

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.412 van 3 augustus 2012
in de zaak A. 204.237/X-15.049.**

In zake : 1. de n.v. BOSSTRAAT
 2. de n.v. WOLUWE VIADUCT
 3. de n.v. IRET DEVELOPMENT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist en Pieter Thomaes
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Graaf van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Van Bever
kantoor houdend te 1850 GRIMBERGEN
Pastoor Wouterstraat 32, bus 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de n.v. UPLACE
2. de n.v. USHOP
3. de n.v. UWORK
4. de n.v. UDRIVE
5. de n.v. USTAY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Pieter Vandenheede
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 30 maart 2012, strekt tot de
schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 16 december 2011 van de
Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk

ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden”, “meer specifiek voor wat betreft de stedenbouwkundige voorschriften van het deelgebied ‘het ruime Zaventemse’, cluster C3 ‘Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen’ en meer specifiek in een ‘Gebied voor gemengde activiteiten II’ (artikel C3.2)”.

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 22 juni 2012.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Thomaes, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Evert Vervaeke, die loco advocaat Marc Van Bever verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Jan Bouckaert en Pieter Vandenheede, die verschijnen voor de tussenkomende partijen, 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. Tussenkomst

3. Met een op 16 mei 2012 ter post aangetekend verzoekschrift vragen de n.v. UPLACE, de n.v. USHOP, de n.v. UWORK, de n.v. UDRIVE en de n.v. USTAY, houders van zakelijke rechten op percelen in het plangebied van het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan en -wat de n.v. UPLACE betreft- houder van een stedenbouwkundige vergunning in dit gebied, 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. Het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse bestemt in Machelen een gebied aan het viaduct van de ring tot industriegebied (hierna: de Renault-site). Het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2000 tot wijziging van het voornoemde gewestplan bestemt de Renault-site tot “gebied voor stedelijke ontwikkeling”.

Het bij ministerieel besluit van 18 juli 2002 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg nr. 12 “Bedrijvenzone Viaduct” van de gemeente Machelen bestemt de Renault-site deels tot zone voor hoogwaardige kantoren en bedrijven en deels tot zone voor hoogwaardige bedrijfsgebouwen voor hightech-activiteiten.

5. De eerste en de tweede verzoekende partijen zijn eigenaar van percelen die gelegen zijn in de Renault-site. Blijkens het verzoekschrift heeft de derde verzoekende partij “vanwege eerste en tweede verzoekende partijen de opdracht verkregen om de (...) percelen aan de noordelijke zijde van het Viaduct van Vilvoorde te ontwikkelen”.

6. Blijkens het verzoekschrift tot tussenkomst is de eerste tussenkomende partij een “vastgoedgroep” die op haar percelen in de Renault-site

een multifunctioneel complex (hierna: het Uplace-project) wil oprichten. Op 5 juni 2009 sluiten de eerste tussenkomende partij, de Vlaamse regering, de gemeente Machelen en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij een “brownfieldconvenant” af, met afspraken tussen de betrokken partijen voor de verwezenlijking van het Uplace-project en een aantal projectgebonden en niet-projectgebonden “flankerende” maatregelen.

7. Op 28 september 2010 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Machelen aan de eerste tussenkomende partij de handelsvestigingsmachtiging voor het Uplace-project.

8. Op 17 december 2010 stelt de Vlaamse regering het ontwerp ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel (VSGB) en aansluitende open ruimtegebieden” voorlopig vast.

In “cluster C3 Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen” van het “deelgebied Zaventemse” wordt de Renault-site bestemd tot “gebied voor gemengde activiteiten II” waarin artikel C3.2.1 van de voorschriften een “verweving van handel, horeca, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten, socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen” mogelijk maakt.

9. Van 14 februari 2011 tot 14 april 2011 wordt over het ontwerp-plan een openbaar onderzoek georganiseerd, waarbij onder meer de verzoekende partijen een bezwaarschrift indienen.

10. Op 7 juli 2011 brengt de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de VLACORO) advies uit over het ontwerp-plan.

11.1. Op 28 oktober 2011 verleent de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport aan de eerste tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning voor het Uplace-project. In deze vergunning wordt onder meer het volgende gesteld:

“De voorliggende aanvraag is niet in overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften van het vigerende bijzonder plan van aanleg nr. 12 ‘Bedrijvenzone Viaduct’, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 18 juli 2002.

(...)

Artikel 4.4.7, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt echter dat in een vergunning voor handelingen van algemeen belang mag worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften, zodra de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar kennis heeft van de resultaten van het openbaar onderzoek met betrekking tot een ontwerp van nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg waarmee de handelingen van algemeen belang verenigbaar zijn, voor zover het nieuwe plan de bestaande stedenbouwkundige voorschriften vervangt of van rechtswege opheft en de Vlaamse Regering, het departement, het agentschap of de deputatie geen strijdigheid vaststelt van het ontwerpplan met hogere plannen of andere normen.

(...)

In de toelichtingsnota bij het ontwerp van GRUP VSGB wordt op blz. 349 uitdrukkelijk gesteld dat dit gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan het voorschrift ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’ van het Gewestplan nr. 25 Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 en latere wijzigingen, opheft. Daarnaast wordt ook uitdrukkelijk vermeld dat het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan het BPA ‘Bedrijvenzone Viaduct’ in Machelen opheft.

(...)

De voorliggende aanvraag is verenigbaar met de stedenbouwkundige voorschriften van het ontwerp van GRUP VSGB”.

11.2. Op 28 december 2011 stellen de eerste en de tweede verzoekende partijen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen een vordering tot schorsing en een annulatieberoep in tegen de laatgenoemde stedenbouwkundige vergunning (zaak 1112/0300/SA/3/0299).

12. Bij besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2011 wordt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel (VSGB) en aansluitende open ruimtegebieden” definitief vastgesteld.

Dit is het bestreden besluit.

Tot opzichte van het ontwerp-plan worden in het voornoemde artikel C3.2.1 nog “toeristische logies” en “wonen” toegevoegd aan de in het “gebied voor gemengde activiteiten II” te verweven functies.

13. In het arrest nr. S/2012/0119 van 6 juni 2012 stelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen de afstand vast van de voornoemde (randnr. 11.2) vordering tot schorsing van de eerste en de tweede verzoekende partijen.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

14. De verwerende partij en de tussenkomende partijen betwisten de ontvankelijkheid van de vordering. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over de opgeworpen excepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over deze excepties dringt zich immers slechts op indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

VI. Onderzoek van de vordering

15. 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.

Standpunt van de partijen inzake het moeilijk te herstellen ernstig nadeel

16. In hun verzoekschrift wijzen de verzoekende partijen erop dat de stedenbouwkundige voorschriften voor het projectgebied, waarvan het terrein van de eerste tussenkomende partij qua oppervlakte slechts een beperkt gedeelte inneemt, maximale ontwikkelingsvoorwaarden opleggen inzake de te ontwikkelen vloeroppervlaktes. Volgens de verzoekende partijen vertaalt het onrechtmatig karakter van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden uitvoeringsplan zich in drie ernstig nadelen, die zij persoonlijk zullen ondergaan.

Ten eerste is er volgens de verzoekende partijen een hypothekering, minstens een ernstige aantasting, van de rendabele ontwikkeling

van de door de eerste en tweede verzoekende partijen aangekochte percelen. De derde verzoekende partij is reeds jaren actief bezig met het in opdracht van de eerste en tweede verzoekende partijen uitwerken van de herontwikkeling van deze projectgronden. Door het bestreden besluit worden de ontwikkelingsmogelijkheden van de verzoekende partijen voor de betrokken percelen ernstig gehypothekeerd, minstens kunnen deze “danig gehypothekeerd” worden. De inmiddels aan de eerste tussenkommende partij verleende stedenbouwkundige vergunning maakt volgens de verzoekende partijen reeds zichtbaar duidelijk dat het overgrote deel van alle beschikbare rendabele vloeroppervlaktes op basis van de stedenbouwkundige voorschriften voor het projectgebied “C3.2” aan één enkele projectontwikkelaar op slechts een beperkt deel van de gronden van dit projectgebied. Bovendien blijken deze percelen de minst verontreinigde percelen binnen het projectgebied. Indien het bestreden besluit wordt geschorst en vernietigd teneinde te worden hervormd, beschikken de verzoekende partijen opnieuw over de hen rechtmatig toekomende kansen om deze percelen op een rendabele wijze te ontwikkelen en dit op basis van evenwichtige en voldoende gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften die de vergunningverlenende overheden toelaten een ruimtelijk beleid te voeren dat zorgt voor een reconversie van de hele site, een sanering van de meest verontreinigde gronden en een oplossing, minstens beheersing, van de mobiliteitsproblematiek.

Ten tweede zullen ingevolge de te verwachten stijging van het autoverkeer op de ring, minstens ingevolge “verdringing” van het autoverkeer naar de omliggende invalswegen, de ontsluitbaarheid van de percelen van de eerste en de tweede verzoekende partijen en de ontwikkelingsmogelijkheden van de derde verzoekende partij danig worden gehypothekeerd, minstens kunnen worden gehypothekeerd. Uit de aan de eerste tussenkommende partij verleende stedenbouwkundige vergunning blijkt volgens de verzoekende partijen niet dat verplicht moet worden voorzien in flankerende verkeersmaatregelen of dat minstens rekening hoeft gehouden te worden met de ontwikkeling van de percelen van de verzoekende partijen. Deze stedenbouwkundige vergunning maakt pijnlijk duidelijk dat, indien toch de nodige mobiliteitsingrepen worden verricht, deze enkel ten goede komen aan de eerste tussenkommende partij.

Ten derde is er de ernstige waardedaling van de percelen van de eerste en de tweede verzoekende partijen indien deze reeds zouden worden bebouwd voor de Raad van State zich heeft kunnen uitspreken over de rechtsgeldigheid van het bestreden besluit. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat een financieel nadeel in aanmerking wordt genomen wanneer het het bestaan van de onderneming in gevaar brengt. Volgens de verzoekende partijen kan het niet ontkend worden dat het statutair doel van de eerste en de tweede verzoekende partijen is opgebouwd rond het beheer en de ontwikkeling van hun percelen in het plangebied. Ook voor de derde verzoekende partij is de ontwikkeling van deze percelen, gelet op de hoegrootheid ervan, essentieel voor haar voortbestaan. Wanneer de ontwikkelingsmogelijkheden van deze percelen in ernstige mate worden aangetast door de ontwikkeling van een project op aangrenzende percelen, zullen de waarde en de commercialiseringsopportuniteiten van de percelen van de eerste en de tweede verzoekende partijen drastisch dalen.

Vervolgens wijzen de verzoekende partijen erop dat uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat nadelen die voortvloeien uit de realisatie van een uitvoeringsplan hun rechtstreekse oorzaak vinden in het plan, aangezien dit plan de noodzakelijke rechtsgrond vormt voor de ter realisatie ervan nog te nemen beslissingen.

Volgens de verzoekende partijen zijn de drie aangevoerde nadelen bij de verdere tenuitvoerlegging van het bestreden besluit moeilijk te herstellen. Eens er op basis van de onrechtmatige stedenbouwkundige voorschriften voor het projectgebied uitvoerbare stedenbouwkundige vergunningen kunnen worden afgeleverd, zal het niet evident zijn deze stedenbouwkundige vergunningen te doen vernietigen en eventueel gebouwde constructies en infrastructuur af te breken. Wanneer de stedenbouwkundige vergunning die reeds op basis van de bestreden stedenbouwkundige voorschriften werd verleend, ten uitvoer zal worden gelegd, valt niet in te zien hoe op basis van de op heden bestaande stedenbouwkundige voorschriften, het verlies aan ontwikkelingsmogelijkheden van de percelen van de verzoekende partijen nog kan hersteld worden.

Tot slot stellen de verzoekende partijen dat indien de stedenbouwkundige voorschriften voor het projectgebied worden geschorst, de stedenbouwkundige vergunning die aan de eerste tussenkomende partij werd verleend, niet verder uitvoerbaar is waardoor er voorlopig en tot aan de beslissing inzake de vernietiging geen nadeel kan worden berokkend aan de verzoekende partijen. Indien de werken worden uitgevoerd en er pas later een vernietiging van de stedenbouwkundige voorschriften optreedt, kan het nadeel van de verzoekende partijen reeds onomkeerbaar zijn.

17. De verwerende partij stelt in haar nota dat het bestemmingsvoorschrift van het betrokken plangebied eigenlijk de belangen van de verzoekende partijen dient nu het hen toelaat om hun percelen te ontwikkelen. Volgens de verwerende partij lijken de verzoekende partijen vooral problemen te hebben met het brownfieldconvenant en de reeds afgeleverde stedenbouwkundige vergunning aan de eerste tussenkomende partij. De derde verzoekende partij lijdt hoogstens een “contractueel” nadeel. De verwerende partij wijst er op dat een louter financieel nadeel niet kan aangenomen worden en dat de verzoekende partijen geen concreet cijfermateriaal voorleggen over hun financiële situatie. Tot slot stelt de verwerende partij dat nergens wordt aangetoond dat het voortbestaan van de verzoekende partijen zou afhangen van het welslagen van het project waarover zij het hebben.

18. In hun verzoekschrift tot tussenkomst stellen de tussenkomende partijen dat de verzoekende partijen enkel doen blijken van een “virtueel” en een “volkomen hypothetisch” project waarvan welgeteld 3 foto’s blijken te bestaan. Binnen het betrokken plangebied rest nog voldoende te ontwikkelen potentieel. Volgens de tussenkomende partijen werd aan de verzoekende partijen tot tweemaal toe een brownfieldconvenant geweigerd zodat zij zelfs niet de mogelijkheid hebben om ter plaatse activiteiten te ontwikkelen. Aldus hebben de verzoekende partijen de waarde en de slaagkansen van hun eigen project niet aangetoond. De tussenkomende partijen menen dat de verzoekende partijen geen nadeel van stedenbouwkundige aard aanvoeren. De “onontsluitbaarheid” van de percelen van de verzoekende partijen wordt niet afdoende aangetoond. De

tussenkomen de partijen besluiten dat het mogelijk niet kunnen realiseren van een project op zich geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel uitmaakt en dat deze laatste eventualiteit behoort tot het “normale bedrijfsrisico” van de verzoekende partijen.

Beoordeling

19. Luidens artikel 17, § 3, vierde lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bevat de vordering tot schorsing een uiteenzetting van de middelen en de feiten die volgens de indiener ervan het bevelen van de schorsing rechtvaardigen. Artikel 8, eerste lid, 3° van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, bepaalt dat het enig verzoekschrift “een uiteenzetting (bevat) van de feiten die van aard zijn aan te tonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte de verzoekende partij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, waarbij alle stukken worden gevoegd die het risico op dergelijk nadeel aantonen”.

Uit deze bepalingen volgt dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift duidelijk en concreet moet aangeven waarin precies het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is gelegen dat zij ingevolge de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit ondergaat of dreigt te ondergaan. De verzoekende partij mag zich daarbij niet beperken tot vaagheden en algemeenheden, maar dient integendeel zeer concrete en precieze gegevens aan te brengen waaruit blijkt dat zij persoonlijk een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ondergaat of dreigt te ondergaan.

20. De eerste verzoekende partij is een vastgoedvennootschap die onder meer tot doel heeft het “stellen van allerhande verrichtingen die rechtsreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op het verwerven, vervreemden, ruilen, huren, verhuren, bouwen, verbouwen, verkavelen, beheren en valoriseren van allerhande onroerende goederen”. De tweede verzoekende partij is een vastgoedvennootschap die onder meer tot doel heeft het verrichten van “alle mogelijke operaties van onroerende aard (...) zowel in België als in het

buitenland”. De derde verzoekende partij is een vastgoedvennootschap die onder meer tot doel heeft “de studie, het ontwerpen, ontwikkelen, promoten en begeleiden van vastgoedprojecten allerhande”.

Voor dergelijke vennootschappen behoort het niet kunnen realiseren van een project tot het normale bedrijfsrisico, zodat daaraan in beginsel geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan worden ontleend.

21. Zowel om de ernst als het moeilijk herstelbaar karakter van hun nadelen aan te tonen, beroepen de verzoekende partijen zich op de op 28 oktober 2011 aan de eerste tussenkomende partij verleende stedenbouwkundige vergunning voor het Uplace-project.

Het blijkt dat de eerste en de tweede verzoekende partijen afstand hebben gedaan van hun bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingestelde vordering tot schorsing van de voornoemde stedenbouwkundige vergunning (randnr. 13). Het blijkt niet dat de derde verzoekende partij de schorsing van de tenuitvoerlegging van die stedenbouwkundige vergunning zou hebben gevorderd. Daaruit volgt dat de verzoekende partijen zich hebben neergelegd bij de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de meergenoemde vergunning. Door te berusten in de nadelen die de tenuitvoerlegging van de vergunning berokkent, kunnen deze nadelen thans niet meer dienstig worden ingeroepen om de schorsing van de tenuitvoerlegging te verkrijgen van het bestreden uitvoeringsplan.

22. Een financieel nadeel is in beginsel niet moeilijk te herstellen. De verzoekende partijen brengen geen concrete en precieze gegevens bij waaruit kan blijken dat te dezen anders dient te worden geoordeeld.

23. De conclusie is dat er niet wordt voldaan aan de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Hieruit volgt dat niet is voldaan aan één van de bij artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de n.v. UPLACE, de n.v. USHOP, de n.v. UWORK, de n.v. UDRIVE en de n.v. USTAY tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

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

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens