebied door bedrijven (als alternatief voor een gemengde woonontwikkeling) is in het plan-M.E.R. onvoldoende onderzocht. Ook het milieueffect van het schrappen van bestaande industriegebied en het realiseren van nieuw industriegebied in de rand is niet onderzocht. Om die reden is het plan-M.E.R. onvoldoende en kan de overheid bijgevolg geen gefundeerde beslissing nemen over het R.U.P".

3.6. Bij ministerieel besluit van 28 januari 2009 wordt de termijn waarover de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de VLACORO) beschikt om advies uit te brengen over het ontwerp GRUP met 30 dagen verlengd.

3.7. Op 8 april 2009 brengt de VLACORO advies uit. Met betrekking tot het hiervoor (nr. 3.5) geciteerde bezwaar wordt in het advies het volgende gesteld:

"15a. De opzet van dit deelRUP is de reorganisatie van Agfa Gevaert die een duidelijke visie noodzaakt voor het gebied. Er is een overgangsmaatregel voor dit bedrijf voorzien tot aan de realisatie van een substantieel deel van dit gebied. Er wordt van uitgegaan dat de ontwikkeling van het bedrijventerrein zal gebeuren samen met de afbraak/reorganisatie van Agfa Gevaert. Het bedrijf Cryns situeert zich aan de rand van het gebied langs de R11 en is toegelaten in het voorschrift voor stedelijke activiteiten, onder de aan het wonen verwante activiteiten worden ook bedrijven gerekend. Bestaande bedrijven moeten niet geherlokaliseerd worden naar het lokale bedrijventerrein. Het bedrijf en ook andere bedrijven langs de R11 kunnen daardoor behouden blijven, de voorschriften voor het lokale bedrijventerrein zijn niet van toepassing op deze bedrijven. De aandachtspunten voor werken en handelingen zijn echter niet duidelijk gespecifieerd voor het wonen en de aan het wonen verwante activiteiten, alleen maar voor het bedrijventerrein. Hoogstwaarschijnlijk treedt

daardoor verwarring op. Vlacoro vraagt in dat opzicht de voorschriften te verduidelijken en aan te vullen.

15b. Vlacoro verwijst hiervoor naar haar advies onder kader 15 in punt 15a

15c. Vlacoro vraagt aan de ontwerper om na te gaan of het uitvoeringsbesluit van toepassing is op dit R.U.P.

15d. Vlacoro verwijst hiervoor naar haar advies onder kader 14 in punt 14g

15e. Vlacoro verwijst hiervoor naar haar advies onder kader 15 in punt 15a

15f. Vlacoro verwijst hiervoor naar haar advies onder kader 15 in punt 15a

15g. Vlacoro stelt dat dit een typevoorschrift (is) zoals goedgekeurd door de Vlaamse regering. De inrichtingsstudie geeft de vergunningverlener informatie om de goede ruimtelijke ordening te kunnen beoordelen. De inrichtingsstudie kan op zich niet worden gebruikt om een vergunning te weigeren. Vlacoro kan het bezwaar niet bijtreden.

15h. Vlacoro verwijst hiervoor naar haar advies onder kader 15 in punt 15a

15i. Vlacoro verwijst naar de milderende maatregelen van het plan-M.E.R.

Er werd gesteld dat een bijkomende belasting van de R11 problematisch zou zijn en dat sterk verkeersgenererende functies in deze omgeving niet aangewezen zijn. Een volledige invulling van dit gebied voor bedrijfsactiviteiten zal de verkeerstoename alleen maar in de hand werken. Gelet op de hoge taakstelling bedrijvigheid is geopteerd om de beperkte invulling van het terrein mogelijk te maken en de bestaande bedrijven als toelaatbare functie te behouden. Voor het plan-M.E.R. liep de publieke consultatie van 15 februari 2008 tot en met 6 maart 2008. De scopingnota was gedurende de publieke consultatie te raadplegen op de website van de Dienst M.E.R. en het departement RWO. Parallel aan de publieke consultatie werden de adviezen bij de administraties en openbare besturen gevraagd. De ontvangen inspraakreacties en adviezen werden behandeld op de vergadering van 10 maart 2008 i.f.v. het opstellen van de richtlijnen. Deze richtlijnen werden opgesteld door de Dienst M.E.R. en hadden betrekking op de inhoudsafbakening van het M.E.R. Relevante ontvangen inspraakreacties en adviezen werden hierin meegenomen. Uit het richtlijnenverslag van de Dienst ME.R. blijkt dat er geen opmerkingen waren over de onderzoeksopzet voor de Vredebaan, Vlacoro gaat er daarom van uit dat alle ontwikkelingsopties voldoende zijn onderzocht. Vlacoro kan de bezwaren daarom niet bijtreden".

3.8. Op 28 mei 2009 brengt de Raad van State, afdeling wetgeving, advies uit over het ontwerp van besluit.

3.9. Bij besluit van de Vlaamse regering van 19 juni 2009 wordt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen" definitief vastgesteld.

Dit is het bestreden besluit.

De stedenbouwkundige voorschriften voor het deelproject 3 - gebied voor stedelijke activiteiten Vredebaan luiden als volgt:

"Artikel 3.1. Gebied voor stedelijke activiteiten

3.1.1. Het gebied is bestemd voor lokale bedrijfsactiviteiten, wonen en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen. Onder aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen worden verstaan: handel, horeca, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten,

socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen. Onder lokale bedrijfsactiviteiten wordt verstaan: productie van goederen, verwerking en bewerking van goederen, onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten.

De volgende activiteiten zijn in het gehele plangebied niet toegelaten:

1. afvalverwerkingsbedrijven

2. logistiek (op- en overslag, voorraadbeheer, fysieke distributie en groupage), groothandel en bedrijven met een hoog mobiliteitsprofiel en/of een grote parkeerbehoefte.

3.1.2.a De lokale bedrijfsactiviteiten worden gebundeld in één bedrijvenzone. Deze bedrijvenzone, inclusief de buffer zoals voorzien in artikel 3.1.2.f, neemt minimum 25 % en maximum 30 % in van de totale oppervlakte van het gebied voor stedelijke activiteiten. De ontsluiting van de bedrijvenzone moet gebeuren via een toegangsweg die rechtstreeks aansluit op de R11. Een secundaire ontsluiting van het bedrijventerrein via de Fort V-straat, de Minervastraat en/of de Jacob De Roorestraat is niet toegelaten, uitgezonderd fietsverkeer en hulpdiensten.

In de bedrijvenzone zijn niet toegelaten:

1. kleinhandel

2. autonome kantoren

3.1.2.b Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming zijn toegelaten voor zover ze rekening houden met zuinig ruimtegebruik. Daarbij wordt minstens aandacht besteed aan:

1. het optimaal gebruiken van de percelen, echter rekening houdend met de verplichtingen inzake veiligheid;

2. de mogelijkheid om bepaalde diensten onder te brengen in gemeenschappelijke gebouwen op het bedrijventerrein;

3. het groeperen en organiseren op het bedrijventerrein van parkeermogelijkheden voor de gebruikers en bezoekers

3.1.2.c Gemeenschappelijke en complementaire voorzieningen, inherent aan het functioneren van het lokale bedrijventerrein, zijn toegelaten.

(...)

3.1.2.f Tussen de bedrijvenzone en de aangrenzende functies wordt een bufferstrook van minstens 20 meter breedte voorzien. De buffer moet voldoen aan de voorwaarden van visuele afscherming, geluidsafscherming, landschappelijke inpassing en afstand

(...)

3.1.2.g Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming zijn toegelaten voor zover ze wat schaal en ruimtelijke impact betreft verenigbaar zijn met de omgeving. Daarbij wordt tenminste aandacht besteed aan:

1. de relatie met de in de omgeving aanwezige functies;

2. de invloed op de omgeving wat betreft het aantal te verwachten gebruikers, bewoners of bezoekers;

3. de invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid;

4. de relatie met de in de omgeving van het woongebied vastgelegde bestemmingen.

3.1.3. Bij vergunningsaanvragen voor een project dat een terreinoppervlakte beslaat vanaf 1 ha en/of 25 woongelegenheden en/of een project vanaf 1 ha voor de ontwikkeling van het bedrijventerrein, wordt een inrichtingsstudie gevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in het gebied, de bedrijfsactiviteiten en/of tot

de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag van stedenbouwkundige vergunning en wordt als zodanig meegestuurd aan de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van de aanvragen. Elke nieuwe vergunningsaanvraag kan een bestaande inrichtingsstudie of een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie bevatten.

(...)

3.1.6. Tot een vergunning verleend is voor de ontwikkeling van een substantieel deel van het plangebied, zijn de handelingen, voorzieningen en inrichtingen toegelaten die nodig of nuttig zijn voor de bedrijfsvoering van het bestaande regionaal bedrijf met uitsluiting van het oprichten van gebouwen en gelijkaardige constructies.

3.1.7. De ontsluiting van de bedrijvenzone moet verlopen via een toegangsweg die rechtstreeks aansluit op de R11. De ontsluiting is symbolisch weergegeven op het grafisch plan en geeft niet de exacte ligging van de weg aan. Een secundaire ontsluiting van het bedrijventerrein via de Fort V-straat, de Minervastraat en/of de Jacob De Roorestraat is niet toegelaten, uitgezonderd fietsverkeer en hulpdiensten".

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. De verwerende partij werpt het gemis aan het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoekende partijen op om het bestreden besluit in zijn totaliteit aan te vechten.

Er moet worden vastgesteld dat de exceptie zonder voorwerp is aangezien de verzoekende partijen zelf het beroep beperken tot deelplan 10 "gebied voor stedelijke activiteiten Vredebaan" en bijhorende stedenbouwkundige voorschriften.

Een partiële schorsing van de tenuitvoerlegging, beperkt tot het deelproject 3 "gebied voor stedelijke activiteiten Vredebaan" (plan 10) is mogelijk zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het plan.

V. Onderzoek van de vordering

5. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van het eerste onderdeel van het eerste middel

1. Standpunt van de partijen

5.1.1. In het verzoekschrift wordt als eerste onderdeel van het eerste middel het volgende aangevoerd:

> "Genomen uit de schending van art. 38, §1, 2/ van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening (DRO), alsmede het rechtszekerheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
> Toelichting bij het middel
> VI.1.1 Eerste onderdeel: rechtsonzekerheid door niet duiding van indeling plangebied
> Aangezien,
> 25. Art. 3.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP bepaalt dat het plangebied 10 wordt omgevormd naar een gebied voor stedelijke activiteit. Dit gebied is bestemd voor 'lokale bedrijfsactiviteiten, wonen en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen'. Onder het 'aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen' wordt verstaan: handel, horeca, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbaar groen en verharde ruimten, socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen. Onder 'lokale bedrijfsactiviteiten' wordt verstaan: productie van goederen, verwerking en bewerking van goederen, onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten.
> 26. Art. 3.1.2.a specificeert de verhouding van de bundeling van activiteiten. Het artikel stelt:
>
> > 'De lokale bedrijfsactiviteiten worden gebundeld in één bedrijvenzone. De bedrijvenzone, inclusief de buffer zoals voorzien in artikel 3.1.2.f, neemt minimum 25% en maximum 30% in van de totale oppervlakte van het gebied voor stedelijke activiteiten. ...'
>
> 27. Nergens uit de stedenbouwkundige voorschriften blijkt waar dit percentage bedrijvenzone zich mag ontwikkelen. In de toelichtingsnota wordt onder punt 7.16.5 m.b.t. art. 3.1.1 het volgende gesteld:
>
> > 'De exacte locatie voor het bedrijventerrein ligt niet vast en is afhankelijk van de globale ontwikkelingsopties voor het ganse gebied'
>
> 28. De toelichtingsnota verduidelijkt evenmin de verdeling zoals vermeld in het boven geciteerde art. 3.1.2.a. A fortiori, er wordt zelfs met geen woord gerept over de indeling van het plangebied.
> 29. Het GRUP laat de invulling van het plangebied dus (voorlopig), wat de specifieke bestemming van de eigendommen betreft, geheel open. De invulling zal immers afhankelijk zijn van 'de globale ontwikkelingsopties van het ganse gebied'. Het GRUP duidt nergens wat deze 'globale ontwikkelingsopties' dan wel mogen zijn, evenmin waar ze zouden kunnen worden teruggevonden.
> Terwijl,
> 30. Art. 38, §1, 2/ DRO (18 mei 1999) bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of beheer moet bevatten. Deze voorschriften hebben een verordenende kracht. Een GRUP dient zodoende op rechtszekere wijze de bestemming, de inrichting en/of het beheer van de verschillende gebiedsdelen vast te stellen. Het is niet zo dat aan een overheid geen enkele appreciatieruimte meer mag gegeven worden. Stedenbouwkundige voorschriften mogen echter niet zodanig worden opgevat dat de definitieve

bestemming, invulling en/of beheer van een bepaald gebiedsdeel die, in toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, op dat planniveau dient te worden vastgesteld, niet in het plan zelf, maar pas ingevolge een latere beslissing zal worden vastgesteld. Evenmin mag het subsidiariteitsbeginsel ingeroepen worden om een miskenning van het rechtszekerheidsbeginsel te rechtvaardigen.

31. In haar arrest van 9 januari 2007 behandelde uw Raad een gelijkaardige zaak. Het aangevochten RUP bevatte eveneens voorschriften die willekeur van de overheid toeliet die de plannen ten uitvoer legt. Het RUP stelde immers dat 'de twee laagste percelen pas ingericht kunnen worden i.f.v. bedrijvigheid nadat alle overige percelen bebouwd of ingericht zijn en nadat aangetoond wordt dat de ontwikkeling ervan geen problemen genereert voor de waterhuishouding van de zone'. De 'twee laagste percelen' waren niet aangeduid in het RUP. De vergunningverlenende overheid had zodoende de taak te bepalen welke percelen het laagst gelegen zijn. Uw Raad oordeelde :

> 'Overwegende dat het grondbeginsel van de rechtszekerheid de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtszoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht;
> Overwegende dat uit het voorgaande lijkt te volgen dat stedenbouwkundige voorschriften, ter wille van de rechtszekerheid, op voldoende duidelijke wijze dienen te worden geformuleerd;'

En verder:

> 'dat de genoemde voorschriften de belanghebbenden door het gebrek aan precies voor onbepaalde tijd -met name tot aan de concrete invulling ervan door de vergunningverlenende overheid n.a.v. een concreet project- in het ongewisse laten over de concrete inrichting van de betrokken zone; dat die voorschriften op het eerste gezicht een onvoldoende rechtszekerheid verschaffen met betrekking tot de rechtstoestand van de gronden die binnen het beheersingsgebied van het bestreden ruimtelijke uitvoeringsplan zijn gelegen'

32. Uw Raad toetste in de eerder geciteerde arresten de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP aan het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en stelde dat een voorschrift:

a. In voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoording-en moet zijn opgesteld; en
b. dat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van het voorschrift moet kunnen voorzien.

33. De situatie vóór de goedkeuring van het GRUP was voor verzoekende partijen zeer duidelijk: het bedrijf bevond zich in industriegebied waar de overheid zelf nota bene het bedrijf mits subsidiëring naartoe had geloosd. Een zone-eigen ligging verzekert de toekomst van eerste verzoekende partij, en zodus ook de inkomsten van tweede verzoekende partij. Nu echter is eerste verzoekende partij gesitueerd in een gebied voor stedelijke activiteiten. Een woongebied waar ook enkele bedrijven zullen worden toegelaten indien ze verenigbaar zijn met de goede ruimtelijke ordening. Bovendien moeten de lokale bedrijfsactiviteiten volgens art. 3.1.2.a van de stedenbouwkundige voorschriften worden gebundeld in één bedrijvenzone, die maximum 30% van het gebied mag bestrijken.

34. De zeer duidelijke, zone-eigen situatie van eerste verzoekende partij staat stevig op de helling. Verzoekende partijen hebben absoluut geen idee wat de toekomst hen zal bieden. Immers het GRUP bakent niet af waar de bedrijvenzone van minimum 25% en maximum 30% zich zal bevinden. Statistisch gezien heeft het bedrijf meer kans om uit de zone liggen dan er in, maar het blijft gokken. Noch de stedenbouwkundige voorschriften, noch de toelichtingsnota bieden een antwoord. Het enige wat uit de toelichtingsnota blijkt is dat de exacte locatie 'afhankelijk is van de globale ontwikkelingsopties

voor het ganse gebied'... Wat dat ook mogen wezen ... Nergens is er een oplijsting van deze 'globale ontwikkelingsopties' terug te vinden in het GRUP, zelfs niet over de wijze, noch de waarborgen waarmee ze tot stand zullen worden gebracht. Het is absoluut onduidelijk wie deze globale ontwikkelingsopties zal afwegen en nadien een afbakening binnen het gebied zal voorstellen. Evenmin is het duidelijk wat de timing hieromtrent is.

35. Terecht adviseerde de gemeenteraad van de stad Mortsel, zoals reeds eerder geciteerd, dan ook negatief op het GRUP, net om deze redenen.

36. Verzoekende partijen zijn door dit GRUP een speelbal die geen idee heeft welke richting hij zal worden uitgetrapt door de zovele vraagtekens. Verzoekende partijen bevinden zich in een absoluut rechtsonzekere situatie: de vele vraagtekens uit het GRUP maken dat zij absoluut niet kunnen inschatten wat het GRUP voor hen als gevolg zal hebben. Zal het bedrijf zone-eigen blijven? Komt het in woongebied te liggen? Komt het woongebied tot aan het betreffende perceel te liggen? Komt de buffer naast het perceel te liggen, of net erin, dan wel gedeeltelijk erin? Komt de bedrijvenzone mede rond het bedrijf te liggen, of aan de andere zijde ver weg van het bedrijf? Kan de toegang van het bedrijf langs de Fort-V-straat behouden blijven, nu in het RUP vermeld wordt dat de bedrijvenzone enkel mag ontsluiten via de Vredebaan? ...?

37. Nochtans is rechtszekerheid voor verzoekende partij cruciaal. Immers ontwikkeling van woonzone rondom de site van het bedrijf, zal voor milieutechnische problemen zorgen nu de bedrijvigheid op voldoende afstand van woongebied gelegen moet zijn. Net om die reden is verzoekende partij jaren geleden naar deze locatie verhuisd, mét steun van de Vlaamse Regering, nu de ligging in woongebied niet verenigbaar bleek met de bedrijfactiviteiten. Verdere duiding hieromtrent is weergegeven bij de bespreking over het moeilijk te herstellen en ernstig nadeel.

38. Verzoekende partijen zijn aan de hand van het GRUP in alle redelijkheid niet in staat om in redelijke mate de gevolgen van het voorschrift zoals bepaald in art. 3.1.2.a te voorzien. Het voorschrift is niet voldoende precies. Verzoekende partijen blijven voor onbepaalde tijd in het ongewisse over de concrete invulling van de zone en daaruit volgend de rechtstoestand van het bedrijf en de resp. activiteiten.

39. Het GRUP is in strijd met art. 38, §1, 2**/** DRO, alsmede het rechtszekerheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur".

5.1.2. In haar nota beantwoordt de verwerende partij het middelonderdeel als volgt:

"De planzone van deelplan 10 'gebied voor stedelijke activiteiten Vredebaan' is gelegen in het zuiden van het grootstedelijk gebied en betreft het industriegebied met gebouwen van AGFA GEVAERT waarvan de randen zijn opgenomen als woongebied. Het gebouw wordt begrensd door de R11 (Vredebaan), de Fort V-straat, de Jacob de Roorestraat en de Minervastraat en is op 800m van het handelscentrum van Mortsel gelegen.

Het deelgebied is volledig ontwikkeld met grootschalige bedrijfsgebouwen en ligt midden in een sterk bebouwd stedelijk woonweefsel. Het industriegebied is volledig ingenomen door grootschalige bedrijfsgebouwen. Aan de rand van het gebied ter hoogte van de Vredebaan zijn woningen gelegen vermengd met kleinschalige bedrijven. In de zuidwestelijke tip werd een verkaveling gerealiseerd met een 50-tal woningen. Er is geen buffering tussen de woningen en de gebouwen van AGFA GEVAERT. In de Jacob de Roorestraat zijn een aantal grootschalige bedrijfsgebouwen tot tussen de woningen gebouwd. Het

bouwblok is langs alle kanten ontsluitbaar via uitgeruste wegen. De ontsluiting van het bedrijf gebeurt langs de Fort V-straat waardoor vrachtverkeer wordt gemengd met bestemmingsverkeer van de omliggende woonzones. Het hele bouwblok wordt gekenmerkt door een hoge bebouwingsdichtheid. Het deelgebied is bestemd als woongebied en industriegebied en ligt binnen het BPA Fort V (KB 26/04/1983).

Bij de opmaak van het GRUP 'Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen' werd vooropgesteld dat, omwille van de grote taakstelling voor bedrijventerreinen, de bestaande KMO - en industrieterreinen in het grootstedelijk gebied Antwerpen worden behouden. Op die manier kan een belangrijk deel van de grootstedelijke tewerkstelling gevrijwaard worden en creëert men geen extra behoefte aan grote industrieterreinen.

Dit behoud kan evenwel niet in alle omstandigheden worden toegepast.

'In sommige gevallen is het echter niet evident om de volledige bestaande bedrijfsbestemmingen te behouden. Dit is voornamelijk het geval voor kleinere, ingesloten bedrijvenzones met een grootschalige bebouwing en een zeer beperkte buffering ten aanzien van de bestaande woonwijken. In die gevallen is herbestemming naar een gemengd gebied met een aantal verweefbare activiteiten een ruimtelijk aanvaardbare oplossing en kan door de woonkwaliteit gegarandeerd worden.

Binnen de afbakening worden twee zones geselecteerd met dergelijke problematiek :

* de industriezone van AGFA GEVAERT in Edegem en Mortsel : de bestaande industriezone langs de Vredebaan (R11) zal worden herbestemd tot gebied voor gemengde stedelijke activiteiten (planelement 3A). De volledige herbestemming tot bedrijvigheid wordt evenwel ook als alternatief beoordeeld.
* Post X station Berchem : de zone voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen worden herbestemd naar gebied voor gemengd stedelijke activiteiten (plan 3B)'. (...).

De vordering tot schorsing en tot nietigverklaring is gericht tegen het deelplan 10 'gebied voor stedelijke activiteiten Vredebaan'.

Het plangebied heeft een totale oppervlakte van 16, 8ha waarvan ongeveer 12,5ha wordt ingenomen door het bedrijf AGFA GEVAERT. De bedrijfsgebouwen van AGFA GEVAERT zullen naar alle waarschijnlijkheid op middellange termijn vrijkomen vanwege de reorganisatieplannen van AGFA GEVAERT. Rekening houdend met de goede ontsluiting van het gebied en het tekort aan bedrijventerreinen in het Antwerpse is het aangewezen om na stopzetting van de activiteiten van AGFA GEVAERT toch nog mogelijkheden te voorzien voor lokale bedrijvigheid. Aangezien het gebied grotendeels is ingesloten door woonwijken is een grootschalige bedrijfsactiviteit niet meer wenselijk. Er wordt daarom geopteerd om het gebied een gemengde functie te geven (gebied voor gemengd stedelijke activiteiten) waarin zowel wonen, bedrijvigheid en andere stedelijke functies mogelijk zijn. Hiertoe worden de bestemmingen als woongebied en industriegebied opgeheven. Verder wordt langsheen de noordelijke grens van het planelement een zone voorzien voor een enkelvoudige leiding. Er wordt een oppervlakte van 4ha bedrijvigheid vooropgesteld.

De bedrijfsgebouwen van AGFA GEVAERT zullen naar alle waarschijnlijkheid op middellange termijn vrijkomen vanwege de reorganisatieplannen van AGFA GEVAERT. Rekening houdend met de goede ontsluiting van het gebied en het tekort aan bedrijventerreinen in het Antwerpse is het aangewezen om na stopzetting van de activiteiten van AGFA GEVAERT toch mogelijkheden te voorzien voor lokale bedrijvigheid. Aangezien het gebied grotendeels is ingesloten door woonwijken is een grootschalige bedrijfsactiviteit niet meer wenselijk. Er wordt daarom geopteerd om het gebied

een gemengde functie te geven waarin zowel wonen, bedrijvigheid en andere stedelijke functies mogelijk zijn. (...).

De opzet van dit deelplan is dan ook de reorganisatie van AGFA GEVAERT. In de stedenbouwkundige voorschriften is een overgangsmaatregel voor dit bedrijf voorzien tot aan de realisatie van een substantieel deel van dit gebied.

'3.1.6. Tot een vergunning verleend is voor de ontwikkeling van een substantieel deel van het plangebied, zijn de handelingen, voorzieningen en inrichtingen toegelaten die nodig of nuttig zijn voor de bedrijfsvoering van het bestaande regionaal bedrijf met uitsluiting van het oprichten van gebouwen en gelijkaardige constructies'.

Gelet op de nog voorhanden zijnde bestaande gebouwen van het bedrijf AGFA GEVAERT is een aanduiding van de concrete ligging van de lokale bedrijvenzone van 4ha binnen het GRUP vanzelfsprekend niet mogelijk. Dit geldt des te meer daar het plangebied wordt bestemd tot een gebied voor stedelijke activiteiten, waarin zowel wonen, bedrijvigheid als andere stedelijke functies mogelijk zijn. De lokale bedrijvenzone ligt wel binnen het GRUP vastgelegd in het gebied voor stedelijke activiteiten. De ligging van de lokale bedrijvenzone, waarvan voorzien is dat deze minimum 25 % en maximum 30 % van het totale plangebied mag bevatten, is nog niet vastgelegd binnen het plangebied en zal afhangen van de verdere invulling.

In dat opzicht werd in de stedenbouwkundige voorschriften ingeschreven dat bij vergunningsaanvragen voor een project vanaf 1 ha voor de ontwikkeling van het bedrijventerrein een inrichtingstudie moet gevoegd worden. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied. De inrichtingsstudie dient aan te geven hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in het gebied, de bedrijfsactiviteiten en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied.

Krachtens artikel 38 § 1 2/ DRO bevatten ruimtelijke uitvoeringsplannen de bij elk gebiedsdeel horende stedenbouwkundige voorschriften inzake bestemming, de inrichting en/of het beheer. Het plan dient aldus op het betrokken planniveau op een rechtstreekse wijze de bestemming van de verschillende gebiedsdelen vast te stellen. Dit betekent evenwel niet dat de bestemmingsvoorschriften zo dienen te worden opgevat dat zij aan de overheid bij de realisatie van de onderscheiden bestemmingen geen appreciatieruimte meer kunnen laten. Zij mogen evenwel niet zodanig worden opgevat dat de definitieve bestemming van een bepaald gebiedsdeel, die, in toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, op dat planniveau dient te worden vastgesteld, niet in het plan zelf, maar pas ingevolge een latere beslissing zal worden vastgesteld.

Aan deze bepalingen is wel degelijk voldaan.

In artikel 3.1. van de stedenbouwkundige voorschriften wordt het gebied voor stedelijke activiteiten bestemd 'voor lokale bedrijfsactiviteiten, wonen en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen. Onder aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen worden verstaan : handel, horeca, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten, socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen. Onder lokale bedrijfsactiviteiten worden verstaan : productie van goederen, verwerking en bewerking van goederen, onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten. De juiste invulling en concrete realisatie van deze bestemming dient niet vervat te worden in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Een dergelijke gedetailleerde invulling van het plangebied dient te gebeuren op vergunningsniveau, rekening houdend met het zuinig ruimtegebruik, het optimaal gebruiken van de percelen,

rekening houdend met de verplichting inzake veiligheid, de mogelijkheid om bepaalde diensten onder te brengen in gemeenschappelijke gebouwen op het bedrijventerrein, het groeperen en organiseren op een bedrijventerrein van parkeermogelijkheden voor de gebruikers en bezoekers' (artikel 3.1.2.b van het deelplan 10).

Er wordt derhalve vanuit gegaan dat de ontwikkeling en inplanting van het lokaal bedrijventerrein slechts kan gebeuren samen met de afbraak/reorganisatie van AGFA GEVAERT.

Het bedrijf van verzoekende partijen situeert zich aan de rand van het gebied langs de R11 en is toegelaten in het voorschrift voor stedelijke activiteiten, onder de 'aan het wonen verwante activiteiten'. Zoals hoger aangehaald voorziet artikel 3.1.1. immers eveneens de aanwezigheid van bedrijven onder het 'aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen'.

In deze is het dan ook niet relevant voor verzoekende partijen om te weten of hun bedrijvigheid nu wel in of buiten het lokale bedrijventerrein zal gesitueerd worden. De omschrijving van de toegelaten activiteiten houdt in dat bestaande bedrijven niet moeten geherlokaliseerd worden naar het lokale bedrijventerrein. Het bedrijf van verzoekende partijen kan dan ook behouden blijven.

Aangezien het bedrijf van verzoekende partijen ook valt onder de 'aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen', dient niet voldaan te worden aan de verplichtingen gesteld aan de lokale bedrijfsactiviteiten die gebundeld worden in één bedrijvenzone.

Er is dan ook geen sprake van enige rechtsonzekerheid".

2. Beoordeling

5.2.1. De beleidskeuzen die in een uitvoeringsplan worden gemaakt moeten uit zichzelf voldoende duidelijk zijn opdat de rechtsonderhorigen kunnen opmaken welke gevolgen er uit voortvloeien voor wat betreft het gebruik dat zij van hun gronden kunnen maken.

De bestreden stedenbouwkundige voorschriften definiëren "lokale bedrijfsactiviteit" als "productie van goederen, verwerking en bewerking van goederen, onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten". Voorshands moet uit de voorschriften worden afgeleid dat elke bedrijvigheid die valt binnen de voornoemde definitie van "lokale bedrijfsactiviteit" dient gebundeld te worden in de bedrijvenzone. De bewering van de verwerende partij als zouden bestaande bedrijven "niet moeten geherlokaliseerd worden naar het lokale bedrijverterrein" vindt op het eerste gezicht geen steun in de stedenbouwkundige voorschriften.

De verwerende partij spreekt niet tegen dat er andere regels zullen gelden naar gelang een bedrijf in of buiten het lokale bedrijventerrein wordt gesitueerd. Om te kunnen opmaken welke gevolgen er uit de voorschriften voortvloeien is het op het eerste gezicht - anders dan de verwerende partij voorhoudt - voor de verzoekende partijen wel degelijk relevant of de bedrijvigheid van de eerste verzoekende partij in of buiten het lokale bedrijventerrein wordt gesitueerd.

5.2.2. Het middelonderdeel is ernstig.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

1. Standpunt van de partijen

5.3.1. In het verzoekschrift stellen de verzoekende partijen dat het aanvechten van het GRUP nodig is om ook latere eventuele stedenbouwkundige vergunningen aan te vechten.

Volgens de verzoekende partijen wordt een grote onzekerheid gecreëerd voor onbepaalde duur. De verdere groei en uitbouw van het bedrijf wordt versmacht en komt volgens de verzoekende partijen in het gedrang.

Tevens wordt voorgehouden dat de naleving van de voorwaarden van de milieuvergunning in het gedrang komen indien het woongebied zal palen aan het door de eerste verzoekende partij geëxploiteerde bedrijf. Hiervoor wordt verwezen naar het "Zaventem-effect".

Tenslotte wordt verwezen naar de onzekerheid omtrent de ontsluiting van de bedrijvenzone.

5.3.2. In haar nota stelt de verwerende partij dat het door de eerste verzoekende partij geëxploiteerde bedrijf onder de gelding van het bestreden GRUP behouden kan blijven als "aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen", los van de lokale bedrijvenzone en dat dit geen wijziging zal inhouden aangezien het bedrijf "aan de rand van het plangebied ingeplant (is) en reeds omgeven (wordt) door bestaande woningen".

2. Beoordeling

5.4.1. De argumentatie van de verwerende partij kan niet worden aangenomen al was het maar omdat het voor een gebouw van een hinderlijk bedrijf een belangrijk verschil uitmaakt of het planologisch gesitueerd is in een industriegebied van het gewestplan, dan wel of het behouden kan blijven als "aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen".

5.4.2. In het verzoekschrift worden voldoende concrete gegevens aangevoerd die aantonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het deelproject "gebied voor stedelijke activiteiten Vredebaan" van het bestreden GRUP in hoofde van de verzoekende partijen een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan

berokkenen zoals dit is bedoeld door artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juni 2009 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen" wat het deelproject 3 "gebied voor stedelijke activiteiten Vredebaan" (plan 10) betreft.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien maart 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Astrid Truyens. **R. STEVENS.**