

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.133 van 6 januari 2012
in de zaak A. 193.886/X-14.377.**

In zake : Michiel DE WEVER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter Jongbloet
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Jan Jacobsplein 5
 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

Tussenkommende partijen :

1. de n.v. ELYONICA 1
2. de n.v. ELYONICA 2
3. de n.v. ELYONICA 3
4. de n.v. ELYONICA 4
5. de n.v. BEHEER VAN TURNHOUT
6. de n.v. PLANTIMEX
7. de b.v.b.a. FLORIS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Flamey
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekster tot tussenkomst :

de n.v. EXTENSA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Empereur
kantoor houdend te 2600 BERCHEM
Uitbreidingstraat 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 september 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 19 juni 2009 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 201.966 van 17 maart 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd voor wat betreft het deelproject 5B gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek en is de vordering voor het overige verworpen.

De verwerende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 13 juli 2010 en 13 september 2010. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 september 2011.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Jongbloet, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Sofie Van Noten, die loco advocaat Peter Flamey verschijnt voor de n.v. ELYONICA 1, de n.v. ELYONICA 2, de n.v. ELYONICA 3, de n.v. ELYONICA 4, de n.v. BEHEER VAN TURNHOUT, de n.v. PLANTIMEX en de b.v.b.a. FLORIS, en advocaat Els Empereur, die verschijnt voor de n.v. EXTENSA, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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. Tussenkomsten

3. De n.v. EXTENSA steunt haar belang om tussen te komen op het feit dat ze een verkavelingsaanvraag heeft ingediend voor haar eigendom die is gelegen binnen het gebied van het deelproject 1J “woongebied Groeningen” van het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP).

Hierna zal blijken dat het beroep slechts ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op het deelproject 5B gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek.

In die omstandigheden kunnen de belangen van de n.v. EXTENSA niet beïnvloed worden door de oplossing die aan het ingestelde beroep wordt gegeven.

Het verzoek tot tussenkomst van de n.v. EXTENSA wordt afgewezen.

Met de “tussenkommende partijen” worden hierna de eerste zeven tussenkommende partijen bedoeld.

IV. Feiten

4. Wat betreft de feiten wordt verwezen naar de uiteenzetting ervan in het arrest nr. 201.966 van 17 maart 2010.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

5.1. In zijn verzoekschrift omschrijft de verzoeker zijn belang als volgt:

“Beroeper woont aan de Keizershoek 279 te 2550 Kontich.

Het gedeelte van de Keizershoek waar beroeper woont is gelegen bezuiden de N 171. Beide zijden van de Keizershoek aldaar zijn gelegen in landbouwgebied, dus ook beroepers woning.

Vanop zijn eigendom kijkt beroeper momenteel uit over de akkers die gelegen zijn ten noordoosten, aan de andere zijde van de Keizershoek. Gelet op het volstrekt agrarische karakter van de buurt is de Keizershoek ter plaatse zeer luw.

Het ontwerp-Rup dat aanleiding heeft gegeven tot het bestreden besluit voorzag in een enorme uitbreiding in zuidelijke richting van het bestaande kmo-gebied Satenrozen, waardoor ook beroepers eigendom in dit nieuw regionale bedrijventerrein zou komen te liggen zijn.

De Vlacoro adviseerde deze uitbreiding negatief en stelde dat het regionale bedrijventerrein diende te worden voorzien binnen de contouren van het huidige kmo-(en gedeeltelijk industrie) gebied.

Ingevolge het negatieve advies van de VLACORO, werd de voorziene uitbreiding ingekrimpt, waardoor beroepers woning buiten het aanvankelijk geplande regionale bedrijventerrein (en overigens ook buiten het

grootstedelijk gebied Antwerpen) kwam te liggen. De geplande uitbreiding werd in het bestreden besluit echter gehandhaafd voor het gedeelte gelegen tussen de N 171 en het traject van de Keizershoek waar beroeper woont.

Hierdoor wordt zijn onmiddellijke omgeving tot regionaal bedrijventerrein herbestemd.

Gelet op de overlast die deze herbestemming kan meebrengen, heeft beroeper aldus, hoewel niet opgenomen binnen de perimeter van het grootstedelijk gebied Antwerpen, toch een evident belang om het bestreden besluit aan te vechten”.

5.2. In haar memorie van antwoord wijst de verwerende partij er op dat de verzoeker in zijn verzoekschrift stelt dat het grootste gedeelte van de gemeente Kontich ten onrechte is ondergebracht in het grootstedelijk gebied Antwerpen en dat in het verzoekschrift specifiek wordt verwezen naar de aansnijding van woonuitbreidingsgebied gelegen tussen de E19 en de N171 met de ontsluiting via de Koningin Fabiolalaan en de Pierstraat. Dat woonuitbreidingsgebied ligt, aldus de verwerende partij, vervat in “het deelplan 13 ‘woongebied Groeningen’”. Volgens de verwerende partij beschikt de verzoeker dan ook niet over het rechtens vereiste belang om het bestreden besluit in zijn totaliteit aan te vechten en evenmin om alle aangesneden woonuitbreidingsgebieden in de gemeente Kontich aan te vechten. Het belang van de verzoeker moet, aldus de verwerende partij, worden beperkt tot “het deelplan 13 ‘gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek’”. De verwerende partij merkt hiertoe nog op dat de verzoeker inzake het aangevoerde moeilijk te herstellen ernstig nadeel ook enkel verwijst naar het “het deelplan 13 ‘gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek’” en dat het schorsingsarrest nr. 201.966 van 17 maart 2010 beperkt is tot dat “deelplan”.

5.3. In zijn memorie van wederantwoord voert de verzoeker aan dat uit het bestreden besluit duidelijk blijkt dat zijn woning is gelegen in de onmiddellijke omgeving van de perimeter van het grootstedelijk gebied Antwerpen en dat dit tot gevolg heeft dat dit grootstedelijk gebied, met de eraan verbonden taakstellingen, komt te liggen in de onmiddellijke omgeving van zijn woning. Hij stelt dat hij dan ook belang heeft bij het aanvechten van het bestreden besluit in zijn geheel alsook in al zijn onderdelen en dat hij in ieder

geval belang heeft bij het aanvechten van de afbakeningslijn en het “deelgebied 5” van het GRUP.

5.4.1. Volgens de tussenkommende partijen kan, zoals ook reeds werd aangenomen in het arrest nr. 201.966 van 17 maart 2010, het beroep slechts ontvankelijk zijn in zoverre het gericht is tegen het deelproject 5B “gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek”.

5.4.2. In hun memorie voeren de tussenkommende partijen aan dat de verzoeker geen belang heeft bij de vernietiging van het deelproject 5B “gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek” aangezien dit deelproject voor hem geen nadeel inhoudt en een vernietiging ervan voor hem geen voordeel zou opleveren.

De tussenkommende partijen lichten toe dat de verzoeker zijn belang verliest omdat hij wat de grond van de zaak betreft uitgaat van volledig verkeerde premissen. Dit is met name het geval in het tweede onderdeel van het derde middel. In tegenstelling tot wat de verzoeker misschien begrepen had, bevindt hij zich niet in de duidelijke en objectieve omstandigheden naar aanleiding waarvan de verwerende partij een overgangszone heeft voorgeschreven:

- De verzoeker woont niet binnen de grenzen van het plangebied;
- De verzoeker woont niet “langs” de Keizershoek in de zin van artikel 5B.1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden uitvoeringsplan;
- De verzoeker woont niet onmiddellijk langs de Keizershoek maar diep in een perceel langs de Keizershoek;
- Bovendien woont de verzoeker zonevreemd, want in agrarisch gebied, wat ten overvloede verklaart waarom zijn woning door de verwerende partij niet beschouwd is als een bestaande woning in de zin van artikel 5B.1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden uitvoeringsplan.

De in het over het bestreden uitvoeringsplan opgemaakte milieueffectrapport (hierna: het plan-MER) opgenomen milderende maatregelen inzake de discipline lucht zijn hypothetische bedenkingen die in het onderhavige geval helemaal niet van toepassing zijn op de uitbreiding van het bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek.

Heel het gebied dat door het bestreden uitvoeringsplan wordt omgezet van agrarisch gebied naar bedrijventerrein is eigendom van en wordt geëxploiteerd door de tussenkomende partijen, die op deze percelen instaan voor het uitbaten van landbouw- of tuinbouwbedrijven, hetgeen uitdrukkelijk is toegelaten door de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden uitvoeringsplan. Het luw karakter van de Keizershoek waarop de verzoeker zich beroept is dus volledig te wijten aan de hoedanigheid van de tussenkomende partijen. Indien de verzoeker al een nadeel zou ondervinden, dan is dit een louter hypothetisch en toekomstig nadeel dat zou voortvloeien uit bijvoorbeeld een (thans niet aan de orde zijnde) hypothetische vestiging van een nieuw bedrijf. Het voornoemde nadeel zou dan niet voortvloeien uit de definitieve vaststelling van het bestreden uitvoeringsplan, maar uit het gedrag van de bestuurlijke overheid die voor dit bedrijf al dan niet de nodige vergunningen aflevert.

5.5.1. Het bestreden GRUP omvat, naast de vastlegging van de grenslijn, verschillende verordenende grafische plannen met verschillende deelprojecten, waaronder het “deelproject 5B gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek”, dat op het verordenend grafisch plan 13 voorkomt.

In zijn verzoekschrift put de verzoeker zijn belang bij de gevraagde vernietiging uit de herbestemming van zijn onmiddellijke omgeving tot “gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek” en meer bepaald uit de overlast die deze herbestemming met zich kan meebrengen. Voor zover de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord dit belang uitbreidt naar het gehele GRUP, inclusief de afbakeningslijn, betreft dit een onontvankelijke uitbreiding van zijn belang.

Een partiële vernietiging beperkt tot het “deelproject 5B gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek” is mogelijk zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het plan.

De in de randnummers 5.2 en 5.4.1 bedoelde excepties zijn gegrond. Het beroep is enkel ontvankelijk in zoverre het gericht is tegen het voormelde deelproject 5B.

5.5.2. De verzoeker woont aan de Keizershoek 279 te Kontich. Met die straat valt de grens van het deelproject 5B “gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek” samen. Ten opzichte van het perceel van de verzoeker wordt het voornoemde bedrijventerrein ingeplant aan de overkant van de straat.

De omstandigheid dat zijn woning niet is gelegen binnen de grenzen van het plangebied zelf, diep op het betrokken perceel zou zijn ingeplant of zonevreemd is, neemt niet weg dat zij ligt in de onmiddellijke nabijheid van het gebied van het deelproject 5B.

Voorts kan worden aangenomen dat de herbestemming van agrarisch gebied naar regionaal bedrijventerrein en de daaraan gekoppelde stedenbouwkundige voorschriften, de verzoeker grieven. De omstandigheid dat op het ogenblik van de definitieve vaststelling die - toekomstgerichte - herbestemming de hoedanigheid van de bedrijven die in het gebied aanwezig zijn onverkort laat, doet daaraan geen afbreuk.

Voor het overige verwarren de tussenkomende partijen de vereiste van het belang met de gegrondheid van de middelen.

De in het randnummer 5.4.2 bedoelde exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het tweede onderdeel van het derde middel

Standpunt van de partijen

6.1.1. In het tweede onderdeel van het derde middel voert de verzoeker de schending aan van het motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Hij stelt dat uit artikel 4.2.11, §3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) volgt

dat bij de voorbereiding en voor de vaststelling of onderwerping van het plan of programma aan de wetgevingsprocedure, met het overeenkomstig artikel 4.2.10 goedgekeurde plan-MER rekening moet worden gehouden. In deel II van dat plan-MER (blz. 102) is er volgens hem inzake het deelproject gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek sprake van het opleggen van een bufferzone van 300 meter langs de E19 en van 50 meter langs de N171 wegens het niet halen van de luchtmissienormen, evenals van het voorzien van voldoende hoge gaskanalen voor de in te planten bedrijven, het voorzien van voldoende buffers en een zo groot mogelijke afstand tussen bedrijven en woningen. Echter zijn, aldus de verzoeker, inzake het voormelde deelproject de voorheen op het gewestplan aangeduide bufferzones geschrapt en gereduceerd tot 10 meter en worden op het uitgebreid gedeelte tot aan de Keizershoek geen bufferzones voorzien, terwijl noch uit de toelichtende nota bij het bestreden besluit, noch uit de bestemmingsvoorschriften met betrekking tot het voormelde deelgebied blijkt dat er bij de vaststelling van het bestreden besluit rekening werd gehouden met de opmerkingen van het plan-MER.

6.1.2. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij aan dat in het plan-MER (deel II, blz. 102) met betrekking tot het gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek de volgende milderende maatregelen worden voorgesteld:

“De volgende milderende maatregelen kunnen worden genomen. Het gaat hierbij om algemene aanbevelingen om de luchtkwaliteit niet negatief te beïnvloeden. Deze maatregelen zijn algemeen geldig, maar kunnen moeilijk in stedenbouwkundige voorschriften vertaald worden. Dit neemt niet weg dat ze blijven gelden als aandachtspunten bij de realisatie van bedrijvigheid:

- gezien de aanwezigheid van woningen in de onmiddellijke omgeving zijn activiteiten die belangrijke luchtemissies veroorzaken niet gewenst;
- voldoende hoge afgaskanalen (Vlarem II);
- zonering: hinderlijke bedrijven zo ver mogelijk van de woningen;
- streven naar een harmonisatie van het verkeer op de wegen”.

De verwerende partij stelt dat er bovendien in de toelichtingsnota bij het GRUP op is gewezen dat er geen echte buffering tussen

beide functies aanwezig is, hoewel deze is voorzien op het gewestplan. In die toelichtingsnota (blz. 183) is immers vermeld:

“De bestaande kmo-zone ten noorden van de N171 is volledig ingenomen. Een deel van het terrein is bestemd als industrieterrein en een deel als KMO-zone. Deze tweedeling kan men ook waarnemen aangezien er zowel lokale bedrijven (bouwbedrijven, garages, ... met grootteorde 2.500 m²) als regionale bedrijven (productie, distributie, ... met grootteorde 4.500 tot 15.000 m²) voorkomen. De lokale en de regionale bedrijven zitten echter door elkaar zodat de zonering van het gewestplan eigenlijk achterhaald is. Aansluitend op de bestaande bedrijven komen er langs de Pierstraat en Keizershoek woningen voor. Alhoewel voorzien op het gewestplan is er geen echte buffering tussen beide functies aanwezig. De overgang tussen beide gebouwentypes is vrij abrupt en in de praktijk ook moeilijk te realiseren aangezien ze deels met elkaar vergroeid zijn”.

Voorts wijst de verwerende partij er op dat de milderende maatregelen die ruimtelijk vertaalbaar zijn ook in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften worden opgenomen. Daartoe citeert zij vooreerst uit de toelichtingsnota (blz. 185) bij het GRUP wat volgt:

“De overgang tussen de bedrijventerreinen en de bestaande woningen langs de Pierstraat en Keizershoek is vrij abrupt, er is geen buffering voorzien die de overgang tussen de grootschalige bebouwing en de woningen verzacht. Aangezien de bedrijfsgebouwen vrij dicht tegen de woningen en de tuinen zijn gebouwd, is de realisatie van een klassieke groene buffer (meestal 20 à 30 meter) niet mogelijk. Er wordt daarom een overgangszone verordenend voorgesteld die de impact van de bedrijfsgebouwen op de woningen moet beperken. In deze zone van 10 meter breedte worden enkel nog groenvoorzieningen toegelaten en geen grootschalige gebouwen meer”,

om daarna het stedenbouwkundig voorschrift 5B.1.11 bij het GRUP te citeren:

“Tussen het regionaal bedrijventerrein en de bestaande woningen langs de Pierstraat en Keizershoek wordt een zone voor niet hinderlijke bedrijfsactiviteiten voorzien zoals aangeduid op het grafisch plan.

In de zone aangeduid met deze overdruk zijn enkel groenvoorzieningen toegelaten.

Deze bepaling geldt niet voor de delen van de overdruk waar vergunde bedrijfsgebouwen gesitueerd zijn. Deze bedrijfsgebouwen kunnen verbouwd worden binnen het bestaande volume. Indien ze herbouwd of uitgebreid worden kunnen enkel groenvoorzieningen toegelaten worden binnen deze zone”.

Besluitend poneert de verwerende partij dat deze strook wel degelijk verordenend werd vastgelegd, zodat het GRUP wel degelijk in een dergelijke “overgangszone” voorziet.

6.1.3. In zijn memorie van wederantwoord wijst de verzoeker er vooreerst op dat de Raad van State in zijn arrest nr. 201.966 van 17 maart 2010 het betrokken middelonderdeel ernstig heeft verklaard, omdat bleek dat aan de zuidzijde van het bedrijventerrein geen bufferzone was voorzien, terwijl zulks in het plan-MER duidelijk als milderende maatregel was vooropgesteld.

Voorts voert de verzoeker inzake het bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek aan, dat uit de hierna geciteerde passage uit de niet-technische samenvatting van het plan-MER (p. 241) duidelijk blijkt dat bijzondere aandacht wordt gevraagd voor de woningen die zijn gelegen aan de zuidzijde van de Keizershoek buiten het plangebied, maar wel in de onmiddellijke omgeving ervan, zoals zijn woning. Net voor de leefbaarheid van deze woningen zijn milderende maatregelen in het GRUP zelf noodzakelijk:

“De woonkwaliteit van de aanwezige woningen in het gebied en in de onmiddellijke nabijheid vormt een zeer belangrijk aandachtspunt. Indien de woningen in het gebied niet worden onteigend, zijn maatregelen noodzakelijk om de leefbaarheid ervan te garanderen. Behoud van deze woningen lijkt evenwel niet wenselijk. De woningen in de nabije omgeving (Keizershoek) kunnen aanzienlijke hinder ondervinden van de verkeersgeneratie ten gevolge van de bedrijvigheid. Ook hier zijn milderende maatregelen noodzakelijk zoals minimale verkeersafwikkeling langsheen deze woningen, voorzien van afdoende buffering, ... Het RUP voorziet een zone langs de woningen die niet bebouwd mag worden (wel verhard). Als milderende maatregel wordt voorgesteld om de overgangszone verplicht aan te planten met heesters en hoogstammen. Daarnaast is geen bedrijvigheid gewenst die overmatige luchtmissies veroorzaakt en is een milieuzonering aangewezen zodat de meest hinderlijke bedrijven zover mogelijk van de woningen worden ingeplant”.

Vervolgens stelt de verzoeker, met verwijzing naar het voormelde tussenarrest, dat er langs de Keizershoek, behalve ter hoogte van de plaats waar er woningen binnen het plangebied zijn gelegen, niet is voorzien in de overgangszone waarover de verwerende partij het in haar memorie van antwoord

heeft. Dienaangaande merkt hij op dat de verwerende partij op die vaststelling van de Raad van State niet is ingegaan.

6.1.4. In hun memorie voeren de tussenkomenende partijen aan dat de verzoeker al dan niet bewust uitgaat van enkele manifest verkeerde premissen, waardoor de Raad van State in de schorsingsprocedure kennelijk misleid is. Volgens hen impliceert de omschrijving van de verzoeker van zijn middelonderdeel immers, ten eerste, dat op grond van de stedenbouwwetgeving de bestuurlijke overheid bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan ertoe verplicht zou zijn om in een bufferzone of buffergebied te voorzien, en ten tweede, dat het plan-MER dat is opgemaakt naar aanleiding van het GRUP zeer concreet de aanleg van een buffer van 300 meter zou opleggen. Volgens de tussenkomenende partijen trekt de verzoeker uit deze premissen volstrekt onjuiste conclusies, namelijk dat deze bufferzone in het bestreden besluit nergens is voorzien en minstens dat hierin niet is voorzien ter hoogte van zijn woning. Die “loze beweringen” van de verzoeker falen volgens hen in rechte en in feite.

De tussenkomenende partijen wijzen er op dat voor de introductie van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, de plannen van aanleg, waaronder het gewestplan op het niveau van het Vlaamse Gewest, de ordeningplannen bij uitstek waren. Voor de gebieden waarvoor het werd opgemaakt, zorgde het gewestplan voor de indeling of inrichting in verschillende gebieden met verschillende bestemmingen. Die indeling gebeurde aan de hand van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), dat een aantal algemene stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften op verordenende wijze voorschreef. Deze verordenende bestemmingsvoorschriften stipuleerden op uniforme wijze welke activiteiten in een bepaald gebied toegelaten werden en welke niet. Het inrichtingsbesluit voorzag in twee types van bufferzones die op verordenende wijze werden voorgeschreven, namelijk de zogenaamde interne buffer van artikel 7.2 van het inrichtingsbesluit en de zogenaamde externe buffer van artikel 14.4.5 van het inrichtingsbesluit. De interne buffer maakte geen apart bestemmingsgebied uit als dusdanig, maar moest uitdrukkelijk worden voorzien

binnen de grenzen van alle industriegebieden. De externe buffer maakte wel een apart bestemmingsgebied uit dat kon worden omschreven als een overgangsgebied onder meer tussen zones waarvan de bestemming niet met elkaar te verenigen is.

Volgens de tussenkommende partijen bracht het feit dat de in het inrichtingsbesluit voorgeschreven bestemmingen en de hieraan verbonden stedenbouwkundige voorschriften een verordenend karakter vertoonden, met zich mee dat bij de opmaak van gewestplannen kon worden volstaan om bij de indeling van het plangebied in de verschillende bestemmingen te verwijzen naar dit inrichtingsbesluit, opdat ook deze een verordenend karakter zouden vertonen.

Het bovenstaande verklaart, aldus de tussenkommende partijen, waarom op het gewestplan ter hoogte van de bestaande industriezone Satenrozen een groene externe bufferzone is aangeduid tussen deze hele industriezone en het rondom liggende agrarisch en landelijk woongebied, namelijk de planopmakende overheid heeft destijds verplicht om overeenkomstig de verordenende bepalingen van het inrichtingsbesluit in deze externe buffer te voorzien ter afscheiding van verschillende onderling onverenigbare bestemmingsgebieden. Hierbij merken zij ten overvloede op dat de Raad van State is teruggekomen op zijn eerdere rechtspraak over de gevolgen van het zeer vaak ontbreken van externe buffers op gewestplannen. Dergelijke vaak voorkomende anomalie, namelijk het niet steeds voorzien van een T-gebied tussen twee tegenstrijdige kleuren, leidt dus niet eens tot een onwettige situatie of, anders gezegd, toont dit het relatieve karakter aan van de gevolgen van het al dan niet voorkomen van een externe buffer of T-gebied. A fortiori geldt dus bij de ruimtelijke uitvoeringsplannen geen vaste verplichting om een externe buffer te voorzien tussen tegenstrijdige kleuren.

Het voormelde behoort, aldus de tussenkommende partijen, echter tot het verleden sinds de komst van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) en nog meer sinds de komst van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Het DRO verving de plannen van aanleg als planningsinstrument door de ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarin expliciet stedenbouwkundige voorschriften moesten worden opgenomen. Een loutere verwijzing naar de bestemming van het (niet langer actuele) inrichtingsbesluit volstond dus niet meer. Het wegvallen van de

verordenende bestemmingsgebieden en de daaraan verbonden stedenbouwkundige voorschriften leidde echter tot zeer uiteenlopende types van bestemmingen, zodat met het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 inzake typevoorschriften (hierna: het typevoorschriftenbesluit) zogenaamde (sub)categorieën van gebiedsaanduiding werden ingevoerd, vergelijkbaar met, maar geenszins gelijk aan de oude bestemmingsgebieden van het inrichtingsbesluit. Zo voorziet artikel 8.8 van de bijlage houdende typevoorschriften voor de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen in een mogelijke overdruk als buffer. De toelichting bij deze subcategorie voor gebiedsaanduiding luidt dat een buffer behoort tot het gebied en een overgang moet vormen tussen het terrein en de aangrenzende bestemmingen. Naar analogie met het inrichtingsbesluit kan uit deze toelichting dus worden afgeleid dat de buffer zoals mogelijk gemaakt door het typevoorschriftenbesluit een interne buffer betreft.

Het grote verschil tussen de (sub)categorieën van gebiedsaanduiding in het typevoorschriftenbesluit enerzijds en de bestemmingsgebieden in het inrichtingsbesluit anderzijds bestaat er, aldus de tussenkomende partijen, uit dat de eerste soort in tegenstelling tot de tweede niet op verordenende wijze is voorgeschreven. Artikel 1 van het typevoorschriftenbesluit stelt immers zeer uitdrukkelijk dat de (sub)categorieën van gebiedsaanduiding enkel “als uitgangspunt” moeten worden beschouwd bij de opmaak van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Ook artikel 3 van hetzelfde besluit verwijst naar een “niet-normatieve bijlage” met daarin de (sub)categorieën. Dit heeft tot gevolg dat de standaardtypebepalingen van de planopmakende overheid niets meer dan richtlijnen zijn.

Uit al het bovenstaande vloeit volgens de tussenkomende partijen dan ook voort - in tegenstelling tot wat de verzoeker “op sluike wijze” suggereert - dat de verwerende partij er bij de opmaak van het GRUP geenszins toe verplicht was om in een bufferzone te voorzien, maar dat zij in dit verband over een discretionaire bevoegdheid beschikte.

Naar de mening van de tussenkomende partijen heeft de verwerende partij gebruik gemaakt van die discretionaire bevoegdheid door

ervoor te opteren om wel degelijk in een zekere graad van buffering te voorzien, rekening houdend met het plan-MER en de opmerkingen hierin geformuleerd.

Dat het plan-MER geen buffering van 300 meter en andere maatregelen oplegt, blijkt volgens de tussenkommende partijen uit de volgende relevante passage van dat plan-MER:

“Voor de uitbreiding van het bedrijventerrein - en dit voornamelijk ten zuiden van de expressweg N171 - is de ontsluiting voorzien op de N171, die aansluit op de E19 ter hoogte van de verkeerswisselaar ‘Kontich’. Alhoewel de juiste locatie van de aansluiting op de N171 nog niet gekend is, zal er toch een negatief effect optreden ter hoogte van de woningen in de Keizershoek. Indien deze woningen behouden blijven is het noodzakelijk dat de nodige buffering (geluidsschermen, grondnam, enz) voorzien wordt niet alleen voor het wegverkeer (ontsluitingsweg bedrijventerrein en N171), maar ook voor het specifiek geluidsniveau van de nieuwe bedrijven.

(...)

3. Lucht

(...)

3.5.5.3 Planelement 5B: regionaal bedrijventerrein Satenrozen-Keizershoek

(...)

De belangrijkste wegen in de omgeving van het regionaal bedrijventerrein zijn:

-E19;

-Expresweg.

(...)

Op korte afstand van deze wegen wordt niet voldaan aan de kwaliteitsdoelstelling voor lucht.

De afstand tot deze wegen waar de immissieconcentraties terugvallen op niveaus die voldoen aan de kwaliteitsdoelstellingen zijn:

-E19: 300 m;

-Expresweg: 50 m;

Bijkommende emissies

De geplande bedrijvigheden hebben een belangrijk verkeersgenererend karakter en zullen bijkommende verkeersemissies veroorzaken.

De industriële emissies zijn potentieel belangrijk en afhankelijk van bedrijvigheden die zich op het bedrijventerrein zullen vestigen.

Receptoren

In de omgeving van het bedrijventerrein zijn enkele woningen aanwezig.

(...)

Milderende maatregelen

De volgende milderende maatregelen kunnen worden genomen. Het gaat hierbij om algemene aanbevelingen om de luchtkwaliteit niet negatief te beïnvloeden. Deze maatregelen zijn algemeen geldig, maar kunnen moeilijk in stedenbouwkundige voorschriften vertaald worden. Dit neemt niet weg dat ze blijven gelden als aandachtspunten bij de realisatie van bedrijvigheid:

- gezien de aanwezigheid van woningen in de onmiddellijke omgeving zijn activiteiten die belangrijke luchtmissies veroorzaken niet gewenst;
- voldoende hoge afgaskanalen (Vlarem II);
- zonering: hinderlijke bedrijven zo ver mogelijk van de woningen;
- streven naar een harmonisatie van het verkeer op de wegen”.

Uit de voormelde passages blijkt, aldus de tussenkomen- de partijen, duidelijk dat deze bedenkingen geformuleerd in het plan-MER slechts duidende opmerkingen zijn tegen de achtergrond van louter hypothetische, toekomstige gebeurtenissen. Er wordt immers letterlijk gesteld dat buffering zou moeten worden voorzien voor “nieuwe bedrijven” en dat eventueel bijkomende industriële emissies slechts “potentieel” belangrijk zijn, want “afhankelijk van bedrijvig- heden die zich op het bedrijventerrein zullen vestigen”. Tegen die achtergrond worden bij wijze van “algemene aanbevelingen” enkele milderende maatregelen voorgesteld die “kunnen worden genomen”.

Dat de verwerende partij, gebruik makend van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid, in het GRUP rekening heeft gehouden met de voormelde bedenkingen die zijn gemaakt in het plan-MER, blijkt uit het feit dat zij heeft voorzien in een bufferzone zowel op het reeds bestaande bedrijventerrein als op de uitbreiding hiervan tot de Keizershoek. In de toelichtende nota bij het GRUP is immers omtrent het deelproject Satenrozen/Keizershoek vermeld:

“8.3.4 Milderende maatregelen en randvoorwaarden plan-MER, RVR
(...) ”

Milderende maatregelen en randvoorwaarden	Doorwerking in het RUP
(...)	(...)
Het RUP voorziet een zone langs de woningen die niet bebouwd mag worden (wel verhard). Als milderende maatregel wordt voorgesteld om de overgangszone verplicht aan te planten met heesters en hoogstammen.	- De overgang tussen de bedrijventerreinen en de bestaande woningen langs de Pierstraat en Keizershoek is vrij abrupt, er is geen buffering voorzien die de overgang tussen de grootschalige bebouwing en de woningen verzacht. Aangezien de bedrijfsgebouwen vrij dicht tegen de woningen en de tuinen zijn gebouwd, is de realisatie van een klassieke

	<p>groene buffer (meestal 20 à 30 meter) niet mogelijk. Er wordt daarom een overgangszone verordenend voorgesteld die de impact van de bedrijfsgebouwen op de woningen moet beperken. In deze zone van 10 meter breedte worden enkel nog groenvoorzieningen toegelaten en geen grootschalige gebouwen meer.</p>
--	---

(...)”.

Deze bespreking in de toelichtende nota wordt, aldus de tussenkomende partijen, op de volgende manier vertaald in de stedenbouwkundige voorschriften:

“In overdruk

5B.1.11. Tussen het regionaal bedrijventerrein en de bestaande woningen langs de Pierstraat en Keizershoek wordt een zone voor niet hinderlijke bedrijfsactiviteiten voorzien zoals aangeduid op het grafisch plan.

In de zone aangeduid met deze overdruk zijn enkel groenvoorzieningen toegelaten.

Deze bepaling geldt niet voor de delen van de overdruk waar vergunde bedrijfsgebouwen gesitueerd zijn. Deze bedrijfsgebouwen kunnen verbouwd worden binnen het bestaande volume. Indien ze herbouwd of uitgebreid worden kunnen enkel groenvoorzieningen toegelaten worden binnen deze zone”.

Hoewel de verwerende partij er, in tegenstelling tot wat het geval was onder de gelding van het inrichtingsbesluit, dus helemaal niet toe verplicht was om een bufferzone te voorzien, heeft zij er, aldus de tussenkomende partijen, in dit geval voor geopteerd om dit wel te doen rekening houdend met de opmerkingen die in het plan-MER werden gemaakt. Meer bepaald heeft de verwerende partij een afweging gemaakt van de mogelijke milderende maatregelen ter oplossing van de in het plan-MER gemaakte bedenkingen.

Nu, aldus de tussenkomende partijen, uit het voorgaande duidelijk is gebleken dat het tweede onderdeel van het derde middel van de verzoeker is gesteund op twee manifest verkeerde premissen, staat volgens hen vast dat de verzoeker, hierin gevolgd door de Raad van State in zijn

schorsingsarrest nr. 201.966, uit deze foutieve premissen de verkeerde conclusies heeft getrokken. De verzoeker meent immers dat uit het bestreden besluit niet zou blijken dat in een overgangszone werd voorzien. De Raad van State stelt op zijn beurt in het voormelde schorsingsarrest dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat “langs de met de straat Keizershoek samenvallende grens van het gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek” een dergelijke overgangszone wordt voorzien. De stedenbouwkundige voorschriften bij het deelproject Satenrozen/Keizershoek stellen echter helemaal niet dat in een overgangszone wordt voorzien “langs de met de straat Keizershoek samenvallende grens van het gemengd regionaal bedrijventerrein”, maar wel “tussen het regionaal bedrijventerrein en de bestaande woningen langs de Pierstraat en Keizershoek”. De overgangszone betreft, aldus de tussenkomen­de partijen, met andere woorden een “interne buffer” (naar analogie met het inrichtingsbesluit) tussen de subcategorie gebiedsaanduiding “gemengd regionaal bedrijventerrein” (paarse kleur) enerzijds en de categorie gebiedsaanduiding “woongebied” (rode kleur) anderzijds. Nog anders gezegd gaat het om een buffer die geplaatst wordt binnen de grenzen van het deelproject, daar waar het oude industrieterrein (Satenrozen) en het oude agrarisch gebied (Keizershoek) onder het gewestplan paalden aan de bestaande woningen in landelijk woongebied. De tussenkomen­de partijen wijzen er op dat deze plaatsing van de overgangszone de resultante is van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de verwerende partij ten aanzien waarvan de Raad van State slechts een marginaal toetsingsrecht heeft, vermits hij zich niet in de plaats van het planopmakend bestuur mag stellen.

Naar de mening van de tussenkomen­de partijen toont de verzoeker niet aan dat de verwerende partij bij het vastleggen van de overgangszone de grenzen van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden. De verzoeker bevindt zich immers volgens hen niet in de duidelijke en objectieve omstandigheden naar aanleiding waarvan de verwerende partij de overgangszone heeft voorgeschreven, namelijk: de verzoeker woont niet binnen de grenzen van het plangebied van het deelplan Satenrozen/Keizershoek, de verzoeker woont niet “langs” de Keizershoek in de zin van artikel 5B.1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het deelplan (zijnde langs de

Keizershoek maar binnen het plangebied), de verzoeker blijkt overigens niet onmiddellijk langs de Keizershoek te wonen maar diep in een perceel langs de Keizershoek en bovendien woont de verzoeker zonevreemd in agrarisch gebied, wat ten overvloede verklaart waarom zijn woning niet wordt beschouwd als een bestaande woning in de zin van artikel 5B.1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het ruimtelijk uitvoeringsplan. Zoals, aldus de tussenkommende partijen, uitdrukkelijk aangegeven in de toelichting van de doorwerking van de milderende maatregelen in het GRUP, staat er zwart op wit dat de overgangszone wordt voorzien zoals zij wordt voorzien omdat de bestaande bedrijfsgebouwen vrij dicht tegen de woningen en tuinen binnen de grens van het plangebied zijn gebouwd. Deze abrupte overgang wilde men enigszins compenseren. Welnu, de bovenstaande vaststellingen met betrekking tot de woning van de verzoeker tonen aan dat de voornoemde bestaande bedrijfsgebouwen niet vrij dicht bij de woning van de verzoeker staan. Deze zonevreemde woning is immers gescheiden door de straat Keizershoek zelf en door een strook agrarisch gebied. De overgang tussen beide is dus in de verste verte niet zo abrupt als de overgang tussen de gebouwen en huizen binnen het plangebied, waarvoor zonder overgangszone geen scheiding zou bestaan.

Besluitend stellen de tussenkommende partijen dat er wel degelijk een buffering is opgenomen in het deelgebied door middel van een overdruk, namelijk vier maal: ter hoogte van het noorden, het noordwesten en het zuiden, respectievelijk van de Pierstraat en de Keizershoek, telkens binnen de perimeter van het planologisch beheersingsgebied (paars) waar huizengroepen aanwezig zijn. Daar waar er geen buffering is geplaatst, is dit omdat er geen huizengroepen aanwezig zijn binnen het beheersingsgebied, maar wel palend aan de straat en/of expresweg, waar er dus niets te bufferen valt.

De alleenstaande woning van de verzoeker valt, aldus de tussenkommende partijen, ruimschoots buiten het beheersingsgebied, zodat de planopmakende overheid geenszins redelijkerwijze verplicht was om ook nog eens een overdruk te voorzien aan de overzijde van de Keizershoek gezien vanaf de woning van de verzoeker. Deze woning staat duidelijk enige afstand verwijderd van de uiterste hoek van het beheersingsgebied ten noorden van de Keizershoek. Bovendien beantwoordt de concrete invulling van de buffering

volledig aan de opmerkingen in het plan-MER en vormt de concrete doorwerking in het plan van de milderende maatregelen voorgesteld in het plan-MER geen kennelijk onredelijke discretionaire keuze binnen de beleidsvrijheid van de planopmakende overheid. De verzoeker steunt het tweede onderdeel van het derde middel dan ook op manifest verkeerde premissen waaruit volstrekt onjuiste conclusies worden getrokken, zodat dit als ongegrond moet worden verworpen.

6.1.5. In haar laatste memorie doet de verwerende partij nog gelden dat artikel 4.2.11, §3, 1° DABM bepaalt dat bij de voorbereiding en voor de vaststelling of onderwerping van het plan of programma aan de wetgevingsprocedure, rekening wordt gehouden met het overeenkomstig artikel 4.2.10 goedgekeurde plan-MER. Deze bepaling doet evenwel volgens haar geen afbreuk aan de bepaling van artikel 4.1.7 DABM, die betrekking heeft op de doorwerking van het plan-MER in de besluitvorming, namelijk:

“De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht.

Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten:

1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;

2° de aanvaardbaarheid van de te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;

3° de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen”.

Een plan-MER dient, aldus de verwerende partij, om gegevens aan te reiken om de beslissing met kennis over de mogelijke impact op het leefmilieu te nemen, maar bevat geen keuze of beslissing. Dit zou trouwens een oneigenlijk gebruik betekenen van het instrument. Belangrijk is dat de Vlaamse regering kennis heeft van de voorgestelde milderende maatregelen bij de beslissing over het programma van het ruimtelijk uitvoeringsplan en de andere maatregelen die moeten worden genomen. Daarbij gaat het enkel om met kennis van de gevolgen voor het leefmilieu een beslissing kunnen nemen, wat de taak is van het plan-MER. Wanneer wordt gesteld dat het plan-MER bindend is voor de

plannende overheid en dat alle milderende maatregelen op planniveau moeten worden vertaald in de stedenbouwkundige voorschriften of de grafische aanduiding van het ruimtelijk uitvoeringsplan, kan dit niet worden gevolgd en is dit niet in overeenstemming met de definitie van het plan-MER zoals beschreven in het DABM.

De verwerende partij wijst er op dat zij over een discretionaire bevoegdheid beschikt om, rekening houdend met het plan-MER en de opmerking hierin geformuleerd, al dan niet een bufferzone te voorzien. Waar nodig en nuttig wordt in het gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek in een overgangszone voorzien. Het ruimtelijk uitvoeringsplan voorziet een zone langs de woningen die niet bebouwd mag worden (wel verhard). Als milderende maatregel wordt voorgesteld om de overgangszone verplicht aan te planten met heesters en hoogstammen (zie toelichtingsnota blz. 185/233). Hiermee wordt rekening gehouden met en concreet ingevuld wat in het plan-MER (deel II, blz. 241) als milderende maatregel werd voorgesteld. Nergens in het GRUP wordt vereist dat aan de grens met de straat een overgangszone moet worden voorzien. Er wordt enkel gesproken over “de woningen in de nabije omgeving” en niet over de “straten” in de nabije omgeving.

6.1.6. In hun laatste memorie merken de tussenkomende partijen op dat, naar aanleiding van de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan, bij de belangenafweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten, ook de economische en de sociale gevolgen een volwaardige rol mogen spelen, zoals overigens uitdrukkelijk in artikel 4 DRO (nu artikel 1.1.4 VCRO) vermeld:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit”.

Het is, aldus de tussenkomende partijen, allerm minst kennelijk onredelijk van de planopmakende overheid om rekening te houden met de sociaal-economische gevolgen, zonder evenwel de belangen van de omwonenden uit het oog te verliezen. Het bestreden GRUP heeft immers wel degelijk ook aandacht voor andere belangen zoals de omwonenden en heeft hieraan een volwaardige plaats toegekend in de belangenafweging. De verwerende partij heeft daarbij een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en een goede ruimtelijke ordening nagestreefd onder meer door zelf milderende maatregelen te voorzien, namelijk door een buffer te voorzien tussen het gemengd regionaal bedrijventerrein en de bestaande woningen die gelegen zijn langs de Keizershoek binnen het deelgebied 5B. De kritiek van de verzoeker is kritiek op de beleidskeuze van de verwerende partij ten aanzien van de buffering en betreft dus vooral de opportuniteit van de keuze en niet de wettigheid. De Raad van State is echter niet bevoegd om zich uit te spreken over de opportuniteit van het gevoerde beleid.

Uit artikel 4 DRO vloeit, aldus de tussenkomende partijen, voort dat niet elk bedrijventerrein gebufferd moet worden. Nog minder vloeit hieruit volgens hen voort dat de bedrijventerreinen in kwestie steeds volledig gebufferd zouden moeten worden. Met verwijzing naar de rechtspraak van de Raad van State stellen de tussenkomende partijen dat uit het feit dat een ruimtelijk uitvoeringsplan moet beantwoorden aan de ruimtelijke kwaliteitseisen van de beginselbepaling in artikel 4 DRO, niet kan worden afgeleid dat voor elk bedrijventerrein een bufferzone moet worden voorzien en dat het aan de overheid is om voor elk bedrijventerrein afzonderlijk te bepalen of er een bufferzone moet worden voorzien. De beleidsopties van het bestreden GRUP, waarbij onder andere wordt voorzien in de creatie van een overgangszone in overdruk als buffer tussen het bedrijventerrein en de woningen aan de Keizershoek die zich binnen het deelgebied 5B bevinden, maar niet tussen het bedrijventerrein en de zone langs de Keizershoek die zich buiten het deelgebied bevindt, zijn dus een discretionaire keuze van de verwerende partij die niet strijdt met artikel 4 DRO.

Het ruimtelijk uitvoeringsplan is, aldus de tussenkomende partijen, een flexibel planningsinstrument waarop het strakke keurslijf van de voorschriften van het inrichtingsbesluit (bijvoorbeeld inzake bufferzones) niet

van toepassing is. Gelet op het flexibel karakter van een ruimtelijk uitvoeringsplan is het mogelijk om wel een interne buffering te voorzien tussen een bedrijventerrein en de woningen binnen het deelgebied enerzijds, maar niet tussen het bedrijventerrein en de zone langs de Keizershoek buiten het deelgebied van het GRUP.

Volgens de tussenkommende partijen is er sprake van een verkeerde lezing van het plan-MER met betrekking tot de milderende maatregelen voor het deelgebied 5B. Uit dat plan-MER kan volgens hen niet worden afgeleid dat de buffering rondom het hele bedrijventerrein zou moeten worden voorzien. In de eerste plaats wordt in de tekst van het plan-MER, aldus de tussenkommende partijen, in algemene termen aandacht gevraagd voor de woonkwaliteit en de leefbaarheid van de nabije omgeving. Het is om deze woonkwaliteit en leefbaarheid te vrijwaren dat in het algemeen wordt geoordeeld dat milderende maatregelen nodig zouden zijn. Concrete milderende maatregelen worden hier echter niet voorgesteld of opgelegd. Deze eerste passage uit het plan-MER luidt als volgt:

“De woonkwaliteit van de aanwezige woningen in het gebied en in de onmiddellijke nabijheid vormt een zeer belangrijk aandachtspunt. Indien de woningen in het gebied niet worden onteigend, zijn maatregelen noodzakelijk om de leefbaarheid ervan te garanderen. Behoud van deze woningen lijkt evenwel niet wenselijk. De woningen in de nabije omgeving (Keizershoek) kunnen aanzienlijke hinder ondervinden van de verkeersgeneratie ten gevolge van de bedrijvigheid. Ook hier zijn milderende maatregelen noodzakelijk zoals minimale verkeersafwikkeling langsheen deze woningen, voorzien van afdoende buffering, ...”.

Vervolgens wordt, aldus de tussenkommende partijen, nagegaan welke concrete maatregelen door de verwerende partij reeds worden voorgesteld of opgelegd in het GRUP zelf, waaromtrent in het plan-MER wordt gesteld dat “het RUP (...) een zone langs de woningen (voorziet) die niet bebouwd mag worden (wel verhard)” (= buffer).

Tot slot worden, als reactie op de voorzieningen in het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf, volgens de tussenkommende partijen op concrete wijze milderende maatregelen voorgesteld waarmee - volgens het plan-MER -

rekening zou moeten worden gehouden in het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan. Deze overweging luidt als volgt:

“Als milderende maatregel wordt voorgesteld om de overgangszone verplicht aan te planten met heesters en hoogstammen. Daarnaast is geen bedrijvigheid gewenst die overmatige luchtmissies veroorzaakt en is een milieuzonering aangewezen zodat de meest hinderlijke bedrijven zover mogelijk van de woningen worden ingeplant”.

Uit de voormelde passages van het plan-MER blijkt volgens de tussenkomenende partijen duidelijk dat de verzoeker het bij het verkeerde eind heeft wanneer hij stelt dat in het plan-MER “milderende maatregelen, zoals een afdoende buffering” zouden zijn voorgesteld voor de hele “nabije omgeving” en dat het bestreden besluit hier ten onrechte geen rekening mee zou hebben gehouden. Deze premisse is feitelijk onjuist. In het plan-MER wordt integendeel uitdrukkelijk vastgesteld dat het ruimtelijk uitvoeringsplan een zone voorziet langs de woningen binnen het deelgebied die niet bebouwd mag worden (= buffer). Hieromtrent wordt echter geen enkele opmerking of voorbehoud geformuleerd. Als milderende maatregel wordt enkel voorgesteld dat “de overgangszone” (dit is dus de overgangszone zoals voorzien door de verwerende partij, namelijk enkel tussen het bedrijventerrein en de woningen aan de Keizershoek binnen het deelgebied) verplicht zou moeten worden aangeplant met heesters en hoogstammen. Dat deze voorgestelde milderende maatregel wel degelijk doorwerkt in het GRUP blijkt overigens duidelijk uit de toelichtingsnota bij het GRUP waarin letterlijk staat dat “in deze zone van 10 meter breedte (...) enkel nog groenvoorzieningen (worden) toegelaten en geen grootschalige gebouwen meer”. Het plan-MER bepaalt niet “de overgangszone” buiten de perimeter van het plangebied. Met overgangszone wordt enkel een zone bedoeld binnen de perimeter van het GRUP. Met “woningen in de nabije omgeving” van de Keizershoek wordt in het plan-MER enkel bedoeld de woningen gelegen binnen het plangebied, zijnde enerzijds de reeks woningen aan de Keizershoek aan de ene zijde van de expresweg en anderzijds de reeks woningen aan de Keizershoek aan de andere zijde van de expresweg. De verzoeker woont achtergelegen ten opzichte van de Keizershoek en op ruime afstand van het plangebied. Uit de overwegingen van het plan-MER blijkt helemaal niet dat het

de bedoeling zou zijn geweest om de “overgangszone” zo ver te doen reiken dat deze ook zou gelden voor woningen die ruimschoots verwijderd zijn van en gelegen buiten de perimeter van het plangebied. Volgens de tussenkommende partijen meent de verzoeker dan ook ten onrechte dat de verwerende partij de “milderende maatregel” uit het plan-MER niet zou hebben laten doorwerken in het GRUP.

De tussenkommende partijen wijzen er bovendien op dat uit het voormelde automatisch voortvloeit dat er evenmin sprake kan zijn van een gebrek aan motivering waarom zou zijn afgeweken van de milderende maatregel voorgesteld in het plan-MER. De reden waarom de verwerende partij niet heeft gemotiveerd waarom zij geen buffer heeft voorzien langs de hele Keizershoek is, aldus de tussenkommende partijen, omdat dit sowieso niet als milderende maatregel was voorgesteld, maar enkel het verplicht maken van groenaanplantingen in de door de verwerende partij wel voorgestelde buffers.

Beoordeling

6.2.1. In hoofdstuk II “synthese van de milieueffecten” van deel 2 “woongebieden, bedrijventerreinen, grootstedelijke functies en openruimtegebieden” van het plan-MER, wordt per planelement een overzicht gegeven van de verschillende milieueffecten. Daarbij ligt het accent op de milderende maatregelen die mogelijk zijn om de milieu-impact te beperken en dan in het bijzonder op deze maatregelen die een vertaling via het ruimtelijk uitvoeringsplan vergen. Inzake het planelement gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek (5B) wordt in het plan-MER (blz. 240-241) vermeld:

“Ook dit planelement omvat een aanzienlijke uitbreiding van bedrijvigheid aansluitend op bestaande bedrijvigheid en brengt bijgevolg belangrijke milieueffecten met zich mee.

Het verkeersgenererend effect van het planelement vormt niet direct een probleem inzake doorstroming. Wel zijn er een aantal belangrijke aandachtspunten op mobiliteitsvlak voor de inrichting en ontsluiting van het gebied:

- Veilige oplossing voor het kruispunt ‘nieuwe ontsluitingsweg’ - N171 (cfr. Streefbeeld N171);

- Uitbreiden aanbod aan openbaar vervoer en/of de opmaak van een bedrijfsvervoerplan;

- Voorzien van een voldoende veilige en comfortabele fietsinfrastructuur in het deelgebied en in de nabije omgeving ervan.

De woonkwaliteit van de aanwezige woningen in het gebied en in de onmiddellijke nabijheid vormt een zeer belangrijk aandachtspunt. Indien de woningen in het gebied niet worden onteigend, zijn maatregelen noodzakelijk om de leefbaarheid ervan te garanderen. Behoud van deze woningen lijkt evenwel niet wenselijk. De woningen in de nabije omgeving (Keizershoek) kunnen aanzienlijke hinder ondervinden van de verkeersgeneratie ten gevolge van de bedrijvigheid. Ook hier zijn milderende maatregelen noodzakelijk zoals minimale verkeersafwikkeling langsheen deze woningen, voorzien van afdoende buffering, ... Het RUP voorziet een zone langs de woningen die niet bebouwd mag worden (wel verhard). Als milderende maatregel wordt voorgesteld om de overgangszone verplicht aan te planten met heesters en hoogstammen. Daarnaast is geen bedrijvigheid gewenst die overmatige luchtmissies veroorzaakt en is een milieuzonering aangewezen zodat de meest hinderlijke bedrijven zover mogelijk van de woningen worden ingeplant.

(...)

Uit het RVR is tenslotte gebleken dat de ontwikkeling van Seveso-bedrijven in het gebied kan, maar dat dit beperkingen oplevert naar toekomstige woonontwikkelingen in omgeving en vice-versa”.

Het plan-MER wijst op “de aanwezige woningen (...) in de onmiddellijke nabijheid” en “de woningen in de nabije omgeving (Keizershoek)”, waarbij gesteld wordt dat de woonkwaliteit van deze woningen “een zeer belangrijk aandachtspunt” vormt en dat er milderende maatregelen noodzakelijk zijn, zoals “voorzien van afdoende buffering”. Ten opzichte van het perceel van de verzoeker wordt het “gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek” ingeplant aan de overkant van de straat Keizershoek. Het blijkt dat de woning van de verzoeker één van “de aanwezige woningen (...) in de onmiddellijke nabijheid” en “de woningen in de nabije omgeving (Keizershoek)” is. Er valt niet in te zien waarom de bedoelde termen enkel, zoals de tussenkomen de partijen voorhouden, betrekking zouden hebben op de woningen die binnen het plangebied gelegen zijn.

6.2.2. De toelichtingsnota bij het GRUP (blz. 185-186) verduidelijkt op welke wijze de in het plan-MER voorgestelde maatregelen doorwerken in het GRUP:

Milderende maatregelen en randvoorwaarden	Doorwerking in het RUP
<p>Het verkeersgenererend effect van het planelement vormt niet direct een probleem inzake doorstroming. Wel zijn er een aantal belangrijke aandachtspunten op mobiliteitsvlak voor de inrichting en ontsluiting van het gebied.</p> <p>-Een veilige oplossing voor het kruispunt 'nieuwe ontsluitingsweg' - N171 (cfr. Streefbeeld N171).</p> <p>-Uitbreiden aanbod aan openbaar vervoer en/of de opmaak van een bedrijfsvervoerplan.</p> <p>-Voorzien van een voldoende veilige en comfortabele fietsinfrastructuur in het deelgebied en in de nabije omgeving ervan.</p>	<p>- De maatregelen tot herinrichting van kruispunten kunnen niet verordenend in voorschriften worden opgenomen. De aangehaalde problematiek zal via de politieke besluitvorming in de nodige overeenkomsten en afspraken dienen vastgelegd te worden. Wel wordt verordend opgenomen dat de ontsluiting van het bedrijventerrein via een nieuw centraal kruispunt dient te gebeuren op de N171, met voldoende afstand van de straat Keizershoek</p> <p>- Door de vrij beperkte uitbreiding wordt geen intensieve behoefte aan openbaar vervoer bijgecreëerd.</p>
<p>De woonkwaliteit van de aanwezige woningen in het gebied en in de onmiddellijke nabijheid vormt een zeer belangrijk aandachtspunt. Indien de woningen in het gebied niet worden onteigend, zijn maatregelen noodzakelijk om de leefbaarheid ervan te garanderen. Behoud van deze woningen lijkt evenwel niet wenselijk. De woningen in de nabije omgeving (Keizershoek) kunnen aanzienlijke hinder ondervinden van de verkeersgeneratie ten gevolge van de bedrijvigheid. Ook hier zijn milderende maatregelen noodzakelijk zoals minimale verkeersafwikkeling langsheen deze woningen, voorzien van afdoende buffering, ...</p>	<p>- Gelet op de beperkte uitbreiding worden geen bestaande woningen onteigend.</p>
<p>Het RUP voorziet een zone langs de woningen die niet bebouwd mag worden (wel verhard). Als milderende maatregel wordt voorgesteld om de overgangszone verplicht aan te planten met heesters en hoogstammen.</p>	<p>- De overgang tussen de bedrijventerreinen en de bestaande woningen langs de Pierstraat en Keizershoek is vrij abrupt, er is geen buffering voorzien die de overgang tussen de grootschalige bebouwing en de woningen verzacht. Aangezien de bedrijfsgebouwen vrij dicht tegen de woningen en de tuinen zijn gebouwd,</p>

	<p>is de realisatie van een klassieke groene buffer (meestal 20 à 30 meter) niet mogelijk. Er wordt daarom een overgangszone verordenend voorgesteld die de impact van de bedrijfsgebouwen op de woningen moet beperken. In deze zone van 10 meter breedte worden enkel nog groenvoorzieningen toegelaten en geen grootschalige gebouwen meer.</p>
<p>Gezien de aanwezigheid van woningen in de onmiddellijke omgeving zijn alleen activiteiten gewenst die geen overmatige luchtmissies veroorzaken en is een milieuzonering zodanig dat de meest hinderlijke bedrijven het verst van de woningen gelegen zijn aangewezen.</p>	<p>- De milieuzonering wordt niet opgenomen in gewestelijke stedenbouwkundige voorschriften. Dergelijke overwegingen en randvoorwaarden dienen bij de milieuvergunningsaanvraag vastgelegd te worden.</p>
(...)	(...)
<p>In hoofdstuk 3.2 van het Ruimtelijk Veiligheidsrapport werd de risicozonering van de geplande bedrijventerreinen onderzocht. Voor dit projectgebied wordt geconcludeerd dat Seveso-inrichtingen kunnen worden toegelaten. Een mogelijk beperkende factor zijn de woonzones met landelijk karakter ten oosten en ten westen van het projectgebied aangezien er volgens de voorschriften kwetsbare functies kunnen worden gerealiseerd.</p>	<p>- Seveso-inrichtingen kunnen op dit bedrijventerrein worden toegelaten voor zover de externe risico's verbonden aan de gevaarlijke Seveso-stoffen in de inrichting voldoen aan de in Vlaanderen geldende risicocriteria. Er wordt informatief opgenomen dat de weergave van de risicocontouren in het RVR een evaluatie van de locatiemogelijkheden voor Seveso-inrichtingen mogelijk maakt.</p> <p>- Om de realisatie van Seveso-inrichtingen maximaal te ondersteunen wordt in het voorschrift woongebied (voor de aangrenzende woonlinten) opgenomen dat de realisatie van kwetsbare functies niet is toegelaten (m.a.w. scholen, ziekenhuizen, rust- en verzorgingstehuizen). Dit is, gelet op het karakter van deze woonlinten sowieso evident.</p>

6.2.3. Artikel 5B.1.11 (in overdruk) van de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP bepaalt:

“Tussen het regionaal bedrijventerrein en de bestaande woningen langs de Pierstraat en Keizershoek wordt een zone voor niet hinderlijke bedrijfsactiviteiten voorzien zoals aangeduid op het grafisch plan.

In de zone aangeduid met deze overdruk zijn enkel groenvoorzieningen toegelaten.

Deze bepaling geldt niet voor de delen van de overdruk waar vergunde bedrijfsgebouwen gesitueerd zijn. Deze bedrijfsgebouwen kunnen verbouwd worden binnen het bestaande volume. Indien ze herbouwd of uitgebreid worden kunnen enkel groenvoorzieningen toegelaten worden binnen deze zone”.

Uit het verordenend grafische plan 13 bij het GRUP, waarvan het deelproject 5B gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek deel uitmaakt en waarop het voormelde stedenbouwkundig voorschrift van toepassing is, blijkt dat er geen bufferzone (zone voor niet hinderlijke bedrijfsactiviteiten) is voorzien ter hoogte van de woning van de verzoeker. Die overgangszone in overdruk wordt blijkens het grafisch plan enkel voorzien voor woningen gelegen binnen het deelproject 5B.

6.2.4. Blijkens de toelichting bij het middel is de aangevoerde schending van het motiveringsbeginsel gekoppeld aan de bepaling van artikel 4.2.11, § 3 DABM. Artikel 4.2.11, §3, 1° DABM bepaalt dat bij de voorbereiding en voor de vaststelling of onderwerping van het plan of programma aan de wetgevingsprocedure, rekening wordt gehouden met het overeenkomstig artikel 4.2.10 goedgekeurde plan-MER.

Het middel houdt dus een onderzoek in naar de naleving van de plicht door de overheid om, voor de vaststelling van het plan, de opmerkingen geformuleerd in het goedgekeurde plan-MER te laten doorwerken. De argumentatie van de tussenkomende partijen naar aanleiding van hun verwijt aan de verzoeker dat hij vertrekt vanuit de verkeerde premisse dat de stedenbouwreglementering de overheid bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan verplicht om in een bufferzone/buffergebied te voorzien, doet in het licht van het opzet van het middel dan ook niet ter zake.

6.2.5. Aangaande de doorwerking in de besluitvorming van een milieueffectenrapport stelt artikel 4.1.7 DABM het volgende:

“De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie (...) rekening met het goedgekeurde rapport (...) en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht.

Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten:

(...)

3° de in het rapport (...) voorgestelde maatregelen”.

De geciteerde bepaling bevat enerzijds een materiële motiveringsplicht, neergelegd in het eerste lid, met name de plicht “rekening (te houden) met het goedgekeurde rapport (...) en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht” en anderzijds de in het tweede lid bedoelde formele motiveringsverplichting.

De parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het DABM met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage stelt dat deze bepaling een motiveringsplicht inhoudt die “bedoeld (is) om te verzekeren dat de informatie die door het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt aangereikt daadwerkelijk wordt gebruikt bij het nemen van de beslissing omtrent de voorgenomen actie. Daarnaast is zij ook het sluitstuk van de inspraakregeling m.b.t. de actie die mede op grond van het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt gevoerd. De motiveringsplicht en de inspraak zijn hefboomen om het milieubelang een volwaardige plaats te verschaffen bij de besluitvorming” (Parl. St. VI. Parl. 2001-2002, nr. 1312/1, p. 78).

De geciteerde bepaling impliceert dat wanneer de plannende overheid beslist een in het plan-MER voorgestelde milderende maatregel niet op te nemen in het uitvoeringsplan, een afdoende motief voor die beslissing moet blijken uit dit uitvoeringsplan of uit de daarbij horende documenten.

6.2.6. In het plan-MER is onder meer ten aanzien van de woning van de verzoeker gesteld dat de woonkwaliteit ervan “een zeer belangrijk aandachtspunt” vormt en dat er milderende maatregelen noodzakelijk zijn, zoals “voorzien van afdoende buffering”. Toch moet worden vastgesteld dat er in het bestreden uitvoeringsplan, anders dan de verwerende partij lijkt aan te nemen, ten opzichte van de woning van de verzoeker niet is voorzien in enige buffering of

“overgangszone”. Noch uit het uitvoeringsplan, noch uit de daarbij horende documenten blijkt dat de woonkwaliteit van de woning van de verzoeker in het besluitvormingsproces is betrokken. De conclusie is dat niet blijkt dat afdoende rekening is gehouden met het plan-MER.

6.2.7. In zoverre de tussenkomenende partijen nog wijzen op de belangenafweging bedoeld in artikel 4 DRO (nu artikel 1.1.4 VCRO), doet dit niets af aan de voormelde vaststelling. Voorts blijkt dat het eigendom van de verzoeker is gelegen langs de straat Keizershoek aan de overkant van het plangebied en geenszins, zoals de tussenkomenende partijen poneren in hun laatste memorie, ruimschoots is verwijderd van dat plangebied.

6.2.8. Het middelonderdeel is gegrond.

BESLISSING

1. Het verzoek van de n.v. EXTENSA tot tussenkomst in het beroep tot nietigverklaring wordt verworpen.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van 19 juni 2009 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen” voor wat betreft het deelproject 5B “gemengd regionaal bedrijventerrein Satenrozen/Keizershoek”.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

De tussenkomende partijen en de verzoekster tot tussenkomst worden verwezen in de kosten van de verzoeken tot tussenkomst, begroot op 1000 euro, elk voor een achtste.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes januari 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens