

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 222.168 van 22 januari 2013
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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 september 2011, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 1 juli 2011 van de Vlaamse regering
houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan (hierna: het GRUP) “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. Bij arrest nr. 217.644 van 1 februari 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

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

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 16 april 2012. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 december 2012.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk De Keuster, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Christophe Smeyers, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt

voor de verwerende partij, en advocaat Christophe Smeyers, die loco advocaat Floris Sebreghts 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. Feiten

3. De feiten worden uiteengezet in het voormelde arrest nr. 217.644 van 1 februari 2012.

4. Uit een mededeling van 11 mei 2012 aan de leden van de Vlaamse regering blijkt dat de beleidsverantwoordelijken op Vlaams niveau, in het licht van het door de Raad van State inmiddels gevelde schorsingsarrest in het dossier, ervan uitgaan dat “de bestaande juridische toestand, zijnde het gewestplan, (...) mogelijkheden (biedt) tot een ontwikkeling van het gebied in functie van bedrijvigheid door middel van het vergunningenstelsel, meer bepaald voor het deel dat bestemd is als industriezone”. Daarbij wordt gedacht aan een “gefaseerde aanpak”, en wordt gesteld dat voor het gedeelte van het gebied dat is ingekleurd als reservegebied voor industriële uitbreiding nog steeds “de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan” noodzakelijk is. Gesteld wordt nog dat de POM Vlaams-Brabant, in overleg met de tussenkomende partij, zal instaan voor de opmaak van een nieuw inrichtingsplan (“binnen de contouren van het bestaande project-MER”) en voor de samenstelling van “de bijhorende stedenbouwkundige vergunningsaanvraag”.

Wat het planluik van de verkeerswisselaar op de A12 betreft, wordt in dezelfde mededeling gewag gemaakt van een op stapel staande wijziging van de decretale en reglementaire context waarbij het mogelijk zou worden om deze infrastructuurwerken “te vergunnen zonder planinitiatief”.

IV. Onderzoek van het vijfde middel

Standpunt van de partijen

5. In een vijfde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 2.2.2, § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij stellen dat de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP niet duidelijk bepalen wat exact in het betrokken gebied is toegelaten en dat zij zelfs voorzien in een gefaseerde aanpak zonder enige ruimtelijke waarborg, terwijl een ruimtelijk uitvoeringsplan 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 in de tijd is beperkt en niet met de nodige ruimtelijke waarborgen is omkleed.

De kritiek van de verzoekende partijen heeft betrekking op artikel 1 “zone voor transport, distributie en logistiek” van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP, meer bepaald in zoverre daarin het volgende is bepaald:

“(…)

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(e) 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 (een) 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. (...).”

De verzoekende partijen menen dat de voormelde stedenbouwkundige voorschriften geenszins voldoende precies zijn. Er bestaat vooreerst onduidelijkheid over de perceelsgrootte aangezien er niet minder dan drie uitzonderingen worden toegelaten op de minimale perceelsoppervlakte van 10.000 m². Daarenboven gaat de verplichting tot de opmaak van een inrichtingsstudie in tegen het rechtszekerheidsbeginsel, zelfs als formeel wordt gesteld dat het louter een informatief document zou betreffen.

De inrichtingsstudie biedt, aldus de verzoekende partijen, geen enkele garantie dat de begeleidende maatregelen die zijn voorzien voor het totale project – namelijk de bufferzone (artikel 1.3) en de zone voor langzaam verkeer (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 die om diverse redenen niet is toegestaan. Deze tijdelijke rechtstreekse ontsluiting is namelijk niet onderzocht door “het milieueffectenrapport” (hierna: MER), wordt gerealiseerd in de zone transport, distributie en logistiek waar ze niet thuishoort, wordt niet nader gedefinieerd, dreigt definitief te worden als er geen budgettaire middelen beschikbaar zijn om de verkeerswisselaar aan te leggen, dreigt de verkeerssituatie op de A12 grondig te verstoren zonder dat er milderende maatregelen mogelijk zijn, en is strijdig met de uitgangspunten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Bijgevolg is er volgens de verzoekende partijen ruimtelijke willekeur mogelijk wat totaal strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel. Zij voeren aan dat zij als aangelanden van het bedrijventerrein jarenlang de negatieve gevolgen van de gefaseerde aanleg dreigen te moeten ondervinden, dat de begeleidende maatregelen dreigen niet te worden uitgevoerd, dat de

verkeersafwikkeling op de A12 sterkt dreigt te worden bemoeilijkt en dat de omgeving dreigt overspoeld te worden met sluikverkeer dat de toegang via de A12 tracht te vermijden (zo zal het verkeer vanuit Mechelen via Kapelle-op-den-Bos en het centrum van Westrode het bedrijventerrein proberen 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 dat geen enkele juridische waarde heeft.

6. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de stedenbouwkundige voorschriften zeer gedetailleerd zijn, waarna ze het volledige artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP citeert.

Zij voert aan dat in de stedenbouwkundige voorschriften wordt ingegaan op alle randvoorwaarden en milderende maatregelen die nodig zijn voor een kwalitatieve ontwikkeling, waarbij rekening wordt gehouden met de voorstellen en bevindingen van “het MER” en het advies van de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: de Vlacoro). Hiertoe citeert ze de overweging van het bestreden besluit waarin melding is gemaakt van de wijzigingen die – op basis van het onderzoek van de bezwaren, de adviezen en het advies van de Vlacoro – werden aangebracht ten opzichte van het ontwerp-GRUP, alsook op de overweging van het bestreden besluit waarin is aangegeven waarom aan bepaalde opmerkingen niet werd tegemoetgekomen.

De verwerende partij wijst er op dat in de toelichtingsnota, meer bepaald in de toelichtende kolom bij artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het bestreden GRUP, wordt gesteld dat kan worden toegestaan dat een beperkt deel van het bedrijventerrein wordt ontwikkeld mits een tijdelijke ontsluiting op de A12 in afwachting van de realisatie van het definitieve op- en afrittencomplex op de A12. De ontwikkeling van en de ingebruikname van deze eerste fase is afhankelijk van een inrichtingsstudie en van een tijdelijke ontsluiting op de A12. De inrichtingsstudie, die de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning begeleidt, moet worden getoetst aan het

inrichtingsconcept en aan de mogelijkheden tot ontsluiting nu en in de toekomst. De verplichting tot opmaak van een inrichtingsstudie gaat niet in tegen het rechtszekerheidsbeginsel. De inrichtingsstudie is een louter informatief document ten behoeve van de vergunningverlenende overheid.

Voorts wijst de verwerende partij er op dat de tijdelijke ontsluiting op de A12 duidelijk beperkt in de tijd is gedefinieerd. In artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP is immers sprake van “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”. Uit de huidige situatie blijkt en volgt dat de enig mogelijke tijdelijke ontsluiting kan gebeuren via de A12 ter hoogte van het voormalige Esso-tankstation. Hierdoor is er tijdens de aanleg van het bedrijvenpark ook geen hinder op de gemeentewegen. De tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12 is de voorwaarde voor de eerste fase van ontwikkeling voor een beperkte oppervlakte van 15 ha. Het is ook duidelijk dat deze 15 ha zullen gelokaliseerd zijn ter hoogte van de enig mogelijke tijdelijke ontsluiting. Vanzelfsprekend moet de inrichting van de volledige bedrijvenzone mogelijk blijven. Juist daarom wordt de ontwikkeling van en de ingebruikname van deze eerste fase afhankelijk gesteld van een inrichtingsstudie, die de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning begeleidt. De inrichtingsstudie moet worden getoetst aan het inrichtingsconcept en aan de mogelijkheden tot de ontsluiting nu en in de toekomst. De tijdelijke ontsluiting moet na de ingebruikname van het infrastructuurcomplex onmiddellijk worden verwijderd, waarna de buffer moet worden gerealiseerd. 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. De buffering van het gebied is daarbij een aanvullende waarborg om de verzoekende partijen maximaal te vrijwaren voor hinder, zowel van de ontwikkeling als van de uitbating. Er valt niet in te zien welk verschil er tussen de tijdelijke ontsluiting op de A12 en de werftoegang zou bestaan. Op een andere wijze kan aan de voorwaarde van een rechtstreekse ontsluiting op de A12 niet worden voldaan.

De stedenbouwkundige voorschriften schenden dan ook geenszins de rechtszekerheid.

7.1. In haar memorie voert de tussenkomende partij vooreerst aan dat door het GRUP het scala van bedrijven en bedrijvigheden dat toegelaten kan worden nog slechts een fractie is van wat toegelaten zou kunnen zijn geweest op basis van het algemeen voorschrift uit de gewestplanbestemming. De bedrijven die nu in aanmerking komen zijn er die duidelijk betrekking hebben op logistiek en die onmiddellijk aangewezen zijn op de A12 waarlangs de enige onmiddellijke bereikbaarheid en ontsluiting van het bedrijventerrein is ontworpen. Anderzijds gaat er zeer veel aandacht naar de inkapseling van het bedrijventerrein ten aanzien van de omgeving.

Doordat de voorschriften en de uitwerking van het GRUP op zich veel strenger zijn dan het algemeen voorschrift van de gewestplanbestemming, kan er voor de verzoekende partijen vanuit dat standpunt moeilijk sprake zijn van een nadeel, zodat de verzoekende partijen niet het rechtens vereiste belang lijken te hebben bij het middel.

7.2. Voorts voert de tussenkomende partij aan dat het plangebied bruto ongeveer 75 ha betreft die is bestemd voor zone voor transport, distributie en logistiek. De bepaling in artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP dat in een eerste fase maximum 15 ha kan worden ontwikkeld voor zover voor deze activiteiten in een tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12 wordt voorzien en voor zover een inrichtingsstudie wordt gevoegd bij de vergunningsaanvraag, houdt volgens haar geen schending in van artikel 2.2.2, § 1 VCRO, noch van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel. Hierbij wijst ze er op dat het feit dat stedenbouwkundige voorschriften voldoende duidelijk moeten worden geformuleerd opdat de gevolgen ervan kunnen worden voorzien, geen afbreuk doet aan het feit dat voorschriften flexibel kunnen worden opgevat en er dus een discretionaire bevoegdheid wordt verleend aan de vergunningverlenende overheden.

In het GRUP wordt het mogelijk gemaakt om een deel van het gebied te ontwikkelen vooraleer het gebied wordt ontsloten door een op- en afrittencomplex aan de A12. Hieraan zijn de duidelijke voorwaarden gekoppeld dat de ontwikkeling maximaal 15 ha bedraagt, dat de ontwikkeling moet voorzien zijn met een tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12, en dat er een inrichtingsstudie bij de aanvraag moet worden gevoegd.

Het is geenszins noodzakelijk dat het GRUP aanduidt waar die 15 ha zich moeten bevinden in het gehele gebied. Dit is trouwens geheel irrelevant gelet op het feit dat het gehele gebied dat wordt omschreven door artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften mag worden ontwikkeld door één en dezelfde activiteit. Het enige wat wel relevant is in deze, is de ontsluiting van de bedrijven die in fase 1 worden gerealiseerd, en dit net omdat de ontsluiting voor het gehele gebied moet gebeuren via een op- en afrittencomplex zoals bedoeld in artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften. Ook aangaande deze ontsluiting bestaat er geen schending van de in het middel aangehaalde bepalingen. Het voorschrift is immers duidelijk. Ten eerste is de ontsluiting tijdelijk, want na realisatie van de in artikel 2 bedoelde werken zal de ontsluiting van de activiteiten moeten gebeuren via de in artikel 2 bedoelde werken (op- en afrittencomplex). Ten tweede moet, gelet op “het MER”, de ontsluiting rechtstreeks gebeuren aan de A12 en het voormalige Esso-tankstation is de in de praktijk enige logische ontsluiting die hiertoe mogelijk is. Ten derde werd de gefaseerde ontwikkeling onderzocht in “het MER”.

Zoals blijkt is het voorschrift en de bijhorende voorwaarde duidelijk. Aan de vergunningverlenende overheid wordt de discretionaire bevoegdheid verleend om te oordelen over de aanvragen in fase 1 voor zover de totale oppervlakte van 15 ha niet wordt overschreden. Een inrichtingsstudie moet worden gevoegd zodat het steeds voor de vergunningverlenende overheid duidelijk is dat door de ontwikkeling in fase 1 de verdere ontwikkeling van het gebied niet wordt gehypothekeerd.

Dat de Raad van State in zijn schorsingsarrest nr. 217.644 van 1 februari 2012 een bezwaar maakt dat 15 ha niet kan worden beschouwd als een beperkt deel, is een argument dat enkel ten aanzien van het mogelijk ernstig karakter van het middel kan worden aangevoerd. Gelet op haar marginale

toetsingsbevoegdheid komt het de Raad van State niet toe om bezwaar te maken tegen de oppervlakte van de eerste fase, gelet op het feit dat blijkt dat de gefaseerde ontwikkeling geen schending uitmaakt van de in het middel aangehaalde gronden.

7.3. Wat betreft de fasering poneert de tussenkomende partij dat de modaliteiten en grenzen daarvan zeer duidelijk en uitvoerig werden omschreven. Er is zonder meer zorgvuldig bepaald onder welke voorwaarde. De fasering dient te gebeuren voor een oppervlakte van 15 ha gaat het om de voorwaarde van een tijdelijke en rechtstreekse ontsluiting op de A12. Voor de overige delen bepaalt het plan naar aanleiding van welke gebeurtenis de ontwikkeling zal gebeuren, meer bepaald wanneer de aansluiting van het bedrijventerrein op de A12 is verzekerd door de infrastructuur bedoeld in artikel 2 van het GRUP. Er werden derhalve duidelijke tijdsbepalingen en voorwaarden daaromtrent in de voorschriften opgenomen. Er is om die reden geen sprake van onzorgvuldigheid, noch van rechtsonzekerheid.

Inzake de gefaseerde ontwikkeling wijst de tussenkomende partij er ook op dat deze geen afzonderlijk onderzoek in “het MER” noodzaakt, aangezien het milieueffectenrapport de effecten heeft onderzocht van de gehele ontwikkeling van de site en het evident is dat een eerste gedeeltelijke ontwikkeling minder schadelijke effecten met zich mee zal brengen dan de ontwikkeling van het geheel. Betreffende de verkeersafwikkeling stelt “het MER” zeer duidelijk dat er in een eerste fase een rechtstreekse toegang moet worden voorzien op de A12 voor het verkeer vanuit de richting Brussel en via een parallelweg aan de A12 om zo de Patatestraat, de Londerzeelsesteenweg en de Kerkhofstraat niet te belasten. Zodoende omvat “het MER” in alle redelijkheid afdoende gegevens om over de gefaseerde aanleg en ontwikkeling te kunnen oordelen.

Ook wijst de tussenkomende partij er in dit verband nog op dat het bedrijvenpark een tijdelijke werfttoegang krijgt via de A12 ter hoogte van het voormalige Esso-tankstation, zodat er tijdens de aanleg van het bedrijvenpark geen hinder is op de gemeentewegen. Het is dus niet vereist dat eerst het op- en

afritten-complex langsheen de A12 wordt aangelegd om zo bijkomende verkeershinder langsheen de gemeentewegen te vermijden.

7.4. Betreffende de inrichtingsstudie stelt de tussenkomende partij vervolgens dat deze niet ingaat tegen het rechtszekerheidsbeginsel. Hiertoe haalt ze rechtspraak van de Raad van State aan waaruit moet blijken dat het een louter informatief document betreft waaraan geen verordenende kracht kan worden toegekend.

Net zoals de verwerende partij wijst ze voorts op de tijdsbepaling in artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

De inrichtingsstudie noch de tijdelijke aansluiting op de A12 zijn, aldus de tussenkomende partij, een vrijgeleide voor haar. Het tijdelijk karakter van de ontsluiting gekoppeld aan de beperkte omvang waarop die betrekking heeft, zijn als voorwaarden betreffende tijd en ruimte een waarborg voor duidelijkheid en rechtszekerheid. De buffering van het gebied is daarbij een aanvullende waarborg om de verzoekende partijen maximaal te vrijwaren voor hinder, zowel van de ontwikkeling als van de uitbating.

Volgens de tussenkomende partij houdt de Raad van State in zijn voormeld schorsingsarrest verkeerdt voor dat de tijdelijke rechtstreekse ontsluiting op de A12 afhankelijk is gemaakt van het indienen van de inrichtingsstudie. De inrichtingsstudie moet worden gevoegd om aan de vergunningverlenende overheid een duidelijk beeld te geven dat de individuele stedenbouwkundige vergunningen, die in eerste fase kunnen worden verleend tot 15 ha van het gebied is ingevuld, geen hypotheek vormen op de inrichting van het gehele gebied.

7.5. Besluitend stelt de tussenkomende partij dat de gefaseerde ontwikkeling voldoende ruimtelijke waarborgen inhoudt. De fasering werd onderzocht in “het MER” en is aan duidelijke restricties onderworpen aangaande de omvang (max. 15 ha en geen hypotheek van de ontwikkeling van het gehele gebied zoals moet blijken uit een informatieve inrichtingsstudie) en de ontsluiting (tijdelijk karakter en rechtstreekse ontsluiting aan de A12 zodat de gemeentewegen niet worden belast). Gelet op het feit dat kan worden

geconcludeerd dat de ontwikkeling van de eerste fase ruimtelijk verantwoordbaar is, en de verdere ontwikkeling van het gebied duidelijk in tijd gekoppeld is aan de ontwikkeling van de in artikel 2 bedoelde werken (op- en afrittencomplex), biedt het GRUP in zijn geheel afdoende ruimtelijke waarborgen.

8. In hun memorie van wederantwoord benadrukken de verzoekende partijen nog dat niet wordt weerlegd dat de verkeersimpact van de tijdelijke ontsluiting op de A12 nooit is onderzocht en verwijzen ze naar hetgeen is geoordeeld in het voormelde schorsingsarrest nr. 217.644 van 1 februari 2012.

9. In hun respectieve laatste memories voegen de partijen niets meer toe aan hetgeen ze reeds hebben aangevoerd.

Beoordeling

10. Wat vooreerst de exceptie van de tussenkomen­de 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, dat voor het grootste gedeelte in overdruk bestemd is 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 tussenkomen­de partij, toe te beoordelen of de nieuwe bestemmingen al dan niet nadeliger zijn voor hen ten opzichte van de bestaande toestand.

De exceptie wordt verworpen.

11. Luidens artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2° VCRO bevat een RUP “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 GRUP, voldoende duidelijk moeten worden geformuleerd. Het beginsel van de rechtszekerheid verhindert evenwel niet dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen de grenzen gesteld door het bevoegdheidsniveau waarop zij moeten 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 mag in bepaalde omstandigheden en voor bepaalde aspecten stedenbouwkundige voorschriften in veeleer algemene en vage bepalingen 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.

12. Artikel 1 van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP luidt onder meer 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 inrichtingsstudie 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 wegenis, 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.

(...).”

13. Met de verzoekende partijen moet 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 vage en rechtsonzekere wijze in het betreffende stedenbouwkundig voorschrift van het GRUP is geregeld.

14. 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”, die toch blijkens het betreffende stedenbouwkundig voorschrift als een noodzakelijke voorwaarde voor de gefaseerde ontwikkeling wordt beschouwd, elk concreet aanknopingspunt waar deze moet of kan worden verwezenlijkt, of hoe de concrete inrichting daarvan zou moeten zijn. Deze rechtsonzekere benadering van de gefaseerde aanpak staat ook haaks op de algemene opvatting van het bestreden GRUP zoals deze uit de toelichtingsnota erbij blijkt. Zo wordt immers in die nota onder punt 5 inzake “3.5.3 ontwikkelingsperspectief ontsluiting op A12” gewezen op de noodzaak “dat het infrastructuurcomplex” – met name “de nieuwe aansluiting op de A12” – “operationeel is voordat de verkeersgenererende TDL-activiteiten in exploitatie gaan” en dit gelet op “de verkeersveiligheid” en gelet op het feit dat “de huidige verkeerssituatie (...) onvoldoende geschikt (is)”, en wordt in diezelfde nota onder “3.8 milieueffectrapportage” beklemtoond dat “de realisatie van de verkeerswisselaar (...) een randvoorwaarde (vormt) voor de inrichting van het bedrijventerrein en (...) tevens in(staat) voor een belangrijke verbetering van de verkeersveiligheid en -doorstroming”. Weliswaar laat de toelichting toe dat voorlopig “een beperkt deel van het bedrijventerrein” al eerder kan worden ontwikkeld, maar gelet op het feit dat “Westrode (...) een gebied (is) van ongeveer 75 hectare” (blz. 6 toelichtingsnota) waarin “conform de beslissing van 3 december 2004 wordt voorzien in een kwalitatieve ontwikkeling als hoogwaardig logistiek park van ongeveer 56 hectare” (blz. 14 toelichtingsnota), kan een oppervlakte van 15 hectare – of ruim een vierde van de zone voor transport, distributie en logistiek – bezwaarlijk als “beperkt” worden aanzien.

In zoverre de verwerende partij en de tussenkomende partij aanvoeren dat de enig mogelijke en logische tijdelijke ontsluiting kan gebeuren via de A12 ter hoogte van het voormalige Esso-tankstation, doet dit geen afbreuk aan het feit dat de voorschriften van het GRUP zelf geen duidelijkheid 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 moet worden vastgesteld dat de briefwisseling die de tussenkomende partij bijbrengt ter staving van de bewering dat “het bedrijvenpark (...) een tijdelijke werftoegang (krijgt) via de A12 ter hoogte van het voormalige Esso-tankstation”, 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 worden verholpen 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 wordt evenwel een essentiële problematiek die verband houdt met de concrete inrichting en ontsluiting van het gebied, meer bepaald voor een eerste fase tot 15 ha, in het plan niet geregeld, en wordt de realisatie van deze eerste fase, naast het vervullen van een op een onzekere wijze geregelde voorwaarde van “tijdelijke rechtstreekse ontsluiting”, afhankelijk gemaakt van de inhoud van één of meerdere, later op individuele basis in te dienen informatieve inrichtingsstudies.

Voor zover de verwerende partij en de tussenkomende partij onder verwijzing naar artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften stellen dat de tijdelijke ontsluiting “één jaar na het operationeel zijn van de infrastructuur bedoeld in artikel 2” moet zijn verwijderd en de buffer gerealiseerd, betreft dit een onbepaald en onzeker moment in de toekomst want in artikel 2 is geen

indicatie terug te vinden inzake het ogenblik waarop deze infrastructuur dan wel operationeel zou moeten zijn.

15. Wat de verkeersimpact van de “tijdelijke rechtstreekse ontsluiting” op de A12 betreft, blijkt deze niet afdoende te zijn onderzocht. In het project-MER dat in de planprocedure werd geïntegreerd, wordt deze problematiek immers 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.

16. Aan de voorgaande vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door de door de tussenkomende partij aangevoerde elementen dat de vergunningverlenende overheid een discretionaire bevoegdheid zal hebben om te oordelen over aanvragen die worden ingediend in de eerste fase voor zover de oppervlakenorm van 15 ha niet wordt overschreden, en dat de inrichtingsstudie er dan borg moet voor staan dat de verdere ontwikkeling van het gebied geen gevaar loopt. Deze elementen bevestigen immers dat de voorschriften van het GRUP onzekerheid laten bestaan over de concrete invulling die aan deze eerste fase op het terrein zal worden gegeven.

17. Met de verzoekende partijen moet bijgevolg 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 gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt 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.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1750 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig januari 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens