

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.086 van 15 juli 2014
in de zaak A. 204.203/X-15.046.**

In zake : de GEMEENTE SINT-PIETERS-LEEUEW
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Surmont
kantoor houdend te 2300 Turnhout
de Merodelei 112
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Van Bever
kantoor houdend te 1850 Grimbergen
Pastoor Woutersstraat 32/7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 maart 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 Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden [VSGB]”, “minstens voor wat betreft het

gedeelte van het plangebied dat betrekking heeft op het grondgebied van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 februari 2012.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 10 juli 2012. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

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

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen Van den Wijngaert, die *loco* advocaat Jan Surmont 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. 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 afgebakend te worden.

4. 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.

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

6. In april 2009 dient de nv Soresma – de 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).

Over de door de dienst Mer op 19 mei 2009 volledig verklaarde nota wordt de voorziene publieke consultatie georganiseerd, en na behandeling van de ontvangen reacties en adviezen wordt het plan-MER afgewerkt en door de dienst Mer op 11 juni 2010 goedgekeurd.

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

8. Met een besluit van de Vlaamse regering van 17 december 2010 wordt het ontwerp van het gewestelijk RUP voorlopig vastgesteld.

Het opgenomen plangebied wordt opgedeeld in drie onderscheiden deelgebieden (“de Zuidelijke kanaalzone”, “Zellik-Groot-Bijgaarden” en “het Zaventemse”), die op hun beurt worden opgesplitst in een aantal clusters.

De 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 ervan. Deze zone wordt opgesplitst in 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.

Onder meer de clusters A3 en A4 hebben betrekking op het grondgebied van de verzoekende partij.

9. Over het voorlopig vastgestelde ontwerp van gewestelijk RUP vindt van 14 februari 2011 tot 14 april 2011 een openbaar onderzoek plaats, gedurende hetwelk 1350 tijdige bezwaarschriften worden ingediend. Ook de verzoekende partij dient een bezwaarschrift in.

10. Op 7 juli 2011 verleent de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: de Vlacoro) een advies, waarin betreffende de clusters A3 en A4 onder meer wordt vermeld wat volgt:

“B.2.4 Cluster A3: Bergensesteenweg

37. CBS en Gecoro Sint-Pieters-Leeuw [B443], B446]

a. Er is een tegenstrijdigheid tussen het ontwerp RUP en het gemeentelijk RUP in opmaak ‘Negenmanneke-Bergensesteenweg’ (art. A3.1). De gemeente voorziet hier een zone voor grootschalige detailhandel. Hierbij wordt gestreefd naar een kwaliteitsvolle herstructurering van het gebied met een differentiatie tussen de zone langsheen de N6 en het binnengebied, rond één gebundelde centrale parkeerplaats. Samen met het openleggen van de Zuunbeek moet dit leiden naar betere ruimtelijke kwaliteiten. De gemeentelijke optie is in overeenstemming met de opties van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en het eindrapport VSGB waarin ‘versterken van grootschalige detailhandel met aandacht voor de Zuunbeek’ als toekomstige ontwikkeling werd vooropgesteld. De gemeentelijke optie hangt ook samen met ontwikkelingsperspectieven voor andere gebieden (gebieden 18 en 05) en werd ook bevestigd tijdens de pre-plenaire vergadering voor het RUP ‘Negenmanneke-Bergensesteenweg’. In het voorontwerp RUP VSGB werd ook al een, weliswaar minder omvangrijke, zone voor GRB opgenomen voor dit gebied. De gemeente heeft hierover bij de plenaire vergadering ook al een opmerking gemaakt. Ze wensen dat de contouren en bestemmingen van het gemeentelijk RUP in opmaak Negenmanneke-Bergensesteenweg uit het ontwerp RUP gesloten worden. De gemeentelijke planningsinitiatieven moeten hier voorrang krijgen.

b. De beperkingen in art. A3.2.3 inzake uitbreiding van de bruto verkoopsoppervlakte en maximale vermeerdering met 15% bij herstructurering stemmen niet overeen met de ontwikkelingsperspectieven van het gemeentelijk RUP in opmaak ‘Negenmanneke-Bergensesteenweg’.

c. Dit gemeentelijk RUP kent aan de Zuunbeek en Vogelzangbeek een hogere natuur- en ruimtelijkstructurende waarde toe door de beek respectievelijk in een zone voor openleggen van waterloop en zone voor natuurontwikkeling en waterloop te leggen waardoor de waterloop kan fungeren als stapsteen in het blauwgroene netwerk (art. A0.1.1). Hierdoor wordt beter tegemoet gekomen aan de thematische opties van het VSGB dan het voorschrift van het VSGB zelf.

d. Er is een tegenstrijdigheid tussen het RUP VSGB en het gemeentelijk RUP in opmaak ‘Wautersstraat’. De gemeente wenst de kleinhandel hier niet verder te versterken maar wel in haar kernen en op specifieke locaties langsheen de Bergensesteenweg zoals opgenomen in andere RUP’s (RUP Negenmanneke-Bergensesteenweg) (art. A3.2). Ze voorzien ontwikkelingsperspectieven voor het bestaand tuincentrum gelet op de specificiteit van dit type van bedrijvigheid. De gemeentelijke optie is in overeenstemming met de opties van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en hangt samen met ontwikkelingsperspectieven voor andere gebieden (gebieden 30 en 05). De gemeentelijke optie werd ook bevestigd tijdens de preplenaire vergadering voor het RUP ‘Negenmanneke-Bergensesteenweg’. Het invoeren van een zone voor kleinhandel door het RUP VSGB legt een zware hypotheek op de bestaande (KMO-)bedrijven in het gebied en kan dan ook niet aanvaard worden door de gemeente. Ze wensen dat de contouren en bestemmingen van het gemeentelijk RUP in

opmaak 'Wautersstraat' uit het ontwerp RUP gesloten worden. De gemeentelijke planningsinitiatieven moeten hier voorrang krijgen.

e. Er is een tegenstrijdigheid tussen het RUP VSGB (art. A3.2) en het recent goedgekeurde BPA 'Zenneveld-Kleine Kolder' (MB 23.01.07). De gemeente wenst de kleinhandel hier niet verder te versterken maar wel in haar kernen en op specifieke locaties langsheen de Bergensesteenweg zoals opgenomen in andere RUP's (zie hierboven). Het BPA voorziet hier een ontwikkeling naar bedrijvigheid met uitzondering voor de bestaande, vergunde handelszaken. Het BPA voorziet eveneens in een nieuwe ontsluiting, in samenhang met het achterliggende gebied voor watergebonden activiteiten. De gemeentelijke optie is in overeenstemming met de opties van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en deze van het eindrapport VSGB waarin 'bestendigen en opwaarderen van grootschalige detailhandel en ambachtelijke bedrijvigheid' als toekomstige ontwikkeling werd vooropgesteld.

Het invoeren van een zone voor kleinhandel door het RUP VSGB legt een zware hypotheek op de bestaande (KMO-) bedrijven in het gebied en kan dan ook niet aanvaard worden door de gemeente. Ze wensen dat de contouren en bestemmingen van het BPA Zenneveld-Kleine Kolder uit het ontwerp RUP gesloten worden.

f. In het voorontwerp RUP VSGB kreeg de Lotbeek (Labbeek) een symbolische aanduiding (art. A0.1.2). In het ontwerp RUP is er geen aanduiding meer aanwezig. Het BPA 'Zenneveld- Kleine Kolder' voorziet langs weerszijden van deze beek een zone voor natuurbuffergebied met als bestemming natuurontwikkeling en landschapsherstel. De zone zal fungeren als natuur- en landschapsopwaardering met de beek als structuurbepalend element in het landschap. Het BPA 'Zenneveld-Kleine Kolder' kent aan de Lotbeek (Labbeek) een hogere natuur- en ruimtelijk-structurerende waarde toe dan het RUP VSGB. Hierdoor wordt zelfs beter tegemoet gekomen aan de thematische opties van het VSGB dan het voorschrift VSGB zelf. De gemeente heeft hierover bij de plenaire vergadering ook al een opmerking gemaakt.

g. Er is een tegenstrijdigheid tussen het RUP VSGB en het recent goedgekeurde BPA 'Brukom-Zenneveld' (MB 02.07.08). De gemeente wenst de kleinhandel hier niet verder te versterken maar wel in haar kernen en op specifieke locaties langsheen de Bergensesteenweg zoals opgenomen in andere RUP's (zie hierboven). Het BPA voorziet hier een ontwikkeling naar bedrijvigheid met uitzondering voor de bestaande, vergunde handelszaken. De gemeentelijke optie is in overeenstemming met de opties van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en deze van het eindrapport VSGB waarin 'bestendigen en opwaarderen van grootschalige detailhandel en ambachtelijke bedrijvigheid' als toekomstige ontwikkeling werd vooropgesteld. Het invoeren van een zone voor kleinhandel door het RUP VSGB legt een zware hypotheek op de bestaande (KMO-)bedrijven in het gebied en kan dan ook niet aanvaard worden. Ze wensen dat de contouren en bestemmingen van het BPA Brukom-Zenneveld uit het ontwerp RUP gesloten worden.

h. In het RUP VSGB krijgt de Rodebeek de symbolische aanduiding voor onbevaarbare waterlopen. Het BPA 'Brukom-Zenneveld' (MB 02.07.08) voorziet langs weerszijden van de beek een zone voor natuur,

bestemd voor behoud, bescherming en/of herstel van het natuurlijk milieu. Dit BPA kent aan de Rodebeek een hogere natuur- en ruimtelijk-structurerende waarde toe dan het RUP VSGB. Hierdoor wordt zelfs beter tegemoet gekomen aan de thematische opties van het VSGB dan eigen voorschrift VSGB. De gemeente heeft hierover bij de plenaire vergadering VSGB ook al een opmerking gemaakt.

i. Bij het voorontwerp RUP VSGB had de gemeente bij de plenaire vergadering gevraagd om aan de historische hoeve Ten Brukom specifieke ontwikkelingsperspectieven toe te kennen, gelet op de historisch-architecturale waarde van dit erfgoed. Hier werd bij het ontwerp VSGB rekening mee gehouden (art. A3.4). Ze vragen om in de voorschriften ook modaliteiten aangaande het behoud en/of herstel van het historisch patrimonium op te nemen.

j. De beperking voor nieuwe kleinhandelszaken van de maximale bruto verkoopsoppervlakte van 150m² (art. A3.3) is voor het gebied 29 in strijd met het onlangs goedgekeurde gemeentelijk RUP 'Projectgebied Klein-Bijgaarden'. Het gemeentelijk RUP streeft naar de vervanging van een sterk verloederde en vervuilde site (Brownfield) door een kwalitatief woonproject in combinatie met andere functies zoals kleinhandel. De gemeentelijke optie is in overeenstemming met de opties van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en deze genomen in het eindrapport VSGB waarin 'versterken van grootschalige detailhandel' als toekomstige ontwikkeling werd vooropgesteld. De gemeente heeft hierover bij de plenaire vergadering VSGB ook al een opmerking gemaakt.

k. Bij de plenaire vergadering van het voorontwerp RUP VSGB werd door de gemeente een opmerking gemaakt betreffende een conflict met de 'Zone voor grootwinkel' langs de Bergensesteenweg zoals opgenomen in het gemeentelijk RUP in opmaak 'Wilderveld'. Hieraan werd gedeeltelijk gevolg gegeven door het niet opnemen van gebied in Art. 5.1 GRB van het VSGB (art. A3.3). In het huidige VSGB is er echter nog een gedeeltelijke 'Overdruk beperking kleinhandel' aangebracht in dit gebied. Deze moet ook verwijderd worden om volledige afstemming te krijgen tussen het gemeentelijk RUP 'Wilderveld' en RUP VSGB. [...] De overdruk kan aanvaard worden in woongebieden en KMO-gebieden voor zover ze niet in strijd zijn met eerder vastgelegde opties (eindrapport VSGB) of recent goedgekeurde gemeentelijke uitvoeringsplannen (BPA's /RUP's) die hieruit voortvloeien of in uitvoering zijn van het gemeentelijk structuurplan.

37a-k. Vanuit de algemene visie op het VSGB en de uitwerking voor de deelruimte Zuidelijke Kanaalzone springt de aanwezigheid van grote individuele kleinhandelszaken in het oog, voornamelijk gelegen op het grondgebied van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw. In het eindrapport werd aangegeven dat dit gebied een gezamenlijke aanpak vereist ten aanzien van de gestage groei van de kleinhandel in dit gebied. Het mobiliteitsonderzoek dat werd uitgevoerd in het plan-MER, geeft echter aan dat de N6 verzadigd is, mede door de aantrekkingskracht van de kleinhandelsbedrijven in Anderlecht en Sint-Pieters-Leeuw (o.a. IKEA, CORA, Decathlon, Brico, Plan-it).

Een verdere groei van de kleinhandel langs de N6 is niet gewenst zonder specifieke mobiliteits- en ruimtelijke maatregelen. Op basis van de

bestaande toestand wordt in het ontwerp RUP een aanpak op twee sporen voorgesteld: het vermijden van nieuwe kleinhandel in de delen waar ze momenteel nog niet voorkomen en het beperken van de brutoverkoopsoppervlakte in de bestaande concentraties.

Vlacoro stelt vast dat naar aanleiding van het openbaar onderzoek voor cluster A3 heel wat bezwaarschriften van uiteenlopende aard zijn binnengekomen.

Vlacoro wijst allereerst op het bezwaarschrift van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw [B443] dat wijst op een onvoldoende afstemming van het ontwerp RUP met enkele recent goedgekeurde gemeentelijke RUP's voor dit gebied. Ook wijst de gemeente op enkele RUP's die in opmaak zijn. De gemeente benadrukt hierbij het belang van een kwaliteitsvolle herstructurering van het gebied alsmede een kwaliteitsvolle buffering van de Zuunbeek, Lotbeek en Rodebeek.

Bovendien tonen diverse bezwaarschriften aan dat het ontwerp RUP onvoldoende aandacht heeft voor de diversiteit van het gebied. Het plan-MER schetst de mobiliteitsimpact voor dit gebied en stelt als milderende maatregel voor om overal in het gebied tot een beperking te komen van de maximale verkoopsoppervlakte in kleinhandelszones.

Daartoe stellen de stedenbouwkundige voorschriften (art. A3.1) voor alle gebieden dat 'de uitbreiding van de bruto verkoopsoppervlakte beperkt wordt tot de bestaande stedenbouwkundig vergunde BVO op het moment van de definitieve vaststelling van het RUP. In geval van een herstructurering van een kleinhandelsconcentratie mag de BVO maximaal vermeerderd worden met 15%'. Vlacoro merkt op dat deze maatregel onvoldoende rekening houdt met de eigenheid van de specifieke bedrijventerreinen. Door de bepaling inzake de herstructurering te definiëren op het niveau van 'een kleinhandelsconcentratie' wordt bovendien de dynamiek op bedrijfsniveau gehypothekeerd. Bovendien is onduidelijk wanneer sprake is van een kleinhandelsconcentratie. Naar vergunningsverlening is dit artikel zeer moeilijk praktisch toe te passen.

Ten derde merkt Vlacoro op dat het ontwerp RUP onvoldoende rekening heeft gehouden met de bestaande situatie. Voornamelijk in het zuiden van deze cluster zijn tal van bestaande bedrijven opgenomen, waarvan de huidige functie geen kleinhandel is. Vlacoro erkent de bezwaren van de betrokken bedrijven dat voorliggend ontwerp RUP onvoldoende is afgestemd op de huidige bedrijvigheid (o.a. B71, B72, B112, B116, B117, B147).

Op basis van de bovenstaande vaststelling pleit Vlacoro er voor om de cluster A3 uit het ontwerp RUP te schrappen en de herstructurering van dit gebied in te vullen op gemeentelijk niveau. Indien er toch voor geopteerd wordt om deze cluster binnen het ontwerp RUP te houden dringt Vlacoro aan op (1) een grondige afstemming met de gemeentelijke initiatieven, (2) een grondige aanpassing van artikel A3.1 (cf. standpunt 23a) onder meer in functie van een volwaardige differentiëring van de diverse zones (o.a. op basis van de huidige bedrijvigheid) en (3) een volwaardige invulling van het ruimtelijk bufferen van de beken.

[...]

B.2.5 Cluster A4: Biest-Hoeve Bretonne

59. CBS en Gecoro Sint-Pieters-Leeuw [B443, B446]

a. Ze wensen dat de contouren en bestemmingen van het gemeentelijk RUP Wilderveld uit het ontwerp RUP gesloten worden. De gemeentelijke planningsinitiatieven moeten voorrang krijgen. Bij de opmaak van het gemeentelijk RUP Wilderveld werd afgesproken om het gewestelijk initiatief af te stemmen op het gemeentelijk RUP (gebied 21, art. A4.1). Deze opmerking werd door de gemeente reeds gemaakt bij het voorontwerp RUP VSGB (plenaire vergadering). In het ontwerp RUP VSGB zijn er nog steeds overlappingsen en contradicties tussen beide RUP's (gebied tussen Populierenlaan, Notelarenlaan en Groot-Bijaardenstraat). Vermits het gemeentelijk RUP Wilderveld gelijkaardige ontwikkelingsperspectieven biedt wordt gevraagd om de contouren ervan uit het RUP VSGB te sluiten.

b. Er worden bijkomende woningen voorzien in een parkachtige omgeving (art. A4.2). Gelet op de andere ontwikkelingsmogelijkheden naar wonen in de gemeente door recent goedgekeurde of in opmaak zijnde planningsinitiatieven (o.a. gemeentelijke RUP's Projectgebied Wittouck, Projectgebied Klein-Bijgaarden en Wilderveld en gebied 27 van het RUP VSGB) is er voldoende aanbod aan nieuwe woongelegenheden, aansluitend bij de bestaande woonkernen in de gemeente. Deze kunnen de woonbehoefte op middellange en lange termijn voldoende opvangen. Ze gaan niet akkoord met de bestemming 'Gebieden voor wonen en park' en wensen dat deze gebieden hun huidige bestemming (agrarisch gebied) behouden. Een verdere urbanisatie van het gebied tussen Bergensesteenweg en Kanaal is niet gewenst en gaat in tegen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het VSGB voor dit gebied (infiltratie open ruimte in sterk bebouwd weefsel en vrijwaren en versterken van de bestaande open ruimte). Deze opmerking werd reeds gemaakt bij het ontwerp eindrapport VSGB. Indien de voorgestelde ontwikkeling op termijn toch gerealiseerd wordt, moet er flankerend beleid zijn naar de getroffen landbouwers (4 actieve landbouwers waarvan er twee landbouwers één derde van hun grond verliezen en twee landbouwers een tiende van hun grond verliezen).

c. Het gebied voor wonen en park, ten noorden van de Ruisbroeksesteenweg, overlapt met het RUP Wilderveld dat via een inbreidingsproject aangetakt wordt op een groen-as en aldus gelijkaardige ontwikkelingsperspectieven biedt. Vermits in het verleden afgesproken werd om beide plannen op elkaar af te stemmen wordt verzocht om dit deel uit het VSGB uit te sluiten.

59a,c. Vlacoro ondersteunt de vraag om de contouren van het gemeentelijk BPA Wilderveld uit het ontwerp RUP te schrappen.

59b.Vlacoro erkent dat met het ontwerp RUP de bestaande woongebieden nabij het station en de sluis van Ruisbroek worden versterkt en uitgebreid. De onmiddellijke omgeving van het station wordt herbestemd naar woongebied, met een uitbreiding naar het noorden en de omzetting van een deels ontwikkeld binnengebied. De gemeente Sint-Pieters-Leeuw oordeelt dat er voldoende aanbod is aan nieuwe woongelegenheden en dat dit de vraag op middellange en lange termijn kan opvangen.

Tevens wijst Vlacoro op een belangrijke doelstelling van het VSGB inzake het behoud van open ruimte. Uitgaande van deze vaststelling pleit Vlacoro om voor het gebied voor wonen en park (art. A4.2) een agrarische bestemming te houden.

[...]

B.5 Besluit

Vlacoro brengt over het ontwerp van gewestelijk RUP ‘Afbakening van het VSGB en aansluitende open ruimtegebieden’ een voorwaardelijk gunstig advies uit voor het deelgebied ‘Zuidelijke Kanaalzone’, mits rekening wordt gehouden met de in dit advies geformuleerde voorwaarden. Specifiek legt Vlacoro de nadruk op volgende voorwaarden:

[...]

3° Vlacoro vraagt om cluster A3 Bergensesteenweg uit het ontwerp RUP te schrappen en de herstructurering van dit gebied in te vullen op gemeentelijk niveau (cf. standpunt 37a-k).

4° Vlacoro vraagt in cluster A4 voor het gebied voor wonen en park (art. A4.2) het behoud van de agrarische bestemming (cf. standpunt 59b).”

11. Nadat de termijn voor het definitief vaststellen van het gewestelijk RUP met 60 dagen wordt verlengd en het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State wordt ingewonnen, stelt de Vlaamse regering met een besluit van 16 december 2011 het gewestelijk RUP “afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden” definitief vast.

Het definitief gewestelijk RUP bevat een aantal aanpassingen ten opzichte van het ontwerpplan, onder meer met betrekking tot cluster A3 (Bergensesteenweg) en cluster A4 (Biest –Hoeve Bretonne).

In de motivering van het bestreden besluit is hieromtrent het volgende te lezen:

“Overwegende dat de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening op 7 juli 2011 een voorwaardelijk gunstig advies heeft uitgebracht, mits rekening gehouden wordt met een aantal opmerkingen; overwegende dat Vlacoro in haar advies vraagt om bepaalde vragen nader te onderzoeken of dat zij voorstellen formuleert; overwegende dat het Vlacoro-advies wordt gevolgd, behalve voor hierna vermelde elementen en hun motivering; overwegende dat met betrekking tot het advies van de Vlacoro en de algemene opmerkingen het volgende kan worden gesteld:

[...]

- Aangaande cluster A3 kan Vlacoro worden gevolgd op het punt dat de gemeenten waarschijnlijk beter geplaatst zijn om de concrete afweging en ordening van de omgeving van de N6 Bergensesteenweg concreet in te richten. Tegelijk is Vlacoro het eens met de doelstelling om de groei van kleinhandelsactiviteiten tegen te gaan omwille van de negatieve ruimtelijke en milieueffecten. De verschillende lokale vragen naar het bijkomend voorzien van kleinhandel bevestigen de vrees voor een voortschrijdende

inname van de gebieden langs de N6 door kleinhandelsbedrijven. Vanuit de resultaten van het planmilieueffectrapport wordt dan ook geopteerd om alle gebieden uit cluster A3 onder te brengen in één voorschrift dat vertrekt van de bepalingen zoals ze in het ontwerpplan voorkwamen onder A3.3. De aanpak van het voorschrift is tweeledig, namelijk voor percelen waarop bij de inwerkingtreding geen autonome kleinhandel aanwezig is, wordt de maximale toegelaten brutoverkoopsoppervlakte beperkt tot 150m²; voor de percelen met een bestaande kleinhandel kan de brutoverkoopsoppervlakte toenemen met maximaal 15% ten opzichte van de toestand bij de inwerkingtreding van dit gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Kleinhandelsoppervlakte die aanwezig is op verschillende percelen bij de inwerkingtreding van dit plan kan worden samengevoegd. In dit geval worden de percelen waar niet langer kleinhandel op voorzien wordt behandeld zoals percelen vallend onder de eerste soort. Deze aanpassing legt dus enkel beperkingen op ten aanzien van het bestaand en toekomstig juridisch kader met betrekking tot de ontwikkeling van kleinhandel langs de N6. Op deze manier wordt tegemoet gekomen aan de vraag om de detaillering van gemeentelijke plannen te behouden, om het voorschrift operationeel te maken op perceelsniveau, en wordt de ontwikkeling van mobiliteitsgenererende activiteiten langs de N6 afgeremd;

- Omwille van het belang van wonen nabij het station van Ruisbroek en de noodzaak om vanuit de Vlaamse overheid beperkingen op te leggen ten aanzien van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van kleinhandel in het gebied, wordt geopteerd om delen van het gemeentelijk plan ‘Wilderveld’ te behouden in het plan;

- Voor de bijkomende woongebieden in de cluster C4 kan het advies van de Vlacoro niet helemaal worden bijgetreden. De Vlacoro stelt hierover dat het behoud van de open ruimte moet primeren op het voorzien van bijkomende mogelijkheden voor wonen. Open ruimte krijgt binnen het VSGB de nodige bescherming en is bovendien een van de belangrijkste uitgangspunten. Tegelijk is het zo dat ook de vraag naar bijkomend woongebied een realiteit is. Er wordt daarom geopteerd om de Vlacoro op dit punt gedeeltelijk bij te treden door een substantieel deel van de geplande woonontwikkelingen te schrappen, met name het deel dat bij een ontwikkeling de zwaarste impact op de open ruimte zou hebben en om tegelijk de noordelijke ontwikkelingen te behouden zodat er ook in de toekomst voldoende ruimte is voor wonen.”

Het vaststellingsbesluit is bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 februari 2012.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering tot tussenkomst

12. 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 de vijfde tussenkomende partij 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 uitdrukkelijk dat de tussenkomsten dienen ter ondersteuning en vrijwaring van de bestemming van het gewestelijk RUP.

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 in deze cluster gelegen deelzone C3.2 “Gebied voor gemengde activiteiten II”, geen belang meer hebben om in de huidige zaak tussen te komen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Beslissing om in rechte te treden

Uiteenzetting van de exceptie

13. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekende partij bij besluit van haar college van burgemeester en schepenen van 6 februari 2012, enkel een advocaat heeft aangesteld en dus niet op uitdrukkelijke wijze heeft beslist om in rechte te treden.

14. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij vooreerst dat het besluit van het college van burgemeester en schepenen van

6 februari 2012 als onderwerp “wijziging advocaat (gewestelijk RUP ‘VSGB’)” heeft en niet het beslissen tot het optreden in rechte, wat zich vertaalt in het enige artikel waarbij een nieuwe advocaat wordt aangesteld.

Voorts wijst ze erop dat de overweging dat “de gemeente beroep [wenst] aan te tekenen tegen de beslissing van de Vlaamse Regering houdende goedkeuring van het gewestelijk RUP ‘VSGB’”, op zich niet inhoudt dat de verzoekende partij een verzoek tot schorsing en/of annulatie wenst in te dienen bij de Raad van State. Het college van burgemeester en schepenen spreekt immers enkel van “beroep”.

Beoordeling

15. Uit de door de verzoekende partij neergelegde notulen, blijkt dat haar college van burgemeester en schepenen in zitting van 6 februari 2012 heeft besloten, dat “[d]e heer Surmont Jan, advocaat, [...] wordt aangesteld om namens de gemeente beroep aan te tekenen tegen de beslissing van de Vlaamse Regering houdende goedkeuring van het gewestelijk RUP ‘VSGB’”. In de considerans van dat besluit overweegt het college “dat de gemeente beroep wenst aan te tekenen tegen de beslissing van de Vlaamse Regering houdende goedkeuring van het gewestelijk RUP ‘VSGB’”, “dat meester Bert Roelandts, [...] gespecialiseerd is in dergelijke zaken en in zitting van 16/01/12 door het cbs werd aangesteld”, maar hij liet weten “de belangen van de gemeente niet te kunnen verdedigen en dit om deontologische redenen”, en “dat meester Surmont Jan zal worden aangesteld om meester Roelandts te vervangen”.

Uit deze elementen moet worden afgeleid, dat het collegebesluit van 6 februari 2012 moet worden begrepen als een beslissing om in rechte op te treden namens de gemeente in de zin van het toentertijd geldende artikel 193, eerste lid, van het gemeentedecreet van 15 juli 2005. In samenhang gelezen met de considerans, staat genoegzaam vast, dat door te beslissen een advocaat aan te stellen “om namens de gemeente beroep aan te tekenen tegen de beslissing van de Vlaamse Regering houdend[e] goedkeuring van het gewestelijk RUP ‘VSGB’”,

het college op niet mis te verstane wijze ook besluit dat beroep in te stellen. Gelet op de beslissing waartegen de gemeente beroep wenst aan te tekenen, kan onder “beroep” hier bezwaarlijk iets anders worden begrepen dan een beroep bij de Raad van State.

De exceptie wordt verworpen.

B. Belang en voorwerp van het beroep

Standpunt van de partijen

16. In haar verzoekschrift voert de verzoekende partij inzake haar belang aan, dat zij behoort tot één van de gemeenten die zijn opgenomen in het plangebied, dat het bestreden besluit haar beleid – zoals voorzien in vooraf bestaande ordeningsplannen op gemeentelijk niveau – doorkruist, en dat ze problemen zal ondervinden bij het beoordelen van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen – in het bijzonder voor wat betreft de clusters A3 en A4 – omdat bepaalde stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP vaag en onduidelijk zijn.

17. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord de exceptie op, dat de verzoekende partij – voor zover ze al belang heeft – in ieder geval slechts belang heeft inzake haar eigen grondgebied en dus enkel voor wat betreft de clusters A3 en A4, waartoe een eventuele nietigverklaring – zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het gewestelijk RUP – kan worden beperkt.

18. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat niet wordt betwist dat zij een belang heeft bij het beroep voor wat betreft de clusters A3 en A4.

19. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat zij kennis heeft genomen van het auditorsverslag waarin wordt geadviseerd om

het beroep, voor zover het betrekking heeft op de clusters A3 en A4, ontvankelijk en gegrond te bevinden. Ze stelt dat ze zich kan vinden in de overwegingen en beschouwingen van de auditeur en dat ze deze integraal bijtreedt.

Beoordeling

20. Met de verwerende partij moet worden aangenomen, dat een gedeeltelijke vernietiging, beperkt tot de clusters A3 en A4 van het gewestelijk RUP, geen weerslag heeft op de rest van het plangebied en dus mogelijk is. Bovendien moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij niet blijkt te betwisten dat zij geen belang heeft bij de vernietiging van andere planonderdelen.

Een vernietiging van het gewestelijk RUP moet dan ook worden beperkt tot de clusters A3 en A4. Cluster “A3 (Bergensesteenweg)” bestaat uit, enerzijds, de (onderdelen van) percelen met (onder meer) de overdruk “A3.2 beperking kleinhandel” en, anderzijds, de (onderdelen van) percelen met de overdruk “A0.1.1. Waterwegen en onbevaarbare waterlopen van 1ste categorie” ten zuidwesten van de Bergensesteenweg te Sint-Pieters-Leeuw. Cluster “A4 (Biest – Hoeve Bretonne)” bestaat uit de (onderdelen van) percelen gelegen in de bestemmingsgebieden A4.1, A4.2, A4.3, A.4.4, A4.5, A4.6 en A4.7.

De exceptie is gegrond.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

21.1. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de formelemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiëlemotiveringsplicht.

Zij stelt dat de verwerende partij zonder meer heeft besloten om slechts deels de technische beoordeling van de Vlacoro te behouden, waardoor het oorspronkelijke agrarische gebied maar voor een gedeelte wordt herbestemd en mag worden bebouwd en voor een gedeelte de oorspronkelijke bestemming (volgens gewestplan) als agrarisch gebied wordt behouden. Dit terwijl er – net zo min als er nood is aan bijkomende woningen op zich – nood is aan een gedeelte bijkomende woongelegenheden.

21.2. Volgens de verzoekende partij blijkt uit het bestreden besluit niet waarom haar bezwaren inzake cluster A4 ongegrond zijn bevonden en nog minder waarom het standpunt van de Vlacoro, die de betrokken bezwaren van de verzoekende partij heeft bijgetreden, niet wordt gevolgd.

Inzake de overweging in het bestreden besluit waarin is gesteld dat “[v]oor de bijkomende woongebieden in de cluster C4 [...] het advies van de Vlacoro niet helemaal [kan] worden bijgetreden”, is het naar de mening van de verzoekende partij onduidelijk of deze betrekking heeft op cluster “A4”. Deze verwarring en onduidelijkheid is volgens haar typerend voor de onzorgvuldigheid waarmee het ganse gewestelijk RUP is tot stand gekomen.

Als de voormelde overweging inzake “cluster C4” moet worden beschouwd als een die betrekking heeft op de cluster A4, maakt deze, aldus de verzoekende partij, een bijzonder gebrekkige motivering uit die geenszins als afdoende kan worden beschouwd. Het feit op zich dat er vraag zou zijn naar bijkomend woongebied, kan immers bezwaarlijk als een concreet ruimtelijk argument worden beschouwd. Voorts blijkt uit het technisch verslag van de Vlacoro – die daarmee het standpunt van de verzoekende partij volgt – dat deze stelling niet overeenstemt met de werkelijkheid, want daarin wordt erkend dat er al voldoende nieuwe woongelegenheden zijn gecreëerd door middel van andere recente planningsinitiatieven en dat dit de vraag op middellange en lange termijn kan opvangen. De verwerende partij weerlegt dit niet. Zij opteert er enkel voor om een substantieel deel van de geplande woonontwikkelingen te schrappen, namelijk het deel dat bij een ontwikkeling de zwaarste impact zou hebben op de

open ruimte, en om tegelijk de noordelijke ontwikkelingen te behouden. De verwerende partij geeft hierbij op geen enkele manier aan waarom het ene deel een zwaardere impact zou hebben op de open ruimte dan het andere, terwijl van een zorgvuldig handelende overheid mag worden verwacht dat zij dit terdege afweegt en onderbouwt.

21.3. Door het eenzijdig en volstrekt niet onderbouwd ingaan op de ruimtevraag naar bijkomende woningen, heeft de verwerende partij ook gehandeld in strijd met de doelstellingen van het VCRO en het duurzaamheidsprincipe zoals verwoord in artikel 1.1.4 VCRO. Vanuit dat principe en de bepalingen van het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) moet er immers omzichtig omgesprongen worden met het aansnijden van nieuwe open ruimte. De duurzame ruimtelijke ontwikkeling die wordt vereist door artikel 1.1.4 VCRO, houdt onder meer in dat er rekening moet worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor leefmilieu en economie, de culturele, esthetische en sociale gevolgen, waarbij die actoren gelijktijdig moeten worden afgewogen zonder gelijkwaardig te zijn.

Het omvormen van bestaande landbouwterreinen naar een andere niet landbouwfunctie, heeft alleen maar tot gevolg dat elders nieuwe open ruimte moet worden aangesneden om nieuwe landbouwruimte te creëren en dat de bestaande landbouwgebieden definitief verloren gaan voor de landbouw. Dit alles gaat ten koste van de komende generatie. Bovendien blijkt ook nog dat dergelijke omvorming niet nodig is. Vanuit de gemeente is er alleszins geen vraag om het betreffende gebied om te vormen tot deels woonfuncties. Van een gelijktijdige en gedegen afweging van de verschillende in het spel zijnde actoren is bijgevolg geen sprake, want vanuit de gemeentelijke behoefte blijkt er geen nood te zijn om het landbouwgebied op te offeren. De gevolgen van de planopties van het gewestelijk RUP werden dan ook niet op ernstige en wettige wijze getoetst aan de gevolgen op het leefmilieu en alleszins wordt door de eenzijdige benadering niet gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

22.1. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij vooreerst dat er sprake is van een materiële vergissing inzake de overweging uit het bestreden besluit waarover de verzoekende partij stelt dat het onduidelijk is of erin nu cluster A4 of cluster C4 wordt bedoeld. Daartoe wijst de verwerende partij erop dat die overweging in het bestreden besluit is gesitueerd tussen twee alinea's waarin respectievelijk cluster A3 en cluster A5 worden besproken. Ook heeft cluster C4 enkel betrekking op de bestemmingen parkgebied, bosgebied en bouwvrij agrarisch gebied en niet woongebied, zodat de betrokken overweging geen betrekking kan hebben op cluster C4.

22.2.1. Voorts stelt de verwerende partij dat de bestemming van cluster A4, en meer bepaald de bestemming van het gebied ten zuiden van de Ruisbroeksesteenweg tot woon- en parkgebied, vanuit de hierna volgende overwegingen, vermeld in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP, moet worden bekeken:

“Versterken van bestaande woonkernen

Naast het aanbod aan nieuwe woonsites blijft het versterken van de bestaande kernen een bijzonder en prioritair aandachtspunt. Binnen het duurzaam omgaan met de nog resterende open ruimte vormt dit een prioritaire actie inzake wonen. Het bestaand weefsel kan op diverse manieren worden versterkt: selectieve verhoging van het aantal toelaatbare bouwlagen en puntsgewijze verdichting van nog on- of onderbenutte ingesloten open ruimten. Binnen de zuidelijke kanaalzone ligt de grootste uitdaging in de kernen van Drogenbos, Ruisbroek, Zuun, Negenmanneke en Lot. Binnen deze kernen kan via gebiedsgerichte ingrepen (bijvoorbeeld verdichten van de stationsomgevingen) en via puntsgewijze ontwikkelingen de woonfunctie worden versterkt. Op deze manier verkrijgen deze kernen een grotere herkenbare identiteit.

[...]

Wonen aan de open ruimte

Dit woonconcept gaat in op de potenties om bestaande onafgewerkte woonranden kwalitatief af te werken door het ontwikkelen van nieuwe bebouwde grenzen via kleinschalige bebouwingsprojecten. Deze vorm van woonontwikkelingen heeft geenszins de bedoeling om grootschalige open ruimtes dicht te bouwen met traditionele verkavelingstypes. Het wonen aan de open ruimte is een concept dat vernieuwende woontypologieën vereist die optimaal inspelen op de kwaliteiten van de aangrenzende open ruimte en een minimale footprint inhouden. Het geheel zorgt voor een ruimtelijk kwaliteitsvolle afwerking van de bebouwde omgeving ten opzichte van de open ruimte. Binnen de gewenste ruimtelijke structuur onderscheiden zich twee vormen van wonen aan de open ruimte.

- De eerste vorm situeert zich aan de grootschalige open ruimte zoals beekvalleien en grootschalige agrarische gebieden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de nieuwe ontwikkelingen aan de rand van Negenmanneken en Lot.
- Een tweede vorm richt zich op het wonen aan de randstedelijke open ruimte gebieden. Binnen het versterken van de wooncluster Zuun - Lot zijn aan de rand van de nog onbebouwde randstedelijke open ruimte gebieden (bijvoorbeeld Eiland, Koning van Spanje enz.) kleinschalige nieuwe woonontwikkelingen ingetekend rondom een groen hart. Het betreft een samengaan van een centrale aaneenschakeling van groene toegankelijke ruimten, omgeven door nieuwe bebouwde afwerkingen met specifieke woontypologieën, tussen de Biest en Hoeve Bretonne.

[...]

Vanuit de algemene visie op het VSGB en de uitwerking voor de deelruimte Zuidelijke Kanaalzone, en het ontwerpend onderzoek komt de aanwezigheid van grotere en kleinere open ruimtes als een bijzondere troef naar voor. In de omgeving van het station van Ruisbroek worden vooral de mogelijkheden voor verdichting van het weefsel nabij het GEN-station benut. Verder naar het zuiden wordt gezocht naar de ideale verhouding tussen het behoud en het toegankelijk maken van de open ruimte enerzijds, en het voorzien van een kwalitatief woningaanbod anderzijds. Hiertoe is een gradiënt voorzien tussen de te behouden open ruimte in Biest en de dicht[e] bebouwing nabij het station van Ruisbroek. Naar het noorden wordt een kwalitatieve woonafwerking voorzien, en een brede parkstrook die tevens dienst doet als overgangszone en afstandsbuffer naar de bedrijvigheid in Sint-Pieters-Leeuw-Kanaal.”

22.2.2. Over de verschillende bezwaren die inzake de voormelde bestemming zijn opgeworpen, stelt de verwerende partij, dat het tot de discretionaire bevoegdheid van de betrokken administratieve overheid behoort om een ontwerp van gewestelijk RUP al dan niet aan te passen aan de bezwaren die zijn geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek en/of aan het advies van een adviserende overheid.

Zij wijst erop dat haar beslissing om de deelgebieden A en B uit het plangebied te laten om zo de aansnijding van de open ruimte te beperken, steun vindt in het advies van de Vlacoro en enkele bezwaren. Een dergelijke schrapping van deelgebieden uit het plangebied mag volgens haar, zeker als de deelgebieden slechts een in verhouding marginaal kleine oppervlakte van het totale plangebied beslaan.

22.2.3. De keuze van de voormelde twee deelgebieden is, aldus de verwerende partij, niet arbitrair.

Enerzijds is het immers de doelstelling van de plannende overheid om de woonkernen te verdichten en de inplanting van nieuwe woonkernen zo dicht mogelijk bij reeds bestaande woonkernen en bij openbaar vervoersknooppunten te laten gebeuren. Aangezien de behouden deelgebieden ook grenzen aan open ruimte is het aangeraden om gebruik te maken van kleinschalige woontypologieën om zo de connectie met de open ruimte te behouden.

Anderzijds steunt de schrapping van de deelgebieden ook op bezwaar B105 waarin onder meer is aangevoerd:

“[...] De laatste open ruimte tussen Halle en Brussel, met een oppervlakte van 80% van Ruisbroek, wordt daarmee voor goed verstedelijkt. Nochtans is het integraal behoud van de open ruimte, zeker op die plaats langs het kanaal (blok B is totaal onbebouwd) cruciaal om een open ruimte gevoel te behouden. Maar precies die kanaalrand wil men volbouwen (pag. 93). [...]”

De verwerende partij heeft dan ook als een redelijke en normaal zorgvuldige plannende overheid die bezwaren in ogenschouw genomen en de verschillende belangen afgewogen (bijkomend woongebied - behoud open ruimte) om tot het besluit te komen dat de deelgebieden A en B uit het plangebied worden gelicht aangezien zij het verst van de woonkern van Ruisbroek liggen verwijderd en het grootste deel aan open ruimte in beslag nemen. Die keuze werd ook duidelijk gemotiveerd in het bestreden besluit. Deze motivering vindt ook deels haar grondslag in de voormelde passages van de toelichtingsnota.

De ruimtelijke draagkracht wordt niet in het gedrang gebracht.

23. In haar laatste memorie wijst de verwerende partij er nog op, dat er ingevolge het advies van de Vlacoro een substantieel deel van de geplande woonontwikkeling wordt geschrapt, wat impliceert dat er ook grotendeels aan het advies van de Vlacoro tegemoet werd gekomen.

Beoordeling

24. Vooreerst moet, omwille van de redenen die de verwerende partij aanvoert in haar memorie van antwoord, worden vastgesteld dat er in het bestreden besluit sprake is van een materiële vergissing waar er sprake is van cluster C4 in plaats van cluster A4.

25.1. Voorts moet erop worden gewezen dat, gelet op de ingediende bezwaren die worden bijgetreden in het advies van de Vlacoro en waarvan de plannende overheid afwijkt, de betrokken punten inzake cluster A4 des te concreter en zorgvuldiger moesten worden gemotiveerd.

Als de Vlacoro zich aansluit bij een bezwaar en als de Vlaamse regering dit standpunt niet deelt, moet meer bepaald uit het besluit houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP voor de adviesverlenende instantie of de bezwaarindiener op begrijpelijke wijze blijken waarom haar advies, respectievelijk zijn bezwaar, niet gegrond werd bevonden, waarbij deze in het vaststellingsbesluit een afdoend antwoord op haar advies/zijn bezwaar moet kunnen vinden, hetzij in een individuele stellingname, hetzij in een algemene richtlijn die op haar advies/zijn bezwaar begrijpelijk toepasselijk is, hetzij in het antwoord op een bezwaar of opmerking van een ander particulier, of op een advies van een overheidsinstantie.

25.2. *In casu* blijkt dat de plannende overheid zich beperkt tot een niet nader gestaafde algemeenheid dat “de vraag naar bijkomend woongebied een realiteit is” ter weerlegging van het bezwaar van de verzoekende partij waarin zeer concreet wordt uiteengezet dat de woonbehoefte op middellange en lange termijn voldoende wordt opgevangen door gemeentelijke planningsinitiatieven. Uit het aangehaalde motief van de plannende overheid blijkt niet waarom de gemeentelijke planningsinitiatieven niet zouden tegemoetkomen aan de vraag naar bijkomende woningen en evenmin waarom geen afstemming van het gewestelijk initiatief met de gemeentelijke initiatieven gebeurt. De plannende

overheid is dan ook tekort geschoten in de op haar rustende motiverings- en zorgvuldigheidsplicht.

Bovendien blijkt niet dat de bedoelde beleidsoptie het resultaat is van een afweging van de in artikel 1.1.4 VCRO bedoelde ruimtelijke behoeften en minstens van de *in casu* relevante woonbehoefte ten opzichte van de behoefte aan agrarisch gebied/open ruimte.

Dat er, ingevolge het advies van de Vlacoro, een substantieel deel van de geplande woonontwikkeling is geschrapt, is niet van aard om afbreuk te doen aan de voormelde vaststellingen.

26. Het tweede middel is gegrond.

B. Zevende middel

Standpunt van de partijen

27.1. Ook in het zevende middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 1.1.4 VCRO, de formelemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Zij stelt dat er sprake is van de aangevoerde schending doordat cluster A3 niet uit het gewestelijk RUP is geschrapt. In het bestreden besluit geeft de verwerende partij immers niet aan waarom de bezwaren van de verzoekende partij dienaangaande als ongegrond worden beschouwd en het advies van de Vlacoro niet wordt gevolgd. Ook kan het behoud van cluster A3 op grond van de duurzaamheidsvereiste en de afweging die op grond van artikel 1.1.4 VCRO had moeten worden gemaakt, niet worden verantwoord.

27.2. Uit het technisch advies van de Vlacoro blijkt dat deze ervoor pleit om de cluster A3 uit het ontwerp te schrappen, en dit omwille van vier redenen: de onvoldoende afstemming van het ontwerp van gewestelijk RUP op

enkele recent goedgekeurde gemeentelijke RUP's voor dit gebied, de onvoldoende aandacht van het ontwerp van gewestelijk RUP voor de diversiteit van het gebied, het feit dat het ontwerp van gewestelijk RUP onvoldoende rekening houdt met de bestaande situatie en het feit dat het ontwerp van gewestelijk RUP onvoldoende is afgestemd op de huidige bedrijvigheid. Voor het geval er toch voor zou worden geopteerd om de cluster A3 "Bergensesteenweg" binnen het ontwerp van gewestelijk RUP te houden, dringt de Vlacoro aan op een grondige herwerking en aanpassing van het gewestelijk RUP dienaangaande, want de voorschriften zijn dermate gebrekkig dat het zonder meer goedkeuren van het ontwerp van gewestelijk RUP voor de cluster A3 is uitgesloten.

De verwerende partij heeft echter de cluster A3 niet geschrapt en evenmin voorzien in een grondige herwerking en aanpassing van het gewestelijk RUP dienaangaande. Hoewel zij voor de vorm stelt dat ze zich aansluit bij het standpunt van de Vlacoro, blijkt, volgens de verzoekende partij, dat zij een andersluidende beslissing heeft genomen en dit tegen de bezwaren van de verzoekende partij in die door de Vlacoro zijn bijgetreden. In het antwoord van de verwerende partij wordt enkel verwezen naar de MER-studie, wat niet van aard is om de opmerkingen en bezwaren van de verzoekende partij en het advies van de Vlacoro te weerleggen.

De oplossing die de verwerende partij nu voorstelt, namelijk het beperken van het aandeel commerciële activiteiten voor het desbetreffende deel, is, volgens de verzoekende partij, niet voldoende structureel en is ook helemaal niet wat de gemeente en de Vlacoro ter zake hebben opgemerkt. Het is een halfslachtige oplossing die grote onvolmaaktheden bevat en onttrokken is aan enig openbaar onderzoek of standpunt van de adviserende instanties. Zij vloeit niet voort uit het openbaar onderzoek omdat ze geenszins tegemoet komt aan de fundamentele opmerkingen en bezwaren. In elk geval is ze onvoldoende concreet en wordt geen aannemelijke uitleg gegeven waarom de technische grieven van de verzoekende partij en de Vlacoro niet worden bijgetreden.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat in het bestreden gewestelijk RUP geen rekening is gehouden met de bestaande toestand ter plaatse die zij als lokale overheid het best kent. De lokale overheid is het best geplaatst om een concrete invulling te voorzien voor het gebied en dit op maat van haar burgers en de goede ruimtelijke ordening. De concrete opmerkingen en bezwaren van de verzoekende partij, die gegrond zijn bevonden door de Vlacoro, zijn echter niet gevolgd.

28.1. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat men ten tijde van de opmaak van het plan-MER begreep dat eventuele bijkomende economische activiteiten ter hoogte van de Bergensesteenweg, bijkomende mobiliteitseffecten met zich mee zouden brengen. Er werd toen al aangegeven om de uitbreidingsmogelijkheden te beperken – niet te verbieden – en de band met de naburige woongebieden te behouden. Zo werd in het plan-MER gesteld dat “[e]en substantiële uitbreiding van de verkoopsvloeroppervlakte van de kleinhandelszones langs de N2, de N6 en de N261 [...] niet wenselijk [is] omwille van de reeds hoge belasting van deze wegen, maar [...] ook niet [wordt] voorzien in het VSGB (het gaat vnl. om ruimtelijke reorganisatie en clustering)”. Dit werd in het plan-MER in de volgende tabel gegoten:

Cluster 3 Bergensesteenweg									
Globale beoordeling: De (eventuele) uitbreiding van het kleinhandelsaanbod langs de N6 kan negatieve verkeerseffecten hebben; op ruimtelijk vlak zijn de effecten evenwel positief. Ruimtelijk vertaalbare milderende maatregelen: - maximale integratie bouwkundig erfgoed in gebied 05 - beperking maximale verkoopsvloeroppervlakte kleinhandelszone Niet ruimtelijk vertaalbare milderende maatregelen: - verdere uitbouw OV langs N6									
Deelgebied of tracé	Gewenste ontwikkeling VSGB + ev. alternatieven	Mens – verkeer	Geluid	Lucht	Bodem en water	Fauna en flora	Landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie	Mens – ruimtelijke en sociale aspecten	Globale beoordeling
05 Hoog Elst-Trapstraat (GD04)	Reconversie zone voor grootschalige detailhandel + KMO	N6 (quasi) verzadigd in gebied zelf + Brussel > uitbreiding vvo beperken					Aanwezig bouwkundig erfgoed te integreren bij inrichting	Verhoging leesbaarheid en stedenbouwkundige kwaliteit	Potentieel negatieve verkeerseffecten vermijden door beperking uitbreiding handels-oppervlakte

Deze visie wordt ook uitgedrukt in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP:

“Vanuit de algemene visie op het VSGB en de uitwerking voor de deelruimte Zuidelijke Kanaalzone springt de aanwezigheid van grote individuele kleinhandelszaken in het oog, voornamelijk gelegen op het grondgebied van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw. In het eindrapport werd aangegeven dat dit gebied een gezamenlijke aanpak vereist ten aanzien van

de gestage groei van de kleinhandel in dit gebied. Het mobiliteitsonderzoek dat werd uitgevoerd in het planMER, geeft echter aan dat de N6 verzadigd is, mede door de aantrekkingskracht van de kleinhandelsbedrijven in Anderlecht (IKEA, CORA, Decathlon, Brico Plan-it). Een verdere groei van de kleinhandel langs de N6 is dan ook niet gewenst zonder specifieke mobiliteits- en ruimtelijke maatregelen. Op basis van de bestaande toestand wordt een aanpak op twee sporen voorgesteld: het vermijden van nieuwe [kleinhandel] in de delen waar ze momenteel nog niet voorkomen en het beperken van de brutoverkoopsoppervlakte in de bestaande concentraties.

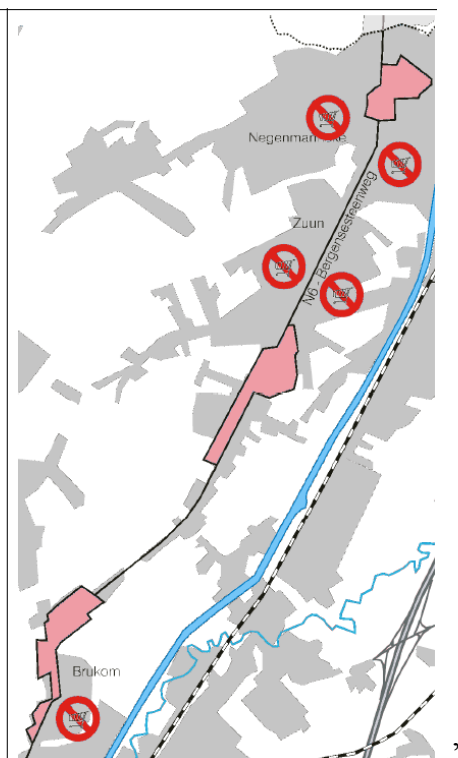
1. Beperken van de brutoverkoopsoppervlakte en stimuleren van herstructurering

De bestaande kleinhandelsgebieden worden herbestemd met beperking van de maximale brutoverkoopsoppervlakte tot de bestaande vergunde situatie. In het geval het gebied grondig geherstructureerd wordt, met inbegrip van het verweven met woningen, kan een beperkte toename van de brutoverkoopsoppervlakte worden toegestaan. De herstructurering voorziet minstens in een verbetering van de bereikbaarheid, waardoor een beperkte toename van verkoopoppervlak aanvaardbaar is.



2. Vermijden van de evolutie naar kleinhandel in de bestaande woongebieden en bedrijventerreinen

De delen langs de N6 waar momenteel nog geen grootschalige detailhandel gevestigd is, worden opgenomen, enkel om te vermijden dat de ontwikkeling zich verderzet. In de gebieden die ontwikkeld zijn als bedrijventerrein wordt de bestemming integraal gewijzigd naar gemengd regionaal bedrijventerrein (waarin kleinhandel niet toegelaten is), in de gemengde gebieden wordt een overdruk voorzien die kleinschalige kerngebonden kleinhandel toelaat, maar de ontwikkeling van grootschalige initiatieven tegenhoudt.



Daarnaast vermeldt het RSV dat de kleinhandel moet worden gebundeld en mogelijk moet worden verweven met andere functies, zoals wonen.

28.2. Volgens de verwerende partij bracht het voormelde haar tot een delicate evenwichtsoefening tussen, enerzijds, het beperken van de mobiliteitseffecten en, anderzijds, de bundeling van kleinhandel en het mogelijk laten van uitbreiding. Daarom werd ervoor geopteerd om uitbreiding toe te laten, maar in beperkte mate en met een stimulans tot verweving met een andere functie, namelijk wonen. Zo meent de verwerende partij tegemoet te komen aan de in de toelichtingsnota benadrukte richtinggevende bepalingen uit het RSV, namelijk:

“In het richtinggevend gedeelte is de selectie van het VSGB verklaard en de gemeenten opgesomd die er mogelijk deel van kunnen uitmaken. Een uitgebreid gebiedsspecifiek ontwikkelingsperspectief is toegekend aan het VSGB. Dit gaat uit van een voorzichtiger beleid dan in andere stedelijke gebieden. Volgende elementen vormen de basis voor een visie op het VSGB.

[...]

- De reconversie van reeds aangesneden ruimte (bestaande bebouwing, verlaten of verwaarloosde bedrijfsgebouwen en terreinen enz.) is prioritair.

Bijkomende bedrijvigheid wordt voornamelijk gerealiseerd door sanering van bestaande gebouwen of terreinen en door verdichting van een beperkt aantal bedrijventerreinen op het gewestplan.

- Locaties voor bijkomende woningen of bedrijven moeten zoveel mogelijk optimaal aansluiten op het openbaar vervoer. De bereikbaarheid met het openbaar vervoer en / of de verbetering van de ontsluiting zijn inherente randvoorwaarden bij verdere ontwikkelingen. Bijkomende wegeninfrastructuren die automobilititeit genereren, worden niet voorzien. Enkel voor de ontsluiting van een beperkt aantal toplocaties kan de aansluiting op het hoofdwegennet worden verbeterd. Het behouden en het versterken van de verkeersleefbaarheid in het VSGB zijn primordiaal.”

28.3. De verwerende partij wijst erop dat de regelgeving ter zake niet belet dat de verzoekende partij nog altijd een eigen planinitiatief kan opstarten, waarbij ze wijst op artikel 2.2.1, § 2, zesde lid, VCRO.

28.4. Voorts voert de verwerende partij aan dat zij met de definitieve vaststelling van de stedenbouwkundige voorschriften het begrip “kleinhandelsconcentratie” heeft laten varen om de voorkeur te geven aan één gezamenlijke noemer, namelijk het “gemengd regionaal bedrijventerrein”, zodat tegemoet wordt gekomen aan de opmerking van Vlacoro dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de uiteenlopende bestaande types van bedrijven. Zij stelt dat dit in de toelichtingsnota verder wordt verduidelijkt als volgt:

“Een regionaal bedrijventerrein is een bedrijventerrein dat omwille van de schaal, ligging, omvang of ontsluiting een specifieke rol vervult binnen de Vlaamse economische structuur. Het kan zowel gericht zijn naar grote bedrijven met een belangrijke stedenbouwkundige hinder, als naar kleinere bedrijven met een beperkte ruimtelijke impact.

De beoogde concentratie van economische activiteiten geeft invulling aan het regionaal karakter van het bedrijventerrein.”

Volgens de verwerende partij blijkt dan ook dat zij rekening heeft gehouden met de gedifferentieerde plaatselijke bestaande toestand, zonder echter de uitgangsprincipes uit het plan-MER te verloochenen.

28.5. De verwerende partij stelt dat zij een beoordeling heeft gemaakt van het advies van de Vlacoro, waarbij op sommige vlakken dit advies werd gevolgd en aanpassingen werden doorgevoerd in de lijn ervan. Onrechtstreeks is dan ook tegemoet gekomen aan de bezwaren van enkele bezwaarindieners.

Hierbij benadrukt ze dat wanneer de Vlacoro een antwoord geeft op de bezwaarschriften, niet wordt vereist dat zij zelf nog eens zou moeten antwoorden op de individuele bezwaren geuit door natuurlijke en rechtspersonen.

Tot slot merkt de verwerende partij op dat de Vlacoro de oppervlaktebeperking *an sich* ondersteunt.

29. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij nog dat de verwijzing van de verwerende partij naar de evenwichtsoefening ter zake en de planningsmogelijkheden, uitbreidingspotentialiteit, enzovoort, naast de kwestie zijn en op zich geen rechtvaardiging vormen voor het feit dat onvoldoende rekening wordt gehouden met het standpunt van de Vlacoro.

Beoordeling

30. In het voorwaardelijk gunstig advies vraagt de Vlacoro om de cluster A3 uit het ontwerp van het gewestelijk RUP te schrappen en de herstructurering van dit gebied in te vullen op gemeentelijk niveau. Als er toch voor wordt geopteerd om deze cluster binnen het ontwerp van gewestelijk RUP te houden, dringt de Vlacoro aan op een grondige afstemming met de gemeentelijke initiatieven, een grondige aanpassing van artikel A3.1 onder meer in functie van een volwaardige differentiëring van de diverse zones (o.a. op basis van de huidige bedrijvigheid) en een volwaardige invulling van het ruimtelijk bufferen van de beken.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verwerende partij het standpunt van de Vlacoro niet volgt, maar zich beperkt tot het algemeen antwoord omtrent de problematiek van de groei van de kleinhandel dat hiervoor onder randnummer 11 is opgenomen. Er is dus afgeweken van het advies van de Vlacoro, waarin werd gevraagd om cluster A3 uit het ontwerp van het gewestelijk RUP te schrappen.

31. De vage en algemene beslissing dat “[v]anuit de resultaten van het planmilieueffectrapport [...] dan ook geopteerd [wordt] om alle gebieden uit cluster A3 onder te brengen in één voorschrift dat vertrekt van de bepalingen zoals ze in het ontwerpplan voorkwamen onder A3.3”, geeft geen afdoende antwoord op de ingediende bezwaren, en laat niet toe te concluderen dat de verwerende partij de bezwaren aangaande het gebrek aan diversiteit en afstemming met het gemeentelijk niveau behoorlijk heeft onderzocht. Ook de loutere bewering dat “[d]eze aanpassing [...] enkel beperkingen op[legt] ten aanzien van het bestaand en toekomstig juridisch kader met betrekking tot de ontwikkeling van kleinhandel langs de N6” en dat “[o]p deze manier wordt tegemoet gekomen aan de vraag om de detaillering van gemeentelijke plannen te behouden, om het voorschrift operationeel te maken op perceelsniveau, en [...] de ontwikkeling van mobiliteitsgenererende activiteiten langs de N6 [wordt] afgeremd”, volstaat daartoe niet. De verzoekende partij heeft namelijk een zeer concreet bezwaar ingediend, waarin werd gewezen op een onvoldoende afstemming van het bestreden plan met enkele recent goedgekeurde en in opmaak zijnde gemeentelijke RUP’s voor dit gebied.

Het blijkt niet dat het aangepaste algemene voorschrift van artikel A3.2 (overdruk beperking kleinhandel) tegemoetkomt aan de vraag van Vlacoro naar differentiëring en grondige afstemming met gemeentelijke initiatieven.

In het bestreden besluit kan er geen antwoord worden teruggevonden op de concrete bezwaren van de verzoekende partij, die betrekking hadden op specifieke gemeentelijke planningsinitiatieven. Die bezwaren hadden overigens niet enkel betrekking op de beperking van kleinhandel, maar ook op het voorziene gemengd regionaal bedrijventerrein.

32. Bijgevolg blijkt niet afdoende waarom de verwerende partij de bezwaren van de verzoekende partij, die gegrond zijn bevonden door de Vlacoro, niet is bijgetreden.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt 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”, in zoverre het de clusters A3 Bergensesteenweg en A4 Biest – Hoeve Bretonne betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

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

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien juli 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