

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.732 van 17 juni 2014
in de zaak A. 204.271/X-15.065.**

In zake : het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Luc Depré en Thomas Hauzeur
 kantoor houdend te 1170 Brussel
 Terhulpssteenweg 178
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Boullart
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 419

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Van Bever
kantoor houdend te 1850 Grimbergen
Pastoor Woutersstraat 32
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de NV UPLACE
2. de NV USHOP
3. de NV UWORK
4. de NV MAGNOLIA PARK (voorheen NV UDRIVE)
5. de NV USTAY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Pieter Vandenheede en Guan Schaiko
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partij in tussenkomst:

de GEMEENTE MACHELEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Declercq
kantoor houden te 3320 Hoegaarden
Gemeenteplein 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 april 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2011 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 februari 2012.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 224.219 van 2 juli 2013 wordt het debat heropend en krijgt de verzoekende partij tot 15 september 2013 de tijd om een memorie in te dienen teneinde haar zienswijze te geven over de ontvankelijkheid van het beroep wat haar belang betreft en de “principiële politieke beslissing” van de verzoekende partij tot het bouwen van een sportstadion op parking C van de Heizel ter kennis van de Raad van State te brengen, en hebben vanaf de betekening van de memorie van de verzoekende partij, de verwerende partij en de tussenkomende partijen 30 dagen om een memorie in te dienen teneinde hun zienswijze te geven over de ontvankelijkheid van het beroep, wat het belang van de verzoekende partij betreft.

De gemeente Machelen heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is geweigerd bij beschikking van 19 februari 2013.

De verzoekende partij, de verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een aanvullende memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 februari 2014.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sven Boullart, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Marc Van Bever, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Jan Bouckaert en Guan Schaiko, die verschijnen voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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 het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden” (hierna: gewestelijk RUP) geeft de Vlaamse regering uitvoering aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV), dat bepaalt dat het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel (hierna: VSGB) dient te worden afgebakend.

3.2. Na een voorbereidende overlegfase beslist de Vlaamse regering op 20 februari 2009 om de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening

te gelasten een gewestelijk RUP op te maken voor het VSGB op basis van de opties vermeld in het eindrapport.

3.3. Op 29 juni 2009 keurt de dienst Veiligheidsrapportage van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie het ruimtelijk veiligheidsrapport over het voorontwerp goed.

3.4. In april 2009 dient de nv Soresma als opsteller van het plan-MER bij de dienst Mer een voorstel van nota voor publieke consultatie in overeenkomstig artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 ‘betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan’ (hierna : het integratiespoorbesluit).

3.5. De door de dienst Mer op 19 mei 2009 volledig verklaarde nota voor publieke consultatie wordt door de voormelde dienst ter inzage gelegd door publicatie op zijn website en van het departement RWO van 10 juni 2009 tot en met 9 juli 2009 en door het ter beschikking stellen ervan op het gemeentehuis van Asse, Beersel, Dilbeek, Drogenbos, Grimbergen, Kortenberg, Kraainem, Linkebeek, Machelen, Sint-Genesius-Rode, Sint-Pieters-Leeuw, Steenokkerzeel, Tervuren, Wemmel, Wezembeek-Oppem, Zemst en Zaventem en op het stadhuis van Halle en Vilvoorde. Parallel aan de terinzagelegging worden de adviezen bij de administraties en de openbare besturen gevraagd. Ook het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de 19 gemeenten van dit gewest worden uitgenodigd hun opmerkingen te formuleren op de nota en dit gelet op de mogelijk gewestgrensoverschrijdende milieueffecten.

De ontvangen inspraakreacties en adviezen op de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie worden behandeld op de “richtlijnenvergadering” van 2 september 2009.

3.6. Op 16 december 2009 maakt de dienst Mer de richtlijnen op over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER.

3.7. Op 11 juni 2010 keurt de dienst Mer het plan-MER over het voorontwerp van het gewestelijk RUP goed.

3.8. Op 27 september 2010 vindt de plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van het gewestelijk RUP.

3.9. Op 17 december 2010 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van het gewestelijk RUP voorlopig vast.

3.10. Het plangebied wordt opgesplitst in drie deelruimtes: de Zuidelijke kanaalzone, de zone Zellik – Groot-Bijgaarden en de zone rond het Zaventemse. Iedere deelruimte wordt opgesplitst in een aantal clusters.

De eerste deelruimte, de Zuidelijke kanaalzone, ten zuidwesten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, vormt een verstedelijkte uitloper in de richting van Halle. Het kanaal Brussel-Charleroi is de belangrijkste drager van deze deelruimte. Deze zone wordt opgesplitst in de volgende clusters:

- Cluster A1: Verlengde Stallestraat
- Cluster A2: Wonen Zuun – Negenmanneke
- Cluster A3: Bergensesteenweg
- Cluster A4: Biest – Hoeve Bretonne
- Cluster A5 en A6: Drogenbos Kanaal – Noordelijke ontsluiting
- Cluster A7: Lot.

De tweede deelruimte, Zellik – Groot-Bijgaarden, kent een sterke verweving van verstedelijkte gebieden en waardevolle omringende open ruimten. Deze zone wordt opgesplitst in de volgende clusters:

- Cluster B1 en B3: open ruimte corridor over de N9 en E40
- Cluster B2: kern Zellik
- Cluster B4: kern Groot-Bijgaarden
- Cluster B5: Hunderenveld
- Cluster B6: Kattebroek – Hof te Elegem
- Cluster B7: Open ruimtegebieden in Dilbeek Zuid

- Cluster B8: Horing – Laarbeekbos
- Cluster B9: Kern Wemmel en open ruimte tussen Wemmel en Zellik.

In de derde deelruimte, het Zaventemse, concentreren de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden zich in de directe omgeving van de luchthaven, meer bepaald vanaf het Zeekanaal met het centrum van Vilvoorde tot en met de bedrijventerreinen van Zaventem. Deze zone wordt opgesplitst in de volgende clusters:

- Cluster C1: Heizel parking C
- Cluster C2: Strombeek-Bever & Koningslo
- Cluster C3: Reconversiegebied Vilvoorde – Machelen
- Cluster C4: Open ruimte Luchthavenlaan te Machelen
- Cluster C5: Noordrand van de internationale luchthaven van Zaventem
- Cluster C6: Open ruimte netwerk Machelen – Zaventem – Kraainem – Wezembeek-Oppem
- Cluster C7: Bedrijvigheid aan de Woluwelaan
- Cluster C8: Nossegemdelle en Weiveld-Zuid
- Cluster C9: Wonen te Sterrebeek
- Cluster C10 en C11: voormalige renbaan Sterrebeek, Museum voor Midden-Afrika, Golf Ravenstein.

3.11. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 14 februari 2011 tot en met 14 april 2011, worden 1350 tijdige bezwaarschriften ingediend. Tevens werden 18 adviezen uitgebracht, waaronder één door de Brusselse Hoofdstedelijke regering.

3.12. Op 7 juli 2011 brengt de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: Vlacoro) advies uit. De Vlacoro beantwoordt het bezwaar van de Brusselse Hoofdstedelijke regering (A16) als volgt:

“15a. Vlacoro ondersteunt de nadruk die de BHR legt op transversale aspecten. Ze gaat er van uit dat deze aspecten voldoende zijn meegenomen in het ontwerp RUP. Wel treedt Vlacoro de bezorgdheid bij voor een beter overleg tussen het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vlacoro leest in de toelichtingsnota dat doorheen de verschillende fases het

overlegproces een grote openheid toonde en alle inbreng van partners werd toegelaten. Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest was één van de partners (permanent bilateraal overleg). Desondanks deelt Vlacoro de bezorgdheid dat er onvoldoende afstemming terug te vinden is in het ontwerp RUP tussen beide gewesten. De grootstedelijke context van het VSGB vraagt om een samenhangende en afgewogen aanpak van de verkeersproblematiek (cf. standpunt 1f).

15b,c, d,e,g,i. Vlacoro verwijst naar haar standpunten 1b en 1f.

15f. Vlacoro verwijst naar haar standpunt 353h inzake de zuidelijke ontsluitingsweg.

15h. Vlacoro verwijst naar haar standpunt 9h.

15l. Vlacoro verwijst naar haar standpunt 4c.

15m. Vlacoro verwijst naar haar standpunt 7b.

15n. Vlacoro verwijst naar haar bovenstaande standpunten en naar haar algemene conclusie onder B.5.”

Deze standpunten luiden:

“1b. De Vlaamse Regering heeft er voor geopteerd om met voorliggend ontwerp RUP invulling te geven aan de ontwikkelingsperspectieven voor het VSGB, zoals vastgelegd in het RSV. De keuze voor het ambitieniveau voor bijkomende bedrijventerreinen moet in samenhang gezien worden met de keuze om het open ruimtenetwerk maximaal te vrijwaren (en er geen overloopgebied van te maken). De toelichtingsnota stelt:

‘In het licht van de bescherming van de waardevolle open ruimte is het hoe dan ook niet evident om grotere nieuwe open ruimten te herbestemmen naar bedrijventerreinen. Het aantal hectare bij te creëren bedrijventerrein zal daarom beperkt zijn. Nieuwe claims zullen in dit kader steeds worden afgewogen ten opzichte van het open ruimte netwerk en de openbaar vervoerbereikbaarheid’. Vlacoro benadrukt dat deze doelstelling van het ontwerp RUP in lijn is met de ontwikkelingsperspectieven voor het VSGB uit het RSV.

Deze algemene vaststelling betekent niet dat voor tal van clusters het ontwerp RUP ruimte creëert voor bedrijvigheid. Vlacoro merkt tevens op dat bepaalde potentiële locaties voor bedrijvigheid in het plan-MER werden onderzocht, maar niet weerhouden werden op basis van de resultaten van het plan-MER. Over het geheel van het ontwerp RUP treedt Vlacoro bezwaarindiener bij in de vaststelling dat de bijkomende oppervlakte aan bedrijventerreinen beperkt is.

Vlacoro benadrukt tevens dat het ontwerp RUP sterk inzet op de herstructurering en intensivering van bestaande werklocaties. Ze ondersteunt deze optie. Inzake flankerende maatregelen voor herstructurering van bestaande terreinen verwijst Vlacoro naar haar standpunt 1e.

Vlacoro verwijst ook naar de grote kantoorleegstand in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het VSGB. Het vastleggen van het ambitieniveau inzake ruimte voor wonen, kantoren en diensten in het VSGB dient in samenhang hiermee bekeken te worden.

Vlacoro verwijst ten slotte naar het SARO-advies van 3 september 2010 bij het addendum RSV. SARO stelde toen vast dat er een gebrek aan consensus is over het praktisch realiseerbaar aanbod en de reële vraag naar bedrijventerreinen. Diverse bezwaarschriften leverden informatie aan die moet wijzen op een onderschatting van de vraag naar bedrijventerreinen en een overschatting van het aanbod. Andere bezwaarschriften leveren echter gegevens die wijzen op een overschatting van de behoefte en een onderschatting van het aanbod. SARO pleitte er in zijn advies voor dat er dringend werk moet worden gemaakt van de aangekondigde monitoring en van een meer transparante werkwijze om gegevens over economische activiteiten in het ruimtelijk beleid te hanteren. Dit moet de basis leggen voor het nieuw op te maken beleidsplan ruimte Vlaanderen.

[...]

1f. Vlacoro erkent mobiliteit als een prioritair aan te pakken problematiek. Het mobiliteitsvraagstuk is voor bepaalde clusters zeer groot. Het plan-MER (pag. 92) toont aan dat twee grootschalige planonderdelen een zeer sterke verkeersgeneratie kennen, namelijk de invulling van de reconversiezone Vilvoorde-Machelen en van Heizel parking C.

Om de negatieve effecten te milderen gaat het plan-MER (pag. 200) uit van een drievoudige aanpak in deze gebieden: 1° een aanzienlijke daling van het auto-aandeel in de verplaatsingen in de Brusselse regio wat de noodzakelijke uitbouw van een hoogwaardig openbaar vervoer netwerk vereist, 2° de optimalisatie van de R0 en 3° het beperken van het programma voor Vilvoorde-Machelen en parking C.

De uitbouw van een hoogwaardig openbaar vervoer is inderdaad een belangrijke (maar niet de enige) voorwaarde. Bovendien betekent dit tal van investeringen, waarvoor verder overleg tussen de Vlaamse overheid en het BHG noodzakelijk is. Specifiek voor de twee deelplannen Vilvoorde-Machelen en Heizel parking C vraagt Vlacoro hiervoor harde financiële garanties.

Het mobiliteitsvraagstuk dient tevens in samenspraak gezien te worden met de optimalisatie van de R0.

Vlacoro stelt vast dat voor de R0 door de bevoegde administratie streefbeelden worden opgemaakt met het oog op het bepalen van de gewenste rol van de R0 als hoofdweg en het bieden van een oplossing voor de gekende verkeersproblematiek langs deze verkeersader. Binnen het ontwerp RUP worden geen voorafnames genomen op de opmaak en/of uitvoering van deze streefbeelden. Binnen het plan-MER VSGB zijn enkel de mogelijke mobiliteitseffecten op de R0 bestudeerd van de deelprojecten die opgenomen worden in het ontwerp RUP. Een milieueffectenbeoordeling op strategisch niveau van de opties voor de R0 wordt integraal bekeken in het plan-MER voor de R0. De toelichtingsnota (pag. 34) geeft een stand van zaken van de streefbeelden en hun relatie met de opmaak van GRUP's.

Vlacoro verwijst verder naar haar standpunt 251 betreffende parking C en haar standpunt 282c-m betreffende Uplace.

[...]

353h. Het plan-MER heeft de zuidelijke ontsluitingsweg van de luchthaven niet weerhouden als alternatief. Het plan-MER (pag. 54-55) baseert zich hiervoor op diverse ruimtelijke en milieutechnische gronden (o.a. de doorsnijding van het bedrijventerrein Weiveld, de aanwezigheid van een waardevol open ruimtegebied Groot en Klein Hofveld en Runderenberg, en de problematische aansluiting op de E40). In het START-initiatief wordt verder onderzoek verricht naar een alternatieve zuidelijke ontsluiting en de eraan gerelateerde functies. Deze cluster van bestemmingswijzigingen raakt aan de internationale luchthaven. Latere beslissingen over het luchthavengebied kunnen in de toekomst de bestemmingen in deze cluster eventueel wijzigen.

[...]

9h. De toelichtingsnota erkent dat ‘naast een verbeterd openbaar vervoernetwerk, het stimuleren van de mobiliteit per fiets een belangrijke uitdaging vormt. Een goed uitgebouwd functioneel en recreatief fietsroutenetwerk dat de voornaamste woon- en werklocaties met elkaar in verbinding stelt en de recreatieve polen ontsluit, kan zijn steentje bijdragen om een duurzamere mobiliteit voor het gebied te realiseren. Een goede aansluiting met het fietsnetwerk binnen het Brussel Hoofdstedelijk Gewest. Daarbij is aandacht voor het opheffen van missing links vereist’.

Het ontwerp RUP legt tevens de nadruk op de verdere uitbouw van het netwerk voor langzaam verkeer. Er wordt uitgegaan van het functioneel en recreatief netwerk dat de provincie Vlaams-Brabant uitbouwt. Vlacoro verwijst echter naar de vraag van de provincie om de delen van dit fietsroutenetwerk niet symbolisch aan te duiden op het ontwerp RUP maar effectief ruimte te bestemmen voor dit fietsroutenetwerk. Vlacoro ondersteunt deze vraag en vraagt de ontwerper om dit op te nemen in het ontwerp RUP. Vlacoro erkent dat de uitbouw van een GEN voor fietsers niet tot de bevoegdheid van het beleidsveld ruimtelijke ordening behoort, en vraagt de Vlaamse Regering om in het flankerend beleid een duidelijk engagement op te nemen voor de effectieve realisatie van een GEN voor fietsers.

[...]

4c. De toelichtingsnota geeft verdere toelichting bij de doelstelling inzake behoud van kwalitatieve open ruimte: ‘De open ruimtegebieden dringen soms vrij diep door in het plangebied, soms tot over de grenzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heen. De verschillende open ruimte functies moeten bijgevolg worden ondersteund. De natuurlijke structuur met de belangrijke rivier- en beekvalleien of met robuuste boscomplexen is een absolute drager van heel wat open ruimtegebieden en verdient absolute bescherming.

Beide moeten aan Brussel en de Vlaamse Rand een ecologische basiskwaliteit leveren. Maar ook de landbouw is in vele gevallen een beschermer van de open ruimte. Vlacoro acht de planopties van het VSGB over de open ruimte voldoende helder. Vlacoro vraagt aan de ontwerper het operationeel uitvoeringsprogramma voor de buitengebiedregio Zenne-Dijle-Pajottenland verder toe te lichten in de toelichtingsnota.

Ook een verduidelijking van de keuzes voor ‘gemengd open ruimtegebied’ of ‘agrarisch gebied met overdruk natuurverweving’ moet hierbij aan bod komen [...].

[...]

7b. Vlacoro erkent de overstromingsproblematiek in deze regio en vraagt de ontwerper de suggestie met betrekking tot overstromingsgevoelige gebieden grondig te onderzoeken en waar mogelijk aan te passen. Vlacoro verwijst verder naar de bespreking van de bezwaren bij de specifieke deelgebieden.

[...].”

3.13. Op 23 september 2011 beslist de Vlaamse regering de termijn waarbinnen het gewestelijk RUP moet worden vastgesteld, met zestig dagen te verlengen.

3.14. Op 10 november 2011 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies uit over het ontwerpbesluit.

3.15. Bij het bestreden besluit van 16 december 2011 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP “afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden” definitief vast.

3.16. Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 februari 2012.

IV. Ontvankelijkheid van de vorderingen tot tussenkomst

4.1. De tussenkomende partijen stoelen hun belang bij hun tussenkomst in hun verzoekschrift en memorie tot tussenkomst op de realisatie van het project Uplace, dat zich situeert binnen de cluster C3 “Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen” van het gewestelijk RUP en meer bepaald binnen de deelzone C3.2 “Gebied voor gemengde activiteiten II” van deze cluster. De eerste tussenkomende partij wijst erop dat zij ontwikkelaar is van het project en titularis van de stedenbouwkundige vergunning ter realisatie daarvan, die werd verleend op grond van het voorlopig vastgesteld gewestelijk RUP. De tweede tot vijfde tussenkomende partijen zijn allen deels eigenaar van de percelen waarop het Uplace-project zal worden gerealiseerd. Zij wijzen erop dat zij een voldoende belang hebben als eigenaars van gronden binnen de perimeter van het bestreden

gewestelijk RUP. Gesteld wordt verder dat de tussenkomsten dienen ter ondersteuning en vrijwaring van de bestemming van het gewestelijk RUP.

4.2. Gelet op de vernietiging van het gewestelijk RUP in zoverre dit de cluster C3 “Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen” betreft, bij ’s Raads arrest nr 227.723 van 17 juni 2014, wordt vastgesteld dat de tussenkomende partijen, die hun belang uitdrukkelijk verbinden aan de vrijwaring van de bestemming van hun gronden binnen de voormelde deelzone, geen belang meer hebben om in de huidige zaak tussen te komen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen en tussenarrest

5.1. De verwerende partij merkt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekende partij haar belang in haar verzoekschrift niet toelicht en betwist het belang van deze partij.

5.2. Als antwoord op de exceptie van de verwerende partij, stelt de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord dat ze de miskenning aanvoert van de grondwettelijk en decretaal voorgeschreven overlegmechanismen, alsook het feit bekritiseert dat de mogelijke milieueffecten op haar grondgebied onvoldoende zijn onderzocht.

5.3. In haar laatste memorie laat de verwerende partij gelden dat de beoordeling van het belang bij het beroep en van de gegrondheid ervan in principe van elkaar moeten worden onderscheiden. De door de verzoekende partij aangevoerde elementen ter staving van haar belang, behelzen de beoordeling ten gronde van het beroep. Aannemen dat dit volstaat, zou betekenen dat elke overheid *ipso facto* een belang bij een beroep heeft, voor zover er minstens één middel wordt aangevoerd, los van de ontvankelijkheid en de gegrondheid van dit middel. Deze zienswijze strookt niet met de vereiste van artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

5.4. In het tussenarrest nr. 224.219 van 2 juli 2013 overwoog de Raad van State dat het hem vooralsnog niet duidelijk is welke de juiste draagwijdte is van de “principiële politieke beslissing” om op de parking C van de Heizel een sportstadion te bouwen en welke impact deze beslissing op het belang van de verzoekende partij bij huidig beroep precies vermag te hebben. De heropening van het debat werd bevolen teneinde de verzoekende partij toe te laten de voormelde beslissing ter kennis van de Raad van State te brengen en alle partijen de mogelijkheid te bieden hun zienswijze over de ontvankelijkheid van het beroep wat het belang betreft, aan de Raad van State te laten kennen, teneinde de Raad toe te laten met kennis van zaken over het belang van de verzoekende partij bij het beroep te oordelen.

5.5. In haar memorie, ingediend na het voormelde tussenarrest, laat de verzoekende partij in hoofdorde gelden dat de impact van de bestreden beslissing wat haar betreft geenszins beperkt is tot de parking C van de Heizel, wat ook uit de door haar aangevoerde eerste drie middelen blijkt. In ondergeschikte orde laat deze partij gelden dat de intentieverklaring met betrekking tot het Europees kampioenschap voetbal van 2020 haar haar actueel belang niet ontnemt, aangezien het project nog het voorwerp moet uitmaken van verschillende etappes. In nog meer ondergeschikte orde laat de verzoekende partij gelden dat het beoogde stadion vanuit planologisch oogpunt zowel met als zonder het bestreden gewestelijk RUP op het bewuste perceel kan worden ingeplant, aangezien het thans opgeheven gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse aldaar in de bestemming “gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen” voorzag. Het voorziene stadion betreft een gemeenschapsvoorziening en in ieder geval een handeling van algemeen belang. Het belang van de verzoekende partij is dan ook volledig onafhankelijk van het al dan niet voorzien van het nieuwe stadion op de parking C.

5.6. De verwerende partij laat in haar na het voormelde tussenarrest ingediende memorie bijkomend gelden dat de verzoekende partij haar belang in haar laatste memorie niet mag uitbreiden. Verder wijst zij erop dat niet de verzoekende partij maar de stad Brussel eigenaar is van de gronden van de

parking C en dat zij niet op eigen houtje kan overgaan tot het oprichten en uitbaten van een stadion op deze plaats. De verwerende partij betwijfelt ernstig of de stad Brussel akkoord zou gaan met de uitbating van een multifunctioneel sportstadion door de verzoekende partij, gelet op het feit dat de stad Brussel ook eigenaar is van andere percelen op de Heizelvlakte, die momenteel in concessie worden gegeven, en dat de stad deze percelen eveneens wenst te herbestemmen onder de vorm van het NEO-project. Zij wijst erop dat een dergelijke lucratieve concessieovereenkomst zeer begerenswaardig is. De verzoekende partij toont derhalve geen persoonlijk belang aan betreffende het geplande stadion.

Beoordeling

6.1. Noch artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, noch enige andere wets- of reglementsbeplanning schrijft voor dat het belang van de verzoekende partij in haar verzoekschrift moet worden uiteengezet. De door de verzoekende partij aangehaalde elementen, ontleend aan de niet-inachtneming van de overlegprocedure en aan het niet afdoende onderzoek naar de milieueffecten op het Brusselse grondgebied, zoals verwoord in haar middelen, volstaan om haar belang bij het beroep te wettigen.

6.2. Het feit dat de verzoekende partij, via haar regering en meer bepaald de minister-president daarvan, een intentieverklaring met bijhorend addendum van 10 september 2013 heeft ondertekend waaruit op afdoende wijze blijkt dat zij de bouw van een voetbalstadion op de kwestieuze plaats, en derhalve de realisatie van het artikel C1.1 “gebied voor gemengde activiteiten” van het gewestelijk RUP, wenst gerealiseerd te zien, ontnemt haar het belang bij de nietigverklaring van dit voorschrift. Noch de door de verzoekende partij aangevoerde omstandigheid dat “het project [...] nog het voorwerp [moet] uitmaken van verschillende etappes”, noch haar betoog dat de realisatie van het geplande stadion ook op de voorheen geldende gewestplanbestemming mogelijk is, doet aan deze vaststelling afbreuk. De verzoekende partij maakt dit laatste standpunt overigens niet aannemelijk. Het door haar gewenste stadion reveleert zich, volgens de aan de Raad van State bekende gegevens, immers niet zozeer als

een door de voormelde gewestplanbestemming toegelaten gemeenschapsvoorziening of openbare nutsvoorziening, maar veeleer als een door artikel C1.1 gefaciliteerde recreatieve voorziening met commerciële inslag. De onverenigbaarheid met de gewestplanbestemming blijkt bevestigd te worden door het feit dat het addendum van 10 september 2013 erin voorziet dat de verwerende partij verplicht zal zijn het dossier opnieuw te onderzoeken, in geval van vernietiging van het bestreden gewestelijk RUP. De verwerende partij beweert ten slotte niet en de Raad van State ziet niet spontaan in, dat het artikel C1.1 niet van de rest van het gewestelijk RUP zou kunnen worden afgesplitst.

6.3. Gelet op wat voorafgaat, is het beroep niet ontvankelijk in zoverre dit het artikel C1.1 “gebied voor gemengde activiteiten” betreft.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van artikel 4.2.4, § 1, 3°, 4° en 5°, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van artikel 7, tweede lid, van het integratiespoorbesluit, van artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, *juncto* artikel 6, § 2, eerste lid, 1° en 3°, en tweede lid en § 7, van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) en van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de procedureregels inzake het MER-integratiespoor en de gewestgrensoverschrijdende raadpleging zijn geschonden doordat de “volledige

plannen en documenten” slechts tien dagen na de aanvang van het openbaar onderzoek werden ontvangen, “zodat zij niet over de volledige termijn van zestig dagen van het openbaar onderzoek beschikte om haar advies op een grondiger manier op te stellen en *a fortiori* de inwoners op haar grondgebied de gelegenheid te bieden hun mening kenbaar te maken” en dat daardoor “elk nuttig effect” aan de gewestgrensoverschrijdende raadpleging werd ontnomen.

In een tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat onvoldoende blijkt op welke manier rekening gehouden werd met de resultaten van de grensoverschrijdende raadpleging, meer bepaald met de kritieken in haar advies van 7 april 2011 betreffende “het gebrek van onderzoek van de effecten op de Natura 2000-gebieden in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of nog op de waterhuishouding op het territorium van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, alsook deze die betrekking hebben op de mobiliteitsproblematiek, het opsplitsen van plannen en projecten met verschillende MER’s, de afwezigheid van de zuidelijke ontsluiting voor de Nationale Luchthaven, enz....”. De weergegeven verklaring lijkt volgens haar eerder een “schertsvertoning” te zijn, die geenszins aangeeft op welke manier met haar advies rekening werd gehouden.

In een derde onderdeel klaagt de verzoekende partij aan dat “de overlegverplichtingen uit de Bijzondere Wetten niet werden nageleefd”, meer bepaald dat “geen overleg m.b.t. [de] grensoverschrijdende waterlagen en bossen plaatsgevonden [heeft]”.

7.2. De verzoekende partij laat in haar memorie van wederantwoord gelden dat in het verzoekschrift duidelijk aangegeven is welke bepalingen geschonden zijn en dat de verwerende partij erin geslaagd is het middel te beantwoorden. Ten gronde stelt zij dat de verwijzing door de verwerende partij naar artikel 2.2.7, § 2, VCRO er *in casu* niet toe doet, dat deze partij met haar betoog dat uit een passage uit de toelichtingsnota (pg. 42) blijkt dat voldaan is aan artikel 2, vierde lid, van het integratiespoorbesluit, naast de kwestie praat, dat zij voorbijgaat aan de passus in de bestreden beslissing waarin wordt gesteld dat overleg met de verzoekende partij in een later stadium zal worden georganiseerd

en zwijgt over de afwezigheid van institutioneel overleg met betrekking tot de grensoverschrijdende waterlagen en bossen.

7.3. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie nog toe dat zij er op gewezen heeft dat de inwoners op haar grondgebied niet de mogelijkheid kon worden geboden om hun mening kenbaar te maken, dat luidens artikel 4.2.4, § 1, 5°, DABM de vermelde gegevens in de milieuverklaring moeten voorkomen en niet elders en dat er in de verklaring “langs geen kanten wordt aangegeven op welke wijze rekening werd gehouden met de resultaten van de grensoverschrijdende raadpleging van verzoekende partij”, wat des te meer klemmt omdat de passende beoordeling geen deel uitmaakt van die milieuverklaring en ook niet voldoet aan het gestelde in artikel 2, vijfde lid, van het integratiespoorbesluit. Daarnaast volstaan de overlegmomenten op 18 april, 25 mei en 17 juni 2005 niet om te voldoen aan artikel 6, § 2, 1° en 3°, BWHI en leidt dit er geenszins toe dat zij de reële mogelijkheid heeft gekregen om haar zienswijze inzake de waterlagen en bossen te doen kennen. In 2005 waren nauwelijks of geen plandocumenten, laat staan MER-documenten, beschikbaar waaruit moest afgeleid worden dat een invloed op de grensoverschrijdende waterlagen en bossen zich zou voordoen.

Beoordeling

7.4. Het wordt niet betwist dat de verzoekende partij, niettegenstaande zij pas tien dagen na de aanvang van het openbaar onderzoek de “volledige plannen en documenten” heeft ontvangen, in het kader van dit onderzoek op 7 april 2011 een omstandig advies heeft uitgebracht. De verzoekende partij betoogt in haar verzoekschrift weliswaar dat deze handelwijze “de gewestgrensoverschrijdende raadpleging [...] elk nuttig effect [ontneemt]”, maar toont niet afdoende aan dat zij door de ingeroepen schending is benadeeld. In het door haar uitgebrachte advies wordt hierop evenmin gewezen. In zoverre de verzoekende partij in dit verband in haar verzoekschrift aanvoert dat is vereist dat “het publiek in het andere gewest binnen een redelijke termijn wordt geïnformeerd en de gelegenheid krijgt hun mening kenbaar te

maken”, toont zij niet *in concreto* aan dat dit laatste *in casu* niet mogelijk zou zijn geweest. De verzoekende partij heeft dan ook geen belang bij het eerste onderdeel van het middel.

Het eerste onderdeel is onontvankelijk

7.5. Artikel 4.2.4, § 1, 5°, DABM luidt:

“5° bij de bekendmaking van het plan of programma wordt de volgende informatie ter beschikking gesteld van het publiek en de geraadpleegde instanties:

a) het plan of programma zoals het is vastgesteld;

b) een verklaring die samenvat :

1) hoe de milieuoverwegingen in het plan of programma werden geïntegreerd;

2) hoe rekening werd gehouden met het goedgekeurde plan-MER en de gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;

3) de redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;

c) de monitoringsmaatregelen waartoe wordt besloten overeenkomstig artikel 4.6.3 van dit decreet.”

Het toentertijd geldende artikel 2, tweede, derde en vierde lid, van het integratiespoorbesluit luidt:

“Het plan-MER maakt integraal deel uit van het RUP. Het plan-MER kan volledig in de toelichtingsnota worden geïntegreerd, waarbij de onderdelen van het plan-MER duidelijk herkenbaar moeten zijn. De herkenbaarheid van het plan-MER wordt gegarandeerd door een leeswijzer in de toelichtingsnota bij het RUP, die aangeeft hoe de integratie van het plan-MER gebeurt, en die helder weergeeft waar de verschillende onderdelen van het plan-MER in de toelichtingsnota bij het RUP te vinden zijn.

Het RUP voldoet aan de vereisten, vermeld in artikel 4.2.4, § 1, van het MER-decreet.

In de toelichtingnota van het RUP wordt aangegeven op welke wijze rekening gehouden wordt met de resultaten van de milieueffectrapportage, met de adviezen die gegeven werden in het kader van de procedure van milieueffectrapportage en in voorkomend geval de resultaten van de grensoverschrijdende raadpleging. Daarnaast worden de redenen weergegeven voor de gekozen opties in het RUP, in het licht van de redelijke alternatieven die zijn behandeld.”

Wat de in artikel 4.2.4, § 1, 5°, eerste lid, b), DABM bedoelde verklaring betreft, wordt in de toelichtingsnota bij het bestreden gewestelijk RUP het volgende gesteld:

“De milieuverklaring is opgenomen per deelgebied en cluster van herbestemmingszones. Voor ieder cluster van herbestemmingszones is weergegeven op welke wijze de voor dit plan relevant geachte ruimtelijk vertaalbare milderende maatregelen in het plan hebben doorgewerkt. Daarnaast zijn ook de milderende maatregelen vermeld die in dit RUP niet ruimtelijk vertaalbaar zijn en derhalve in dit plan geen verordenende doorwerking kunnen krijgen. Dit zijn het type milderende maatregelen die de overheid bijvoorbeeld kan overwegen in het flankerend beleid. Het departement LNE acht deze milderende maatregelen noodzakelijk om via flankerende maatregelen gelijktijdig met het RUP vast te stellen.

Naar aanleiding van het advies van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tijdens het openbaar onderzoek, wordt aangegeven dat de onderdelen van het planMER die betrekking hebben op het beleid niet overeenstemmen met de huidige stand van zaken van de projecten. Er wordt aangegeven dat de toename van kantooroppervlakte in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eerder 800.000 m² zal zijn in plaats van 1,6 miljoen m², en dat de bijkomende oppervlakte kleinhandel veeleer 200.000 m² zal zijn dan de 350.000 m² vermeld in het planMER. Daarenboven wordt gewezen op het feit dat het IRIS-2 plan en de doelstelling om het verkeer te verminderen met 20% niet wordt meegenomen in het planMER als beslist beleid.

Het is vooreerst moeilijk om in een planMER rekening te houden met beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd in het IRIS-2 plan zonder dat de concrete maatregelen bekend zijn. Om die reden werden enkel de concrete projecten en maatregelen meegenomen die door de administraties bevoegd voor mobiliteit van beide gewesten werden opgenomen in het multimodaal verkeersmodel Vlaams-Brabant. Uiteraard werd gewerkt met een momentopname tijdens de opmaak van het planMER.

Het feit dat de vermelde oppervlaktes gereduceerd worden, heeft als gevolg dat de geraamde mobiliteitsimpact, en daarmee samenhangend ook de impact op vlak van geluidshinder en luchtkwaliteit vermoedelijk te hoog is ingeschat. In het planMER wordt gewezen op de omvangrijke geraamde toename van het verkeer, wat in de praktijk weinig realistisch is gezien de capaciteit van de bestaande en geplande verkeersinfrastructuur. Omwille van de hoge verzadigingsgraden die naar voor komen uit het planMER is het niet opportuun om de conclusies van het planMER op deze vlakken af te zwakken, en worden de voorgestelde milderende maatregelen dan ook integraal als aanbeveling behouden. Een actualisering van het planMER lijkt niet nodig, aangezien de vermelde bemerkingen hoogstens resulteren in een lichte verbetering van de voorspelde mobiliteitssituatie in 2020.”

De verzoekende partij beperkt zich in haar verzoekschrift tot een vage kritiek op deze verklaring en laat na concreet in te gaan op de in haar

advies geformuleerde opmerkingen. Behoudens het citaat met betrekking tot de milieuverklaring, laat zij tevens de concrete inhoud van de toelichtingsnota en meer specifiek van de milieubeoordeling die is opgenomen bij de verschillende clusters volledig buiten beschouwing. De verzoekende partij dient de grieven in haar verzoekschrift nochtans op concrete, precieze en nauwkeurige wijze te ontwikkelen en concreet aan te tonen dat niet blijkt op welke manier er met haar advies rekening is gehouden. Het staat niet aan de Raad van State om zelf het middel van de verzoekende partij nader te adstrueren.

Het tweede onderdeel is ongegrond.

7.6. Onder het punt “Overlegproces” van de toelichtingsnota wordt het verloop van het overlegproces als volgt beschreven:

- “Het overlegproces heeft volgende fases doorlopen
- Fase 1: Focusbepaling (december 2004-juni 2005): in deze fase werden in samenwerking met een breed gamma stakeholders de belangrijkste kwesties voor het gebied blootgelegd
- Fase 2: Tussentijdse besluitvorming (juli 2005-mei 2007): op basis van ingewonnen adviezen van alle betrokkenen bepaalde de Vlaamse Regering de grote inhoudelijke oriëntaties voor de uitwerking van opties in de derde fase
- Fase 3: Uitwerking van opties (augustus 2007-oktober 2008): op basis van de tussentijdse oriëntatie van de Vlaamse regering werden concrete acties uitgewerkt
- Fase 4: Op basis van de beslissing van de Vlaamse Regering van 20 februari 2009, opmaak en doorlopen van de procedure van het planMER en het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (maart 2009-heden).”

Het blijkt dat er in de eerste fase drie bilaterale overlegmomenten met de verzoekende partij hebben plaatsgevonden, met name op 18 april 2005, 25 mei 2005 en 17 juni 2005. In de tweede fase werd het rapport “focusbepaling” aan de verzoekende partij bezorgd in functie van de adviesverlening. In de derde fase heeft permanent bilateraal overleg plaatsgevonden met “stakeholders”, waaronder de verzoekende partij.

Ook in het bestreden besluit komt het overleg aan bod:

“°Vlacoro vraagt verder dat er afstemming komt met de betrokken partners en specifiek met de gemeente Vilvoorde en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Gesteld kan worden dat aan die vraag is voldaan gezien de consultaties die werden voorzien in de verschillende fases van de besluitvorming (het masterplan, het plan-MER, het RUP, vergunning, etc.) en waarbij de genoemde besturen hun opmerkingen en bezwaren hebben geformuleerd.”

De verzoekende partij toont in haar verzoekschrift niet aan dat het georganiseerde overleg niet zou voldoen aan de vereiste van artikel 6, § 2, 1° en 3°, BWHI. Het eerst in haar laatste memorie gevoerde betoog, dat in 2005 nauwelijks of geen plandocumenten, laat staan MER-documenten, beschikbaar waren waaruit moest worden afgeleid dat een invloed op de grensoverschrijdende waterlagen en bossen zich zou voordoen, is hoe dan ook laattijdig en dus onontvankelijk.

Het feit dat er in het bestreden besluit verder is voorzien dat “[b]ij de verdere uitwerking van de gebieden die opgenomen zijn in dit gewestelijk RUP [...] waar nodig gericht overleg georganiseerd [zal] worden met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en met de relevante buurgemeenten”, betekent niet dat het overleg naar de toekomst verschoven wordt, noch dat de verzoekende partij niet de reële mogelijkheid heeft gekregen om haar zienswijze te doen kennen wat de waterlagen en bossen betreft, nu vaststaat dat er ook voor de definitieve vaststelling van het bestreden gewestelijk RUP meermaals overleg heeft plaatsgevonden.

Het derde middelonderdeel is ongegrond.

Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, de schending in van de artikelen 10

en 11 van de Grondwet, van artikel 4.2.8, § 4, laatste lid, artikel 4.2.10, § 2, tweede lid, en artikel 4.2.11, § 2, tweede lid en § 4, eerste lid, DABM, alsook van de artikelen 3, § 1, 3°, 8, eerste lid, en 11, eerste en tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’ (hierna: het MER-besluit).

Zij zet uiteen dat het integratiespoorbesluit voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing dient gelaten te worden omwille van een “ongelijke behandeling [...] van het gewest dat via de reguliere plan-MER-procedure ettelijke keren wordt geraadpleegd, [...], en het gewest dat maar zeer summier wordt geraadpleegd indien het integratiespoor wordt gevolgd”. In dit laatste geval wordt maar een enkel overlegmoment voorzien.

8.2. De verzoekende partij laat in haar memorie van wederantwoord gelden dat de verwerende partij niet op het wezen van het middel antwoordt, met name de aangevoerde ongrondwettigheid van het integratiespoorbesluit, omdat dit in heel wat minder overlegmomenten voorziet dan in de reguliere plan-MER-procedure, geregeld in de artikelen 4.2.5 tot en met 4.2.11 DABM.

8.3. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie nog toe dat zij geen kritiek levert op de keuze van de decreetgever, maar enkel op het integratiespoorbesluit. De omstandigheid dat zij een advies heeft uitgebracht op de nota voor publieke consultatie en een advies tijdens het openbaar onderzoek, toont net aan dat de overlegmomenten “lang niet voldoen aan het aantal voorzien in de reguliere plan-MER-procedure”.

Beoordeling

8.4. In de mate dat de verzoekende partij kritiek formuleert op de keuze van de decreetgever om een integratiespoor in het leven te roepen, waarbij enkel rekening moet worden gehouden met de verplichtingen opgesomd in

artikel 4.2.4, § 1, DABM, en aldus kritiek uit op het decreet zelf, is de Raad van State niet bevoegd en is het middel onontvankelijk.

8.5. Uit het toentertijd geldende artikel 4, § 3, van het integratiespoorbesluit volgt dat, ingeval het plan aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie of in andere gewesten, of als bevoegde autoriteiten van die lidstaten of gewesten daarom verzoeken, de nota voor publieke consultatie door de dienst Mer ter beschikking wordt gesteld van die autoriteiten.

Uit het toentertijd geldende artikel 7 van het voormelde besluit volgt dat het plan-MER een onderdeel van het RUP is en dezelfde procedure volgt als voor het RUP. Ingeval het RUP aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie of in andere gewesten, of als bevoegde autoriteiten van die lidstaten of gewesten daarom verzoeken, wordt het ontwerp van RUP voor raadpleging ter beschikking gesteld van die autoriteiten.

In het geval waarin er grensoverschrijdende effecten worden verwacht, worden in het geïntegreerde plan-MER-RUP-proces aldus minstens twee momenten van consultatie voorzien. In het verslag aan de Vlaamse regering bij het integratiespoorbesluit worden deze als volgt vermeld:

“Ingeval er (gewest)grensoverschrijdende effecten verwacht worden, dienen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en/of gewesten betrokken te worden in het proces:

- bij de publieke consultatie: door middel van de nota voor publieke consultatie (o.a. de termijn waarbinnen de eventuele opmerkingen dienen overgemaakt te worden);
- bij het ter beschikking stellen van het ontwerp van RUP voor raadpleging.

Beide acties zullen zich steunen op een overeenkomst, al dan niet formeel tussen het Vlaamse gewest en de omliggende lidstaten (Nederland, Frankrijk en Duitsland) en de gewesten (Brussel en Wallonië).”

8.6. Blijkens het goedkeuringsverslag van het plan-MER werd de verzoekende partij aangeschreven om haar opmerkingen te formuleren:

“De nota voor publieke consultatie (NPC = het kennisgevingsdossier) is door de Dienst Mer van de Afdeling Milieu-, Natuur-, en Energiebeleid volledig verklaard op 19 mei 2009. De terinzagelegging van deze volledig verklaarde NPC vond plaats door aankondiging op de website van de dienst Mer en van het departement RWO van 10 juni 2009 tot en met 9 juli 2009. Parallel aan de terinzagelegging werden de adviezen bij de administraties en openbare besturen gevraagd. Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de 19 gemeenten van dit gewest werden uitgenodigd hun opmerkingen te formuleren op de nota en dit gelet op de mogelijk gewestgrensoverschrijdende milieueffecten.”

Zoals de verzoekende partij in haar verzoekschrift zelf uiteenzet, heeft zij “daartoe op 30 juli 2009 een advies uitgebracht”.

Daarnaast heeft de verzoekende partij, die daartoe op 24 februari 2011 door de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening werd verzocht, haar opmerkingen en bezwaren in het kader van het openbaar onderzoek over het ontwerp van het bestreden gewestelijk RUP aan de verwerende partij overgemaakt.

8.7. Het middel dat in haar verzoekschrift ten onrechte uitgaat van de premisse dat in geval van toepassing van het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een RUP er maar voorzien wordt “in één enkel raadplegingsmoment”, mist feitelijke en juridische grondslag.

Het middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

9.1. De verzoekende partij roept in een derde middel de schending in van de artikelen 4.2.1, 4.2.3 en 4.2.11, § 3, DABM, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij voert aan dat plannen niet mogen worden opgesplitst en dat in strijd met de ingeroepen bepalingen en beginselen de gecumuleerde effecten van het plan en de verbreding van de R0 niet zijn onderzocht. De verzoekende partij wijst in dit verband op 's Raads arrest nr. 204.827 van 7 juni 2010 en op rechtspraak van het Hof van Justitie die betrekking heeft op de project-MER-plicht, waarvan zij stelt dat “[d]ie rechtspraak [...] *mutatis mutandis* ook [geldt] voor de plan-MER-plicht, waarbij de cumulatieve effecten van verschillende plannen in hun globaliteit moeten worden beoordeeld”. Met betrekking tot de R0 wijst het plan-MER op de oververzadiging ervan, waarbij in een adem de beoordeling daarvan naar het planproces voor de verbreding van de R0 wordt doorgeschoven. Gelet op de opmerkingen van de verzoekende partij verbaast het dat de Vlacoro dit knelpunt/argument met nietszeggende bewoordingen heeft verworpen. Het ganse plan-MER voor het bestreden gewestelijk RUP doet ervan blijken dat een verbreding van de R0 een uitgemaakte zaak is, zonder dat de gecumuleerde effecten ervan in hun geheel zijn onderzocht geweest.

9.2. De verzoekende partij laat in haar memorie van wederantwoord gelden dat het door hun territoriale samenhang duidelijk is dat de verschillende plannen cumulatieve effecten kunnen creëren, zodat die effecten ook moeten worden onderzocht.

9.3. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie nog toe dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat niet wordt toegelaten dat naar de finaliteit van verschillende plannen wordt gekeken, maar dat integendeel moet worden nagegaan wat de cumulatieve milieueffecten ervan zijn. Dat in het plan-MER ontwikkelingsscenario's werden onderzocht, doet er volgens deze partij niet toe.

Beoordeling

9.4. Anders dan de verzoekende partij dat blijkbaar ziet, is er te dezen geen sprake van de “opsplitsing van een project”, wat het bestreden

gewestelijk RUP houdende de afbakening van het VSGB en het planproces voor de verbreding van de R0 betreft.

9.5. Wat de kennisgeving en inhoudsafbakening van het plan-MER betreft, bepaalt artikel 4.2.8, § 1, 5°, a), DABM, dat deze kennisgeving onder meer een schets van de inhoud, een omschrijving van de voornaamste doelstellingen van het plan of van het programma en het verband met andere relevante plannen en programma's dient te bevatten. In het plan-MER van het bestreden gewestelijk RUP wordt rekening gehouden met interfererende geplande ontwikkelingen. In de inleiding van het plan-MER leest men aangaande de "Aanleiding voor het GRUP en het plan-MER" het volgende:

"Om alle verwarring te vermijden dient benadrukt te worden dat onderhavig plan-MER enkel betrekking heeft op het VSGB en niet op andere lopende plannen of projecten, zoals:

- START (strategisch plan voor de uitbouw van de luchthaven van Zaventem)
- de verbreding van de Brusselse ring (R0)

De plannen en projecten die invloed hebben op de ontwikkelingsmogelijkheden binnen het VSGB worden wel als ontwikkelingsscenario's meegenomen in het plan-MER (zie § 2.4.2)."

Verder leest men onder punt 2.4.3 "Ontwikkelingsscenario's" van het plan-MER het volgende:

"Gestuurde ontwikkelingsscenario's betreffen geplande ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op de invulling van het VSGB, maar er geen deel van uitmaken. Het Diaboloproject, waarbij de luchthaven een verbeterde ontsluiting per spoor krijgt, met rechtstreekse verbindingen richting Leuven en Antwerpen, zit in de uitvoeringsfase [en] wordt daarom niet als ontwikkelingsscenario maar als deel van de referentiesituatie beschouwd.

Er zijn drie 'thematische' ontwikkelingsscenario's: één inzake uitbreiding van de wegcapaciteit, één inzake uitbreiding van het openbaar vervoersaanbod en één inzake nieuwe grootschalige stedenbouwkundige ontwikkelingen in het Brussels gewest. Daarnaast kunnen een aantal flankerende maatregelen uit het Masterplan Vilvoorde-Machelen (waarvan het stedenbouwkundig programma zelf dus een inherent deel van het VSGB vormt), ook als een ontwikkelingsscenario beschouwd worden.

Bepaalde ontwikkelingsscenario's zijn zeer concreet en zullen op korte termijn gerealiseerd worden, terwijl andere nog in het conceptstadium verkeren en qua realisatie zeer onzeker zijn, afhankelijk van de technische, financiële en ruimtelijke haalbaarheid en het maatschappelijk draagvlak.

Omdat ook het VSGB pas op langere termijn zal gerealiseerd zijn, worden ze toch allemaal meegenomen in het plan-MER.

2.4.3.1 Geplande maatregelen inzake wegcapaciteit: optimalisatie R0 – vak E40-E19

Met betrekking tot het deel van de R0 van het knooppunt met de E40 t.e.m. dat met de E19 werd een globaal concept ontwikkeld, dat het voorwerp uitmaakt van een milieueffectenbeoordeling, die parallel loopt aan onderhavig plan-MER. Uit de kennisgeving van dit plan-MER (Arcadis, 2008) kunnen de belangrijkste elementen afgeleid worden die van belang zijn voor het VSGB:

- De R0 wordt tussen de E19 en de E40 ont dubbeld in enerzijds een autoweg voor doorgaand verkeer (2x3), zonder aansluitingen, en anderzijds parallelwegen langs weerszijden (2x2) waarop zich de aansluiting met de R22b (Henneaulaan), de A201 (ontsluiting luchthaven) en de R22, die nu direct op de R0 aantakken, zal bevinden. Het gedeelte van de huidige R22 dat naast de R0 loopt, zal geïntegreerd worden in deze parallelwegenstructuur.
- De R22 wordt verbonden met de R0 via het momenteel niet benutte gedeelte van het klaverblad R0-E19. Via deze aansluiting zal dus ook het reconversiegebied Vilvoorde-Machelen worden ontsloten naar de R0.
- Het gedeelte van de R22 door de dorpskern van Diegem wordt afgekoppeld van de R0, waarbij het doorgaand verkeer via het nieuw knooppunt R22-E19 wordt afgeleid naar de parallelwegen langs de R0. Hierdoor zal de doortocht door Diegem zeer sterk ontlast worden.
- De huidige afrit 5 van de R0 naar de R22 wordt afgesloten en vervangen door het nieuw knooppunt t.h.v. de E19. Deze afrit liet ten andere enkel de rijrichting R0-noord naar R22 toe.

2.4.3.2 Geplande maatregelen inzake openbaar vervoer

[...]

2.4.3.3 Stedenbouwkundige ontwikkelingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

[...]

2.4.3.4 Voorstellen inzake mobiliteit vanuit het Masterplan Vilvoorde-Machelen en het Brownfieldconvenant met Uplace

[...].”

De verzoekende partij citeert een passage uit het plan-MER maar laat de bespreking van de impact van de ontwikkelingsscenario's volledig buiten beschouwing.

Onder punt 5 “Interactie met andere planningsinitiatieven en overlegprocessen” van de toelichtingsnota bij het bestreden gewestelijk RUP wordt over de verbreding van de R0 het volgende vermeld:

“5.4 Optimalisatie van de ring R0

Voor de R0 worden door de bevoegde administratie streefbeelden opgemaakt met het oog op het bepalen van de gewenste rol van de R0 als hoofdweg en het bieden van een oplossing voor de gekende verkeersproblematiek langs deze verkeersader. Binnen voorliggend gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan worden geen voorafnames genomen op de opmaak en/of uitvoering van deze streefbeelden. Binnen het planMER VSGB zijn enkel de mogelijke mobiliteitseffecten op de R0 bestudeerd van de deelprojecten die opgenomen worden in het afbakeningsRUP. Een gehele milieueffectenbeoordeling op strategisch niveau van de opties voor de R0 wordt integraal bekeken in [het] planMER voor de R0. In de tussentijdse oriënterende beslissing van de Vlaamse Regering van 11 mei 2007, beleidsvraag 6, werd aan de bevoegde minister gevraagd een samenhangende visie op het streefbeeld van de bestaande R0 zo spoedig mogelijk samen te stellen.”

Anders dan de verzoekende partij blijkbaar aanneemt, doet de plannende overheid in het gewestelijk RUP geen voorafname op de verbreding van de R0.

Het uitgangspunt van het middel, voor wat betreft de deelprojecten van het gewestelijk RUP, namelijk dat “men in het plan-MER tevergeefs [zal] zoeken naar de beoordeling van de cumulatieve effecten met betrekking tot het planproces voor de verbreding van de R0 - Ring rond Brussel” en dat “de beoordeling van die effecten ook niet doorvertaald [wordt] in het aangevochten GRUP VSBG”, mist feitelijke grondslag.

9.6. Waar de verzoekende partij nog aanvoert dat haar opmerkingen inzake de opsplitsing “met nietszeggende bewoordingen wordt verworpen”, dient opgemerkt dat geen enkele bepaling de Vlacoro voorschrijft om in haar advies elk individueel bezwaar op individuele wijze te beantwoorden. Dit advies vormt een geheel en moet als dusdanig worden gelezen.

Het advies van de Vlacoro met betrekking tot de gestelde problematiek luidt als volgt:

“5d. Vlacoro merkt op dat het plan-MER door de dienst Mer op 11 juni 2010 werd goedgekeurd. Vlacoro is van oordeel dat het plan-MER voor het VSGB alle noodzakelijke onderzoeken bevat. Ze stelt de resultaten van

deze plan-MER niet ter discussie. Vlacoro is zich bewust van de veelheid aan verschillende processen in het BHG en de Vlaamse Rand; op korte termijn heeft het BHG tal van initiatieven genomen. Dit betekent automatisch dat ook verschillende plan-MER's in opmaak zijn. Vlacoro pleit er niet voor om deze plan-MER's te 'synchroniseren' maar wijst wel op de noodzakelijke afstemming tussen de verschillende processen. Vlacoro acht een bijstelling van het plan-MER VSGB niet noodzakelijk.

Verder kan in verband met deze problematiek nog worden verwezen naar het standpunt 1f van de Vlacoro (zie randnummer 3.12).

9.7. Gelet op wat voorafgaat toont de verzoekende partij de schending van de ingeroepen bepalingen en beginselen niet aan.

Het middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. De verzoekende partij roept in een vierde middel de schending in van artikel 4.2.8, § 1, 5°, DABM, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zet uiteen dat de effecten van het bestreden gewestelijk RUP op de waterhuishouding op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet werden onderzocht.

10.2. De verzoekende partij laat in haar memorie van wederantwoord gelden dat zij in haar verzoekschrift duidelijk heeft aangegeven dat het plan-MER onderdeel uitmaakt van een complexe rechtshandeling en dat de onwettigheid daarvan doorwerkt naar de uiteindelijke beslissing, te dezen het bestreden gewestelijk RUP. Uit de door de verwerende partij geciteerde passages uit het plan-MER blijkt enkel dat de effecten op de Vlaamse waterhuishouding werden onderzocht.

10.3. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie nog toe dat een loutere opsomming, die niet verder gaat dan een bespreking van de wetgeving en de beleidsdocumenten inzake water, uitgaande van de verzoekende partij, geen onderzoek inhoudt van de effecten van het voorgenomen plan op de waterhuishouding van de verzoekende partij. Ook de verwijzing naar de discipline “water” in het plan-MER is volgens haar een lachertje, aangezien er enkel uit blijkt dat de effecten op de Vlaamse waterhuishouding werden onderzocht. Een eenvoudige lezing van die discipline doet blijken dat het vereiste onderzoek van de milieueffecten op de Brusselse waterhuishouding er niet in voorkomt.

Beoordeling

10.4. De verwerende partij werpt op dat het middel onontvankelijk is, omdat het betrekking heeft op het plan-MER en dit geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is. Deze exceptie is ongegrond, nu de gebeurlijke gegrondheid van de tegen het plan-MER aangevoerde wettigheidskritiek het daarop gesteunde bestreden besluit vitieert.

10.5. Met de verwerende partij dient vastgesteld dat het plan-MER bij het bestreden gewestelijk RUP wel degelijk oog heeft voor de mogelijke effecten van het plan op de waterhuishouding van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Enerzijds wordt bij de juridische randvoorwaarden uitdrukkelijk melding gemaakt van de Ordonnantie Water, van het Waterbeheersplan van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, alsook van het Gewestelijk Plan voor Overstromingsbestrijding, en wordt aangegeven dat deze randvoorwaarden gebruikt zullen worden om het beoordelingskader voor de effecten op te bouwen bij de discipline water. Anderzijds blijkt een uitgebreide bespreking van deze discipline opgenomen in het plan-MER. Het voormelde laat niet toe te besluiten dat “[e]en eenvoudige lezing van die discipline water [...] doet blijken dat het [vereiste] onderzoek van de milieueffecten op de Brusselse waterhuishouding er niet in voorkom[t]”, zoals de verzoekende partij nog in haar laatste memorie aanvoert.

Het middel is ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

11.1. De verzoekende partij roept in een vijfde middel de schending in van de artikelen 6.2 en 6.3 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de habitatrichtlijn), alsook van het voorzorgsbeginsel.

Zij zet uiteen dat noch in het plan-MER, noch in de bestreden beslissing, ook maar enige aandacht werd geschonken aan de te verwachten effecten van het plan op de Natura 2000-gebieden, gelegen op het grondgebied van de verzoekende partij. De speciale beschermingszones (hierna: SBZ) SBZ I, SBZ II, SBZ III palen niet alleen aan het grondgebied van de verwerende partij, maar ook en bovenal aan het plangebied van het bestreden gewestelijk RUP. Er werd evenwel geen passende beoordeling doorgevoerd.

11.2. De verzoekende partij laat in haar memorie van wederantwoord gelden dat het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: decreet natuurbehoud) geen bepalingen bevat betreffende de passende beoordeling van de effecten van een voorgenomen maatregel op de SBZ’s gelegen op het grondgebied van een ander gewest. De verwerende partij kan dan ook niet gevolgd worden waar zij stelt dat de verzoekende partij de bepalingen van dit decreet diende in te roepen. De in het plan-MER uitgevoerde “voortoets passende beoordeling” is enkel beschrijvend van aard voor wat de betrokken zones betreft, maar bevat geen beoordeling. Bovendien komt de Brusselse SBZ II niet eens aan bod.

11.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij nog gelden dat het decreet natuurbehoud een onderscheid invoert naargelang de verschillende

types grondgebied binnen de Belgische Staat, terwijl artikel 6 van de habitatrichtlijn voorschrijft dat de effecten van een voorgenomen maatregel op SBZ's moeten worden onderzocht, zonder territoriaal onderscheid. Zij mag derhalve rechtstreeks de habitatrichtlijn inroepen. Er bestaat verder geen wettelijke regel die verplicht om alle mogelijke argumenten tegen het plan reeds tijdens het openbaar onderzoek op te werpen, temeer nu de verzoekende partij niet de volledige periode van het openbaar onderzoek heeft kunnen benutten. Zij wijst er ook op dat zij als stuk 15.a algemene documentatie over de SBZ's heeft verschaft en onder stuk 15.b een uittreksel uit het Belgisch Staatsblad met bijhorende situeringsplannen, zodat de verzoekende partij niet nog eens extra moet aanduiden waar deze SBZ's gesitueerd zijn. Bij gebrek aan passende beoordeling is het ook niet aan de verzoekende partij om na te gaan wat de effecten zullen zijn.

Beoordeling

11.4. Het middel is onontvankelijk in zoverre de schending van het voorzorgsbeginsel wordt aangevoerd, aangezien nergens in het verzoekschrift wordt uiteengezet op welke wijze dit beginsel zou geschonden zijn.

11.5. Het middel mist feitelijke grondslag, waar het vertrekt van de premisse dat noch in het plan-MER, noch in het bestreden gewestelijk RUP “ook maar enige aandacht [werd] geschonken aan de te verwachten effecten van het plan op de Natura 2000-gebieden gelegen op het grondgebied van verzoekende partij”. De verwerende partij wijst in dit verband terecht op de “voortoets passende beoordeling”, die opgenomen is in het plan-MER, waar de voorkomende SBZ en de afstand tot het plangebied opgenomen worden. In de tabel (p. 256) is zowel sprake van SBZ III - Beboste zones in het NW van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest als van SBZ I - Woluwevallei en Zoniënwoud. Vervolgens worden de habitatrichtlijngebieden SBZ III en SBZ I beschreven, alsook de mogelijk negatieve effecten van het bestreden plan, waarbij besloten wordt dat het duidelijk is “dat het planvoornemen geen relevant effect heeft op de huidige SBZ-waarden in Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

Ook aan de speciale beschermingszone II is niet zonder meer voorbijgegaan. Ze werd net als de overige SBZ's opgenomen in de kaartenbundel figuur 3.2 bij het plan-MER. Het staat verder niet aan de Raad van State om het middel in de plaats van de verzoekende partij te adstrueren.

Het middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. De verzoekende partij roept in een zesde middel de schending in van artikel 4.1.7 DABM, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij voert aan dat onvoldoende rekening werd gehouden met haar opmerkingen en commentaren over het plan-MER. In het bijzonder richt zij haar kritiek op vier punten die volgens haar onvoldoende beantwoord zouden zijn.

Een eerste onderdeel betreft de kritiek van de verzoekende partij in verband met de mobiliteitsproblematiek. De verzoekende partij stelt dat ze heeft aangedrongen op bijkomende infrastructuur voor openbaar vervoer om de bijkomende mobiliteitsdruk te milderen, terwijl het definitief vastgestelde plan niet voorziet daarin. Zij betreft haar kritiek in het verzoekschrift meer specifiek op de reconversiezone Vilvoorde-Machelen en de parking C aan de Heizel.

Een tweede onderdeel heeft betrekking op het foutief gebruik in het plan-MER van cijfermateriaal aangaande de geplande projecten in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de miskenning van het IRIS 2-plan, waarmee een vermindering van de verkeersdruk op het grondgebied van de verzoekende partij tegen 2018 met 20 % wordt beoogd. Volgens de verzoekende partij werd geen rekening gehouden met haar opmerkingen in verband met de op

til zijnde projecten door de enkele verklaring dat de voorgestelde milderende maatregelen behouden blijven. Daarnaast is het gruttit dat de bestreden beslissing het IRIS 2-plan onder de mat veegt onder het mom van haar beleidsmatig karakter.

In een derde onderdeel meent de verzoekende partij dat er geen rekening werd gehouden met haar opmerkingen en bezwaren dat de verbreding van de R0 niet als oplossing kan worden beschouwd om het door het VSGB gegenereerd verkeer op te vangen.

Een vierde onderdeel slaat op de zuidelijke ontsluitingsweg van de Nationale luchthaven van Zaventem, met betrekking tot dewelke de verzoekende partij in haar advies van 7 april 2011 aangaf dat deze in het planproces niet langer werd gehandhaafd, terwijl deze wel wordt opgenomen in het planproces voor de verbreding van de R0, zodat deze dan ook op haar milieueffecten diende onderzocht te worden in het plan-MER bij het bestreden gewestelijk RUP.

12.2. De verzoekende partij laat in haar memorie van wederantwoord, wat het eerste onderdeel betreft, gelden dat de verwerende partij niet ernstig kan voorhouden dat betreffende het reconversiegebied Vilvoorde-Machelen en de parking C geen beslissing kan worden genomen aangaande de vervoerinfrastructuur. Wat het tweede onderdeel betreft, stelt zij dat de verwerende partij geen verweer voert met betrekking tot de foutief ingeschatte cijfers van de Brusselse projecten en dat geenszins wordt aangegeven waarom de in het IRIS 2-plan opgenomen gegevens geen plaats zouden moeten krijgen in de uiteindelijke doorvertaling van de milieueffecten in het gewestelijk RUP. Wat het derde onderdeel betreft, betoogt de verzoekende partij dat het feit dat een bepaald beleid “beslist beleid” is, niet vermag in te houden dat daarop in het kader van de MER-raadpleging niet kan worden teruggekomen, temeer nu dit “beslist beleid” afgesplitst is van het bestreden gewestelijk RUP. Met betrekking tot het vierde onderdeel merkt de verzoekende partij op dat uit de door de verwerende partij geciteerde passages uit de toelichtingsnota geenszins blijkt waarom deze laatste

partij van mening was dat de milieueffecten van de keuze van het tracé niet dienden onderzocht te worden met het oog op de totstandkoming van het gewestelijk RUP.

12.3. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie nog toe dat de in het auditorsverslag geciteerde passages geenszins aantonen dat een uitspraak werd gedaan over de mogelijke alternatieven ter bestrijding van de verzadiging van de Brusselse wegen. Wat de R0 betreft, merkt zij op dat noch het plan-MER, noch het Vlacoro-advies, noch de toelichtingsnota, noch de vaststellingsbeslissing ervan doen blijken dat de milderende maatregelen ertoe strekken om de mobiliteitsproblematiek ten gevolge van de verbreding van deze ringweg rond Brussel op te lossen of zelfs te verminderen. Wat betreft het niet langer handhaven van de keuze voor de zuidelijke ontsluitingsweg van de nationale luchthaven van Zaventem, betoogt de verzoekende partij dat de passage “er kan geen verantwoord tracé gevonden worden” van de vaststellingsbeslissing geenszins aan de verplichting beantwoordt van artikel 4.1.7 DABM dat moet gemotiveerd worden waarom de milieueffecten van de keuze van het tracé niet dienden onderzocht te worden met het oog op de totstandkoming van het bestreden gewestelijk RUP. Het gaat volgens de verzoekende partij ook niet op om haar te verwijten dat zij heeft nagelaten om het Vlacoro-advies bij haar middel te betrekken, temeer nu uit dat advies evenmin blijkt dat met haar bezwaren en opmerkingen rekening werd gehouden.

Beoordeling

12.4. Artikel 4.1.7 DABM bepaalt:

“De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht.

Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten :

1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;

- 2° de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;
- 3° de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen.”

De parlementaire voorbereiding van 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’ stelt dat deze bepaling een motiveringsplicht inhoudt die “bedoeld [is] om te verzekeren dat de informatie die door het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt aangereikt daadwerkelijk wordt gebruikt bij het nemen van de beslissing omtrent de voorgenomen actie. Daarnaast is zij ook het sluitstuk van de inspraakregeling met betrekking tot de actie die mede op grond van het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt gevoerd. De motiveringsplicht en de inspraak zijn hefboomen om het milieubelang een volwaardige plaats te verschaffen bij de besluitvorming” (Memorie van Toelichting, *Parl.St. Vl.Parl.* 2001-02, nr. 1312/1, 78).

De voormelde bepaling van het DABM sluit aan bij artikel 4.1.4, § 1, DABM, dat bepaalt :

“De milieueffect[...]rapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken [...], aan het milieubelang en [...] de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.”

Luidens § 2 van het voormelde artikel heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, als essentiële kenmerken onder meer:

“1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;
[...].”

12.5. De bevoegde overheid beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van het plan, doch moet wel ingevolge artikel 4.1.7 DABM rekening houden met de in het plan-MER gedetecteerde en onderzochte milieubelangen, en haar beslissing onder meer motiveren in het licht van die milieubeoordeling.

Artikel 4.1.7 DABM bevat, enerzijds, een materiële motiveringsplicht, neergelegd in het eerste lid, met name de plicht om “rekening [te houden] met het goedgekeurde rapport [...] en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht”, en, anderzijds, de in het tweede lid bedoelde formele motiveringsverplichting.

12.6. De verzoekende partij heeft geen belang bij het eerste middelonderdeel, waarin zij aanvoert dat onvoldoende rekening werd gehouden met haar opmerkingen en commentaren over het plan-MER wat betreft de mobiliteitsproblematiek, toegespitst op de reconversiezone Vilvoorde-Machelen en de parking C aan de Heizel, gelet op het gestelde onder de randnummers 6.2 en 6.3 en op de vernietiging van de cluster C “Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen” van het bestreden gewestelijk RUP bij ’s Raads arrest nr. 227.723 van 17 juni 2014.

12.7. Wat het tweede middelonderdeel betreft, dient vastgesteld dat de opmerkingen van de verzoekende partij in het advies van de Vlacoro als volgt worden samengevat en beantwoord:

“e. Onvoldoende afstemming met het BHG en het IRIS 2 plan. In het plan-MER wordt het programma van het VSGB - zone Vilvoorde-Machelen vergeleken met de stedenbouwkundige ontwikkelingsplannen in het BHG en het aandeel van het VSGB in de verkeersattractie geminimaliseerd. Deze redenering is op zijn minst bediscussieerbaar. Enerzijds omdat de weergave van de vooropgestelde ontwikkelingen in het Brussels Gewest niet correct is en anderzijds omdat deze ontwikkelingen gezien hun locatie een minder grote impact hebben op de mobiliteit. Het relatieve belang van de verkeersgeneratie van de VSGB wordt op die manier al te sterk geminimaliseerd. De BHR betwist de cijfers die in het MER worden voorgesteld als nieuwe stedenbouwkundige ontwikkelingen in het BHG (pag. 33 en 34) en stelt aanpassingen voor aan de vermelde m². In totaal schat het MER het aantal nieuwe m² te ontwikkelen kantoorruimte

in Brussel twee keer te hoog in (800.000 m² en geen 1,6 miljoen zoals vermeld in het MER). Het model 2020 werd ondertussen in het kader van het plan-MER van de ring op dat vlak aangepast en verandert dus op essentiële wijze de conclusies van het plan-MER op vlak van mobiliteit. Het vermelde programma voor het BHG is bovendien erg hoog voor de 2020 horizon. De voorziene ontwikkelingen zullen gezien de onvolmaakte aanpak van de mobiliteitsproblematiek leiden tot een dramatische toename van de verkeersdruk op het Brusselse wegennet en gaan daarmee regelrecht in tegen de plannen van de Brusselse Regering om de verkeersdruk in het BHG te verminderen met 20 % tegen 2018.

[...]

15b,c, d,e,g,i. Vlacoro verwijst naar haar standpunten 1b en 1f.

[...].”

Wat de uiteenzetting van de standpunten 1b en 1f van de Vlacoro betreft, wordt verwezen naar randnummer 3.12.

In de milieuverklaring, zoals opgenomen in de toelichtingsnota, wordt eveneens ingegaan op de door de verzoekende partij aangevoerde punten van kritiek. Wat het IRIS 2-plan betreft, wordt gesteld dat het vooreerst moeilijk is om in een plan-MER rekening te houden met beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd in het IRIS-2 plan zonder dat de concrete maatregelen bekend zijn. Om die reden werden enkel de concrete projecten en maatregelen meegenomen die door de administraties bevoegd voor mobiliteit van beide gewesten werden opgenomen in het multimodaal verkeersmodel Vlaams-Brabant. Tevens wordt aangemerkt dat tijdens de opmaak van het plan-MER met een momentopname wordt gewerkt.

De verzoekende partij beperkt haar kritiek tot de bewering dat met “nietszeggende bewoordingen” aan haar opmerkingen wordt voorbijgegaan, maar weerlegt het motief niet dat er nog geen concrete maatregelen bekend zijn van het IRIS 2-plan en dat er rekening is gehouden met de concrete projecten die opgenomen zijn in het multimodaal verkeersmodel Vlaams-Brabant.

Wat de concrete cijfergegevens betreft, wordt in de milieuverklaring gesteld dat het feit dat de vermelde oppervlaktes gereduceerd worden, als gevolg heeft dat de geraamde mobiliteitsimpact, en daarmee samenhangend ook de impact op vlak van geluidshinder en luchtkwaliteit,

vermoedelijk te hoog is ingeschat, dat in het plan-MER wordt gewezen op de omvangrijke geraamde toename van het verkeer, wat in de praktijk weinig realistisch is gezien de capaciteit van de bestaande en geplande verkeersinfrastructuur, dat omwille van de hoge verzadigingsgraden die naar voren komen uit het plan-MER het niet opportuun is om de conclusies van het plan-MER op deze vlakken af te zwakken, en de voorgestelde milderende maatregelen dan ook integraal als aanbeveling worden behouden en dat een actualisering van het plan-MER niet nodig wordt geacht, aangezien de vermelde bemerkingen hoogstens resulteren in een lichte verbetering van de voorspelde mobiliteitssituatie in 2020.

De opmerking van de verzoekende partij heeft inderdaad tot gevolg dat de impact te hoog werd ingeschat. Door toch de voorgestelde milderende maatregelen volledig te handhaven, worden de mobiliteitseffecten meer beperkt.

De verzoekende partij toont de gegrondheid van het middelonderdeel niet aan.

12.8. Wat het derde middelonderdeel betreft, beperkt de verzoekende partij er zich in haar verzoekschrift toe, te poneren dat zij er in haar advies op gewezen had “dat de capaciteitsverhoging van de R0 - Ring rond Brussel niet als oplossing kan worden beschouwd voor de ontwikkeling van het volledige gebied dat bestreken wordt door het GRUP VSGB” en dat “zelfs mét de verbreding van de R0 het onvoldoende zal zijn om de door het VSGB gegenereerd verkeer op te vangen” om vervolgens te besluiten dat “[d]e bestreden beslissing [...] nergens in haar motivering [laat] blijken dat rekening werd gehouden met deze opmerkingen en bezwaren inzake de verbreding van de R0 - Ring rond Brussel”. De verzoekende partij betreft nergens de concrete inhoud van het advies van de Vlacoro, van de toelichtingsnota of van het bestreden besluit bij de uiteenzetting van haar middelonderdeel.

Naast het antwoord dat reeds hoger geciteerd werd onder punt 1f van het Vlacoro-advies (zie randnummer 3.12), blijkt dat de Vlacoro van oordeel is dat het plan-MER voor het VSGB alle noodzakelijke onderzoeken bevat. Ze stelt de resultaten van het plan-MER niet ter discussie. De Vlacoro erkent de veelheid aan verschillende processen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Vlaamse rand en het feit dat er verschillende plan-MER's in opmaak zijn. De Vlacoro pleit er niet voor om deze plan-MER's te "synchroniseren", maar wijst wel op de noodzakelijke afstemming tussen de verschillende processen. Ze acht een bijstelling van het plan-MER over het VSGB niet noodzakelijk.

Verder wordt in de milieuverklaring in de toelichtingsnota, die opgenomen is bij de verschillende clusters, de link gelegd tussen de resultaten van de verschillende beoordelingen en de keuze die in het gewestelijk RUP wordt gemaakt. De verzoekende partij betreft het voormelde niet bij de uiteenzetting van haar middelonderdeel.

Uit de eenvoudige lezing van het bestreden besluit blijkt tenslotte dat er ook daar motieven terug te vinden zijn waaruit blijkt dat er rekening gehouden werd met de opmerkingen aangaande mobiliteit. Gelet op deze elementen volstaat de algemene bewering van de verzoekende partij niet om aan te tonen dat er geen rekening werd gehouden met haar opmerkingen aangaande de verbreding van de R0.

Het derde middelonderdeel is ongegrond.

12.9. Wat het vierde middelonderdeel betreft, wordt in de toelichtingsnota bij het gewestelijk GRUP, met betrekking tot de planopties in het Zaventemse, en meer bepaald onder punt 4.3.2. "Mobiliteit", het volgende gesteld:

"Binnen het overlegproces is veel onderzoek gevoerd naar mogelijke scenario's voor de zuidelijke ontsluiting van de luchthaven (conform de tussentijdse beslissing van de Vlaamse regering). Op basis van de onderzochte tracés, ontwerpend onderzoek, de luchthaventechnische

vereisten en het planMER, moet besloten worden dat met de huidige inzichten en technische middelen geen verantwoord tracé voor een zuidelijke ontsluiting kan worden gevonden.

[...]

In het overlegproces zijn de mogelijkheden voor een (terreinreservering van een) zuidelijke ontsluiting van de luchthaven intensief onderzocht. Vanuit de afweging van het open ruimte netwerk en rekening houdend met de leefbaarheid van de omliggende woonzones werden drie scenario's onderzocht. De conclusies zijn de volgende:

- Het westelijk scenario dat uitgaat van het tracé, zoals voorzien op het gewestplan, zou te veel impact hebben op en hinder veroorzaken voor de aanliggende woonwijk. Door de dichte bestaande ruimtelijke inrichting en bebouwing (vooral ter hoogte van N2) zijn er ruimtelijk weinig mogelijkheden om op een kwalitatieve manier ongelijkvloerse verbindingen te realiseren. De bestaande reservatie op het gewestplan mag derhalve worden opgeheven wegens onhaalbaar.
- Het oostelijk gelegen voorstel van tracé gaat dwars door een grensstellend agrarisch gebied. Dergelijke 'ringweg' zou de kern van Nossegem ruimtelijk afsnijden van het buitengebied. Het aansnijden van dergelijke waardevolle open ruimte voor de aanleg van nieuwe infrastructuur strookt niet met de doelstelling van de Vlaamse regering om de realisatie van het open ruimte netwerk te laten primeren in de afweging.
- Een tracé doorheen het bestaande bedrijventerrein tracht bebouwing zo veel mogelijk te vermijden. De grotere onbebouwde delen van het bedrijventerrein die in aanmerking kwamen voor het tracé, zijn echter inmiddels ingenomen. Het onderzoek wijst uit dat noch de aanleg van een regionaal bedrijvenzone ter hoogte van Nossegemdelle noord, noch de aanleg van een zuidelijke randparking, kan worden gerealiseerd zonder de werking van de luchthaven te hypothekeren. Dit gegeven stelt een primaire ontsluiting op dit tracé sterk in vraag. Het onderzoek in de planMER heeft op basis van diverse argumenten dit tracé als 'niet weerhouden alternatief' vermeld.

In het kader van START zullen de mogelijkheden voor een zuidelijke ontsluiting van de luchthaven verder worden onderzocht."

Uit het voormelde blijkt dat de zuidelijke ontsluiting van de luchthaven niet aangenomen werd omdat geen verantwoord tracé kan gevonden worden. Zodoende blijkt niet welk belang de verzoekende partij heeft bij dit middelonderdeel. Verder dient vastgesteld dat de verzoekende partij ook hier nalaat om de concrete inhoud van het advies van de Vlacoro, van de toelichtingsnota en van het bestreden besluit bij de uiteenzetting van het middelonderdeel te betrekken.

Naast de hiervoor geciteerde passage uit de toelichtingsnota, heeft de Vlacoro het volgende geantwoord aangaande de zuidelijke ontsluiting van de luchthaven:

“353h. Het plan-MER heeft de zuidelijke ontsluitingsweg van de luchthaven niet weerhouden als alternatief. Het plan-MER (pag. 54-55) baseert zich hiervoor op diverse ruimtelijke en milieutechnische gronden (o.a. de doorsnijding van het bedrijventerrein Weiveld, de aanwezigheid van een waardevol open ruimtegebied Groot en Klein Hofveld en Runderenberg, en de problematische aansluiting op de E40).

In het START-initiatief wordt verder onderzoek verricht naar een alternatieve zuidelijke ontsluiting en de eraan gerelateerde functies. Deze cluster van bestemmingswijzigingen raakt aan de internationale luchthaven. Latere beslissingen over het luchthavengebied kunnen in de toekomst de bestemmingen in deze cluster eventueel wijzigen.”

Gelet op deze elementen volstaat de algemene bewering van de verzoekende partij niet om aan te tonen dat er geen rekening werd gehouden met haar opmerkingen.

Het vierde middelonderdeel is ongegrond.

Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 625 euro, elk voor een vijfde.

De gemeente Machelen wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust