RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 226.658 van 10 maart 2014
in de zaak A. 206.075/X-15.177.

In zake : Olivier EVRARD
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Ryckalts
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolvengracht 38/2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD MECHELEN
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Yves Loix
   kantoor houdend te 2018 Antwerpen
   Mechelsesteenweg 27
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2012, strekt tot de nietigverklaring van "het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Stuivenberg' zoals definitief vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad van Mechelen op 24 januari 2012, goedgekeurd bij besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 3 mei 2012 […]".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 februari 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Ryckalts, die verschijnt voor de verzoeker, advocaat Shauna De Leener, die *loco* advocaat Yves Loix verschijnt voor de eerste verwerende partij, en Laura Valgaeren, juriste, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest andersluidend 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. Verzoeker is mede-eigenaar van een perceel gelegen aan de Uilmolenweg te Mechelen, kadastraal bekend sectie F, nr. 167/e.

4. Bij besluit van 18 juli 2008 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gewestelijk RUP) “Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen” definitief vast.

Het plan omvat, naast de grenslijn van het regionaalstedelijk gebied, gebiedsgerichte voorstellen die essentieel zijn om het stedelijk

gebiedbeleid vorm te geven. Deze voorstellen hebben betrekking op bedrijvigheid, wonen en groenvoorzieningen in het stedelijk gebied.

Het voormelde gewestelijk RUP omvat 14 deelgebieden, waaronder het deelgebied nr. 2 “Strategisch stedelijk project Arsenaal-Douane” en het deelgebied nr. 8 “Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg”.

5. Bij arrest nr. 211.807 van 4 maart 2011 vernietigt de Raad van State het besluit van 18 juli 2008 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen” in zoverre het het deelgebied nr. 2 “Strategisch stedelijk project Arsenaal-Douane” betreft.

6. Het perceel van verzoeker situeert zich binnen het deelgebied nr. 8 van het voormelde gewestelijk RUP. Meer bepaald is het gelegen in een zone ingekleurd als “gemengd regionaal bedrijventerrein”. Voor dit gebied gelden de volgende stedenbouwkundige voorschriften:

> “Art. 8.2.2. Het bedrijventerrein is bestemd voor regionale bedrijven met de volgende hoofdactiviteiten:
> - productie, opslag en verwerking van goederen;
> - onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten.
>
> Gemeenschappelijke en complementaire voorzieningen, inherent aan het functioneren van het gemengd regionaal bedrijventerrein, zijn toegelaten.
>
> De volgende activiteiten zijn toegelaten:
> - op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en groothandel;
> - autonome kantoren;
> - verwerking en bewerking van grondstoffen met inbegrip van delfstoffen.
>
> De volgende activiteiten zijn niet toegelaten:
> - kleinhandel;
> - agrarische productie;
> - afvalverwerking met inbegrip van recyclage;
> - verwerking en bewerking van mest en slib;
>
> Art. 8.2.3. De minimale perceelsoppervlakte bedraagt 5000 m².
>
> Uitzonderingen zijn toegestaan voor:
> - percelen met bestaande stedenbouwkundig vergunde bedrijfsgebouwen binnen de zone;
> - percelen met bedrijven die gemeenschappelijke en complementaire voorzieningen verzorgen;

- percelen met bedrijfsverzamelgebouwen;
- een beperkt aantal percelen die omwille van de globale inrichting van het bedrijventerrein een kleinere terreinoppervlakte verkrijgen;
- percelen met aaneengesloten gebouwen of gebouwen die architectonisch een geheel vormen maar voor verschillende bedrijven bestemd zijn.

Art. 8.2.4. Bij de inrichting van het gebied moet voldaan worden aan volgende algemene inrichtingsprincipes:

- Zorgvuldig ruimtegebruik
- Ruimtelijke samenhang van het hele gebied
- Architecturale kwaliteit van de gebouwen
- Kwalitatieve inrichting van het openbaar domein met zorg voor de wijze van ontsluiting en inrichting van de terreinen en gebouwen, voor het parkeren en voor voldoende groene ruimtes
- Het realiseren van een geluidsbufferende functie naar de woonomgeving, in samenhang met het bosgebied
- Het bouwen in meerdere lagen waar de activiteit dit toelaat
- Bebouwing wordt gericht naar de kant van de E19
- Het maximaal groeperen van gebouwen waar de bedrijfsactiviteit dit toelaat en het aansluitend op bestaande gebouwen uitbreiden
- Publiciteit wordt beperkt en maximaal geïntegreerd in de globale architectuur van de gebouwen
- Grootschalige opslag, productie en verwerking in open lucht is niet toegelaten. Beperkte opslag wordt zo veel mogelijk onttrokken aan het zicht vanuit het openbaar domein
- Parkeren wordt beperkt en gegroepeerd of geïncorporeerd in de gebouwen, daar waar het beheer dit toelaat;
- De niet bebouwde ruimte wordt zoveel mogelijk als groene ruimte ingevuld

Art. 8.2.5. Inrichtingen voor de huisvesting van bewakingspersoneel van maximaal 200 m² vloeroppervlakte, geïntegreerd in het bedrijfsgebouw, zijn toegelaten.

Art. 8.2.6. Er worden één of twee gebundelde ontsluitingen voor het bedrijventerrein voorzien via de bestaande Nieuwe Hotelweg. De interne wegenis sluit aan op deze weg(en).

Art. 8.2.7. Bij vergunningsaanvragen voor nieuwe bedrijfsgebouwen wordt een inrichtingsstudie gevoegd. 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. Ook dient de invloed op de mobiliteit en verkeersleefbaarheid in de buurt te worden aangegeven. 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 nieuwe inrichtingsstudie bevatten.

Art. 8.2.8. Tot een vergunning verleend is voor de realisatie van de bestemming zijn per perceel de handelingen, voorzieningen en inrichtingen toegelaten die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven, met uitsluiting van het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies.

Art. 8.2.9. Bij de aanleg van het terrein moet het waterbergende vermogen van het gebied zo veel mogelijk worden behouden en het overstromingsrisico worden beperkt.

Art. 8.2.10. Inrichtingen die vallen onder de toepassing van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken zijn niet toegelaten."

7. In de aanloop naar de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) "Stuivenberg" dient het studiebureau Soresma op 12 oktober 2010 een screeningsdossier in bij de dienst Mer.

Op 4 november 2010 beslist de dienst Mer "dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat derhalve de opmaak van een plan-MER niet nodig is".

In deze beslissing wordt onder meer het volgende overwogen:

"Een aantal adviesinstanties hebben expliciet bezwaar geuit tegen een ontheffing van de plan-MER-plicht. Tevens hebben verscheidene adviesinstanties opmerkingen gegeven op de inhoud [van de] screeningsnota, alsook werden opmerkingen en suggesties meegegeven waarmee rekening gehouden zou kunnen worden in het verdere verloop van de RUP-procedure. In een bijlage bij de screeningsnota heeft de initiatiefnemer deze bezwaren, opmerkingen en suggesties samengevat en van antwoord gediend. Hij gaf daarbij ook aan hoe omgegaan zal worden met de ontvangen adviezen in het verdere verloop van de RUP-procedure.

De voornaamste bezwaren tegen een ontheffing van de plan-MER-plicht waren de volgende:

- In een geluidsstudie zou nog verder aangetoond moeten worden dat er wel degelijk een voldoende geluidsbuffering is voorzien tussen de woonomgeving en de E19. (Agentschap Ruimte en Erfgoed)
- In de screeningsnota wordt gesteld dat zowel het Battelcomplex in Mechelen-Noord als de rotonde van Mechelen-Zuid nu reeds tegen hun verzadigingsgraad zitten. Om ook het verkeer gegenereerd

door een realisatie van het RUP Stuivenberg op te kunnen vangen, zouden deze twee complexen drastisch aangepast moeten worden. Zo een aanpassing is eigenlijk geen milderende maatregel meer. Het is derhalve waarschijnlijk dat het RUP toch aanzienlijke negatieve effecten genereert binnen de discipline mens-mobiliteit. (Agentschap Wegen en Verkeer, departement MOW)

- Een alternatieve inplantingsplaats van de beoogde bedrijvenzone in de noordwestelijke hoek van het plangebied zou overwogen en onderzocht moeten worden in een volwaardig plan-MER. Op die manier zou minstens een deel van het vervoer langs de waterweg kunnen verlopen. (departement MOW. Waterwegen en Zeekanaal NV).

Mijn dienst is van mening dat gezien het voorliggende gemeentelijk RUP louter een verfijning van de bestemmingsvoorschriften van het deelgebied 'Stuivenberg' van het gewestelijk RUP 'Afbakening Regionaalstedelijk gebied Mechelen[']' betreft, er binnen het kader van dit gemeentelijk RUP geen alternatieve inplantingsplaats voor de bedrijvenzone onderzocht moet worden in de screeningsnota (of in een plan-MER). In een geluidstoets die als bijlage bij de screeningsnota werd gevoegd, wordt op een voldoende wijze aangetoond dat de geluidshinder voor de bewoners van de nieuwe wijk beperkt is. Mijn dienst is bovendien van mening dat mits het volbrengen van de voorgestelde (milderende) maatregelen de mobiliteitseffecten van het plan op een niet-aanzienlijk niveau kunnen blijven. Het meest geëigende instrument om de mobiliteitseffecten te onderzoeken lijkt ons een MOBER te zijn."

8. Op 13 oktober 2010 vindt een plenaire vergadering plaats met betrekking tot het voorontwerp van gemeentelijk RUP "Stuivenberg".

9 Op 29 maart 2011 stelt de gemeenteraad van de stad Mechelen het gemeentelijk RUP "Stuivenberg" voorlopig vast.

Het plangebied bevindt zich ten westen van de binnenstad en wordt begrensd door de E19 in het westen, de Stuivenberglaan in het zuiden en het oosten en de Leuvense vaart (Stuivenbergvaart) in het noorden. Het plangebied valt volledig binnen de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Mechelen en valt samen met het deelgebied nr. 8 "Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg" van het gewestelijk RUP.

In de toelichtingsnota wordt gesteld dat het gemeentelijk RUP een verfijning vormt van het gewestelijk RUP voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Mechelen, deelplan Stuivenberg.

10. Een openbaar onderzoek wordt gehouden van 8 april 2011 tot en met 4 juni 2011.

11. Op 3 juni 2011 brengt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een "deels gunstig en deels ongunstig" advies uit.

12. Op 22 augustus 2011 sluit de Gecoro de behandeling van de adviezen, opmerkingen en bezwaren af, en brengt een advies uit.

13. Op 25 oktober 2011 beslist de gemeenteraad van de stad Mechelen de periode tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP "Stuivenberg" met 60 dagen te verlengen.

14. Op 24 januari 2012 stelt de gemeenteraad van de stad Mechelen het gemeentelijk RUP "Stuivenberg" definitief vast.

15. Op 3 mei 2012 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het gemeentelijk RUP "Stuivenberg" goed, "met uitzondering van weergave van te schrappen bepalingen".

Dit besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 19 juni 2012.

16. Het perceel van verzoeker is binnen de "zone voor kantoren" gelegen, meer bepaald binnen de "deelzone voor bedrijfsgroen en landschapsontwikkeling". Het bijhorend stedenbouwkundig voorschrift luidt als volgt:

> "Art. 7B. Deelzone voor bedrijfsgroen en landschapsontwikkeling
> Bestemming:

De gronden binnen deze zone zijn bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van bos, met als doel een landschappelijke integratie te voorzien van de bedrijfsgebouwen, door middel van visuele afscherming en overgang naar de omliggende ‘zone voor bos en landschapsontwikkeling’ (art. 1);

Het terrein dient hiertoe behouden en verder ontwikkeld te worden als natuurlijk bos. Binnen deze zone is elke vorm van bedrijfsactiviteiten verboden.

Ten noorden van art. 7A –‘Deelzone voor bedrijvigheid’ kan de zone eveneens bestemd worden als bosweide, voor de ontwikkeling van een natuurlijk beheerd bos- en weidelandschap. Onder bos- en weidelandschap wordt verstaan een groenaanleg of natuurlijk groen met een afwisselend open en gesloten karakter, bestaande uit: hooi- en graslanden, laag- en hoogstammig groen en levende hagen. Delen ervan kunnen toegankelijk gemaakt worden voor publiek gebruik.

Inrichting:

De zone voor bedrijfsgroen en landschapsontwikkeling wordt ingericht en gehandhaafd als bos met natuurlijke gelaagdheid. Enkel streekeigen inheemse en standplaatsgeschikte beplanting is daarbij toegestaan.

Uitgezonderd exoten dienen bestaande bossen en kleine landschapselementen maximaal behouden te blijven op hun huidige plaats.

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de aanleg, het beheer en de inrichting van bos of bosweide zijn toegelaten. Werken en handelingen in functie van een bedrijfsexploitatie zijn nooit toegelaten.

Alle werken, handelingen en wijzigingen voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden, zijn toegelaten.

Volgende werken, handelingen en wijzigingen zijn eveneens toegelaten:

- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, gericht op het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor educatief of recreatief medegebruik, waaronder het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor niet-gemotoriseerd verkeer. Bestaande paden worden maximaal behouden en geïntegreerd in de inrichting van de zone.
- de aanleg en het onderhoud van trage wegen behorend tot de ‘zone voor trage wegen’ (art. 9) zoals dit gerealiseerd kan worden volgens het ‘indicatief tracé voor trage wegen’ (art. 9bis);
- de aanleg en het onderhoud van wegen en openbaar domein behorend tot de ‘zone voor wegenis en openbaar domein’ (art. 10) zoals dit gerealiseerd kan worden volgens het ‘indicatief tracé voor wegenis en openbaar domein’ (art. 10bis);
- het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen. Bestaande openbare wegen en nutsleidingen kunnen verplaatst worden voor zover dat noodzakelijk is voor de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijke milieu, de openbare veiligheid of de volksgezondheid;
- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur in functie van de waterhuishouding van het gebied.

- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur in functie [van] de toegankelijkheid, de ontsluiting of de afsluiting van het private terrein.

Afsluitingen zijn enkel toegestaan onder de vorm van streekeigen inheemse en standplaatsgeschikte beplanting al dan niet versterkt met paal en draad, en/of grachten. Harde grenzen en visuele barrières t.a.v. de aanliggende bospercelen dienen vermeden te worden.

Eventuele reliëfwijzigingen kunnen toegestaan worden, indien deze genoodzaakt zijn omwille van redenen van de openbare veiligheid of in functie van het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijke milieu (bv. poelen, houtkanten, …) en voor zover ze in hun ruimtelijke context verantwoord zijn en mits de eventuele wateroverlast op eigen terrein [wordt] opgevangen.

Beheer:

In functie van de ontwikkeling, de instandhouding en het beheer van de zone dient een bosbeheerplan [te] worden opgesteld.

De zone wordt beheerd volgens de principes van het harmonisch park- en groenbeheer.

Bossen, kleine landschapselementen, beplanting, waterlopen, grachten, bermen, en andere natuurlijke elementen, dienen beheerd te worden volgens de vigerende regelgeving met betrekking tot [de] goede natuurpraktijk, het natuurbehoud en het natuurlijk milieu."

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

M.b.t. het voorwerp van het beroep

Uiteenzetting van de excepties

17. De eerste verwerende partij werpt op dat het annulatieberoep "krachtens de duidelijke tekst van het verzoekschrift" enkel en alleen gericht is tegen het gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2012 houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP "Stuivenberg", en niet tegen het goedkeuringsbesluit van de deputatie. Het besluit van de gemeenteraad heeft op zichzelf echter geen bindende en uitvoerbare kracht, en verkrijgt die pas ingevolge de goedkeuring door de deputatie. "Om niet in conflict te komen met de ontvankelijkheidsvereiste ratione temporis", meent de eerste verwerende partij dat het goedkeuringsbesluit van de deputatie mede diende te worden aangevochten. Ze verwijst hiervoor naar het auditoraatsverslag in de zaak gekend onder A. 205.306/X-15.131.

18. De tweede verwerende partij werpt op dat het verzoekschrift kennelijk niet gericht is tegen een voor vernietiging vatbare beslissing, nu verzoeker herhaaldelijk vraagt om louter "het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan" te vernietigen. Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan zonder goedkeurings- of vaststellingsbesluit geen uitwerking hebben, en wijzigt bijgevolg de rechtstoestand van de in het plangebied gelegen percelen niet.

Beoordeling

19. In het verzoekschrift wordt het voorwerp van het beroep aangeduid als "het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Stuivenberg' zoals definitief vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad van Mechelen op 24 januari 2012, goedgekeurd bij besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 3 mei 2012 […]". Aan het einde van het verzoekschrift vraagt verzoeker de nietigverklaring te bevelen van "het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Stuivenberg' zoals definitief vastgesteld bij [b]esluit van de gemeenteraad van de Stad Mechelen van 24 januari 2012 en goedgekeurd door de Deputatie van de provincie Antwerpen bij besluit van 3 mei 2012".

Uit de geciteerde vermeldingen blijkt dat verzoeker de vernietiging vraagt van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Stuivenberg", zoals definitief vastgesteld bij gemeenteraadsbesluit van 24 januari 2012 en goedgekeurd door de deputatie bij besluit van 3 mei 2012. Bijgevolg vormen zowel het besluit van 24 januari 2012 van de gemeenteraad van de stad Mechelen als het besluit van 3 mei 2012 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het voorwerp van het beroep.

20. De excepties worden verworpen.

M.b.t. het belang van verzoeker

Uiteenzetting van de excepties

21. De tweede verwerende partij betwist het belang van verzoeker om twee redenen.

Vooreerst doet ze gelden dat op het ogenblik dat verzoeker mede-eigenaar werd van het perceel kadastraal bekend sectie F, nr. 167/e, met name bij het verlijden van de notariële akte op 6 januari 2012, er reeds een openbaar onderzoek betreffende het ontwerp van gemeentelijk RUP was georganiseerd en verzoeker bijgevolg als voorzichtige kandidaat-koper had kunnen en moeten weten dat met betrekking tot het voormelde perceel een ontwerp van gemeentelijk RUP voorlag. Verzoeker kan zich volgens de tweede verwerende partij niet beroepen op een nadeel als gevolg van een bestemmingswijziging, waarvan de mogelijkheid reeds voor de aankoop van het onroerend goed concreet gestalte nam. Ze verwijst in die zin ook naar de mogelijkheid voorzien in artikel 4.3.2 VCRO om een vergunning te weigeren op basis van een voorlopig vastgesteld RUP.

Vervolgens voert de tweede verwerende partij aan dat de vernietiging verzoeker geen enkel voordeel kan opleveren. Ze zet uiteen dat de stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen" met betrekking tot deelgebied nr. 8 "Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg" bepalen dat het bedrijventerrein bestemd is voor regionale bedrijventerreinen, waarbij een minimale perceelsoppervlakte van 5000 m² wordt vooropgesteld. Verzoeker toont als particuliere mede-eigenaar van een terrein met een oppervlakte kleiner dan 5000 m² niet aan dat het gemeentelijk RUP hem enig persoonlijk en actueel nadeel kan berokkenen, aangezien het gewestelijk RUP waarvan verzoeker de vernietiging niet vorderde, het verzoeker eveneens onmogelijk maakt om er zich als particulier te vestigen, en het bovendien onmogelijk blijkt op het perceel dat hij aankocht constructies van welke aard ook op te richten. De vernietiging van

het bestreden gemeentelijk RUP kan verzoeker dan ook geen voordeel opleveren, aangezien de voorschriften van het gewestelijk RUP, waarvan de voorschriften van het gemeentelijk RUP met toepassing van artikel 2.2.13, § 3, VCRO niet kunnen afwijken, evenmin een ontwikkeling van zijn perceel toelaten.

22. In de laatste memorie volhardt de tweede verwerende partij in de opgeworpen excepties. Ze voegt aan haar argumentatie nog toe dat, gelet op de inhoud van artikel 4.3.2 VCRO, het nadeel van de bestemmingswijziging zich reeds voor de definitieve vaststelling van het bestreden plan kon realiseren. Bovendien was het toekomstig nadeel als gevolg van de definitieve vaststelling van het plan verzoeker reeds bekend of kon het verzoeker reeds bekend zijn aan de vooravond van de aankoop van het perceel, zodat verzoeker nog had kunnen afzien van de aankoop. Door het perceel in de gegeven omstandigheden toch aan te kopen, beschikt verzoeker volgens de tweede verwerende partij niet meer over het vereiste belang bij het annulatieberoep. Verzoeker kan immers niet opwerpen een nadeel als gevolg van de definitieve vaststelling van het plan te zullen lijden, wanneer hij er reeds blijk van heeft gegeven als gevolg van de aankoop van het perceel in een bestemmingswijziging te zullen berusten. De tweede verwerende partij is de mening toegedaan dat verzoeker had moeten verduidelijken in welke zin de bestemmingswijziging zoals aangenomen in het definitief vastgestelde plan, voor hem nadeliger is dan de bestemmingswijziging zoals aangenomen in het voorlopig vastgestelde plan, met andere woorden, verzoeker moet preciseren welke wijziging is opgetreden ten aanzien van de toestand die hem bij de aankoop van het perceel bekend was.

Beoordeling

23. Verzoeker is mede-eigenaar van een onroerend goed gelegen binnen het plangebied van het bestreden uitvoeringsplan. Op grond van die hoedanigheid doet hij in beginsel blijken van het rechtens vereiste belang bij het bestrijden van een uitvoeringsplan dat stedenbouwkundige voorschriften voor zijn eigendom vaststelt. Van het voornoemde beginsel kan op grond van wat de tweede verwerende partij aanvoert niet worden afgeweken. Het komt niet aan de

tweede verwerende partij toe te beoordelen of de nieuwe bestemmingen al dan niet nadeliger zijn voor verzoeker ten opzichte van de bestaande toestand. Ook de omstandigheid dat verzoeker op het ogenblik van de aankoop van het betrokken perceel had kunnen weten dat er een ontwerp van gemeentelijk RUP voorlag, doet niets af aan zijn belang. Anders dan de tweede verwerende partij dat ziet, kan uit de aankoop van het perceel geenszins worden afgeleid dat verzoeker in de bestemmingswijziging heeft berust.

24. De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

25. Een eerste middel wordt "met toepassing van artikel 159 van de Gecoördineerde Grondwet, [genomen] uit het gebrek aan de rechtens vereiste [deugdelijke] grondslag wegens de onwettigheid van het Gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'afbakening grootstedelijk gebied Mechelen' dat artikelen 38 §1, 42 §5 […] van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening […], artikel 4.2.1 en 4.2.2 van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid […], van [de] artikelen 3, lid 2, 4, 5, 6, 8 en 9 van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's […], de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel heeft miskend alsook uit de schending van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur en uit machtsoverschrijding".

In de toelichting bij het middel doet verzoeker gelden dat het bestreden gemeentelijk RUP een deugdelijke rechtsgrond mist, nu het een verfijning betreft van het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied

Mechelen" waarvan de Raad van State reeds heeft gewezen dat het werd aangenomen in strijd met de destijds geldende bepalingen inzake de plan-MER-plicht. Verzoeker verwijst meer bepaald naar het arrest nr. 211.807 van 4 maart 2011 waarbij het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen" wordt vernietigd in zoverre het het deelgebied nr. 2 "Strategisch stedelijk poject Arsenaal-Douane" betreft.

Verzoeker meent dat de in het voormelde arrest vastgestelde onwettigheid ook geldt voor het deelgebied nr. 8 "Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg". Meer concreet zet hij uiteen dat ook voor dit deelgebied overeenkomstig artikel 3.2, a), van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's' (hierna: SEA-richtlijn) een milieubeoordeling, vervat in een milieueffectrapport, noodzakelijk is. Deelgebied nr. 8 van het gewestelijk RUP vormt namelijk het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 'betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten' (hierna: de project-MER-richtlijn) genoemde projecten, met name onder meer bijlage II projecten 1, d), eerste bebossing voor zover de oppervlakte 10 ha of meer bedraagt. Daarnaast wordt gesteld dat "[e]en heel aantal, volgens de bijlage I van het Besluit van 10 december 2004, project-MER-plichtige projecten […] zich […] in het deelgebied 8 […] [kunnen] ontwikkelen overeenkomstig de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP", waarna verzoeker volgende opsomming geeft:

> "11. 3) energiebedrijven: a) Industriële installaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water met uitzondering van kernenergiecentrales, met een warmtevermogen van 100 tot 300 megawatt; c) Bovengrondse opslag van aardgas met een opslagcapaciteit van 100.000 m³ of meer; d) ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen met een opslagcapaciteit van 500.000 m³ of meer; i) Installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie voor zover de activiteit betrekking heeft op 20 windturbines of meer, of op 4 windturbines of meer, die een aanzienlijke invloed hebben of kunnen hebben op een bijzonder beschermd gebied.
>
> 12. 4) Bepaalde installaties inzake productie en verwerking van metalen;

13. 6) Bepaalde installaties in verband met de chemische industrie; 7) voedings- en genotmiddelenindustries; textiel-, leder-, hout- en papierindustrie,...”

Aldus moet volgens verzoeker toepassing worden gemaakt van artikel 159 van de Grondwet en moet ook deelgebied nr. 8 van het gewestelijk RUP buiten toepassing worden verklaard, waardoor het bestreden gemeentelijk RUP een deugdelijke rechtsgrond ontbeert. Door het feit dat bij het vaststellen van het gemeentelijk RUP niet werd voorzien in de opmaak van een plan-MER is de initiële onwettigheid van het RUP bovendien ook niet op één of andere wijze geremedieerd, voor zover dit al mogelijk zou zijn.

Ten slotte voert verzoeker nog aan dat het bestreden plan het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel schendt, doordat nergens wordt overwogen dat het gewestelijk RUP waarvan de verfijning wordt beoogd, aangetast is door nietigheid, niettegenstaande het arrest van de Raad van State.

26. De eerste verwerende partij werpt op dat uit de in het arrest nr. 211.807 van 4 maart 2011 vastgestelde onwettigheid van het deelgebied nr. 2 “Strategisch stedelijk poject Arsenaal-Douane” van het gewestelijk RUP niet per definitie voortvloeit dat het gehele gewestelijk RUP onwettig zou zijn. Dit wordt geïllustreerd in het arrest nr. 211.806 van 4 maart 2011 waarin overwogen wordt dat niet blijkt dat het gewestelijk RUP voor wat betreft het deelgebied nr. 12 “Bethaniënpolder” onderworpen was aan een MER-plicht. Verzoeker zal aldus specifiek voor het deelgebied nr. 8 moeten aantonen dat dit een project inhoudt zoals bedoeld in de bijlagen van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’.

Verzoeker beperkt er zich in zijn verzoekschrift echter toe een aantal MER-plichtige projecten op te sommen zonder de conformiteit van deze projecten met de van toepassing zijnde voorschriften te verduidelijken. De eerste verwerende partij betwist dat het gewestelijk RUP een kader vormt op basis waarvan vergunningen voor deze projecten kunnen worden toegekend. Ze doet gelden dat energiebedrijven, industriële installaties voor de productie van

elektriciteit, stoom of warm water met uitzondering van kernenergiecentrales en installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie alleszins niet vergunbaar zijn in het betrokken deelgebied. Het behoeft volgens de eerste verwerende partij eveneens geen uitvoerig betoog dat bovengrondse opslag van aardgas met een opslagcapaciteit van 100.000 m³ of meer en ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen met een opslagcapaciteit van 500.000 m³ of meer niet inpasbaar zijn in een gemengd regionaal bedrijventerrein. Bovendien blijkt uit de toelichtingsnota van het gewestelijk RUP dat binnen de deelgebieden opgenomen in het verordenend plan geen nieuwe Seveso-bedrijven worden toegelaten. Uit het verordenend stedenbouwkundig voorschrift en uit de daarbij horende toelichting blijkt dan ook op voldoende duidelijke wijze dat de vestiging van de door verzoeker opgesomde bijlage II -projecten in het gemengd regionaal bedrijventerrein zijn uitgesloten. Het is duidelijk dat het betrokken gebied conform haar bestemmingsvoorschriften niet bestemd is voor milieubelastende industrieën, minstens toont verzoeker dit niet aan. Aldus blijkt niet dat het gewestelijk RUP voor wat betreft het deelgebied nr. 8 "Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg" onderworpen was aan een MER-plicht. Zulks impliceert eveneens dat verzoeker zich geenszins kan beroepen op enige exceptie van onwettigheid. Het gewestelijk RUP vormt wel degelijk een wettige grondslag voor het bestreden gemeentelijk RUP.

27. Ook de tweede verwerende partij werpt op dat verzoeker niet in het minst aantoont dat het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen", waarvan het gemeentelijk RUP een verfijning vormt, voor wat het deelgebied nr. 8 "Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg" betreft, onderworpen was aan een MER-plicht. Verzoeker doet niet meer dan verwijzen naar bepaalde categorieën opgenomen in de bijlagen I en II van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 zonder concreet aannemelijk te maken dat in het deelgebied nr. 8 effectief dergelijke projecten kunnen worden vergund. Verzoeker verwijst naar bijlage II, 1, d) "[e]erste bebossing voor zover de oppervlakte 10 ha of meer bedraagt", zonder concreet na te gaan of de oppervlakte waarvoor bebossing wordt toegelaten verband houdt met wat dient verstaan te worden onder "bosbouw" in zijn spraakgebruikelijke

betekenis. Voor het overige verwijst verzoeker louter naar projecten die zich in het gebied zouden kunnen vestigen, maar maakt hij niet concreet aannemelijk dat die bedrijven er zich – gelet op de concreet in acht te nemen stedenbouwkundige voorschriften – ook zouden kunnen vestigen. De productie en verwerking van "goederen" lijkt in eerste instantie betrekking te hebben op materiële goederen en niet op onlichamelijke goederen zoals energie. Van energiebedrijven is bovendien weinig aannemelijk dat het zou gaan om "regionale bedrijven" met een louter regionale afzetmarkt. Ook Sevesobedrijven zullen zich niet in het betrokken gebied kunnen vestigen. Voorts wijst de tweede verwerende partij er op dat deelgebied nr. 8, in tegenstelling tot deelgebied nr. 2, niet voorkomt in de opsomming van gebieden die de Vlacoro in haar advies als noodzakelijk plan-MER-plichtig heeft bestempeld.

De tweede verwerende partij stelt verder dat de al dan niet MER-plichtige aard van het gewestelijk RUP niet ter zake doet, nu verzoeker geenszins aanvoert dat het gemeentelijk RUP op zich plan-MER-plichtig zou zijn.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van de motiveringsplicht, werpt de tweede verwerende partij vooreerst op dat het bestreden besluit niet onderworpen is aan de formelemotiveringsplicht en dat de verwerende partijen bovendien niet in de mogelijkheid zijn om zelf de exceptie van onwettigheid toe te passen op een beslissing die niet door de Raad van State werd vernietigd.

Ten slotte stelt de tweede verwerende partij dat het loutere gegeven dat de toelichtingsnota vermeldt dat het bestreden gemeentelijk RUP een verfijning betreft van het gewestelijk RUP, niet impliceert dat het gemeentelijk RUP geen eigen rechtsgrond zou kunnen hebben. De beweerde onwettigheid van een hoger RUP staat er niet aan in de weg dat de gemeente, voor het grondgebied en de materie waarvoor het bevoegd is, eveneens een RUP kan opmaken. De eerste verwerende partij had haar eigen redenen om een gemeentelijk RUP op te maken, zoals tevens uitgebreid in de toelichtingsnota bij het bestreden plan wordt

toegelicht. Het spreekt voor zich dat het gemeentelijk RUP met toepassing van artikel 2.2.13, § 3, VCRO een verfijning vormt van het nog steeds bestaande gewestelijk RUP, en dat de toelichtingsnota die overeenstemming op bepaalde punten nader verklaart, maar dit staat er niet aan in de weg dat uit het geheel van documenten die het gemeentelijk RUP schragen, meer dan genoegzaam kan blijken waarom het gemeentelijk RUP werd opgesteld en dat die redenen geen kennelijk onredelijk karakter vertonen.

28. In de memorie van wederantwoord doet verzoeker gelden dat de verwerende partijen de stedenbouwkundige voorschriften *post factum* trachten te interpreteren op een wijze die voorbijgaat aan de nochtans duidelijke bewoordingen en toelichting verstrekt in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP. De verwerende partijen houden er namelijk een met de stedenbouwkundige voorschriften strijdige lezing op na waar zij voorhouden dat bosbouw, energiebedrijven en opslag van brandstoffen niet vergunbaar zijn in het gebied. Volgens verzoeker kunnen bedrijven met deze activiteiten echter wel beschouwd worden als regionale bedrijven. Hij wijst er op dat volgens de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP een regionaal bedrijf – anders dan de tweede verwerende partij voorhoudt – helemaal geen uitstaans heeft met een "louter regionale afzetmarkt" maar omschreven wordt als "een grootschalig bedrijf met belangrijke ruimtelijke impact op de omgeving op vlak van mobiliteit, uitzicht, omvangrijke ruimte-inname en potentieel in te bufferen effecten" waarbij "regionaal" niet verwijst naar de economische relaties of het verzorgingsgebied van het bedrijf. Ook verliezen de verwerende partijen uit het oog dat installaties inzake productie en verwerking van metalen, in verband met chemische industrie, voedings- en genotsmiddelenindustries, textiel-, leder-, hout- en papierindustrie en dergelijk meer niet per definitie steeds Sevesobedrijven zijn die uitgesloten zijn door de stedenbouwkundige voorschriften.

Ten slotte meent verzoeker dat de tweede verwerende partij niet kan gevolgd worden in haar stelling dat de nietigheid van het gewestelijk RUP niet tot de nietigheid van het gemeentelijk RUP moet leiden omdat dit niet zou

impliceren dat het gemeentelijk RUP geen eigen rechtsgrond zou kunnen hebben. De tweede verwerende partij verliest daarbij uit het oog dat uit artikel 2.2.13, § 3, VCRO voortvloeit dat gemeentelijke RUP's niet kunnen afwijken van hogere plannen. Uit de gegevens van de zaak blijkt onomstotelijk dat het bestreden gemeentelijk RUP zijn rechtsgrond vindt in het onwettige gewestelijk RUP. Derhalve is het bestreden gemeentelijk RUP eveneens onwettig.

29. In de laatste memorie stelt verzoeker nog dat de omstandigheid dat ook de eerste verwerende partij in haar structuurplan mogelijks beleidsdoelstellingen heeft geformuleerd voor het betrokken plangebied, niet wegneemt dat met het bestreden plan uitvoering wordt gegeven aan het gewestelijk planologisch beleid dat werd gerealiseerd zonder dat een plan-MER werd uitgevoerd. Verzoeker verwijst onder meer naar de verdeling van de materies tussen de drie planningsniveaus en naar het subsidiariteitsbeginsel. Volgens verzoeker is het irrelevant of de eerste verwerende partij al dan niet in haar eigen structuurplan doelstellingen met betrekking tot het plangebied heeft geformuleerd, nu alleszins enkel gewestelijke beleidsdoelstellingen werden uitgevoerd. Het gebrek aan een plan-MER op het niveau van het gewestelijk RUP en de onwettigheid die daardoor kleeft aan het gewestelijk RUP werken dan ook wel degelijk door tot op het niveau van het gemeentelijk RUP, nu het gemeentelijk RUP enkel maar het gewestelijk beleid en het gewestelijk RUP in het bijzonder kan uitvoeren of verfijnen en dit los van wat er in het eigen structuurplan bepaald werd. Voorts merkt verzoeker op dat de plannenhiërarchie en het hieruit voortvloeiende feit dat geen eigen beleid maar een gewestelijk beleid werd uitgevoerd, in *casu* ook de grondslag was voor de dienst Mer om geen alternatieve inplantingsplaats voor de bedrijvenzone te laten onderzoeken en ontheffing te verlenen voor de opmaak van een plan-MER. Verzoeker leidt uit de beslissing van de dienst Mer af dat het gemeentelijk RUP in principe wel onderworpen was aan de plan-MER-plicht mocht de bestemming van het terrein niet gedetermineerd zijn door een gewestelijk RUP waarvan niet kan worden afgeweken.

30. De eerste verwerende partij voert in haar laatste memorie nog aan dat artikel 2.2.13, § 3, VCRO geenszins impliceert dat zij geen RUP als zelfstandig ordeningsinstrument mocht opmaken. Het stond de eerste verwerende partij immers vrij om een gemeentelijk RUP op te maken waarin zij de bestemming zoals omschreven in het gewestelijk RUP verder differentieert. De planhiërarchie staat er niet aan in de weg dat de eerste verwerende partij zelf een eigen planinitiatief neemt en door middel van de opmaak van een RUP de ordening van haar grondgebied aanpast aan de bepalingen van het gewestelijk RUP. Het enkele feit dat op de eerste verwerende partij de decretale verplichting rust om de voorschriften van het gemeentelijk RUP niet te laten afwijken van die van het gewestelijk RUP, impliceert niet dat de gemeente in casu niet vermocht over te gaan tot de opmaak van een gemeentelijk RUP. Het bestreden gemeentelijk RUP vindt zijn rechtstreekse grondslag dan ook niet in het gewestelijk RUP. Voorts werpt de eerste verwerende partij op dat de kritiek dat het gemeentelijk RUP zelf ook onderworpen was aan de plan-MER-plicht laattijdig is en een onontvankelijke uitbreiding van het middel vormt.

Beoordeling

31. Verzoeker voert aan dat het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen", waarvan het bestreden gemeentelijk RUP luidens de toelichtingsnota een verfijning vormt, op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten voor wat betreft het deelgebied nr. 8 "Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg". Hij meent dat de onwettigheid die in het arrest nr. 211.807 van 4 maart 2011 werd vastgesteld ten aanzien van het deelgebied nr. 2 "Strategisch stedelijk project Arsenaal-Douane" ook van toepassing is op het deelgebied nr. 8.

32. Wat betreft de vraag of het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen" ook voor wat betreft het deelgebied nr. 8 "Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg" onderworpen was aan de MER-plicht, geldt wat volgt.

33. Artikel 3.2 van de SEA-richtlijn luidt als volgt :

> "Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's
>
> a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of
>
> b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG."

Artikel 3.4 van de SEA-richtlijn luidt als volgt :

> "Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben."

Artikel 13.1 van de SEA-richtlijn luidt als volgt :

> "De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om vóór 21 juli 2004 aan deze richtlijn te voldoen. De lidstaten stellen de Commissie onverwijld in kennis van de genomen maatregelen."

Overeenkomstig artikel 13 van de SEA-richtlijn moest deze richtlijn aldus uiterlijk op 21 juli 2004 in de interne rechtsorde zijn omgezet. Het decreet van 18 december 2002 'tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage' heeft de SEA-richtlijn omgezet voor wat betreft het Vlaamse Gewest.

Het decreet van 27 april 2007 'houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' heeft weliswaar wijzigingen aangebracht in de aangehaalde decretale omzettingsbepalingen, maar overeenkomstig artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 'houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken' zijn deze wijzigingen eerst van toepassing op "ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de plenaire

vergadering gehouden wordt zes maanden na de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007". Aangezien de plenaire vergadering met betrekking tot het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen" op 3 juni 2005 werd gehouden, zijn de bepalingen van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM) van toepassing zoals die zijn ingevoegd bij het voornoemde decreet van 18 december 2002.

Het toentertijd geldende artikel 4.2.1 DABM luidt als volgt:

> "Art. 4.2.1. Voorgenomen plannen en programma's worden, alvorens ze kunnen worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk."

Het toentertijd geldende artikel 4.2.2, §§ 1 tot 3, DABM luidt als volgt:

> "§ 1. De Vlaamse regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, de plannen en programma's aan die worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage.
> § 2. De Vlaamse regering beslist geval per geval en aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, of andere plannen en programma's dan die vermeld in §§ 1 en 3 al dan niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage omdat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.
> § 3. De Vlaamse regering wijst de plannen en programma's aan die niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage omdat de desbetreffende besluitvormingsprocedure de in artikel 4.1.4, § 2, opgesomde essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage heeft."

Er werd door de Vlaamse regering geen uitvoeringsbesluit met betrekking tot het toepassingsgebied van de plannen en programma's die in de Vlaamse regelgeving in aanmerking kunnen komen voor de uitvoering van de plan-MER uitgevaardigd, zodat ten tijde van de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen", de omzetting van de SEA-richtlijn op onvolledige wijze was gebeurd en de relevante bepalingen van het DABM aldus nog niet operationeel waren.

Een richtlijnbepaling heeft evenwel directe werking in de Belgische rechtsorde wanneer de omzettingstermijn voor de betrokken richtlijn is verstreken en indien zij duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen bevat die geen verdere substantiële interne uitvoeringsmaatregel door communautaire of nationale overheden behoeven om het gewild effect op nuttige wijze te bereiken.

Artikel 3.4 van de SEA-richtlijn blijkt nadere substantiële interne uitvoeringsmaatregelen te vereisen, zodat zij geen directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde. De plicht die artikel 3.2 SEA-richtlijn aan de lidstaten oplegt om onder meer plannen die aanleiding geven tot MER-plichtige projecten te onderwerpen aan een milieubeoordeling, is daarentegen voldoende duidelijk en nauwkeurig om te kunnen aannemen dat deze bepaling directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde.

34. Verzoeker meent dat met betrekking tot het deelgebied nr. 8 "Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg" van het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen" in strijd met de zo-even aangehaalde richtlijnbepaling geen plan-MER werd opgesteld voor wat betreft een aantal projecten, bedoeld in bijlage II bij de project-MER-richtlijn, zoals omgezet bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 'houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage'. Naast de door de verwerende partijen betwiste categorieën van bosbouw, energiebedrijven en chemische industrie, verwijst verzoeker nog naar de volgende aan milieueffectrapportage onderworpen categorieën van projecten opgenomen in bijlage II van het voormelde besluit:

> "4. Productie en verwerking van metalen
> […]
> 7. Voedings- en genotmiddelenindustrie
> […]
> 8. Textiel- leder- hout en papierindustrie
> […]."

Binnen het deelgebied nr. 8 van het gewestelijk RUP zijn volgens artikel 8.2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften de volgende activiteiten toegelaten in het "gemengd regionaal bedrijventerrein":

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

- productie, opslag en verwerking van goederen;
- onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten.

Gemeenschappelijke en complementaire voorzieningen, inherent aan het functioneren van het gemengd regionaal bedrijventerrein, zijn toegelaten.

De volgende activiteiten zijn toegelaten:

- op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en groothandel;
- autonome kantoren;
- verwerking en bewerking van grondstoffen met inbegrip van delfstoffen.

De volgende activiteiten zijn niet toegelaten:

- kleinhandel;
- agrarische productie;
- afvalverwerking met inbegrip van recyclage;
- verwerking en bewerking van mest en slib."

In de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP wordt dienaangaande volgende toelichting verstrekt:

"

Ruimtelijke opties	**Verordenend stedenbouwkundig voorschrift**
Zuinig ruimtegebruik is een algemeen principe voor een bedrijventerrein. Op een gemengd regionaal bedrijventerrein kunnen bedrijven gevestigd en uitgebaat worden die om ruimtelijke of milieuredenen niet verweefbaar (meer) zijn met een multifunctionele stedelijke of residentiële omgeving. Met opslag is de opslag van de geproduceerde of verwerkte goederen bedoeld. Daarnaast kan bijvoorbeeld ook de opslag van grond voor een grondwerker hieronder begrepen zijn. Een regionaal bedrijf is een grootschalig bedrijf met belangrijke ruimtelijke impact op de omgeving op vlak van mobiliteit, uitzicht, omvangrijke ruimte-inname en potentieel in te bufferen effecten. 'Regionaal' verwijst niet naar de economische relaties of het verzorgingsgebied van het bedrijf.	Art. 8.2.2. Het bedrijventerrein is bestemd voor regionale bedrijven met de volgende hoofdactiviteiten: - productie, opslag en verwerking van goederen; - onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten. Gemeenschappelijke en complementaire voorzieningen, inherent aan het functioneren van het gemengd regionaal bedrijventerrein, zijn toegelaten.

Voorbeelden van gemeenschappelijke en complementaire voorzieningen zijn een vrachtwagentankstation, een gemeenschappelijk bedrijfsrestaurant, een bank-/postloket.	
Met autonome kantoren wordt bedoeld bedrijven met als hoofdactiviteit privé- en overheidsdienstverlening met een hoofdzakelijk administratief karakter en een hoge personeelsintensiteit. De kantooractiviteit is hier niet ondergeschikt aan andere bedrijfsactiviteiten zoals productie of verwerking van goederen.	De volgende activiteiten zijn toegelaten: - op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en groothandel; - autonome kantoren; - verwerking en bewerking van grondstoffen met inbegrip van delfstoffen.
Onder mestverwerking en slibverwerking worden alle verwerking en bewerking van mest of slib begrepen.	De volgende activiteiten zijn niet toegelaten: - kleinhandel; - agrarische productie; - afvalverwerking met inbegrip van recyclage; - verwerking en bewerking van mest en slib;

."

Met verzoeker dient te worden vastgesteld dat conform de geldende stedenbouwkundige voorschriften het geenszins uitgesloten is dat de voornoemde categorieën van projecten zich in het gebied kunnen realiseren. Bijgevolg was het gewestelijk RUP voor wat betreft het deelgebied nr. 8 onderworpen aan de plan-MER-plicht.

35. Nu voor het betrokken deelgebied in strijd met de aangehaalde regelgeving geen plan-MER werd opgesteld, dient het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen" voor wat betreft het deelgebied nr. 8 "Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg" op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten.

36. De verwerende partijen menen dat de onwettigheid van het gewestelijk RUP de wettigheid van het bestreden gemeentelijk RUP niet in het gedrang brengt. Zij doen gelden dat het loutere gegeven dat de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP vermeldt dat het gemeentelijk RUP een

verfijning vormt van het gewestelijk RUP, er niet aan in de weg staat dat de eerste verwerende partij voor het grondgebied en de materie waarvoor zij bevoegd is, eveneens een RUP kan opmaken, waarbij dit gemeentelijk RUP zijn rechtstreekse grondslag niet vindt in het gewestelijk RUP.

Deze visie van verwerende partijen kan niet gevolgd worden.

Artikel 2.1.2, §§ 1 en 2, VCRO luidt als volgt:

> § 1. Ieder ruimtelijk structuurplan bevat een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte.
> § 2. Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn.
> Voor het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen zijn deze onderdelen bindend voor het Vlaamse Gewest, de diensten van de Vlaamse Regering, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest en de besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de vennootschappen die een erkenning hebben van de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest.
> Voor het provinciaal ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de provincie en de gemeenten op haar grondgebied en voor de instellingen die eronder ressorteren.
> Voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren. […].”

Het subsidiariteitsbeginsel houdt volgens de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna : RSV) in dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid bevoegd is voor die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgt. Een hoger niveau treedt slechts op voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door het lager niveau kunnen worden verwezenlijkt.

In punt 2 “Afbakening van de stedelijke gebieden” van de onderverdeling “Bindende bepalingen in verband met de stedelijke gebieden” van het RSV wordt gesteld dat de regionaalstedelijke gebieden door het Vlaamse

Gewest in samenspraak met de betrokken bestuursniveaus in de gewestplannen of in de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden afgebakend.

In punt 4 "Afbakening van bedrijventerreinen" van de onderverdeling "Bindende bepalingen in verband met de gebieden voor economische activiteiten" van het RSV wordt onder meer gesteld dat de regionale bedrijventerreinen in de regionaalstedelijke gebieden door het Vlaamse Gewest in de gewestplannen of in de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden afgebakend.

De geciteerde bindende bepalingen impliceren een chronologie waarbij in een eerste stap het regionaalstedelijke gebied wordt afgebakend, om dan in een tweede stap binnen het aldus afgebakende gebied regionale bedrijventerreinen af te bakenen. Deze afbakeningsbevoegdheid komt toe aan het Vlaamse Gewest en derhalve niet aan de lokale, gemeentelijke overheid.

Het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen" kadert binnen de bevoegdheid die het Vlaamse Gewest krachtens het RSV heeft om onder andere regionaalstedelijke gebieden af te bakenen en daarbinnen acties te ondernemen. Aldus heeft de Vlaamse overheid een algemeen bestemmingskader vastgelegd dat door de lokale, gemeentelijke overheid verder kan worden geconcretiseerd in gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Het wordt niet betwist dat het bestreden gemeentelijk RUP een verfijning vormt van het gewestelijk RUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen", meer bepaald van het deelgebied nr. 8 "Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg". Dit wordt ook uitdrukkelijk in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP gesteld.

Ten overvloede kan ook nog gewezen worden op de beslissing van de dienst Mer van 4 november 2010 waarin deze laatste stelt "van mening [te zijn] dat gezien het voorliggende gemeentelijk RUP louter een verfijning van de bestemmingsvoorschriften van het deelgebied 'Stuivenberg' van het gewestelijk

RUP ‘Afbakening Regionaalstedelijk gebied Mechelen betreft, er binnen het kader van dit gemeentelijk RUP geen alternatieve inplantingsplaats voor de bedrijvenzone onderzocht moet worden in de screeningsnota (of in een plan-MER)”.

Luidens artikel 2.2.13, § 3, VCRO kunnen de voorschriften van de gemeentelijke RUP’s niet afwijken van de voorschriften van de gewestelijke RUP’s.

Het voormelde in acht genomen, dient besloten te worden dat het bestreden gemeentelijk RUP wel degelijk zijn rechtsgrond vindt in het onwettige deelgebied nr. 8 “Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg” van het gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen”. Zonder dit gewestelijk RUP kwam het immers niet de eerste verwerende partij toe om het bestreden gemeentelijk RUP vast te stellen. Het bestreden gemeentelijk RUP is derhalve eveneens onwettig.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt :
a. het besluit van de gemeenteraad van de stad Mechelen van 24 januari 2012 waarbij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Stuivenberg” definitief wordt vastgesteld; en
b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 3 mei 2012 houdende de voorwaardelijke goedkeuring van het voormelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Stuivenberg”.

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

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien maart 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

	Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Johan Lust**