

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.644 van 1 februari 2012
in de zaak A. 201.836/X-14.836.**

In zake : 1. Herman VAN RIET
 2. Jos DE NEVE
 3. Jos LIEKENS
 4. Peggy DE DECKER
 5. Peter GOVAERTS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk De Keuster
 kantoor houdend te 2970 SCHILDE
 Eekhoornlaan 19
 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 partij :

de INTERCOMMUNALE HAVILAND
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Floris Sebreghts
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 23 september 2011, strekt tot de
schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 1 juli 2011 van de
Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk
ruimtelijk uitvoeringsplan “Specifiek regionaal bedrijventerrein ‘transport,

distributie en logistieke zone Westrode” te Meise en Londerzeel, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 juli 2011.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 20 januari 2012.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk De Keuster, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Joris Geens, die loco advocaat Floris Sebreghs verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Regelmatigheid van de rechtspleging / Tussenkoms

3. Met een op 26 oktober 2011 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de INTERCOMMUNALE HAVILAND om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4. Oostelijk van de A12 Brussel-Antwerpen bevindt zich op het grondgebied van Westrode, een deelgemeente van Meise, een gebied van ongeveer 75 hectare groot, dat momenteel nog grotendeels een agrarisch gebruik kent.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse zijn deze terreinen bijna volledig ondergebracht in een industriegebied en voor het diepere gedeelte ten opzichte van de A12 in een reservegebied voor industriële uitbreiding. Daarrond liggen aan die zijde van de A12 nog agrarisch gebied, een stuk natuurgebied en stroken woongebied met landelijk karakter die van de industriezone gescheiden worden door bufferzones.

5. De tussenkomende partij stelt reeds sinds 1974 bezig te zijn met de realisatie van het betreffende industrieterrein.

Zo werden een aantal onteigeningsbesluiten getroffen en werden de gronden voor het grootste gedeelte ook reeds door de tussenkomende partij in eigendom verworven.

6. Op 2 juli 1998 weigert de gemachtigde ambtenaar van AROHM Vlaams-Brabant aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning om de zone te voorzien van de nodige uitrusting en infrastructuur (waaronder wegen).

De ambtenaar overweegt dat de site, met uitzondering van een benzinstation langs de A12, nog “onbebouwd en niet ontsloten” is en weigert de

vergunning omdat de werken de noodzakelijke herstructurering van de A12 en de verkeersafwikkeling in het gedrang zouden kunnen brengen.

7. In de stukken van het dossier wordt gewag gemaakt van een principesbeslissing die de Vlaamse regering op 3 december 2004 zou hebben genomen om de betreffende zone “Westrode”, op voorstel van de provincie Vlaams-Brabant, te ontwikkelen als een regionaal bedrijventerrein voor “hoogwaardige logistieke transport- en distributieactiviteiten”. Daartoe zou de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan noodzakelijk zijn, inbegrepen een nieuw op- en afrittencomplex op de A12 noordelijk op het grondgebied van de gemeente Londerzeel, en een aantal andere randvoorwaarden inzake onder meer mobiliteit, duurzame ontwikkeling, zuinig ruimtegebruik en landschappelijke inkleding en buffering.

8. In opdracht van de verwerende en de tussenkomende partij wordt een project-MER opgesteld, dat door de cel-MER van de Vlaamse administratie wordt goedgekeurd op 12 januari 2007.

9. Over het voorontwerp van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) wordt een plenaire vergadering gehouden op 19 januari 2007.

10. Met een besluit van 23 maart 2007 wordt het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Specifiek regionaal bedrijventerrein ‘transport, distributie en logistieke zone Westrode’” te Meise en Londerzeel door de Vlaamse regering voorlopig vastgesteld. Het plan voorziet voor de gronden een nieuwe bestemming als zone voor transport, distributie en logistiek, die in de plaats komt van de bestemmingen industriegebied en reservegebied voor industriële uitbreiding van het gewestplan. Rondom deze zone komt een bufferstrook (in overdruk), onder meer ten opzichte van de woningen in de Patatestraat en langs de Papenboskant.

Ten noorden van de bedrijvenzone wordt een bosgebied voorzien, dat bestemd is voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel

van het bos. Tenslotte wordt nog noordelijk daarvan, reeds op het grondgebied van de gemeente Londerzeel, een omvangrijk gebied voor verkeers- en vervoersinfrastructuur ingetekend, dat voor het grootste gedeelte in overdruk bestemd wordt voor “ongelijkvloerse” infrastructuur teneinde een op- en afrittencomplex op de A12 te kunnen aanleggen.

11. Tijdens het openbaar onderzoek worden 28 bezwaarschriften ingediend, waaronder twee collectieve bezwaarschriften ondertekend door 385 personen, en ook een bezwaarschrift uitgaande van de gemeente Meise. Op 17 september 2007 beraadslaagt de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: de Vlacoro) over het dossier en de ingediende bezwaren, en wordt een gunstig advies over het ontwerpplan verleend, mits te voldoen aan een aantal opmerkingen.

12. Op 13 december 2007 verleent de afdeling wetgeving van de Raad van State advies over het ontwerpplan.

13. Met een besluit van 18 januari 2008 wordt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Specifiek regionaal bedrijventerrein ‘transport, distributie en logistieke zone Westrode’” te Meise en Londerzeel door de Vlaamse regering definitief vastgesteld.

Aan de stedenbouwkundige voorschriften worden nog een aantal aanpassingen aangebracht, ingevolge de ingediende bezwaren en het advies van de Vlacoro.

14. Dit GRUP wordt op vraag van de verzoekende partijen door de Raad van State achtereenvolgens in zijn tenuitvoerlegging geschorst en vernietigd, respectievelijk bij arresten nrs. 186.559 van 29 september 2008 en 207.836 van 4 oktober 2010.

De Raad van State oordeelt dat de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna : RSV) “geen grondslag (bieden) voor het bestreden besluit, waarmee de verwerende partij een regionaal bedrijventerrein afbakent op het grondgebied van een gemeente die niet

geselecteerd is als economisch knooppunt”, en dat evenmin kan worden gesteund op de richtinggevende bepalingen van het RSV die het mogelijk maken om ook buiten de economische knooppunten regionale bedrijventerreinen te voorzien op voorwaarde dat het gaat over reeds vastgelegde bedrijventerreinen die ook reeds worden ontwikkeld.

15. Inmiddels had de Vlaamse overheid reeds het initiatief genomen om het RSV op een aantal punten te wijzigen.

Na het openbaar onderzoek, tijdens hetwelk de derde verzoekende partij een bezwaarschrift indiende, werd de gedeeltelijke herziening van het RSV bij besluit van 17 december 2010 door de Vlaamse regering vastgesteld.

Daarbij wordt in het richtinggevend gedeelte van het RSV het gebied Westrode te Meise geselecteerd als één van de nieuwe “bijzondere economische knooppunten” (met als redengeving “het oplossen van een juridische problematiek”), en wordt de term “bedrijventerrein in ontwikkeling” voortaan gedefinieerd als “de terreinen die bestemd zijn en waarvoor minstens ofwel aankoop of onteigening is gestart, ofwel een vergunning verleend werd voor infrastructuur of bedrijfsvestiging”.

16. De bevoegde Vlaamse minister verzoekt de Vlacoro vervolgens standpunt in te nemen over de vraag of de planprocedure voor het GRUP voor Westrode volledig dient te worden hernomen, dan wel of er onmiddellijk kan worden overgegaan tot een nieuwe definitieve vaststelling van het GRUP.

Op 30 maart 2011 antwoordt de Vlacoro dat zij hierover “uitdrukkelijk geen uitspraak (wenst) te doen”, maar wijst er tevens op dat “het dossier in tussentijd inhoudelijk niet gewijzigd is”, zodat haar eerdere advies “onverkort van toepassing” blijft. De Vlacoro dringt aan op een “snelle definitieve vaststelling, onder meer omwille van het tekort aan bedrijventerreinen in de regio”.

17. Met een besluit van 1 juli 2011 van de Vlaamse regering wordt het GRUP “Specifiek regionaal bedrijventerrein ‘transport, distributie en

logistieke zone Westrode” te Meise en Londerzeel opnieuw definitief vastgesteld.

Dit is het bestreden besluit.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 juli 2011.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

Standpunt van de partijen

18. De tussenkommende partij werpt in het verzoekschrift tot tussenkomst op dat de verzoekende partijen nagelaten hebben de naam en het adres van de verwerende partij weer te geven in het verzoekschrift. Dit leidt tot de onontvankelijkheid van het verzoekschrift.

Beoordeling

19. Artikel 2, § 1, 4° van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: het algemeen procedurereglement) bepaalt dat het verzoekschrift “de naam en het adres van de verwerende partij” bevat.

Het voorschrift van artikel 2, § 1, 4° van het algemeen procedurereglement heeft tot doel de identificatie van de verwerende partij mogelijk te maken. De regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is van inquisitoriale aard en bijgevolg moet de administratieve overheid, die als verwerende partij optreedt niet op straffe van niet-ontvankelijkheid of nietigheid in het verzoekschrift worden vermeld. Het volstaat dat de Raad van State aan de hand van de in het verzoekschrift vermelde gegevens in staat is om de verwerende partij te identificeren.

20. Het niet aanduiden van de verwerende partij in het verzoekschrift heeft de identificatie van deze laatste niet belet en heeft geen invloed gehad op het verdere goede en normale verloop van de procedure.

Deze vaststelling volstaat om de exceptie te verwerpen.

VI. Onderzoek van de vordering

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 vijfde middel

Standpunt van de partijen

21. In het vijfde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 2.2.2, § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van het rechtszekerheidsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij zetten dit middel in het verzoekschrift als volgt uiteen :

“De stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP bepalen niet duidelijk wat exact in het betrokken gebied is toegelaten en voorzien zelfs in een gefaseerde aanpak zonder enige ruimtelijke waarborg terwijl een GRUP op zorgvuldige wijze de voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer moet vaststellen en geenszins mag voorzien in een gefaseerde aanpak die niet beperkt is in de tijd en niet met de nodige ruimtelijke waarborgen is omkleed.

Toelichting bij het middel: :

32. Uw Raad heeft in arrest (...) het volgende gesteld:

Overwegende dat luidens artikel 38, § 1, eerste lid, 2/, DRO een ruimtelijk uitvoeringsplan de ‘erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer’ bevat; dat deze voorschriften verordenende kracht hebben (artikel 38, § 1, tweede lid, DRO);

Overwegende dat volgens het grondbeginsel van de rechtszekerheid de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende 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; dat de vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften op het eerste gezicht overigens niet verhindert dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning;

33. De stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP stellen onder meer het volgende:

Artikel 1 . Zone voor transport, distributie en logistiek

De minimale perceelsoppervlakte bedraagt 10000m².

Uitzonderingen zijn toegestaan voor:

- Percelen met bestaande stedenbouwkundig vergunde bedrijfsgebouwen binnen de zone
- Percelen met bedrijfsverzamelgebouwen
- Een beperkt aantal percelen die omwille van de globale inrichting van het bedrijventerrein een kleiner terreinoppervlakte verkrijgen van ten minste 5000m².

1.2 De ontwikkeling van het bedrijventerrein kan gefaseerd gebeuren. In een eerste fase kan een deel van het bedrijventerrein met een maximale oppervlakte van 15ha worden ontwikkeld voor zover bij vergunningaanvragen een inrichtingsstudie wordt gevoegd en voor zover voor deze activiteiten in een tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A 12 wordt voorzien.

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 en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied alsook tot de tijdelijke en tot de definitieve ontsluiting van het gebied op de A12. 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 een nieuwe inrichtingstudie bevatten.

Deze stedenbouwkundige voorschriften zijn geenszins voldoende precies. Er bestaat allereerst onduidelijkheid over de perceelsgrootte aangezien er niet minder dan drie uitzonderingen worden toegelaten op de minimale perceelsoppervlakte van 10000m². Uw Raad heeft in het arrest nr. (...) de tenuitvoerlegging het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan

‘Spookkasteel’ van de gemeente Oostrozebreke geschorst omdat er onvoldoende duidelijkheid bestond over de grootte van de betrokken kavels.

Daarenboven laten de stedenbouwkundige voorschriften een gefaseerde aanleg toe waarbij eerst 15 hectare mag worden ontwikkeld. Hiervoor moet de aanvrager een inrichtingsstudie opmaken. De verplichting tot opmaak van een inrichtingsstudie, zelfs indien formeel wordt gesteld dat het louter een informatief document zou betreffen, gaat in tegen het beginsel van de rechtszekerheid (...). Deze inrichtingsstudie biedt geen enkele garantie dat de begeleidende maatregelen welke voorzien zijn voor het totale project (bufferzone bepaald in artikel 1.3; zone voor langzaam verkeer bepaald in artikel 4) ook voor de gefaseerde aanleg zullen gelden. Bovendien wordt deze gefaseerde ontwikkeling mogelijk met een tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12. De verkeersimpact van deze tijdelijke rechtstreekse toegang naar de A12 is totaal niet onderzocht en betreft een volkomen vrijgeleide voor Haviland welke om diverse redenen niet is toegestaan:

- Het MER heeft deze tijdelijke rechtstreekse ontsluiting niet onderzocht.
- Deze tijdelijke rechtstreekse ontsluiting wordt gerealiseerd in de zone transport, distributie en logistiek en hoort niet thuis in een dergelijke zone. Nergens wordt deze tijdelijke rechtstreekse ontsluiting nader gedefinieerd.
- Evenmin is deze tijdelijke toestand in de tijd beperkt. Deze tijdelijke toestand dreigt definitief te worden indien er geen budgettaire middelen beschikbaar zullen zijn om de verkeerswisselaar aan te leggen.
- Een dergelijke directe toegang dreigt de verkeerssituatie op de A12 grondig te verstoren zonder dat er milderende maatregelen mogelijk zijn.
- Een dergelijke directe toegang is strijdig met de uitgangspunten van het RSV (...).

34. Ruimtelijke willekeur is derhalve mogelijk wat totaal strijdig is met het beginsel van de rechtszekerheid. De verzoekende partijen die allemaal onmiddellijk aangelanden zijn van het bedrijventerrein dreigen jarenlang de negatieve gevolgen van de gefaseerde aanleg te moeten ondervinden. De begeleidende maatregelen dreigen niet te worden uitgevoerd. De verkeersafwikkeling op de A12 dreigt sterk te worden bemoeilijkt. De omgeving dreigt ‘overspoeld’ te worden met sluikverkeer welke de toegang via de A12 tracht te vermijden. Zo zal het verkeer vanuit Mechelen via Kapelle-op-den-Bos en het centrum van Westrode trachten het bedrijventerrein te bereiken.

Het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel verzetten zich tegen een gefaseerde aanpak die geen enkele beperking inhoudt in de tijd en ruimte, noch voorziet in enige ruimtelijke waarborg. Deze beperkingen, de invulling en de waarborgen kunnen geenszins worden ‘doorgeschoven’ naar een inrichtingsplan welke geen enkele juridische waarde heeft.

Het middel is dan ook ernstig (...).”

22. De verwerende partij repliceert in de nota dat de stedenbouwkundige voorschriften zeer gedetailleerd zijn, dat wordt ingegaan “op alle randvoorwaarden en milderende maatregelen die nodig zijn voor een kwalitatieve ontwikkeling”, waarbij rekening werd gehouden met de voorstellen en de bevindingen van het MER en het advies van de Vlacoro, dat het opleggen van een inrichtingsstudie niet ingaat tegen het beginsel van de rechtszekerheid en dat de tijdelijke ontsluiting op de A12 duidelijk beperkt is in de tijd, gelet op artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften, wat bepaalt dat de tijdelijke ontsluiting uiterlijk één jaar na het operationeel zijn van het infrastructuurcomplex dient te worden verwijderd, waarna het plaats dient te ruimen voor de buffer.

23. De tussenkommende partij repliceert vooreerst dat “door het GRUP (het) scala van bedrijven en bedrijvigheden die toegelaten kunnen worden nog slechts een fractie is van wat toegelaten zou kunnen geweest zijn op basis van het ‘algemeen’ voorschrift uit de gewestplanbestemming”. Dit kan “zonder twijfel geen nadeel zijn, doch slechts een voordeel”. De verzoekende partijen hebben bijgevolg geen belang bij het middel.

Voorts stelt zij dat de modaliteiten en grenzen van de “gefaseerde aanpak” zeer duidelijk en uitvoerig werden omschreven. Er is “zorgvuldig bepaald onder welke voorwaarde, nl. voor een oppervlakte van 15 ha een tijdige en rechtstreekse ontsluiting op de A12, en voor de overige delen, n.a.v. welke gebeurtenis, nl. wanneer de aansluiting van het bedrijventerrein op de A12 verzekerd is door de infrastructuur bedoeld in artikel 2 van het GRUP (sic)”. Er zal ook geen bijkomende hinder op de gemeentewegen zijn, nu het bedrijvenpark een tijdelijke werfttoegang via de A12 ter hoogte van het voormalige Esso-tankstation krijgt.

Ten slotte geven de inrichtingsstudie noch de tijdelijke aansluiting op de A12 de tussenkommende partij een vrijgeleide. Het tijdelijk karakter van de ontsluiting, gekoppeld aan de beperkte omvang waarop die betrekking heeft, zijn als voorwaarden met betrekking tot tijd en ruimte een waarborg voor duidelijkheid en rechtszekerheid.

Beoordeling

24. Wat vooreerst de exceptie van de tussenkomenende partij aangaande het gebrek aan belang bij het middel betreft, zijn de verzoekende partijen allen omwonenden van het betreffende gebied dat door het bestreden GRUP wordt ingericht. De bewering dat de bestemmingen en voorschriften van het bestreden GRUP voor de verzoekende partijen voordeliger zouden zijn dan de gewestplanvoorschriften, kan niet worden bijgetreden. Het bestreden GRUP voorziet immers, in vergelijking met het gewestplan, voor een omvangrijk gebied ten noorden van het geplande bedrijventerrein ook een nieuwe bestemming als gebied voor verkeers- en vervoersinfrastructuur, voor het grootste gedeelte in overdruk bestemd tot gebied voor “ongelijkvloerse” verkeers- en vervoersinfrastructuur (op- en afrittencomplex).

De verzoekende partijen hebben bovendien als omwonenden van het betreffende gebied het recht om de wijze waarop voor de gronden nieuwe bestemmingen en mogelijkheden worden gecreëerd, in rechte in vraag te stellen.

Bovendien komt het aan de verzoekende partijen, en niet aan de tussenkomenende partij, toe te beoordelen of de nieuwe bestemmingen al dan niet nadeliger zijn voor de verzoekende partijen ten opzichte van de bestaande toestand.

De exceptie wordt verworpen.

25. Luidens artikel 2.2.2, § 1, 2° VCRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan “de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer (...)”. Overeenkomstig het laatste lid van § 1 van deze bepaling hebben de stedenbouwkundige voorschriften, samen met het grafisch plan waarop ze betrekking hebben, verordenende kracht.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Dit impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften zoals deze voorzien in een gewestelijk RUP voldoende duidelijk moeten worden geformuleerd. Het beginsel van de rechtszekerheid verhindert

niet dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen de grenzen gesteld door het bevoegdheidsniveau waarop zij dienen te worden vastgesteld, een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten zorgvuldig moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

De aangehaalde bepalingen en beginselen impliceren niet dat de overheid die een ruimtelijk uitvoeringsplan uitvaardigt alle aspecten van de betrokken regeling precies en gedetailleerd moet vaststellen. De plannende overheid vermag in bepaalde omstandigheden en voor bepaalde aspecten stedenbouwkundige voorschriften in veeleer algemene en vage bepalingen te beschrijven, waarbij een ruimere beoordelingsruimte wordt gelaten aan de vergunningverlenende overheid dan normaal gesproken het geval zou zijn. Deze mogelijkheid veronderstelt wel dat voldoende controlemaatregelen en procedurele waarborgen worden geboden, onder meer door het openbaar onderzoek dat voorafgaat aan de vaststelling van een plan en door een adequate rechtsbescherming die wordt geboden tegen zowel de bepalingen van een plan als tegen de vergunningsbeslissingen die op een plan zijn gebaseerd.

Algemeen en vaag geformuleerde stedenbouwkundige voorschriften mogen niet tot gevolg hebben dat de rechtzoekende in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet in redelijke mate kan voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften.

26. Artikel 1 van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP luidt als volgt :

“Artikel 1. Zone voor transport, distributie en logistiek
Dit gebied behoort tot de bestemmingscategorie ‘industrie’.

1.1 Het bedrijventerrein is bestemd voor regionale bedrijven met de volgende hoofdactiviteiten:

- op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en logistiek
- groothandel gerelateerd aan transport, distributie en logistiek
- installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie of energierecuperatie.

De volgende activiteiten zijn niet toegelaten:

- productie en verwerking van goederen;
- autonome kantoren;
- kleinhandel;
- groothandel.

Kantoren en toonzalen met beperkte vloeroppervlakte, ondergeschikt en gekoppeld aan de transport-, distributie en logistieke activiteit van individuele bedrijven, zijn toegelaten voor zover die activiteiten geen loketfunctie hebben en geen autonome activiteiten uitmaken. De toonzalen mogen maximaal 10% van de gelijkvloerse bebouwde oppervlakte innemen, ongeacht op welk niveau de toonzalen worden ingericht, en de toonzaaloppervlakte mag maximaal 500 m² zijn.

Inrichtingen voor de huisvesting van bewakingspersoneel van maximaal 200 m² vloeroppervlakte, geïntegreerd in het bedrijfsgebouw, zijn toegelaten.

De minimale perceelsoppervlakte bedraagt 10000m². Uitzonderingen zijn toegestaan voor:

- Percelen met bestaande stedenbouwkundig vergunde bedrijfsgebouwen binnen de zone
- Percelen met bedrijfsverzamelgebouwen
- Een beperkt aantal percelen die omwille van de globale inrichting van het bedrijventerrein een kleinere terreinoppervlakte verkrijgen van ten minste 5000m².

(...)

1.2 De ontwikkeling van het bedrijventerrein kan gefaseerd gebeuren. In een eerste fase kan een deel van het bedrijventerrein met een maximale oppervlakte van 15ha worden ontwikkeld voor zover bij vergunningaanvragen een inrichtingsstudie wordt gevoegd en voor zover voor deze activiteiten in een tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12 wordt voorzien.

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 en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied alsook tot de tijdelijke en tot de definitieve ontsluiting van het gebied op de A12. 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 een nieuwe inrichtingstudie bevatten.

In de overige delen van het bedrijventerrein kunnen de in onderdeel 1.1 van de in dit artikel vermelde transport-, distributie en logistieke activiteiten

pas effectief ontwikkeld worden op het ogenblik dat de aansluiting van het bedrijventerrein op de A12 verzekerd is door de infrastructuur bedoeld in artikel 2 van dit gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. In deze delen van het bedrijventerrein kunnen alle werken, handelingen en wijzigingen gericht op de aanleg van interne wegen, uitrusting, buffers en gemeenschappelijke infrastructuur op het bedrijventerrein worden toegestaan en uitgevoerd zonder dat de aansluiting bedoeld in artikel 2 verzekerd is. Er kunnen ook bedrijfsgebouwen en –constructies worden opgericht, en de bijbehorende bedrijfsinfrastructuur kan worden aangelegd, maar de stedenbouwkundige vergunningen terzake moeten als voorwaarde vermelden dat de vergunde functie slechts kan worden gerealiseerd op het ogenblik dat de in het vorige lid vermelde aansluiting verzekerd is.

Tot op het moment dat het bedrijventerrein al dan niet gefaseerd gerealiseerd wordt, kan het gebied gebruikt worden als bouwvrij agrarisch gebied. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten, met uitzondering van het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies.

Buffer (in overdruk)

Aanduiding in overdruk. Behoort tot de bestemmingscategorie van de grondkleur

1.3 In het gebied, aangeduid met deze overdruk, wordt in een buffer voorzien tussen de bedrijven en de aangrenzende zones. De buffer moet voldoen aan de voorwaarden van visuele afscherming, geluidsafscherming, landschappelijke inpassing, waterbuffering, waterberging en afstand.

(...)

De buffer mag doorsneden worden voor:

(...)

- één tijdelijke ontsluiting van het bedrijventerrein zoals bedoeld onder artikel 1.2 welke dient verwijderd te zijn en de buffer gerealiseerd, uiterlijk één jaar na het operationeel zijn van de infrastructuur bedoeld in artikel 2 van dit gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.”

27. Met de verzoekende partijen dient te worden vastgesteld dat de mogelijkheid die door het bestreden GRUP wordt gecreëerd om reeds “in een eerste fase (...) een deel van het bedrijventerrein met een maximale oppervlakte van 15ha” te ontwikkelen, alvorens het noordelijk gelegen op- en afrittencomplex is gerealiseerd, op een op het eerste gezicht vage en rechtsonzekere wijze in het betreffende stedenbouwkundig voorschrift van het GRUP geregeld lijkt te zijn.

28. Vooreerst wordt een “deel van het bedrijventerrein met een maximale oppervlakte van 15ha” dat op die wijze in een eerste fase mag worden ontwikkeld, in het GRUP nergens nader geografisch gelokaliseerd. Ook ontbreekt met betrekking tot de “tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12”, welke toch

blijkens het betreffende stedenbouwkundig voorschrift als een noodzakelijke voorwaarde voor de gefaseerde ontwikkeling wordt beschouwd, elk concreet aanknopingspunt waar deze moet of kan verwezenlijkt worden, of hoe de concrete inrichting daarvan zou moeten zijn. Deze rechtsonzekere benadering van de gefaseerde aanpak lijkt ook haaks te staan op de algemene opvatting van het plan m.b.t. het bedrijventerrein die uit de toelichtingsnota (p. 13 punt 5 en p. 16 punt 3.8) en de toelichtende kolom van de stedenbouwkundige voorschriften (p. 21) blijkt. Daaruit blijkt immers het belang van de realisatie van het infrastructuurcomplex vóór de ontplooiing van de bedrijfsactiviteiten. Weliswaar laat de toelichting toe dat voorlopig “een beperkt” deel van het bedrijventerrein reeds eerder kan worden ontwikkeld, doch 15ha lijkt i.c. bezwaarlijk als “beperkt” te kunnen worden aanzien.

De bewering van de tussenkomende partij dat “het bedrijvenpark (...) een tijdelijke werftoegang (krijgt) via de A12 ter hoogte van het voormalige Esso-tankstation”, kan het euvel niet verhelpen dat de voorschriften van het GRUP zelf geen duidelijkheid lijken te verschaffen over de precieze modaliteiten van de eerste fase van de ontwikkeling van het bedrijventerrein en over de tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12, dit zowel qua lokalisatie als qua inrichting. Bovendien dient te worden vastgesteld dat de briefwisseling die de tussenkomende partij ter staving van deze bewering bijbrengt, reeds blijkt te dateren van eind 2007, en dat de aangeschreven minister de in dat opzicht door de tussenkomende partij gestelde vraag (nog) niet affirmatief blijkt te hebben beantwoord. Tevens had de vraag van de tussenkomende partij louter betrekking op het mogelijke gebruik van de betreffende terreinen als “tijdelijke werfweg”, en stelt zij in haar brief overigens nog dat “de gronden van het voormalige tankstation (...) nog niet in het bezit van Haviland (zijn)”.

Evenmin kan aan dit gebrek aan concrete gegevens en rechtszekerheid verholpen worden door de informatieve “inrichtingsstudie” die in artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften als voorwaarde voor het ontwikkelen van de eerste fase wordt opgelegd. Het GRUP zelf moet voldoende duidelijke en zekere voorschriften omvatten aangaande de noodzakelijke maatregelen tot inrichting van het gebied. In casu lijkt evenwel een essentiële

problematiek die verband houdt met de concrete inrichting en ontsluiting van het gebied, met name voor een eerste fase tot 15 ha, in het plan niet te worden geregeld, en lijkt de realisatie van deze eerste fase, naast het vervullen van een op onzekere wijze geregelde voorwaarde van “tijdelijke rechtstreekse ontsluiting”, afhankelijk gemaakt te worden van de inhoud van één of meerdere, later op individuele basis in te dienen informatieve inrichtingsstudies. In zoverre de verwerende en de tussenkommende partij onder verwijzing naar artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften stellen dat de tijdelijke ontsluiting beperkt is in de tijd, dient te worden vastgesteld dat deze bepaling inderdaad wel inhoudt dat de tijdelijke ontsluiting dient verwijderd te zijn “één jaar na het operationeel zijn van de infrastructuur bedoeld in artikel 2” van deze voorschriften, maar dat dit artikel 2 op het eerste gezicht zelf niet bepaalt wanneer deze infrastructuur dan wel operationeel zal zijn.

29. Wat de verkeersimpact van deze “tijdelijke rechtstreekse ontsluiting” op de A12 betreft, lijkt met de verzoekende partijen te kunnen worden gesteld dat deze op het eerste gezicht niet afdoende blijkt te zijn onderzocht. Dit wordt overigens niet door de verwerende en de tussenkommende partij betwist. In het project-MER dat in de planprocedure geïntegreerd werd, wordt deze problematiek op het eerste gezicht slechts minimaal besproken, en dan nog enkel vanuit de benadering dat het om niets meer zou gaan dan een “werftoegang” die dienstig zou moeten zijn om de aanleg van het bedrijventerrein mogelijk te maken.

30. Met de verzoekende partijen lijkt bijgevolg te moeten worden vastgesteld dat de door het bestreden GRUP toegelaten gefaseerde aanpak van de ontwikkeling van het bedrijventerrein “geen enkele beperking inhoudt in de tijd en ruimte, noch voorziet in enige ruimtelijke waarborg”, en dan ook de in het vijfde middel aangehaalde rechtsregels schendt.

Het vijfde middel is in de aangegeven mate ernstig.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

31. In het verzoekschrift wordt dienaangaande het volgende uiteengezet :

“41. De verzoekende partijen betreffen allemaal bewoners wiens tuin grenst aan het bedrijventerrein.

Onder stuk nr. 6 is een kaartje gevoegd waarbij de woningen van verzoekende partijen zijn aangeduid ten opzichte van het nieuw aan te leggen bedrijventerrein. Zowel de Patatestraat als de Papenboskant worden expliciet meermaals in het MER vernoemd.

De Patatestraat ligt oostelijk van het bedrijventerrein. Aangezien in Vlaanderen de wind doorgaans vanuit het westen waait, zullen de uitlaatgassen en de geluiden meestal in de richting van deze verzoekende partijen worden verplaatst.

Eerste verzoekende partij woont samen met zijn gezin in de Patatestraat nr. 58. Dit betreft een rustige straat welke rechtstreeks zal worden aangesloten op de verkeerswisselaar. Achter zijn woning zal een aarden wal worden opgetrokken van zes meter hoog. Daarachter komen loodsen van 30 meter hoog. (...).

Tweede verzoekende partij woont samen met zijn gezin (...) -zoals eerste verzoekende partij- in de Patatestraat. Hij krijgt derhalve ook de aarden wal achter de tuin. Daarenboven zullen schuin achter zijn woning geen loodsen worden aangelegd maar twee spaarbekkens en daartussen een fietspad. Vermits de gebouwen geen buffering zullen vormen tegen geluidshinder, zal de geluidsverstoring nog groter zijn dan voor de andere woningen waar naast de aarden wal ook gebouwen worden geplaatst. De toename van de gemiddelde geluidsdruk wordt ingeschat met ongeveer 3 dB en dit zowel voor Lden als voor Lnight. Deze toename is substantieel en betekent een verdubbeling van de geluidsdruk op die locatie zowel gedurende het etmaal als gedurende meer specifiek de nacht. De toename met 3dB is een verdubbeling op de logaritmische dB schaal want $40 \text{ dB} + 40\text{db} = 43 \text{ dB}$ (iedere toename met dB betekent een verdubbeling van de geluidsdruk).

(...).

Derde verzoekende partij woont sinds 1973 aan de Papenboskant. Hij woont bijgevolg op deze locatie van vóór het gewestplan. Er was dus toen nog geen sprake van de aanleg van een industrieterrein. Zijn woning is laag gelegen. Het risico op verdere vernatting zal toenemen omdat het huidige afwateringstraject wordt onderbroken. Verzoekende partij vreest dan ook voor wateroverlast. Hij heeft zijn bezwaar ingediend tijdens het openbaar onderzoek. Hierop werd inhoudelijk niet geantwoord. Deze bezwaren blijven derhalve nog steeds geldig. Het bezwaarschrift alsmede een nota waarin het waterprobleem meer in detail wordt uiteengezet, wordt toegevoegd als (...).

Vierde verzoekende partij woont samen met haar gezin (twee jonge kinderen van 10 en 7 jaar) aan de Patatestraat nr. 102. Haar woning komt vlak (150 meter) aan de verkeerswisselaar te liggen. Achter haar woning zal op minder dan 100 meter een toegangsweg worden aangelegd naar het bedrijventerrein. Al het verkeer moet via deze weg het bedrijventerrein bereiken. Op deze toegangsweg is filevorming zeer waarschijnlijk. De milieuhinder voor de vierde verzoekende partij zal om die reden nog veel sterker zijn dan deze beschreven in het MER. Het MER heeft trouwens voor de Patatestraat, welke wordt aangetakt op de verkeerswisselaar en de A12, geen effectenbeoordeling gemaakt voor het gemotoriseerd vervoer (...).

Vijfde verzoekende partij woont met zijn gezin in de Patatestraat 96. De locatie van zijn huis is vergelijkbaar met deze van de vierde verzoekende partij.

42. Het spreekt voor zich dat verzoekende partijen ernstige milieuhinder zullen ondervinden van dit geplande bedrijventerrein. Zo bepaalt het MER op pagina 7.25 dat tijdens de ochtendspits, per uur, 400 personenwagens en 465 vrachtwagens op de wegvakken van en naar het bedrijventerrein aanwezig zullen zijn. Deze bijkomende verkeersstroom zal op zich reeds onmiskenbaar het woonklimaat aantasten.

Elke dag zullen 4009 vrachtwagens het bedrijventerrein op of af rijden. Reële cijfers van transport- en distributiebedrijven leren ons dat we 12000 vrachtwagenbewegingen mogen verwachten. Daarbij dient men de personenwagens te rekenen van de ca 2.500 werknemers en de vele bezoekers.

Het MER gaat op pagina 9.3 uit van een toename van stikstofdioxide met 27% en fijn stof met 17%. Zoals aangetoond in dit verzoekschrift zal de toename nog sterker zijn.

Het bedrijventerrein zal onmiskenbaar ook geluidsoverlast veroorzaken. Deze zou volgens het MER beperkt blijven omdat het MER aanneemt dat overal geluidswerende buffers zullen worden voorzien. Dit is niet het geval. Deze buffers zijn onder meer niet aanwezig op de verbindingsweg tussen de verkeerswisselaar en de industriezone.

Het woonklimaat van de verzoekende partijen zal dan ook sterk worden aangetast. Het feit dat er een bufferzone met groenaanleg is voorzien, zal hieraan geen afbreuk doen.

Uw Raad heeft een aantasting van het woonklimaat in negatieve zin aanvaard als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in zijn arrest met nummer (...).

43. (...).

44. Verzoekende partijen dreigen tevens het slachtoffer te worden van een gefaseerde aanpak zonder enige ruimtelijke waarborg. Deze gefaseerde aanpak dreigt bovendien een permanent karakter te krijgen.

45. Het is evident dat dit nadeel niet kan worden hersteld indien Uw Raad enkel tot annulatie zou overgaan. Het bedrijventerrein zal dan immers reeds gerealiseerd zijn. Het zal onmogelijk zijn dit bedrijventerrein terug te verwijderen. De negatieve gevolgen voor het woonklimaat (...) zullen zich dan definitief hebben voorgedaan.

46. Uw Raad heeft het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aangenomen in het arrest nr. (...). De situatie is sinds drie jaar niet

veranderd. De verzoekende partijen zijn dezelfde gebleven. Er is geen wijziging in hun gezins- of (...) toestand.”

32. In de nota wijst de verwerende partij erop dat het bedrijventerrein zal omgeven worden door een landschapsbuffer, deels op aarden bermen gelegen, dat rekening moet worden gehouden met de milderende maatregelen, en dat de huidige gewestplanbestemming voor de verzoekende partijen potentieel een groter nadeel inhoudt.

De tussenkomen partij erkent samengevat, dat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel van de verzoekende partijen ingevolge het GRUP reeds eerder door de Raad van State werd aanvaard, doch meent “in alle objectiviteit” dat daarbij “vrij kort door de bocht” werd gegaan, nu geen rekening werd gehouden met de impact van de milderende en flankerende maatregelen die in het plan zijn vervat, meer bepaald de groen- en geluidsbuffers. Bovendien moet worden gewezen op het feit dat geen mobiliteit aan de buitenzijde van het plangebied wordt voorzien. Wie buiten de buffers woont, zal dus geen hinder ondervinden. Ook komen de voorgehouden nadelen niet voort uit het bestreden plan, maar uit enerzijds de bestemming die het plangebied reeds eerder had en het statuut van de A12 als autosnelweg, en anderzijds uit de eventuele exploitaties die nadien zouden worden vergund binnen het plangebied.

Beoordeling

33. Het bestreden GRUP voorziet naast de bestemming als zone voor transport, distributie en logistiek, die in de plaats komt van de bestemmingen industriegebied en reservegebied voor industriële uitbreiding van het gewestplan, in het noordelijk gedeelte van het plangebied ook een omvangrijk gebied voor verkeers- en vervoersinfrastructuur, dat voor het grootste gedeelte in overdruk wordt bestemd voor “ongelijkvloerse” infrastructuur, teneinde ten behoeve van de bedrijvenzone een nieuw op- en afrittencomplex op de A12 te kunnen aanleggen.

Het bestreden besluit maakt het mogelijk dat in de onmiddellijke omgeving van de woningen van de verzoekende partijen een nieuw

“ongelijkvloers” op- en afrittencomplex op de A12 wordt opgericht, en een nieuwe toegangsweg wordt aangelegd naar het bedrijventerrein.

Dit alles dreigt voor de verzoekende partijen een ernstige bijkomende aantasting van hun woon- en leefklimaat te veroorzaken, ook al ondergaan die partijen thans reeds de hinder veroorzaakt door het verkeer op de A12. Het gros van de door de verwerende en de tussenkomende partij aangehaalde flankerende en milderende maatregelen beoogt overigens de hinder in te perken die wordt verwacht van de toekomstige activiteiten op het bedrijventerrein, en heeft niet zozeer betrekking op de komst van het nieuwe op- en afrittencomplex aan het uiteinde van de Patatestraat.

De voormelde dreiging van de bijkomende aantasting van het woon- en leefklimaat van de verzoekende partijen wordt op de eerste plaats mogelijk gemaakt door het bestreden GRUP.

Dit plan zal als noodzakelijke rechtsgrond dienen bij de aflevering van latere stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen.

Van deze verkeersinfrastructuur zou op intensieve wijze gebruik worden gemaakt door zwaar vervoer, mede gelet op de specifieke bestemming van het gebied als transport-, distributie- en logistieke bedrijventoneel.

Zelfs rekening houdend met de in het GRUP vervatte begeleidende maatregelen, heeft de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden GRUP voor de woonomgeving van de verzoekende partijen dermate ingrijpende gevolgen dat het risico op een moeilijk te herstellen ernstig nadeel moet worden aanvaard.

Ook de tweede schorsingsvoorwaarde is vervuld.

BESLISSING

1. Het verzoek van de INTERCOMMUNALE HAVILAND tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 1 juli 2011 van de Vlaamse regering houdende de definitieve

vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Specifiek regionaal bedrijventerrein ‘transport, distributie en logistieke zone Westrode’” te Meise en Londerzeel, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 juli 2011.

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

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens