

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 227.578 van 28 mei 2014
in de zaken I. A. 205.728/VII-38.599
II. A. 205.785/VII-38.608
III. A. 205.819/VII-38.610
IV. A. 205.820/VII-38.611
V. A. 205.955/VII-38.618
VI. A. 205.977/VII-38.619
VII. A. 205.991/VII-38.624
VIII. A. 206.070/VII-38.628.

- In zake :
- I.** de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karel Van Alsenoy
kantoor houdend te 1000 Brussel
Antoine Dansaertstraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen
 - II.** de STAD LEUVEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen
 - III.** 1. de VZW BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN
2. de VZW BRUSSELSE RAAD VOOR HET
LEEFMILIEU
3. de VZW GREENPEACE BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Verstraeten
kantoor houdend te 3000 Leuven
Vaartstraat 68-70
bij wie woonplaats wordt gekozen
 - IV.** de STAD VILVOORDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk De Keuster
kantoor houdend te 2980 Zoersel
Handelslei 60
bij wie woonplaats wordt gekozen
 - V.** 1. de NV CARE 4 CARE
2. de NV CARIBEL
3. de NV CARE 4 FLEETS
4. de NV CARE 4 DRIVERS

5. de NV CARE 4 LOGISTICS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Bienstman
kantoor houdend te 9000 Gent
Nieuwebosstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

VI. 1. de NV BOSSTRAAT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Desair
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Rijnkaai 93, Hangar 26
bij wie woonplaats wordt gekozen

2. de NV WOLUWE VIADUCT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Pieter Thomaes
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

VII. Lodewijk DE MOT, in zijn hoedanigheid van curator van de
NV SOCIÉTÉ INTERNATIONALE DE PRODUITS
CHIMIQUES ET INDUSTRIELS (in staat van faillissement)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Bienstman
kantoor houdend te 9000 Gent
Nieuwebosstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

VIII. 1. de BVBA IMMO DOMINIQUE
2. de BVBA DE VLIAGER
3. de VZW UNIZO VLAAMS-BRABANT & BRUSSEL
4. de VZW UNIZO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bram Vandromme
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Kapucijnenstraat 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV UPLACE

bijgestaan en vertegenwoordigd door

advocaten Jan Bouckaert, Pieter Vandenheede en Guan Schaiko

kantoor houdend te 1000 Brussel

Loksumstraat 25

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. De beroepen, respectievelijk ingesteld op 24 juli 2012, 27 juli 2012, 30 juli 2012, 30 juli 2012, 8 augustus 2012, 9 augustus 2012, 13 augustus 2012 en 30 juli 2012 strekken tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 30 mei 2012 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011, houdende het weigeren aan de NV Uplace van de milieuvergunning voor het exploiteren van een gebouwencomplex, gelegen in de gemeente Machelen, op een terrein dat afgebakend wordt door de Woluwelaan, Beaulieustraat, Rittwegerlaan en Nieuwbrugstraat, gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de NV Uplace de gevraagde milieuvergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 221.784 van 18 december 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing in de zaak sub VIII ingewilligd en zijn de zaken A. 205.728/VII-38.599, A. 205.785/VII-38.608, A. 205.819/VII-38.610, A. 205.820/VII-38.611, A. 205.955/VII-38.618, A. 205.977/VII-38.619, A. 205.991/VII-38.624 en A. 206.070/VII-38.628 gevoegd.

De verwerende partij en de tussenkommende partij hebben in de zaak sub VIII een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partij heeft in alle zaken een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 17 september 2012, 2 en 5 oktober 2012 en 23 april 2013. De tussenkomende partij heeft telkens een memorie ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben in de gevoegde zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen in de zaken sub I, II, III, IV, VI en VIII hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 maart 2014.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Walter Muls, die loco advocaat Karel Van Alsenoy verschijnt voor de verzoekende partij in de zaak sub I, advocaat Dirk De Keuster, die loco advocaat Bert Beelen verschijnt voor de verzoekende partij in de zaak sub II, advocaat Ellen Vandensande, die loco advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor de verzoekende partijen in de zaak sub III, advocaat Dirk De Keuster, die verschijnt voor de verzoekende partij in de zaak sub IV, advocaat Thomas Bienstman, die verschijnt voor de verzoekende partijen in de zaak sub V, advocaat Pieter Thomaes, die verschijnt voor de verzoekende partijen in de zaak sub VI, advocaat Thomas Bienstman, die verschijnt voor de verzoekende partij in de zaak sub VII, advocaat Sybille Gevaert, die loco advocaat Bram Vandromme verschijnt voor de verzoekende partijen in de zaak sub VIII, advocaat Pieter-Jan

Staelens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Jan Bouckaert, Pieter Vandenheede en Guan Schaiko, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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

3.1. Met betrekking tot het brownfieldproject "Uplace Machelen" wordt op 5 juni 2009 een brownfieldconvenant gesloten tussen de Vlaamse regering, de NV Uplace en de NV Ring Airway Park (thans : NV Ushop) als "actoren" bij het project en de gemeente Machelen, de provincie Vlaams-Brabant (die zich op dat ogenblik nochtans niet had verbonden middels een handtekening) en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij als "regisseurs" ervan.

In artikel 5.1.5 van het convenant verklaren de partijen dat de "in hoofdstuk 9 van visienota 2 van het Onderhandelingsdossier opgesomde flankerende maatregelen (...) wenselijk zijn voor een goede ontsluiting van het Brownfieldproject en van de bredere regio rond de Projectzone". Met die flankerende maatregelen wordt meer in het bijzonder bedoeld :

- "(i) aanleg en herinrichting van gepaste ontsluitingsinfrastructuur met de volgende ingrepen (de 'Projectgebonden Flankerende Maatregelen' genoemd):
 - a. De aanleg van een af- en oprit vanaf de Woluwelaan naar de Projectgrond, inclusief het kruispunt met de Nieuwbrugstraat;
 - b. De heraanleg van de Woluwelaan wat betreft het gedeelte tussen de Beaulieustraat en de Nieuwbrugstraat, met prioriteit voor het openbaar vervoer, t.t.z. met vrije tram- en busbanen;
 - c. De aanleg van een wandelpad van de Projectgrond naar het GEN

- Station in de Kerklaan;
- d. De aanleg van een vlotte aansluiting voor het uitrijdend verkeer van het Brownfieldproject op de Beaulieustraat en de Woluwelaan;
 - e. De aanleg van een wandelpad naar de dorpskern van de gemeente Machelen (met dien verstande dat de onder a, b, c, d en e opgesomde maatregelen in onderling akkoord kunnen wijzigen indien uit een door Uplace uit te voeren mobiliteitseffectenrapportage zou blijken dat andere maatregelen noodzakelijk zijn).
- (ii) aanpassing van het openbaar vervoer; en
 - (iii) het aanpassen van de publieke infrastructuur zoals voorzien als onderdeel van Masterplan Vilvoorde-Machelen van de Provincie Vlaams-Brabant (het 'Masterplan') (samen met (ii) de 'Overige Flankerende Maatregelen' genoemd)".

Luidens artikel 6.1.5 van het convenant verbindt de NV Uplace zich tot het volgende :

"Uplace zal al het nodige doen om de uitvoering van de Projectgebonden Flankerende Maatregelen binnen de in Artikel 10 vooropgestelde termijn mogelijk te maken door hieromtrent met de Vlaamse Regering, de Provincie Vlaams-Brabant, de Gemeente Machelen en indien nodig De Lijn en andere derden die betrokken zijn de modaliteiten van de Mobiliteitsconvenanten (inclusief de terbeschikkingstelling door Uplace van het bedrag van 12.900.000 EUR (BTW inclusief indien van toepassing)) te onderhandelen en af te sluiten, en de in die Mobiliteitsconvenanten opgenomen engagementen tijdig na te komen".

Ook de gemeente Machelen (in artikel 7.1.5), de provincie Vlaams-Brabant (in artikel 7.2.4) en de Vlaamse regering (in artikel 8.1.5) verbinden zich er toe "mits het naleven van de geijkte procedures en onder voorbehoud van Redenen zoals omschreven in Artikel 4, al het nodige (te) doen om de uitvoering van de Projectgebonden Flankerende Maatregelen (...) mogelijk te maken (...)".

Het vermelde artikel 4 stelt aangaande de aard van de overeenkomst :

"Dit Convenant is een overeenkomst naar burgerlijk recht.

De in dit Convenant door de Regisseurs en door de Vlaamse Regering opgenomen verbintenissen zijn gekwalificeerd door het karakter van openbare

overheid van de Regisseurs en van de Vlaamse Regering, en impliceren derhalve geenszins dat toepasselijke wetten en reglementen niet zullen worden toegepast. Deze verbintenissen kunnen derhalve op geen enkele wijze afbreuk doen aan de opdracht van de Regisseurs en van de Vlaamse Regering om bij de behandeling van de aanvragen tot goedkeuringen, machtigingen en vergunningen zoals opgelijst in artikel 13, §1 van het Decreet de geldende wettelijke en decretale regels toe te passen en de geijkte procedures te doorlopen, zoals bijvoorbeeld (i) het nakomen van de plan- en projectmilieuraapportageplicht en (ii) het organiseren van de nodige openbare onderzoeken in het kader van de Herbestemming, de Stedenbouwkundige Vergunning en de Milieuvergunning.

De Regisseurs en de Vlaamse Regering verbinden zich ertoe enkel tot een aanpassing van de verbintenissen over te gaan indien uit de hoger vermelde toepassing van de geldende wettelijke en decretale regels en het hoger vermelde doorlopen van de geijkte procedures redenen naar voor komen die een aanpassing van de verbintenissen van de Actoren en van de Regisseurs en de Vlaamse Regering noodzakelijk maken (hierna 'Redenen').

3.2. Ingevolge een "addendum" van 21 mei 2010 is de provincie Vlaams-Brabant niet langer partij bij het convenant.

Ook wordt in dit addendum verduidelijkt dat "de in artikel 4 van het Convenant dd. 5 juni 2009 vermelde Redenen redenen zijn die uit de in datzelfde artikel 4 vermelde toepassing van de geldende wettelijke en decretale regels en het in datzelfde artikel 4 vermelde doorlopen van de geijkte procedures naar voor komen en die ofwel redenen van openbaar belang zijn ofwel redenen die niet op redelijke wijze remedieerbaar of oplosbaar zijn (zoals bijvoorbeeld milieueffecten die onmogelijk kunnen worden beperkt met milderende maatregelen) en die derhalve een aanpassing van de verbintenissen van de Actoren en van de Regisseurs en de Vlaamse Regering noodzakelijk maken".

3.3. Op 29 april 2010 sluiten het Vlaamse Gewest, de gemeente Machelen, de Vlaamse Vervoermaatschappij, de NV Uplace en de NV Ring Airway Park (thans : NV Ushop) de zogenaamde "Principeovereenkomst Mobiliteit Uplace Machelen". Deze principeovereenkomst heeft tot doel "de voorwaarden en modaliteiten vast te leggen met betrekking tot de aanleg en herinrichting van gepaste ontsluitingsinfrastructuur van het Brownfieldproject". Concreet worden de volgende "Projectgebonden Flankerende Maatregelen"

vermeld :

- "(i) De aanleg van een af- en oprit vanaf de Woluwelaan naar de Projectgrond, inclusief het kruispunt met de Nieuwbrugstraat (de 'Projecttoegang Woluwelaan');
- (ii) De heraanleg van de Woluwelaan wat betreft het gedeelte tussen de Beaulieustraat en de Nieuwbrugstraat, met prioriteit voor het openbaar vervoer, t.t.z. met vrije tram- of busbanen (de 'Heraanleg Woluwelaan');
- (iii) De aanleg van een wandelpad van de Projectgrond naar het GEN Station (de 'Aanleg Wandelpad Station');
- (iv) De aanleg van een vlotte aansluiting voor het in- of uitrijdend verkeer van het Brownfieldproject op de Beaulieustraat en de Woluwelaan (de 'Projecttoegang Beaulieustraat');
- (v) De ingebruikname van de aansluiting van de R0 met de R22 ter hoogte van het knooppunt R0/E19 (de 'Ingebruikname Aansluiting R0-R22'), voor zover technisch, verkeerskundig en planologisch haalbaar binnen de termijnen van deze Principeovereenkomst Mobiliteit;
- (vi) De aanleg van een wandelpad naar de dorpskern van de gemeente Machelen (de 'Aanleg Wandelpad Dorpskern'), hetgeen gepaard gaat met de aanleg van een voetgangersbrug over de Woluwelaan ter hoogte van de Kerklaan (de 'Aanleg Voetgangersbrug'); en
- (vii) Enige andere ingrepen die noodzakelijk blijken uit de door Uplace uit te voeren mobiliteitsstudie (de 'Mobiliteitsstudie')".

3.4. De Vlaamse regering stelt op 17 december 2010 het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel (VSGB) en aansluitende open ruimtegebieden" (hierna : GRUP VSGB) voorlopig vast. In "cluster C3 Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen" van het "deelgebied Zaventemse" wordt de Renault-site bestemd tot "gebied voor gemengde activiteiten II" waarin artikel C3.2.1 van de voorschriften een "verweving van handel, horeca, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten, socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen" mogelijk maakt.

3.5. Eveneens in december 2010 krijgt het eindrapport inzake het project-MER "Brownfieldproject Uplace Machelen" gestalte. Bij de beschrijving van de milieueffecten, deelaspect "Mens - verkeer" staat in het MER (p. 195) het

volgende te lezen :

"De verkeersgeneratie van het Uplaceproject werd ingeschat o.b.v. het programma zoals vastgelegd in het Brownfieldconvenant, kengetallen uit de vakliteratuur en informatie van Uplace zelf. Ze wordt geschat op ca. 8.700 voertuigen op vrijdag (615 in + 883 uit tussen 16 en 17u) en ca. 12400 voertuigen op zaterdag (1.465 in + 1.105 uit tussen 15 en 16u). De geografische spreiding van het verkeer is gebaseerd op een GIS-model: 14% richting E19 Antwerpen, 36% richting R0/E40 Gent, 44% richting R0/E40 Leuven en 6% diffuus.

De verkeersgeneratie van het Uplaceproject werd doorgerekend in het provinciaal verkeersmodel voor de jaren 2015 en 2020. Zowel de capaciteitsbeoordeling op wegvakniveau op de autowegen als die op kruispuntniveau op de R22 leverde vrijwel geen verschil op tussen de situaties met en zonder Uplace, ondanks de aanzienlijke verkeers-generatie van het project. Dit komt door de oververzadiging van het wegennet in de referentiesituaties, waardoor een verdringingseffect optreedt: het verkeer van Uplace komt niet bovenop maar in de plaats van ander verkeer. Op de R22 zou het Uplaceverkeer b.v. veel verkeer verdringen (o.a. veel vrachtverkeer) dat deze weg als sluiproute voor de R0 gebruikt. De mate waarin dit verdringingseffect aanleiding geeft tot een spitsverbreding is met het actueel provinciaal verkeersmodel niet exact in te schatten.

Het provinciaal verkeersmodel wijst automatisch een deel van het verkeer toe aan andere verkeersmodi, vooral openbaar vervoer. Vanwege de hoge belasting van het wegennet ligt het gegenereerde aandeel OV bij het Uplaceproject zeer hoog: 36% in 2015 en 40% in 2020. Maar om dit aandeel effectief te kunnen realiseren - en om sowieso het overbelaste wegennet in de regio te ontlasten - is het noodzakelijk dat de bestaande OV-plannen (GEN met station Kerklaan, tram Vilvoorde-Zaventem op de R22 met halte aan Uplace,...) zo snel mogelijk uitgevoerd worden. De betreffende actoren (NMBS, De Lijn, ev. MIVB) spelen hierin een belangrijke rol. Uplace kan zelf in zekere mate bijdragen aan de gewenste modal shift via een aantal maatregelen (busshuttles, fietsvergoeding, thuisleveringen, bedrijfsvervoerplan,...).

De in het Brownfieldconvenant voorzien(e) wandel- en fietspaden naar GEN-station Kerklaan en naar Machelen-centrum verbeteren sterk het comfort en de veiligheid van de zwakke weggebruikers".

Het project-MER wordt op 31 januari 2011 door de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid goedgekeurd.

3.6. Op 28 oktober 2011 verleent de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport de vereiste stedenbouwkundige

vergunning voor het Uplace-project.

3.7. Bij besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2011 wordt het GRUP VSGB definitief vastgesteld.

3.8. Inmiddels, meer bepaald op 3 maart 2011, heeft de NV Uplace bij de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant een milieuvergunningsaanvraag ingediend voor de exploitatie van een "gebouwencomplex met verschillende voorzieningen en functies : kantoren, kleinhandel, parking, hotel en recreatie".

Vertaald naar de toepasselijke Vlarem-indelingsrubrieken, bestaat het voorwerp van de aanvraag concreet uit :

- "- de lozing van huishoudelijk afvalwater in de openbare riolering met een maximumdebiet van 12 m³/u, 220 m³/dag en 77.000 m³/jaar;
- de lozing van spuiwater van de koelinstallaties met een maximumdebiet van 50,4 m³/u, 403,2 m³/d en 25.200 m³/jaar in de riolering;
- de lozing van zwembadwater met een maximumdebiet van 1 m³/u, 12 m³/d en 4.100 m³/jaar;
- een grondwaterzuiveringsinstallatie voor de zuivering van vervuild grondwater van de bemaling met lozing van het effluent met een maximumdebiet van 100 m³/u, 2.400 m³/d en 432.000 m³/jaar in oppervlaktewater (ingebuisde Woluwe);
- 11 noodstroomgroepen, uitgerust met 11 generatoren met een totaal nominaal schijnbaar vermogen van 2.150 kVA, dieselmotoren met een totaal nominaal vermogen van 2.000 kW (geschat) met minder dan 360 bedrijfsuren per jaar en 11 ingekuipte dagtanks met een totaal inhoudsvermogen van 3.340 l;
- 50 luchtgekoelde transformatoren met nominale schijnbare vermogens van 3 x 315 kVA, 6 x 400 kVA, 18 x 630 kVA, 8 x 800 kVA en 15 x 1.000 kVA;
- 59 plaatsen voor het stallen van vrachtwagens;
- koelinstallaties en compressoren, uitgerust met elektromotoren met een totaal nominaal vermogen van 4.272 kW;
- een opslag van dieselolie in 11 bovengrondse dubbelwandige houders met een totaal inhoudsvermogen van 13.500 l;
- een opslag van diverse gevaarlijke producten in kleine handelsverpakkingen met een totale opslagcapaciteit van 5.000 l;
- sprinklerinstallaties, omvattende bluspompen, uitgerust met in totaal 4 dieselmotoren met een totaal nominaal vermogen van 400 kW met minder dan 360 bedrijfsuren per jaar;
- een cinema met 1.640 zitplaatsen;

- een theater met 3.000 zitplaatsen;
- een geautomatiseerde kegelbaan;
- 2 overdekte zwembaden met een oppervlakte van respectievelijk 100 m² en 66 m²;
- 12 stookinstallaties op aardgas met een totaal nominaal thermisch vermogen van 8.100 kW;
- een bronbemaling voor de bouwkundige werken".

3.9. Bij besluit van 14 september 2011 weigert de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant de gevraagde milieuvergunning. In een samenvattend motief stelt de deputatie dat de "aanvraag (...) een onoverkomelijke verkeersoverlast voor het reeds oververzadigde wegennet in de regio (zou) veroorzaken en een bedreiging (zou) vormen voor de reconversie van de volledige industriezone Machelen-Vilvoorde door zijn maximale voorafname van de ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied".

3.10. Tegen de weigeringsbeslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant stelt de NV Uplace op 13 oktober 2011 administratief beroep in bij de Vlaamse regering.

Op 17 oktober 2011 dient ook de gemeente Machelen een beroepschrift in.

3.11. In het kader van de beroepsprocedure worden verscheidene adviezen uitgebracht :

- a) het Vlaams Energieagentschap bevestigt op 25 november 2011 haar oorspronkelijk gunstig advies;
- b) de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid deelt op 5 december 2011 mee dat het aan de vergunningverlenende overheid toekomt om met betrekking tot het project de in het project-MER beschreven effecten "al dan niet te aanvaarden";
- c) de aan de aanvraag verbonden lozingsaspecten worden door de Vlaamse Milieumaatschappij op 7 december 2011 gunstig geadviseerd;
- d) volgens de eindconclusie van het ongunstig advies van de afdeling Toezicht

Volksgezondheid van 7 december 2011 is "het draagvlak van deze regio (...) op vlak van mobiliteit, fijnstofconcentraties en geluidsniveaus reeds overschreden", ondervinden "de woonwijken in de buurt van deze site (...) reeds veel hinder", zal "het bouwen van dit gebouwencomplex (...) door de aard van de activiteiten bijkomende hinder en emissies veroorzaken", zodat het "vanuit volksgezondheidsstandpunt (...) dan ook niet aanvaardbaar (is) om dit gebouwencomplex toe te laten";

e) op 9 januari 2012 verleent de afdeling Milieuvergunningen een voorwaardelijk gunstig advies; aan de vergunning zouden een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden gekoppeld moeten worden;

f) in een advies van 12 januari 2012 stelt het Agentschap Wegen en Verkeer het volgende :

"De conclusie is dan ook dat bij uitvoering van alle ingrepen op de R22 Woluwelaan de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het projectgebied maar ook de bereikbaarheid van de bredere regio rond het projectgebied op een aanvaardbare manier gegarandeerd wordt. Hierbij wordt dan ook voldaan aan de engagementen zoals opgenomen in het Brownfieldconvenant en de Principeovereenkomst. Een eerste concrete stap is hierin reeds gezet. Op de Provinciale Auditcommissie (PAC) van 5 juli 2011 werd de projectnota voor de studieopdracht van de projectgebonden flankerende maatregelen (infrastructuurproject op de R22 Woluwelaan) goedgekeurd.

Omdat het Brownfieldproject rekening houdt en afgestemd is met dit infrastructuurproject op de R22 Woluwelaan om de ontsluiting en toegankelijkheid te garanderen, heeft AWV hier positief op geadviseerd. Uiteraard is er een grote MAAR ... en dat is uiteraard dat op dit ogenblik AWV geen garantie heeft of kan geven en krijgen dat de noodzakelijke ontsluitingsinfrastructuur tijdig en volledig gerealiseerd is tegen de openstelling van het Brownfieldproject Uplace. Uiteraard is de Vlaamse regering in het Brownfieldconvenant dit engagement en deze verplichting aangegaan en - zoals hoger vermeld - stelt AWV alles in het werk dit engagement na te komen. Alleen is er geen 100% -garantie dat dit ook lukt.

Tegelijk is het duidelijk dat de ontsluiting en bereikbaarheid van het Brownfieldproject zonder minstens 2 van de 3 deelprojecten (...) totaal ontoereikend zal zijn. Vanuit dit oogpunt heeft AWV een voorwaardelijk gunstig advies gegeven, omdat de realisatie van beide deelprojecten een noodzakelijke voorwaarde is op vlak van ontsluiting. AWV kan hiervoor nog geen stedenbouwkundige aanvraag indienen vooraleer een positieve beslissing werd bekomen in het ontheffingsdossier van het projectMER.

Het Brownfieldconvenant biedt een duidelijke (inspannings-)verbintenis van alle betrokken partijen om deze ontsluiting tijdig te realiseren, maar is geen sluitende garantie".

Enkele dagen later, meer bepaald via een e-mailbericht van 17 januari 2012, "verduidelijkt" het Agentschap Wegen en Verkeer dat, zoals naar aanleiding van de corresponderende stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, zijn advies "gunstig" is, dat "net zomin als (...) bij andere openbare werken waar steeds onvoorziene omstandigheden kunnen opduiken" geen sluitende garantie gegeven kan worden, maar dat zulks "echter het afleveren van de nodige vergunningen voor het Brownfieldproject niet in de weg (kan) staan".

Klaarblijkelijk bezorgd over de "negatieve interpretatie" die aan zijn opmerkingen gegeven zou kunnen worden, preciseert het Agentschap op 12 maart 2012 nog dat "zeker niet (mag) worden gesteld dat (hij) een voorwaarde heeft willen verbinden aan haar advies";

g) de afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid acht in een advies van 13 januari 2012 de aanvraag verenigbaar met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften;

h) op 24 februari 2012 wijst het Directoraat-generaal Luchtvaart in een voorwaardelijk advies op de mogelijke effecten voor de veiligheid van het luchtverkeer; dit advies wordt op 2 maart 2012 aangevuld met een voorwaardelijk gunstig advies waarin onder meer wordt meegedeeld dat "Belgocontrol na verdere studie tot de conclusie (is) gekomen dat een Toren met een hoogte van maximaal 94,76 m AMSL geen impact zal hebben op de goede werking van een ILS-systeem op de baan 07 L van de luchthaven Brussel Nationaal";

i) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie stelt op 14 maart 2012 voor om de beroepen ongegrond te verklaren en de beroepen beslissing tot weigering van de vergunning te bevestigen. Dit ongunstig advies steunt onder meer op de volgende beschouwingen :

"Overwegende dat de huidige weginfrastructuur niet volstaat om de bereikbaarheid van de inrichting te garanderen; dat de hoofdtoegang voor autoverkeer tot de parkeerniveaus en de toegang tot het theater, het hotel en de kantoorgebouwen A, B en de kantoortoren E is voorzien op niveau +1, ongeveer 4 meter boven het niveau van de Woluwelaan en de uitgang van de parkeergarage is voorzien vanaf niveau B1, ongeveer 7 meter onder het niveau van de Woluwelaan; dat de bouw van een tunnelkoker onder en een brug over de Woluwelaan essentieel zijn voor de toegang tot de inrichting; dat de aanleg van voormelde ontsluitingsinfrastructuur deel uitmaakt van de principe overeenkomst Mobiliteit Uplace Machelen over de flankerende maatregelen; dat er voor de voormelde noodzakelijke ontsluitingsinfrastructuur echter nog

een Mer-ontheffing en een stedenbouwkundige vergunning moet aangevraagd en verleend worden; dat de Raad van State in het verleden reeds heeft geoordeeld dat een vergunning de motiveringsplicht schendt indien er bij het verlenen van een vergunning rekening wordt gehouden met weliswaar beoogde, maar nog niet vergunde werken;

Overwegende dat in de project-MER wordt gesteld dat de verkeersgeneratie aanzienlijk zal zijn; dat uit de hoge verzadigingsgraad van het volledige wegennet in de omgeving van de inrichting afgeleid wordt dat de impact van het verkeer inherent aan de inrichting op de doorstroming van het verkeer tijdens de avondspits en wellicht ook daarbuiten beperkt zal zijn; dat vooropgesteld wordt dat het verkeer van Uplace niet bovenop maar in de plaats van ander verkeer komt; dat echter eveneens gesteld wordt dat het niet exact in te schatten is dat het verdringingseffect aanleiding zal geven tot een spitsverbreding; dat eveneens wordt gesteld dat de beperkte impact van de verkeersstroom die door Uplace wordt gegenereerd, afhankelijk is van de voorwaarde dat het aandeel openbaar vervoer effectief 35-40% behaalt;

Overwegende dat om voormeld percentage van openbaar vervoer te halen zowel een voldoende grote capaciteit (frequentie, aantal plaatsen per trein, tram, bus) als een vlotte doorstroming moeten gegarandeerd zijn; dat in 2020 wanneer het GEN-station Kerklaan en de tram Vilvoorde en Zaventem op de R22 verondersteld worden in gebruik te zijn, dit noch qua capaciteit noch qua doorstroming enige problemen zou mogen opleveren; dat een shuttlebus ook een optie is maar dat het bustraject filegevoelig is; dat in het huidige stadium van de aanvraag deze mogelijkheden er echter nog niet zijn; dat voor de realisatie van deze mogelijkheden nog tal van procedurele stappen (tracékeuze, onteigeningen, stedenbouwkundige vergunningen...) ondernomen moeten worden; dat bij de beoordeling van de mobiliteitsproblemen die worden veroorzaakt door het auto- en vrachtwagen verkeer dat inherent is aan de inrichting geen rekening kan gehouden worden met toekomstige onzekere gebeurtenissen;

Overwegende dat omwille van het bovenstaande de inrichting in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften, maar dat de inrichting waarvoor een vergunning wordt aangevraagd momenteel niet verenigbaar is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening".

3.12. Met een besluit van 30 mei 2012 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur de beroepen gegrond. De beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011 wordt opgeheven en aan de NV Uplace wordt de gevraagde vergunning verleend voor een termijn van twintig jaar.

Dit is het thans bestreden besluit dat onder meer als volgt is gemotiveerd :

"Overwegende dat de aanvraag het uitbaten betreft van een gebouwencomplex met verschillende voorzieningen (kantoren, kleinhandel, parking, hotel en recreatie) gelegen langs de Woluwelaan, Beaulieustraat, Ritwegerlaan, Nieuwbrugstraat te 1830 Machelen; dat de Vlaamse regering op 16 december 2011 het GRUP 'Afbakening Vlaams Strategisch gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden' definitief heeft vastgesteld; dat het GRUP in werking getreden is 14 dagen na de bekendmaking van het GRUP in het Belgisch Staatsblad; dat het voormelde GRUP gepubliceerd is in het Belgisch Staatsblad van 2 februari 2012 en bijgevolg in werking is getreden op 16 februari 2012; dat in het kader van voorliggende beslissing rekening moet gehouden worden met dat GRUP; dat het UPLACE-project volgens het GRUP gelegen is in deelgebied 'het ruime Zaventemse', cluster C3 'Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen' en meer specifiek in een zone GA 'Gebied voor gemengde activiteiten II 'artikel C3.2)'; dat het voormelde gebied bestemd is voor verweving van handel, horeca en toeristische logies, bedrijven, kantoren en diensten, wonen, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten, socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen; dat de aanvraag duidelijk beantwoordt aan deze bestemming; dat wat betreft de maximale vloeroppervlakten het GRUP het volgende bepaalt : 'De totale bruto vloeroppervlakte van de verschillende handelsactiviteiten samen is beperkt tot 77.000 m². De bruto vloeroppervlakte bestaat uit netto verkoopoppervlakte, reserve, technische en sociale lokalen, bureaus en andere handelsruimten, inclusief verkoopoppervlakte in open lucht. De totale bruto vloeroppervlakte voor de verschillende recreatieactiviteiten samen is beperkt tot 69.000 m². De bruto vloeroppervlakte bestaat uit de netto recreatieoppervlakte, reserve, technische en sociale lokalen, bureaus en aanverwante ruimten, inclusief recreatie in open lucht. In de zone zijn twee torengebouwen toegelaten, voor zover ze geplaatst worden in functie van het reduceren van de visuele impact van het viaduct en de nabijheid van een openbaar vervoerspunt'; dat het aangevraagde project volledig binnen de opgelegde beperkingen qua vloeroppervlakte blijft en bijgevolg beantwoordt aan de voorschriften van het GRUP;

Overwegende dat mobiliteit één van de aandachtspunten is voor de goede ruimtelijke ordening, temeer daar het verkeer dat inherent is aan de inrichting, aanzienlijk is;

Overwegende dat de exploitant zich in het Brownfieldconvenant dd. 5 juni 2009 verbonden heeft tot het treffen van een aantal milderende mobiliteitsmaatregelen; dat deze worden beschreven in het door de dienst Mer op 31 januari 2011 goedgekeurde project-MER; dat het openbaar vervoersnet verder moet worden uitgebouwd blijkt ook uit het plan-MER voor het GRUP Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel; dat voorts er moet gewezen worden op de Principeovereenkomst Mobiliteit Uplace Machelen, tussen het Vlaams Gewest, de gemeente Machelen, de Vlaamse Vervoersmaatschappij en Uplace NV en Ring Airway NV dd. 29 april 2010; dat de volgende projectgebonden

flankerende maatregelen opgenomen zijn in deze Principeovereenkomst Mobiliteit:

- de heraanleg van de Woluwelaan wat betreft het gedeelte tussen de Beaulieustraat en de Nieuwbrugstraat, met prioriteit voor het openbaar vervoer (inzonderheid met vrije tram- en busbanen);
- de aanleg van een vlotte aansluiting voor het in- of uitrijdend verkeer van het Brownfieldproject op de Beaulieustraat en de Woluwelaan (projecttoegang - ongelijkvloerse aansluiting op R22 - viaduct en tunnel);
- de ingebruikname van de aansluiting van de R0 met de R22 ter hoogte van het knooppunt R0/E19, voor zover technisch, verkeerskundig en planologisch haalbaar binnen de termijnen van deze Principeovereenkomst Mobiliteit;
- de aanleg van een wandelpad van de Projectgrond naar het GEN station Kerklaan (ter vervanging van het station Buda);
- de aanleg van een wandelpad naar de dorpskern van de gemeente Machelen, hetgeen gepaard gaat met de aanleg van een voetgangersbrug over de Woluwelaan ter hoogte van de Kerklaan;

dat de exploitant zelf volgens deze overeenkomst financieel zal bijdragen voor de mobiliteitswerken; dat aldus voldoende toereikende waarborgen zijn voorzien om de beheersing van de mobiliteitsgevolgen van de geplande inrichting te verzekeren; dat het aangewezen is in de bijzondere voorwaarden op te leggen dat de exploitant zijn verbintenissen in de Brownfieldconvenant en de Principeovereenkomst Mobiliteit zal naleven;

Overwegende dat AWW op verzoek van de GMVC op 12 januari 2012 een advies heeft verleend; dat dit advies gunstig is; dat AWW stelt dat de brownfieldconvenant en de bijhorende Principeovereenkomst Mobiliteit duidelijke engagementen van alle betrokken partijen bevatten om de ontsluiting tijdig te realiseren; dat niets er op wijst dat dit niet gehaald zal of kan worden; dat de Vlaamse overheid alles in het werk stelt opdat deze engagementen tijdig zullen nagekomen worden; dat AWW dat advies nogmaals heeft bevestigd in een bijkomend advies van 12 maart 2012; dat deze adviezen van AWW volledig kunnen bijgetreden worden;

Overwegende dat in de stedenbouwkundige vergunning van 28 oktober 2011 terug te vinden is dat de tramlijn Jette - Vilvoorde - Luchthaven - Tervuren behoort tot de vier prioritaire tramverbindingen uit de Mobiliteitsvisie 2020 van De Lijn; dat een haalbaarheidsstudie nog moet opgestart worden, maar De Lijn wel pendelbussen zal voorzien tussen station Vilvoorde, project Uplace en de luchthaven in afwachting van de gewenste tramverbinding;

Overwegende dat deze opsomming niet limitatief is, maar de voornaamste maatregelen omvat gericht op de uitbouw van het openbaar vervoer van en naar het project en zijn omgeving;

Overwegende dat in het project-MER gesteld wordt dat uit de vergelijking tussen de resultaten van de verkeersmodellen met en zonder het Uplace-project kan afgeleid worden dat de impact van het project op de doorstroming van het autoverkeer, ondanks zijn aanzienlijke verkeersgeneratie, ten opzichte van de referentiesituaties 2015 en 2020 slechts beperkt zou zijn tijdens de avondspits en wellicht ook daarbuiten (verkeersgeneratie gegenereerd voor een vrijdag en

zaterdag); dat dit het gevolg is van de reeds hoge verzadigingsgraad in deze referentie jaren van het volledig wegennet in de omgeving van het projectgebied, waardoor het verkeer van Uplace niet bovenop maar in de plaats van ander verkeer komt; dat het niet exact in te schatten is dat dit verdringingseffect aanleiding zal geven tot een spitsverbreding; dat ook zonder de ontwikkeling van het Uplace-project het wegennet in de toekomst verzadigd zou geraken, voor zover het dat al niet is in de huidige toestand; dat het herinrichten van kruispunten of rotondes in de ruime omgeving overwogen moeten worden, alsook de uitbreiding van de capaciteit van het openbaar vervoer, en dit niet alleen in functie van het Uplace-project, maar ook ten behoeve van de algemene ontlasting van het wegennet in het studiegebied (reconversiegebied 'industriezone Machelen - Vilvoorde'); dat in de goedkeuring van de dienst MER gesteld wordt dat het overigens niet zo is dat bij een lager openbaar-vervoer-percentages de impact op de onmiddellijke omgeving sterk zou toenemen omdat het wegennet immers nauwelijks meer autoverplaatsingen van en naar Uplace toelaat, en dat het vooral zou leiden tot een daling van het totaal aantal bezoekers van Uplace;

Overwegende dat de inrichting waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, bijgevolg verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening; dat de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening op 28 oktober 2011 de stedenbouwkundige vergunning heeft verleend aan de exploitant".

De milieuvergunning wordt afhankelijk gesteld van de naleving van een aantal bijzondere voorwaarden. Een van die bijzondere voorwaarden luidt als volgt :

"13) De zowel in het Brownfieldconvenant project Uplace Machelen van 5 juni 2009 als in de Principeovereenkomst Mobiliteit Uplace Machelen van 29 april 2010 door en lastens de exploitant aangegane verbintenissen inzake mobiliteit worden volledig nagekomen en dus ook tijdig uitgevoerd".

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Op 6 maart 2014 heeft de verwerende partij een "Aanvullende en toelichtende memorie aangaande het belang bij het enige middel in de achtste zaak" ingediend.

5. De verzoekende partijen in de zaak sub III vragen om dit stuk, waarin het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de

rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet zou voorzien, uit de debatten te weren.

Beoordeling

6. Zoals hierna zal blijken volstaat de beoordeling van het eerste middel in de zaak sub IV om tot de vernietiging van de bestreden beslissing te besluiten. De aanvullende memorie in de zaak sub VIII, alsook het verzoek om deze memorie uit de debatten te weren, missen in de gegeven omstandigheid elke relevantie. Hetzelfde geldt voor de bijkomende briefwisseling, al dan niet met toevoeging van aanvullende stukken, die de partijen tot de Raad van State hebben gericht na de kennisgeving van het auditorsverslag, voorzover deze niet direct betrokken is op de zaak sub IV.

V. Afstand van het geding in de zaak sub VII

7. Bij brief van 12 maart 2014 werd de Raad van State in kennis gesteld van de beslissing, van diezelfde datum, van de curator van de verzoekende partij waarbij uitdrukkelijk afstand wordt gedaan van het geding.

VI. Onderzoek van de zaak sub IV

A. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

8. De verzoekende partij geeft in haar verzoekschrift aan dat het centrum van haar grondgebied gelegen is op twee kilometer van het kwestieuze project. Dit project zou op zeer ernstige wijze haar beleid doorkruisen op het vlak van de kernversterkende handel en de mobiliteit, beleidsdomeinen die tot uiting komen in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Meer in het bijzonder is de verzoekende partij van mening dat de bovenlokale centrumfunctie die zij voor haar

stad nastreeft door het Uplace-project sterk wordt verzwakt, doordat bovenlokale en stedelijke voorzieningen geconcentreerd worden buiten het centrum. Hierdoor zullen volgens haar de aantrekkingskracht en uitstraling van het centrumgebied verminderen. Voorts oppert zij dat het project voor een sterke stijging zal zorgen van het verkeer op de Brusselse ring en dat zij ook ernstige hinder zal ondervinden in de organisatie van het openbaar vervoer, vermits het project een nefaste invloed zal hebben op de ganse mobiliteit rond het treinstation op haar grondgebied, met alle negatieve effecten van dien voor de mobiliteit in de ganse binnenstad. De verzoekende partij wijst er ten slotte op dat met het project ook de luchtkwaliteit sterk negatief zal worden beïnvloed.

9. De tussenkomende partij werpt van haar kant op dat het beroep niet ontvankelijk is "wegens gebrek aan de vereiste bekwaamheid en belang".

In hoofdorde doet zij gelden dat de kritiek van de verzoekende partij niet gericht is tegen het voorwerp van het bestreden besluit. De verzoekende partij put immers haar belang uitsluitend uit de vermeende (mobiliteits)hinder van het volledige "Uplace-project", terwijl het bestreden besluit slechts betrekking heeft op een milieuvergunning voor de exploitatie van een beperkt aantal erin opgesomde vergunningsplichtige inrichtingen en activiteiten. De tussenkomende partij meent dat de verzoekende partij niet aantoont hoe de exploitatie van deze inrichtingen en activiteiten haar persoonlijk kan treffen in de verwezenlijking van haar doelstellingen.

De tussenkomende partij meent voorts dat eventuele mobiliteitseffecten en effecten op de luchtkwaliteit louter voortvloeien uit de door het ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : RUP) toegelaten handelsactiviteiten. Aldus, zo stelt zij, doet het bestreden besluit niets anders dan te vergunnen wat overeenstemt met de voorschriften van het RUP. Bijgevolg zou de vernietiging van het bestreden besluit de verzoekende partij geen voordeel kunnen verschaffen. Daarnaast werpt de tussenkomende partij op dat ook de

handelsvestigingsvergunning niet werd aangevochten en dat de verzoekende partij thans niet mag opkomen voor een belang dat vreemd is aan het bestreden besluit.

In ondergeschikte orde laat de tussenkomende partij gelden dat uit de rechtspraak van de Raad van State volgt dat een gemeente slechts in rechte kan opkomen tegen een milieuvergunning indien zij doet blijken van een persoonlijk belang inzake een aangelegenheid die te maken heeft met het gemeentelijk leefmilieubeleid. De bescherming van de handelskern en de vermeende negatieve mobiliteitseffecten kunnen volgens de tussenkomende partij niet worden beschouwd als een gemeentelijk belang, noch als een milieubelang. Louter zou de verzoekende partij daarmee de belangen van de lokale handelaars beschermen, en zulks ten nadele van haar inwoners die potentiële klanten zijn van het Uplace-winkelcentrum. De tussenkomende partij herhaalt dat de beweerde nadelige gevolgen reeds voortvloeien uit het RUP en de handelsvestigingsvergunning. Tevens werpt zij op dat het bestreden besluit geen betrekking heeft op een project dat zich op het grondgebied van de verzoekende partij situeert. Daarop voortbouwend meent zij dat de verzoekende partij uit haar gewenst beleid, verwoord in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, geen wettig belang kan putten om de beleidsvrijheid van andere gemeentes in te perken, temeer nu er door de aangrenzende gemeentes Vilvoorde en Machelen geen gezamenlijk ruimtelijk structuurplan werd opgemaakt. De tussenkomende partij relateert voorts, onder verwijzing naar het project-MER, de aangehaalde negatieve verkeerseffecten, waarbij zij erop wijst dat deze hun oorsprong vinden in de reeds aanwezige verzadiging van het verkeersnet in de regio. Ook wat de vermeende aanzienlijke impact van het vergunde project op de luchtkwaliteit betreft, die overigens met geen enkel concreet element zou worden aangetoond, stelt de tussenkomende partij dat zulks in wezen de belangen van de inwoners van de verzoekende partij raakt en niet het belang van de verzoekende partij als dusdanig.

10. De verzoekende partij repliceert dat de bestreden milieuvergunning een noodzakelijke voorwaarde is opdat de hinder zich zou kunnen voordoen. Daarnaast verwijst zij naar het advies van de Gewestelijke

Milieuvergunningscommissie, waaruit blijkt dat in het kader van de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag de mobiliteit wel degelijk mee in rekening moet worden gebracht. De verzoekende partij stelt dat het toenemende verkeer onmiskenbaar een negatieve invloed zal hebben op de luchtkwaliteit, en zulks onder meer door een verhoging van de hoeveelheid fijn stof. In dit verband merkt zij op dat zij als bestuur de (grond)wettelijke verplichting heeft om zorg te dragen voor de gezondheid en het leefmilieu van haar inwoners.

11. In haar laatste memorie leidt de tussenkomende partij uit de rechtspraak van de Raad van State af dat een gemeente slechts in rechte kan optreden tegen de afgifte van een milieuvergunning indien zij concreet aannemelijk maakt dat haar milieubeleid hierdoor wordt doorkruist. De tussenkomende partij merkt op dat te dezen, zoals blijkt uit het verzoekschrift, de verzoekende partij haar belang bij onderhavig beroep in essentie put uit de bescherming van haar handelskern en het voorkomen van vermeende negatieve mobiliteitseffecten. Aldus meent de tussenkomende partij dat de verzoekende partij haar belang niet steunt op het voorkomen van milieuhinder of de bescherming van haar milieubelangen. Evenmin zou de verzoekende partij aantonen dat het bestreden project de vlotte verkeersdoorstroming op haar grondgebied in het gedrang zou brengen.

12. De verzoekende partij betwist in haar laatste memorie dat haar belang, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, beperkt zou zijn tot de bescherming van haar handelskern. In haar verzoekschrift heeft zij immers de negatieve mobiliteitseffecten en de milieugevolgen van het bestreden project sterk benadrukt. In het bijzonder merkt zij op dat reeds in het verzoekschrift werd gewezen op de belangrijke negatieve verkeerseffecten voor haar stadscentrum als gevolg van de hoogfrequente pendelbusverbinding tussen het Uplace-winkelcentrum en het station op haar grondgebied.

Beoordeling

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

Om belang te hebben bij het bestrijden van de aan de tussenkomende partij verleende milieuvergunning moet de verzoekende partij derhalve aantonen of minstens aannemelijk maken dat zij nadeel kan ondervinden door de vergunde exploitatie. Dergelijk nadeel kan erin bestaan dat het gemeentelijk leefmilieubeleid wordt doorkruist.

14. Krachtens rubriek 10b) van bijlage II bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage zijn "Infrastructuurprojecten" waaronder "Stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen, (...) met een brutovloeroppervlakte van 5000 m² handelsruimte of meer, of (...) met een verkeersgenererende werking van pieken van 1000 of meer personenauto-equivalenten per tijdsblok van 2 uur" onderworpen aan de milieueffectrapportageplicht, behoudens in geval de administratie de initiatiefnemer ontheft van die verplichting.

Luidens artikel 4.1.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet) beoogt de milieueffectrapportage, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen. Ter realisatie van die

doelstelling, zo bepaalt het milieubeleidsdecreet, heeft de milieueffectrapportage onder meer als essentieel kenmerk "de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten (...) gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie (...)".

15. Bij de milieuvergunningsaanvraag is het goedgekeurd project-MER "Brownfieldproject Uplace Machelen" gevoegd. In dat MER wordt uitvoerig stilgestaan bij de aan het project verbonden mobiliteitsproblematiek. Die problematiek is ook uitdrukkelijk betrokken in de motivering van het bestreden besluit. De stelling dat bij de beoordeling van het nadeel dat het bestreden besluit teweegbrengt enkel rekening zou moeten worden gehouden met de specifieke hinder die uitgaat van de in de milieuvergunningsaanvraag opgesomde inrichtingsonderdelen en activiteiten, zonder acht te slaan op het werkelijke voorwerp van de aanvraag die onderworpen is aan de milieueffectrapportageplicht, mist dan ook elke juridische grondslag.

16. Volgens het project-MER omvat het studiegebied "Mens - mobiliteit" "alle wegen waar significante wijzigingen in verkeersintensiteit (kunnen) optreden ten gevolge van de bijkomende verkeersattractie van en/of de gewijzigde verkeerscirculatie". In het bijzonder behoren de volgende wegen tot het studiegebied : de R22 (Woluwelaan) van de N211 tot aan de aansluiting op de R0/A201, de R0 van afrit 6 Vilvoorde tot aan het knooppunt met de A201 (inclusief het viaduct van Vilvoorde), de E19 van de R0 tot de afrit 11 Zemst, de N211 (Luchthavenlaan) van het centrum van Vilvoorde tot de E19/N21, de N21 (Haachtsesteenweg) van de N211/E19 tot in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de N1 (Schaarbeeklei) van het centrum van Vilvoorde tot in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de wegen binnen het reconversiegebied Vilvoorde-Machelen (de Vilvoordelaan, de Kerklaan, de Rittwegerlaan, de Nieuwbrugstraat, de Beaulieustraat en de Budasteenweg) (project-MER, p. 56 en kaart 4.1). Bijgevolg blijkt dat de invloed op de mobiliteit zich niet beperkt tot het grondgebied van de gemeente Machelen maar zich ook uitstrekt tot wegen en verkeersvoorzieningen die gelegen zijn op het grondgebied van de verzoekende

partij. Het lijkt dan ook geen twijfel dat het bestreden besluit de verzoekende partij vermag te raken in haar mobiliteitsbeleid. Het persoonlijk belang dat de verzoekende partij kan laten gelden bij de vrijwaring van haar eigen mobiliteitsbeleid, wordt niet onwettig doordat andere (gemeentelijke) overheden de hen toegewezen bevoegdheden inzake mobiliteit en ruimtelijke ordening op een andere wijze invullen.

De omstandigheid dat er in de nabije omgeving van het projectgebied actueel reeds verkeershinder bestaat, heeft niet tot gevolg dat de verzoekende partij het recht moet worden ontzegd om op te komen tegen een inrichting die bijkomende hinder teweegbrengt. De tussenkomen partij overtuigt niet wanneer zij staande houdt dat de exploitatie van de geplande inrichting - waaraan volgens het project-MER een "aanzienlijke verkeersgeneratie" verbonden is die in de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant wordt geschat op gemiddeld "25.000 voertuigbewegingen per dag" - geen of hoogstens verwaarloosbare verkeershinder zal veroorzaken.

17. In tegenstelling tot de zienswijze van de tussenkomen partij vloeien de nadelige mobiliteitseffecten en de daaraan verbonden daling van de luchtkwaliteit, niet exclusief voort uit de voorschriften van het RUP die handelsactiviteiten toelaten of uit de verleende handelsvestigingsvergunning. Voor de daadwerkelijke realisatie van het project is immers een milieuvergunning noodzakelijk. De milieuvergunningsprocedure is er precies op gericht om de aan het project verbonden milieueffecten concreet te onderzoeken en te beoordelen. Het enkele gegeven dat de verzoekende partij het RUP noch de verleende handelsvestigingsvergunning in rechte heeft bestreden, leidt er derhalve niet toe dat de verzoekende partij het belang moet worden ontzegd om onderhavige milieuvergunning aan te vechten.

De excepties worden verworpen.

B. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

18. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 33 van de Grondwet en van het onpartijdigheidsbeginsel.

Zij leidt uit de artikelen 5.1.4, 5.1.7 en 7.2.3 van het brownfieldconvenant af dat de Vlaamse regering zich ertoe heeft verbonden om de milieuvergunning af te leveren en eventuele administratieve beroepen tegen de vergunning af te wijzen. Ook bepaalde uitspraken van diverse ministers in het Vlaams parlement zouden daarop wijzen. Zij meent dat zulks in strijd is met artikel 33 van de Grondwet, dat voorschrijft dat de bevoegdheden van de Vlaamse regering niet overdraagbaar zijn, met artikel 1128 van het burgerlijk wetboek, dat bepaalt dat de uitoefening van een ambt een zaak betreft die niet in de handel is, en met het onpartijdigheidsbeginsel.

19. De verwerende partij antwoordt dat zij de herontwikkeling van verlaten bedrijventerreinen, de zogenaamde "Brownfields", wenst te stimuleren en te faciliteren door convenanten af te sluiten met projectontwikkelaars en investeerders. Zij zet uiteen dat het daarbij de bedoeling is om aan laatstgenoemden een aantal juridisch-administratieve en financiële voordelen te verschaffen en dat het eigen is aan een brownfieldconvenant dat deze steeds door de voogdijministers van de betrokken Vlaamse administraties mee wordt ondertekend. Zij wijst op artikel 6, laatste lid, van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten (hierna : brownfielddecreet), dat bepaalt dat met een brownfieldconvenant geen vrijstelling kan worden verleend van bij of krachtens decreet vastgestelde procedurevereisten en dergelijk convenant evenmin betrekking kan hebben op de inhoud van de betrokken goedkeuringen, machtigingen, vergunningen of subsidies.

De verwerende partij stelt dat het bestuur moet worden geacht met de geschetste dualiteit te kunnen omgaan, door zich zorgvuldig en redelijk op te stellen, zoals zij te dezen heeft gedaan. Zij wijst er bovendien op dat de redenering van de verzoekende partij impliceert dat de overheid geen enkele brownfieldconvenant zou mogen afsluiten en met andere woorden geen enkele brownfieldconvenant nog zou kunnen tot stand komen.

Voorts zet de verwerende partij uiteen dat de door de betrokken partijen afgesloten verbintenissen worden opgesomd in de artikelen 5 tot en met 9 van het brownfieldconvenant, doch luidens artikel 4 van het brownfieldconvenant "geenszins (impliceren) dat toepasselijke wetten en reglementen niet zullen worden toegepast" en derhalve niet inhouden dat de Vlaamse overheid zich er toe zou hebben verbonden om de noodzakelijke vergunningen af te leveren. Ook wijst de verwerende partij op artikel 3 van het addendum bij het brownfieldconvenant, waarin de in artikel 4 van het brownfieldconvenant vermelde "Redenen" worden verduidelijkt. De verwerende partij stelt dat de verbintenissen van de partijen "te allen tijde geplaatst (dienen) te worden tegenover wat wettelijk mogelijk is".

De verwerende partij meent ten slotte dat, wanneer zij louter de haar door de wet of het reglement toegekende bevoegdheden uitoefent en verplichtingen vervult, er geen sprake kan zijn van enige partijdigheid.

20. De tussenkomenende partij werpt vooreerst op dat het middel onontvankelijk is, vermits de Raad van State niet bevoegd is om zich over de wettigheid van het brownfieldconvenant uit te spreken. Voorts acht zij de in het middel ontwikkelde grieven die gericht zijn tegen de inhoud, realiseerbaarheid en afdwingbaarheid van een brownfieldconvenant irrelevant, omdat zij niet behoren tot de aspecten die in het kader van een milieuvergunningsaanvraag moeten worden beoordeeld.

Daarnaast stelt zij, in ondergeschikte orde, dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel, nu zijzelf partij is bij verscheidene

brownfieldconvenanten met analoge verbintenissen, zodat een gebeurlijke nietigverklaring op grond van dit middel zou ingaan tegen de eigen belangen van de verzoekende partij.

In meer ondergeschikte orde werpt de tussenkomende partij vervolgens de "exceptio obscuri libelli" op; de verzoekende partij zou nergens uiteenzetten op welke wijze de vermeende onwettigheid van het brownfieldconvenant betrekking kan hebben op het bestreden besluit. In zoverre de verzoekende partij zou doelen op de onwettigheidsexceptie op grond van artikel 159 van de Grondwet, faalt deze argumentatie volgens de tussenkomende partij naar recht, aangezien de bedoelde onwettigheidsexceptie overeenkomstig vaste rechtspraak van de Raad van State niet van toepassing is op definitief geworden individuele rechtshandelingen.

In uiterst ondergeschikte orde stelt de tussenkomende partij dat het middel ongegrond is. Zo is zij van mening dat de verzoekende partij geen rechten kan putten uit artikel 33 van de Grondwet. Voorts betoogt de tussenkomende partij dat de verbintenissen die deel uitmaken van het brownfieldconvenant in geen geval impliceren dat de overheid het engagement op zich heeft genomen om de milieuvergunning af te leveren, zodat geen schending van artikel 1128 van het burgerlijk wetboek voorligt. Evenmin is volgens haar sprake van enige partijdigheid in hoofde van de verwerende partij. De tussenkomende partij verwijst hierbij naar de artikelen 3, § 2, en 6 van het brownfielddecreet, waaruit onmiskenbaar volgt dat de vergunningverlenende overheden bij een brownfieldconvenant worden betrokken, alsook naar de artikelen 4 en 5.1.7 van het brownfieldconvenant.

21. De verzoekende partij dupliceert dat het middel niet gericht is tegen het brownfieldconvenant, maar wel tegen de milieuvergunning en in die zin moet worden begrepen dat het afsluiten van het betrokken brownfieldconvenant tot gevolg heeft gehad dat de bevoegde minister niet meer op een onpartijdige wijze heeft kunnen oordelen. De verzoekende partij stelt dat zij niet de schending inroept

van artikel 159 van de Grondwet. Het feit dat zij zelf betrokken partij is bij andere brownfieldconvenanten, belet volgens haar niet dat zij de milieuvergunning kan aanvechten van een project dat haar beleid hindert, temeer nu de door haar gesloten convenanten anders zijn geformuleerd dan de betrokken artikelen in het brownfieldconvenant met betrekking tot Uplace. De verzoekende partij besluit tot de ontvankelijkheid van haar middel.

Wat de gegrondheid van het middel betreft, betoogt de verzoekende partij dat in het gevoerde verweer niet wordt ingegaan op haar argument dat de verbintenis om de vergunning af te leveren, kan worden afgeleid uit de samenlezing van een aantal bepalingen uit het brownfieldconvenant, meer bepaald de artikelen 5.1.4, 7.2.3 en 5.1.7. Evenmin zou worden ingegaan op de door haar aangehaalde ministeriële verklaringen. Waar haar kritiek erop zou neerkomen dat de Vlaamse regering geen brownfieldconvenanten meer zou kunnen afsluiten, stelt de verzoekende partij dat de Vlaamse regering dan maar andere juridische oplossingen moet zoeken om het hergebruik van vervuilde industrieterreinen te stimuleren. Met betrekking tot het verweer dat het onpartijdigheidsbeginsel niet geldt indien er een wettelijke bepaling bestaat, betoogt de verzoekende partij dat deze uitzondering enkel geldt ingeval van een gebonden bevoegdheid, hetgeen te dezen niet het geval is. Zij wijst er bovendien op dat voormeld beginsel reeds in het gedrang kan komen indien er een schijn van partijdigheid wordt gewekt.

22. In haar laatste memorie benadrukt de tussenkomende partij dat uit artikel 5.1.7 van het brownfieldconvenant niet kan worden afgeleid dat de Vlaamse regering zich ertoe zou hebben verbonden om de administratieve beroepen ingesteld tegen de milieuvergunning af te wijzen, doch slechts dat zij ertoe is gehouden die beroepen "te behandelen (...) met inachtnaam van de verbintenissen (...) onder Convenant". Volgens de tussenkomende partij impliceert dit niet dat afbreuk wordt gedaan aan de beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid, noch dat een schijn van partijdigheid wordt gecreëerd, aangezien die "verbintenissen onder Convenant", in het licht van

artikel 4 van het brownfieldconvenant, louter het faciliteren van de beslissingsprocessen beogen. Bovendien zou het brownfieldconvenant slechts een inspanningsverbintenis inhouden, in hoofde van het bestuur, om "een beslissing te nemen". Voorts betoogt de tussenkomende partij dat uit een aantal in de pers en in het Vlaams parlement afgelegde verklaringen van de minister-president van de Vlaamse regering niet kan worden afgeleid dat de verwerende partij zich ertoe zou hebben verbonden om de milieuvergunning af te leveren, noch dat een schijn van partijdigheid zou zijn gewekt, doch enkel dat het brownfieldconvenant een aantal verbintenissen in het leven roept die moeten worden nageleefd. Ook merkt de tussenkomende partij op dat de mogelijkheid om in bepaalde gevallen het brownfieldconvenant aan te passen, niet impliceert dat afbreuk wordt gedaan aan de beleidsvrijheid van de vergunningverlenende overheid, nu het partijen die een overeenkomst sluiten niet is verboden om daaromtrent in specifieke modaliteiten te voorzien. Volgens de tussenkomende partij blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State dat het onpartijdigheidsbeginsel slechts van toepassing is op de organen van het actief bestuur voor zover dit "verenigbaar is met de eigen aard", inzonderheid de eigen structuur van het bestuur. Zij zet uiteen dat te dezen de toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel onverenigbaar is met de eigen aard van de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse minister van Leefmilieu en met de structuur van het bestuur. De Vlaamse minister van Leefmilieu zou immers, van zodra een brownfieldconvenant zou zijn afgesloten, in toepassing van voormeld beginsel niet langer kunnen beslissen over administratieve beroepen in het kader van milieuvergunningsprocedures, aangezien de minister zich noch bij het sluiten van een brownfieldconvenant, noch bij het nemen van een beroepsbeslissing inzake een milieuvergunningsaanvraag klasse 1 kan laten vervangen. De tussenkomende partij stelt dat de loutere objectieve vaststelling dat de Vlaamse minister van Leefmilieu bij het sluiten van een brownfieldconvenant is betrokken en tegelijkertijd uitspraak moet doen over een milieuvergunningsaanvraag, dan ook niet volstaat om tot een schending van het onpartijdigheidsbeginsel te besluiten.

23. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat de verwijzingen door Vlaams minister-president Peeters en Vlaams minister Ceysens naar het adagium "pacta sunt servanda", louter de bevestiging inhouden dat zij brownfieldconvenanten kunnen afsluiten en daardoor dan ook zijn gebonden, met inbegrip van artikel 6, laatste lid, van het brownfielddecreet en artikel 4 van het brownfieldconvenant. Daarnaast stelt de verwerende partij dat haar standpunt in zaak A.201.682/VII-38.242 dat de uitvoering van het brownfieldconvenant te goeder trouw en op loyale wijze dient te gebeuren, evenzeer slechts uiting geeft aan de principes van het verbintenissenrecht en evenmin blijkt geeft van partijdigheid. Voorts beklemtoont de verwerende partij dat de artikelen 5.2, f), en 9.1 van het brownfieldconvenant zeer algemene (standaard)bepalingen zijn die in elk brownfieldconvenant voorkomen en bijgevolg niet toelaten om in een concreet geval te besluiten tot partijdigheid. Zij citeert gelijkaardige bepalingen uit andere brownfieldconvenanten ("58. Vilvoorde Renaultsite" en "62. Kuhlmannkaai Industrie Rieme").

24. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie dat de combinatie van de kwestieuze artikelen 5.1.4, 5.1.7 en 7.2.3 nergens voorkomt in de door de verwerende partij aangehaalde brownfieldconvenanten, doch enkel in het brownfieldconvenant met betrekking tot Uplace. Daarnaast benadrukt de verzoekende partij dat de verklaringen die door Vlaams minister-president Peeters en Vlaams minister Ceysens zijn afgelegd in het Vlaams parlement en de pers, niet louter betrekking hadden op het brownfieldconvenant, maar ook op de stedenbouwkundige vergunning. De verzoekende partij wijst er bovendien op dat de Vlaamse minister bevoegd voor Openbare Werken in het programma "Terzake" uitdrukkelijk heeft verklaard dat de Vlaamse regering zich ertoe had verbonden om de vergunningen af te leveren.

Beoordeling

25. Het brownfielddecreet strekt tot de herontwikkeling van zogenaamde "Brownfields", dit zijn volgens de decretale begripsomschrijving

"een geheel van verwaarloosde of onderbenutte gronden die zodanig zijn aangetast, dat zij kennelijk slechts gebruikt of opnieuw gebruikt kunnen worden door middel van structurele maatregelen". Het juridisch instrument daartoe zijn de zogenaamde brownfieldconvenanten die gesloten worden door de Vlaamse regering enerzijds en bepaalde "actoren" en "regisseurs" van een brownfieldproject anderzijds. Het decreet bevat een "facilitair kader" zowel van administratief-juridische aard, onder meer op het vlak van de te volgen procedures voor het verkrijgen van vergunningen en subsidies en op het vlak van het administratief goederenrecht, alsook van financiële aard.

Artikel 6 van het brownfielddecreet, zoals gewijzigd door het decreet van 18 maart 2011, bepaalt met betrekking tot de inhoud van een brownfieldconvenant :

"In een Brownfieldconvenant worden afspraken gemaakt over :

- 1° de globale duur van het Brownfieldproject en andere aspecten van het tijds kader;
- 2° de procedurele behandeling van projectgebonden aanvragen betreffende goedkeuringen, machtigingen, vergunningen of subsidies;
- 3° de inspannings- en resultaatsverbintenissen van de actoren;
- 4° de wijze van ondersteuning, begeleiding en aansturing van en rapportering over de voortgang van het Brownfieldproject;
- 5° de gevallen waarin en de wijze waarop het Brownfieldconvenant tijdens de looptijd ervan kan worden gewijzigd;
- 6° de gevallen waarin en de wijze waarop convenantspartijen in het raam van het Brownfieldconvenant onderlinge overeenkomsten kunnen sluiten;
- 7° de gevallen waarin en de wijze waarop nieuwe partijen tot het Brownfieldconvenant kunnen toetreden;
- 8° de nadere regelen omtrent de uittreding uit het Brownfieldconvenant, als bedoeld in artikel 10, § 2;
- 9° remediërende en sanctionerende maatregelen in geval van niet-naleving van of uittreding uit het Brownfieldconvenant;
- 10° de verwerving van de gronden die vereist zijn voor de verwezenlijking van het brownfieldproject doch waarvoor de actoren niet beschikken over het daartoe vereiste eigendomsrecht of andere zakelijke rechten die toelaten de handelingen of activiteiten in het kader van het brownfieldproject uit te voeren.

De in het eerste lid, 2°, bedoelde afspraken kunnen geen vrijstelling verlenen van bij of krachtens decreet vastgestelde procedurevereisten,

onverminderd artikel 13. Zij hebben evenmin betrekking op de inhoud van de betrokken goedkeuringen, machtigingen, vergunningen of subsidies".

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de Brownfieldconvenanten (Parl. St. VI. Parl. 2006-07, nr. 1059/1) is bij het ontworpen artikel 6 de volgende toelichting gegeven :

"In een convenant worden de rechten en plichten van de betrokken partijen op bindende wijze vastgelegd.

Aan de actoren kan conventioneel een bepaald tijds kader worden opgelegd, evenals bepaalde inspannings- en resultaatsverbintenissen.

De regisseurs bij het project kunnen afspraken maken omtrent de procedurele en temporele afhandeling van vergunningsaanvragen en dergelijke. De onderlinge afstemming tussen de betrokken procedures kan bijkomend worden versoepeld via de mogelijkheden, als voorzien in artikel 12. Dat artikel laat toe om ten behoeve van Brownfieldconvenanten onder strikte voorwaarden (onder meer bekrachtiging door het Vlaams Parlement) af te wijken van bepaalde decretaal vastgelegde procedureregels.

Het is belangrijk om te beklemtonen dat de afspraken met of tussen subsidiërende of vergunnende, machtigende, goedkeurende,... overheden in het kader van een convenant niet de inhoud van de subsidiebeslissing, vergunning, machtiging, goedkeuring,... betreffen: zij zijn gericht op een correcte en flexibele procedurele afstemming. De betrokken overheden doen in het kader van een convenant geen afstand van hun discretionaire beoordelingsbevoegdheid.

Ook dient te worden beklemtoond dat een convenant, als overeenkomst naar burgerlijk recht, in beginsel geen afbreuk kan doen aan de dwingende regelen gesteld door de decreetgeving en de reglementering op het vlak van de ruimtelijke ordening, het milieubeleid, het natuurbehoud en dies meer".

26. Een brownfieldconvenant is een overeenkomst naar burgerlijk recht (artikel 9 van het brownfielddecreet). De Raad van State is bijgevolg niet bevoegd om zich uit te spreken over de geldigheid van een brownfieldconvenant. Hij vermag het sluiten en de inhoud van dergelijk convenant wel te betrekken bij de beoordeling van een middel, gericht tegen een bij de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling, waarin de schending wordt aangevoerd van het onpartijdigheidsbeginsel dat als beginsel van behoorlijk bestuur van toepassing is op de organen van het actief bestuur. Het eerste middel, dat voldoende duidelijk is omschreven en dat geen uitstaans heeft met een onwettigheidsexceptie gestoeld op artikel 159 van de Grondwet, kan op

ontvankelijke wijze aangevoerd worden in het kader van een beroep tegen een milieuvergunning die met toepassing van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan worden vernietigd.

Zoals hierna zal blijken bevat het Uplace-convenant specifieke bepalingen waarvan niet wordt aangetoond dat ze ook voorkomen in andere brownfieldconvenanten. Derhalve ontbreekt de vereiste feitelijke grondslag voor de bewering dat de verzoekende partij zelf analoge verbintenissen is aangegaan in andere convenanten.

Het middel is ontvankelijk.

27. Artikel 4 van het brownfieldconvenant met betrekking tot het brownfieldproject "Uplace Machelen" bepaalt aangaande de aard van de overeenkomst :

"Dit Convenant is een overeenkomst naar burgerlijk recht.

De in dit Convenant door de Regisseurs en door de Vlaamse Regering opgenomen verbintenissen zijn gekwalificeerd door het karakter van openbare overheid van de Regisseurs en van de Vlaamse Regering, en impliceren derhalve geenszins dat toepasselijke wetten en reglementen niet zullen worden toegepast. Deze verbintenissen kunnen derhalve op geen enkele wijze afbreuk doen aan de opdracht van de Regisseurs en van de Vlaamse Regering om bij de behandeling van de aanvragen tot goedkeuringen, machtigingen en vergunningen zoals opgeleijst in artikel 13, §1 van het Decreet de geldende wettelijke en decretale regels toe te passen en de geijkte procedures te doorlopen, zoals bijvoorbeeld (i) het nakomen van de plan- en projectmilieuraapportageplicht en (ii) het organiseren van de nodige openbare onderzoeken in het kader van de Herbestemming, de Stedenbouwkundige Vergunning en de Milieuvergunning.

De Regisseurs en de Vlaamse Regering verbinden zich ertoe enkel tot een aanpassing van de verbintenissen over te gaan indien uit de hoger vermelde toepassing van de geldende wettelijke en decretale regels en het hoger vermelde doorlopen van de geijkte procedures redenen naar voor komen die een aanpassing van de verbintenissen van de Actoren en van de Regisseurs en de Vlaamse Regering noodzakelijk maken (hierna 'Redenen').

In artikel 3 van het addendum bij het brownfieldconvenant verduidelijken de partijen dat "de in artikel 4 van het Convenant dd. 5 juni 2009

vermelde Redenen redenen zijn die uit de in datzelfde artikel 4 vermelde toepassing van de geldende wettelijke en decretale regels en het in datzelfde artikel 4 vermelde doorlopen van de geijkte procedures naar voor komen en die ofwel redenen van openbaar belang zijn ofwel redenen die niet op redelijke wijze remedieerbaar of oplosbaar zijn (zoals bijvoorbeeld milieueffecten die onmogelijk kunnen worden beperkt met milderende maatregelen) en die derhalve een aanpassing van de verbintenissen van de Actoren en van de Regisseurs en de Vlaamse Regering noodzakelijk maken".

Overeenkomstig artikel 5.1.7 van het convenant heeft de Vlaamse regering er zich als beroepsinstantie tegen de in eerste aanleg genomen beslissing over de milieuvergunningsaanvraag toe verbonden het administratief beroep te behandelen "met inachtnaam van de verbintenissen (...) onder dit Convenant". Aldus betreft artikel 5.1.7 de "redenen", zoals verduidelijkt in artikel 3 van het addendum, bij de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag in graad van beroep.

In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de hierboven geschetste bepalingen van het Uplace-convenant standaardbepalingen zijn die voorkomen in "elke" brownfieldconvenant. Zij haalt in dit verband een aantal bepalingen aan van de brownfieldconvenanten "58. Vilvoorde Renaultsite" en "62. Kuhlmannkaai Industrie Rieme". Ook de tussenkomende partij verwijst in haar laatste memorie naar vergelijkbare verbintenissen die in andere convenanten werden aangegaan (meer bepaald de brownfieldconvenanten "2. Watersite Vilvoorde De Molens", "25. Watersite Vilvoorde herlocalisatie", "30. Fabricom - Novagora Vilvoorde" en "31. Mottay-Pissart Vilvoorde"). De Raad van State treft in de aangehaalde passages evenwel geen verbintenissen aan die identiek of enigszins vergelijkbaar zijn met artikel 3 van het addendum bij het brownfieldconvenant met betrekking tot het brownfieldproject "Uplace Machelen". Meer nog, op basis van het door de verwerende partij en de tussenkomende partij bijgebrachte vergelijkingsmateriaal stelt de Raad van State vast dat precies het Uplace-convenant afwijkt van de stevast in de andere

convenanten opgenomen standaardbepaling dat de betrokken overheden vergunningsaanvragen "zoveel als mogelijk (zullen) optimaliseren en benaarsstigen" door "aan de betreffende aanvragen de nodige aandacht (te) verlenen en regelmatig met de Actoren (te) communiceren over de stand van zaken en zijn positie over de aanvraag". De bedenking van de verwerende partij dat door het gegrond bevinden van voorliggend middel geen enkel brownfieldconvenant nog gesloten kan worden, is derhalve feitelijk onjuist. Hetzelfde geldt voor de opmerking van de tussenkomenende partij dat een vernietigingsarrest in deze zaak elk bestaand brownfieldconvenant "op de helling" zou plaatsen.

28. De samenlezing van de verbintenissen die de Vlaamse regering in het raam van het Uplace-brownfieldconvenant heeft aangegaan, leidt tot de conclusie dat zij de milieuvergunning slechts zou weigeren in welbepaalde omstandigheden, namelijk om redenen van "openbaar belang" of om "redenen die niet op redelijke wijze remedieerbaar of oplosbaar zijn (zoals bijvoorbeeld milieueffecten die onmogelijk kunnen worden beperkt met milderende maatregelen)". Aldus werden in het kwestieuze brownfieldconvenant afspraken gemaakt over de inhoud van de milieuvergunning, wat verboden is door artikel 6, tweede lid, van het brownfielddecreet. Te dezen zijn de milderende maatregelen inzake mobiliteit, zoals voorzien in het brownfieldconvenant van 5 juni 2009 en de "Principeovereenkomst Mobiliteit Uplace Machelen" van 29 april 2010 ten andere als bijzondere vergunningsvoorwaarde opgelegd (artikel 5.2, punt 13, van het bestreden besluit). Die bijzondere voorwaarde behoort ontegenzeggelijk tot de inhoud van de verleende milieuvergunning. In de mate dat het brownfieldconvenant bepalingen bevat die meer zijn dan een louter "correcte en flexibele procedurele afstemming" (zie randnr. 25), kunnen de door de Vlaamse regering aangegane verbintenissen ook niet anders gezien worden dan als, minstens een gedeeltelijke, afstand van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid waarover de vergunningverlenende overheid beschikt krachtens de algemeen geldende leefmilieureglementering.

29. Gelet op de bijzondere verbintenissen die de Vlaamse regering in het Uplace-brownfieldconvenant heeft aangegaan, valt niet in te zien hoe de Vlaamse minister van Leefmilieu de administratieve beroepen van onder meer de NV Uplace - actor bij het brownfieldproject - tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011 tot weigering van de gevraagde milieuvergunning, in alle objectiviteit, zonder vooringenomenheid en zonder gebonden te zijn door eerder aangegane overeenkomsten, heeft kunnen beoordelen. Uit wat voorafgaat volgt dat het bestreden besluit tot stand gekomen is met schending van het onpartijdigheidsbeginsel.

Het middel is gegrond.

VII. De zaken sub I, II, III, V, VI en VIII

30. Het gegrond bevinden van het eerste middel in de zaak sub IV heeft tot gevolg dat de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011 definitief wordt. De in de zaken sub I, II, III, V, VI en VIII aangevoerde middelen kunnen niet tot een ruimere nietigverklaring leiden.

De beroepen in de genoemde zaken zijn zonder voorwerp.

Het past om de kosten in de zaken sub I, II, III, V, VI (deels) en VIII ten laste van de verwerende partij te leggen.

VIII. Verzoek tot heropening van de debatten in de zaak sub VI

31. Na de sluiting van de debatten heeft de eerste verzoekende partij in de zaak sub VI een verzoekschrift tot heropening van de debatten ingediend teneinde "de partijen de mogelijkheid te bieden hun zienswijze over de afstand in hoofde van eerste verzoekende partij, aan Uw Raad te laten kennen, en akte te nemen van de afstand van geding door de eerste verzoekende partij".

32. Aangezien de beoordeling van de samengevoegde zaak sub IV leidt tot de vernietiging van het bestreden besluit, dient het verzoek tot heropening van de debatten geen enkel doel en kan de afstand van één van de partijen in een zaak die hoe dan ook geen voorwerp meer heeft, in hetzelfde arrest worden vastgesteld.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van het geding vast in hoofde van de eerste verzoekende partij in de zaak sub VI en van de verzoekende partij in de zaak sub VII.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 30 mei 2012 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011, houdende het weigeren aan de NV Uplace van de milieuvergunning voor het exploiteren van een gebouwencomplex, gelegen in de gemeente Machelen, op een terrein dat afgebakend wordt door de Woluwelaan, Beaulieustraat, Rittwegerlaan en Nieuwbrugstraat, gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de NV Uplace de gevraagde milieuvergunning wordt verleend.

3. De Raad van State verwerpt de beroepen in de zaken sub I, II, III, V, VI en VIII.

4. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

5. De eerste verzoekende partij in de zaak sub VI wordt verwezen in de kosten van haar beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De failliete boedel van de verzoekende partij in de zaak sub VII wordt verwezen in de kosten van haar beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing in de zaak sub VIII en van de overige beroepen tot nietigverklaring, begroot op 3.500 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 1.000 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig mei tweeduizend veertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	waarnemend kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys