

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.771 van 7 juni 2013
in de zaak A. 199.880/X-14.708.**

In zake : Annie HEYTENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Els Empereur en Barteld Schutyser
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Brusselstraat 59
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkommende partijen :

1. de stad BRUGGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de nv NOVUS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Hüseyin Berktaş
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Graaf van Hoornestraat 34
bij wie woonplaats wordt gekozen
3. de nv WHOLESALE REAL ESTATE BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Bouckaert
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 april 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 4 februari 2011 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 1 september 2011 en 23 januari 2012. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 maart 2013.

Wvd. kamervoorzitter Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Hectors, die loco advocaten Els Empereur en Barteld Schutyser verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Filip De Preter, die loco advocaat Dirk Lindemans verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, advocaat Kenny

Gastmans, die loco advocaat Stijn Verbist verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, en advocaat Jennifer Dubrulle, die loco advocaat Jan Bouckaert verschijnt voor de derde 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 verzoekster woont aan Ter Lindehof 34 te Brugge.

Haar woonplaats is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust gelegen in woongebied.

Haar woonplaats bevindt zich binnen de perimeter van het aangevochten gewestelijk (afbakenings-) ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) en in de nabijheid van deelgebied 15 “Waggelwater - lus Bevrijdingslaan” van dit RUP.

4. Het deelgebied “Waggelwater - lus Bevrijdingslaan” bevindt zich ten westen van het stadscentrum van Brugge, nabij de aansluiting van de Bevrijdingslaan (gewestweg N351) op de Expressweg E403 (stuk westelijke ring rond Brugge).

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust zijn de betreffende gronden bestemd tot industriegebied voor milieubelastende industrieën.

5. In het raam van het planologische afbakeningsproces voor het regionaalstedelijk gebied Brugge wordt het plan opgevat om de bestemming van het bedrijventerrein “Waggelwater” te wijzigen.

Volgens de toelichtingsnota bij het bestreden RUP werd dit bedrijventerrein grotendeels ontwikkeld, doch kreeg het daarbij een invulling met verschillende kantoren en kleinhandelsactiviteiten. Het is nog steeds volgens de toelichtingsnota bij het (afbakenings-)RUP de bedoeling om de bestemming van de site aan te passen aan deze bestaande toestand, en voorts ook om op de kruising van de Bevrijdingslaan met de Expressweg een volwaardig op- en afrittencomplex te realiseren ter vervanging van het huidige kruispunt met verkeerslichten.

6. Het plan-MER wordt door de dienst Mer goedgekeurd op 23 oktober 2008.

Met betrekking tot het deelgebied “Waggelwater - lus Bevrijdingslaan” wordt in het rapport gesteld dat er “geen belangrijk bijkomend verkeersgenererend effect” verwacht wordt, zodat op het vlak van verkeer “geen noemenswaardige effecten” worden verwacht.

7. Bij besluit van 11 december 2009 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van gewestelijk RUP voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Brugge voorlopig vast.

Het ontwerp omvat 27 deelgebieden, met onder meer een deelplan 16 dat betrekking heeft op de site “Waggelwater - lus Bevrijdingslaan”.

In dit deelplan wordt aan de onder randnummer 5 aangegeven beleidsopties een ruimtelijke vertaling gegeven.

Om het gebied verder te ontwikkelen, maar tegelijk ook de reeds aanwezige bedrijven verdere ontwikkelingsmogelijkheden te bieden, wordt een nieuwe bestemming als gemengd regionaal bedrijventerrein vooropgesteld, met de clausulering dat bestaande activiteiten, met inbegrip van kantoren en kleinhandel, “verbouwd en uitgebreid [kunnen] worden binnen het perceel”.

Ook wordt op het deelplan een strook voor wegeninfrastructuur ingetekend, teneinde op de kruising van de Bevrijdingslaan met de Expressweg

een volwaardig op- en afrittencomplex te kunnen realiseren, in vervanging van het huidige kruispunt met verkeerslichten.

8. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek over het ontwerp van gewestelijk RUP van 26 februari 2010 tot 26 april 2010 worden meer dan 4.300 bezwaarschriften ingediend.

Ook de verzoekster dient een bezwaarschrift in, waarin ze onder meer wijst op de mobiliteitsproblematiek die onvoldoende zou zijn onderzocht.

9. Op 23 augustus 2010 verleent de Vlacoro advies over het ontwerp van RUP.

Met betrekking tot het bezwaar van de verzoekster wordt onder meer opgemerkt dat het plan-MER stelt dat, aangezien het terrein grotendeels ontwikkeld is, er vanuit de discipline mobiliteit geen extra verkeer te verwachten is. Voorts wordt verwezen naar de eigen algemene bemerkingen, waarin met betrekking tot mobiliteit en verkeersleefbaarheid het volgende wordt gesteld:

“Voor diverse deelgebieden stelt het ontwerp RUP dat er nood is aan een globale mobiliteitsstudie. Dit met het oog op het garanderen van kwaliteitsvolle ontsluitingen en ruimtelijke ontwikkelingen met een verantwoorde verkeersleefbaarheid. Het is niet verantwoord noch billijk om de uitwerking van de mobiliteit[s]studie door te schuiven naar een latere fase. Vlacoro verwijst naar een recent vernietigingsarrest van de Raad van State inzake het provinciaal RUP door de afbakening van het kleinstedelijk gebied Dendermonde. Hierin wordt gesteld dat het regelen van het ontsluitingsvraagstuk via indicatieve aanduidingen, een schending inhoudt van het rechtszekerheidsbeginsel”.

10. De afdeling wetgeving van de Raad van State verleent op 11 januari 2011 advies.

11. Bij het bestreden besluit van 4 februari 2011 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP tot afbakening van het regionaalstedelijk gebied Brugge definitief vast.

Het deelgebied “Waggelwater – lus Bevrijdingslaan” maakt nu het voorwerp uit van deelgebied 15.

In het bestreden besluit wordt onder meer nog specifiek ingegaan op een aantal bezwaren in verband met dit deelgebied:

“Overwegende dat in sommige opmerkingen, bezwaren en adviezen opmerkingen worden gemaakt over het deelgebied ‘Waggelwater – lus Bevrijdingslaan’; dat wordt gesteld dat het RUP onvoldoende gemotiveerd is vanuit mobiliteit en bereikbaarheid; dat volgens de bezwaarindieners er wordt voorbijgegaan aan het feit dat de site nu al grote congestieproblemen veroorzaakt en wordt hier geen oplossing voor geboden; dat er geen maatregelen worden voorzien voor het kruispunt met het grootste congestieprobleem, het kruispunt Waggelwater – Bevrijdingslaan; dat het bestaande congestieprobleem sluiproutes veroorzaakt; dat het toelaten van groothandelsactiviteiten bijkomend verkeer zal genereren; dat een mobiliteitsstudie zou moeten worden opgemaakt;

Overwegende dat Vlacoro opmerkt dat het planMER stelt dat, aangezien het terrein grotendeels ontwikkeld is er vanuit de discipline mobiliteit geen extra verkeer te verwachten is;

Overwegende dat het standpunt van Vlacoro wordt gevolgd dat het planMER geen milderende maatregelen voor mobiliteit oplegt; dat de stedenbouwkundige voorschriften ook geen bijkomende verkeersgenererende activiteiten toelaten ten opzichte van de huidige toestand; dat het aanpakken van sluiproutes niet gebeurt via de vooropgestelde herbestemming maar via de inrichting kan gebeuren;

(...)

Overwegende dat er vastgesteld wordt dat de bestaande kantoren en kleinhandelszaken het functioneren van het gemengd regionaal bedrijventerrein niet negatief beïnvloeden, onder meer door de ontsluitingscondities; dat er voor wordt geopteerd om de bestaande activiteiten de mogelijkheid te bieden te blijven functioneren; dat deze activiteiten kunnen uitbreiden op het reeds ingenomen perceel; dat nieuwe kantoren en kleinhandelszaken evenwel niet worden toegelaten; dat dit wordt aangepast en aangevuld in de stedenbouwkundige voorschriften; dat zich hier geen probleem stelt van strijdigheid met het RSV, noch met het uitstellen van de bestemming als gemengd regionaal bedrijventerrein;

(...)

Overwegende dat groothandel en kleinhandel respectievelijk gericht zijn op verkoop aan bedrijven en aan particuliere eindgebruikers en derhalve een fundamenteel verschillend mobiliteitsprofiel hebben; dat er om die reden beperkingen opgelegd worden aan de mogelijkheden voor kleinhandel; dat groothandel op dit terrein toegelaten wordt in overeenstemming met typebepalingen voor gemengde regionale bedrijventerreinen; dat het bedrijventerrein Waggelwater goed ontsloten is naar het hoofdwegennet;

(...)”.

Van het bestreden besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 februari 2011.

IV. Afstand van tussenkomst

12. Met een aangetekend schrijven van 25 januari 2013 deelt de raadsman van de tweede tussenkomende partij mee dat deze partij afstand doet van haar verzoek tot tussenkomst in de procedure.

Met “de tussenkomende partijen” wordt hierna enkel de eerste en de derde tussenkomende partij bedoeld.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

13. In het verzoekschrift voert de verzoekster aan dat ze, gelet op de ligging van haar woning binnen de perimeter van het RUP, alleszins doet blijken van een voldoende belang bij de vordering. Voorts doet ze gelden dat haar woonplaats zich in “de onmiddellijke nabijheid” en meer bepaald op “slechts enkele honderden meters” van het deelgebied 15 “Waggelwater - lus Bevrijdingslaan” bevindt en dat door de ontwikkelingen binnen dit deelplan “een rechtstreekse en blijvende impact” kan worden verwacht “op de steeds maar verergerende verkeerscongestie” nabij haar woonst. De verzoekster verduidelijkt dat de Peter Benoitlaan, waarvan Ter Lindehof een zijstraat is, deel uitmaakt van een bestaande “vluchtroute” die door een groot deel van het verkeer afkomstig van de Ruddershove- en Waggelstraat wordt gebruikt om de drukke Bevrijdingslaan te vermijden en zo de Gistelsesteenweg of de Expresweg te bereiken. Volgens de verzoekster is er in de Peter Benoitlaan aldus sprake van een verkeerscongestie, die in de loop der jaren enkel maar verergerd is doordat er zich een aantal “verkeersgenererende kleinhandelszaken en zelfbedieningsgroothandelszaken, zonevreemd” binnen het deelgebied Waggelwater zijn komen vestigen. De verzoekster voert aan dat de stedenbouwkundige voorschriften van het betrokken deelgebied “groothandel zone-eigen [maken] en [...] de bestaande zonevreemde en in hoge mate verkeersgenererende kleinhandel en zelfbedieningsgroothandel [faciliteren]”. De verzoekster meent dat de reeds bestaande verkeerscongestie dan ook enkel nog

maar zal verergeren, nu op basis van het RUP nog bijkomende verkeersgenererende groothandelszaken en grootschalige kleinhandelszaken zich op het terrein kunnen vestigen. Aangezien de woning van de verzoekster “slechts op enkele meters” van de bestaande vluchtroute gelegen is, meent de verzoekster dat zij over een voldoende belang bij de vordering beschikt.

14. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord het belang van de verzoekster, en stelt dat dit onvoldoende wordt geconcretiseerd. Voorts werpt ze op dat de mobiliteitsproblematiek reeds bestaat en met het RUP enkel de feitelijk gegroeide invulling van het bedrijventerrein “Waggelwater” planologisch wordt bekrachtigd. Bovendien blijkt uit het plan-MER dat geen extra verkeershinder te verwachten is, en wordt ter hoogte van de kruising van de N31 met de Bevrijdingslaan een volwaardig op- en afrittencomplex gepland, wat de ontsluiting van het terrein en de mobiliteit enkel maar ten goede zal komen. Ten slotte meent de verwerende partij dat een gebeurlijke nietigverklaring in ieder geval beperkt moet blijven tot het afsplitsbare deelgebied 15.

15. Ook de eerste tussenkomende partij betwist in de toelichtende memorie het belang van de verzoekster bij de vordering. Ze situeert de woning van de verzoekster op ongeveer 300 meter van de grens van het deelgebied 15 en voert aan dat de woning van de verzoekster in het midden van een bestaande, dichtbebouwde woonwijk gelegen is en dat het bestreden plan zich aan de andere zijde van een spoorweg situeert. Volgens de eerste tussenkomende partij bevindt de woning van de verzoekster zich dan ook “in een hele andere stedenbouwkundige context” dan het gebied waarop het bewuste deelgebied betrekking heeft. Verder werpt ze op dat het op het gewestplan afgebakende industriegebied op geen enkele wijze gebufferd is ten opzichte van het woongebied. Bovendien vreest de verzoekster verkeerscongestie op een weg waaraan zij niet zelf woont, maar waarop de straat waaraan zij woont, uitkomt. In die zin onderscheidt haar belang zich niet van het belang van alle andere inwoners van Brugge die van deze weg gebruik kunnen maken en doet zij niet blijken van een persoonlijk belang. Voorts is het belang van de verzoekster gebaseerd op veronderstellingen en gaat de verzoekster er verkeerdelijk van uit

dat het RUP nieuwe handelszaken toelaat, terwijl het RUP enkel bedrijfszekerheid geeft aan bestaande kleinhandelszaken. Ten slotte werpt de eerste tussenkomenende partij op dat het belang van de verzoekster, indien al aanwezig, louter betrekking heeft op het gemengd regionaal bedrijventerrein “Waggelwater” en niet op de wegeninfrastructuur die ook in het deelgebied voorzien is.

16. De derde tussenkomenende partij werpt op dat de afstand tussen de woning van de verzoekster en het deelgebied 15 niet enkele honderden meters maar wel “ongeveer 1 kilometer” bedraagt. Het belang van de verzoekster kan niet als voldoende persoonlijk worden beschouwd. Voorts voert ze aan dat uit de bestreden beslissing en het plan-MER blijkt dat de vrees inzake de verkeersgenererende effecten ongegrond is.

17. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekster nog dat er een duidelijke “link” bestaat tussen de gebrekkige ontsluiting van het bedrijventerrein “Waggelwater” en de verkeerscongestie in de woonwijk en dat dit probleem “enkel maar zal verergeren, en een bestendig karakter zal krijgen” door het bestreden besluit. Volgens de verzoekster is het naast de kwestie te stellen dat het bedrijventerrein reeds grotendeels ontwikkeld is, aangezien ze op voldoende wijze aannemelijk maakt dat bijkomende verkeershinder kan ontstaan doordat het RUP voorziet in een herbestemming die de bestendiging en verdere vestiging van verkeersgenererende bedrijven mogelijk maakt en de mobiliteitsoplossing van de hele site gebrekkig is. In dit verband merkt ze op dat de “oplossing” voor het kruispunt N31 en de Bevrijdingslaan helemaal niet werd uitgewerkt en het tot op heden niet duidelijk is of het op- en afrittencomplex zal worden aangelegd via bruggen of ondertunneling.

Beoordeling

18. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang. De verzoeker moet doen blijken van het rechtens vereiste rechtstreeks, persoonlijk, zeker en actueel belang bij de gevraagde vernietiging.

19. Hoewel de verzoekster aanvoert dat zij “gezien de ligging van haar woning binnen de perimeter van het RUP, [...] alleszins [doet] blijken van een voldoende belang bij onderhavige procedure”, zet zij haar belang verder in het verzoekschrift louter uiteen in functie van de mobiliteitshinder die zij meent te zullen ondergaan ten gevolge van de ontwikkelingen binnen het nabijgelegen deelgebied 15 “Waggelwater – lus Bevrijdingslaan”. Met de uiteenzetting in het verzoekschrift heeft de verzoekster haar belang omschreven en de grenzen ervan bepaald. Derhalve dient vastgesteld te worden dat het belang van de verzoekster beperkt is tot dit vanuit planologisch standpunt isoleerbaar deelgebied, dat van de rest van het plan kan worden afgesplitst zonder de algemene economie ervan aan te tasten.

20. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de woning van de verzoekster, zoals zijzelf stelt, op “enkele honderden meters” van het bedrijventerrein “Waggelwater” is gelegen, dat het voorwerp uitmaakt van deelgebied 15 van het bestreden RUP. De verzoekster voert aan dat de reeds bestaande mobiliteitsproblematiek in de buurt waar zij woont, door het bestreden RUP zal worden bestendigd en versterkt. Ze verwijst daarvoor naar een reeds bestaande “vluchtroute” die onder meer loopt langsheen de Peter Benoitlaan. De woning van de verzoekster is zelf echter niet aan de Peter Benoitlaan gelegen, doch aan Ter Lindehof, zijnde een zijstraat ervan. Aldus situeert de woning van de verzoekster zich niet langs de door haar aangehaalde sluiproute, doch slechts in de onmiddellijke nabijheid ervan. Bovendien is het betoog van de verzoekster beperkt tot de loutere stelling dat het bestreden RUP de bestaande

verkeerscongestie zal verergeren, en laat ze na dit aan de hand van concrete gegevens aannemelijk te maken.

Algemeen geformuleerde beweringen die niet nader worden gestaafd aan de hand van concrete gegevens volstaan niet om het belang bij het annulatieberoep aan te tonen. Uit deze concrete gegevens moet immers blijken of het bestreden besluit de verzoekende partij daadwerkelijk een nadeel berokkent of de nietigverklaring ervan haar een voordeel oplevert. Hoewel hiertoe aangespoord door de excepties van de verwerende partij en de tussenkomende partijen, laat de verzoekster na dergelijke concrete gegevens bij te brengen.

Daarbij komt nog dat, zoals de verwerende partij en de tussenkomende partijen terecht opwerpen, in het plan-MER besloten wordt dat wat betreft het deelgebied 15 er “geen belangrijk bijkomend verkeersgenererend effect” verwacht wordt en dat in het bestreden besluit overwogen wordt dat “de stedenbouwkundige voorschriften ook geen bijkomende verkeersgenererende activiteiten toelaten ten opzichte van de huidige toestand”. De verzoekster laat na deze gegevens in haar betoog te betrekken.

De voormelde gegevens in acht genomen, maakt de verzoekster niet aannemelijk dat het bestreden RUP een nefaste invloed kan hebben op de verkeersafwikkeling in de buurt waar zij woont. Het door de verzoekster ingeroepen belang is derhalve niet zeker, doch hypothetisch.

21. Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van de tussenkomst in hoofde van de nv NOVUS vast.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 375 euro, ieder voor een derde.

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

Pierre Lefranc,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Pierre Lefranc