

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.010 van 29 januari 2015
in de zaak A. 204.250/X-15.055.**

In zake : de NV BABEMO
 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 1580 Grimbergen
 Pastoor Woutersstraat 32/7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 maart 2012, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van [...] 16 december 2011, van de Vlaamse Regering, waarbij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden’ (VSGB) definitief werd vastgesteld [...], minstens voor wat betreft het gedeelte ervan dat betrekking heeft op haar percelen gelegen langs de Bergensesteenweg 71 te 1600 Sint-Pieters-Leeuw (cluster A5)”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 februari 2012.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 228.025 van 8 juli 2014 wordt het debat heropend, het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met

het aanvullend onderzoek, de verzoeken tot tussenkomst van de nv Uplace, de nv Ushop, de nv Uwork, de nv Magnolia Park en de nv Ustay worden afgewezen en de kosten worden voor hen begroot.

Auditeur An van den broeck heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een aanvullende laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een aanvullende laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 december 2014.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft een aanvullend verslag uitgebracht.

Advocaat Koen Van den Wijngaert, die *loco* advocaat Jan Surmont verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jessica Hennioui, die *loco* advocaat Marc Van Bever verschijnt voor de verwerende partij, 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. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt verwezen naar 's Raads arrest nr. 228.025 van 8 juli 2014.

IV. Belang

4. De partijen zijn het erover eens dat in het arrest nr. 228.025 van 8 juli 2014 een materiële misslag is geslopen. De Raad van State stelt met hen vast dat de verzoekende partij slechts belang heeft bij de vernietiging van de artikelen A5.1 “Gemengd regionaal bedrijventerrein” en A5.2 “Specifiek regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter”, en derhalve niet bij de vernietiging van het artikel A5.3 “Natuurgebied”, van het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gewestelijk RUP).

V. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van de formelemotiveringsplicht, van artikel 2.2.7, §§ 2, 5 en 7, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van artikel 4.2.3, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5.2.1. De verzoekende partij voert in essentie aan dat haar perceel herbestemd wordt tot een “gemengd regionaal bedrijventerrein” waar kleinhandel verboden is, zonder dat hiervoor een afdoende motivering wordt gegeven (eerste middelonderdeel), dat het MER-rapport voor haar site geen betrekking heeft op de effecten van de bestemming “gemengd regionaal bedrijventerrein” (tweede middelonderdeel), dat er aan het ontwerp van gewestelijk RUP belangrijke wijzigingen werden doorgevoerd (derde middelonderdeel) en dat haar bezwaren niet afdoende werden weerlegd (vierde middelonderdeel).

5.2.2. Zij zet in een eerste middelonderdeel meer specifiek uiteen dat haar eigendom zowel in het voorbereidend eindrapport als in het MER-rapport tot de cluster A3 behoorde en onderzocht werd als een gebied voor grootschalige detailhandel, terwijl haar eigendom nadien plots ondergebracht werd in de cluster A5, die samengevoegd wordt met de cluster A6 en bestemd wordt tot “gemengd regionaal bedrijventerrein”. Zij stelt de motivering hiervan niet te begrijpen, die luidt dat “omwille van de ligging van de Noordelijke ontsluiting, het bestaand waterzuiveringsstation, en de kleinhandelszones uit cluster A3 [...] ervoor geopteerd [werd] om deze gebieden integraal op te nemen”. Zij stelt immers vast dat de overdruk voor kleinhandelszone zich nog altijd in de cluster A3 Bergensesteenweg bevindt, terwijl haar eigendom herbestemd wordt tot regionaal bedrijventerrein waar kleinhandel verboden is. Verder leest zij ook in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP, waarin een opsomming wordt gegeven van de wijzigingen die zich tijdens de opmaakprocedure hebben voorgedaan, geen motivering voor deze voor haar eigendom doorgevoerde wijziging. In dit verband stipt ze aan dat de toelichtingsnota intern tegenstrijdig is, aangezien op de kaart met de gewenste ruimtelijke structuur voor de zuidelijke kanaalzone haar eigendom wordt aangeduid met een ster als “(alleenstaande) supergrootschalige retail” (p. 49), terwijl deze finaal herbestemd wordt tot regionaal bedrijventerrein waar detailhandel verboden is, zodat de gewenste ruimtelijke structuur niet in het uiteindelijke plan is doorvertaald. Uit de toelichting bij de clusters A5 en A6, blijkt niets ten aanzien van de opties voor haar eigendom, zodat er met haar site kennelijk geen rekening werd gehouden. Bovendien is haar site blijkens het gewestplan deels gelegen in de bestemming “gebied voor watergebonden bedrijven”, terwijl deze gewestplanbestemming niet wordt opgeheven.

5.2.3. Aangezien in het plan-MER voor haar eigendom uitgegaan werd van de bestemming “kleinhandel & leisure” binnen de cluster A3, voert zij in een tweede middelonderdeel aan dat de milieueffecten niet onderzocht zijn vanuit het oogpunt van een “gemengd regionaal bedrijventerrein”. Bovendien blijken uit dit rapport evenmin elementen om de bestemming van de zones zoals voorzien in het eindrapport te wijzigen.

5.2.4. In een derde middelonderdeel merkt zij op dat er blijkens de toelichtingsnota belangrijke aanpassingen zijn gebeurd aan het plan dat in openbaar onderzoek lag, vergeleken met het definitief goedgekeurde gewestelijk RUP. Dergelijke wijzigingen hadden het voorwerp moeten uitmaken van een nieuw openbaar onderzoek.

5.2.5. Tenslotte herneemt de verzoekende partij in een vierde middelonderdeel het door haar ingediende bezwaarschrift, dat volgens haar niet *in concreto* wordt besproken of weerlegd. De Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: Vlacoro) beperkt zich tot een (foutieve) verwijzing naar de toelichtingsnota, zodat de substantiële pleegvorm van het openbaar onderzoek is geschonden.

5.3.1. De verwerende partij verwijst in haar memorie van antwoord, wat het eerste middelonderdeel betreft, naar de geïntegreerde procedure voor de opmaak van het plan-MER en het gewestelijk RUP en erkent dat de site met de eigendom van de verzoekende partij in het plan-MER opgenomen was in cluster A3 (deelgebied 30), met als gewenste ontwikkeling “[b]estending en optimalisatie zone voor grootschalige detailhandel”. Zij licht toe dat de opmaak van het plan-MER vooraf is gegaan aan het vaststellen van het voorontwerp van gewestelijk RUP en dat het voorontwerp gedeeltelijk afwijkt van de planmatige context uit het plan-MER. Uit het verordend grafisch plan bij het voorontwerp blijkt dat het perceel van de verzoekende partij als het ware in twee gesplitst wordt: het gedeelte dat grenst aan de Bergensesteenweg (N6) wordt ingekleurd als kleinhandelszone met als voorschrift A3.2 en het (overgrote) deel wordt ingekleurd als “gemengd regionaal bedrijventerrein” met als voorschrift A5.1. Deze opsplitsing heeft ook als verklaring het feit dat de bestemming van het tweede gedeelte geregeld werd door het bijzonder plan van aanleg (hierna: BPA) “De Drie Fonteynen”. De opname van de bedrijvenzone op de voormalige Michelin-site in het “gemengd regionaal bedrijventerrein” werd ingegeven door de doelstelling om die gehele bedrijvenzone te laten ontsluiten via de nieuw aan te leggen weg om dan te verbinden met de Humaniteitslaan. De verwerende partij zet uiteen dat het perceel van de verzoekende partij volledig werd opgenomen in

het voorschrift “gemengd regionaal bedrijventerrein” als gevolg van een opmerking van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw tijdens de plenaire vergadering. Zij stipt aan dat deze visie ook in overeenstemming is met de gewenste ruimtelijke structuur, zoals terug te vinden in de toelichtingsnota (p. 49) bij het gewestelijk RUP. Het gebied wordt immers herbestemd en herbevestigd als “gemengd regionaal bedrijventerrein”. De vrees van de verzoekende partij als zou kleinhandel verboden zijn, is volgens haar ongegrond. In de stedenbouwkundige voorschriften wordt expliciet opgenomen dat de bestaande activiteiten mogen worden bestendigd en dat zelfs uitbreiding tot de mogelijkheden behoort.

5.3.2. Voor de beoordeling van de milieueffecten, die bekritiseerd wordt in het tweede middelonderdeel, moet men volgens de verwerende partij inderdaad teruggrijpen naar de bespreking van de cluster A3 in het plan-MER. Zij stelt dat de milieueffecten van de bestemmingswijziging afdoende werden bestudeerd. Verder meent zij dat de stelling van de verzoekende partij, dat, wanneer uit de resultaten van het plan-MER blijkt dat er geen milieueffecten te verwachten zijn, de geplande bestemmingswijziging ook niet moet worden doorgevoerd, “uit de lucht gegrepen” is.

5.3.3. Tegen het betoog in het derde middelonderdeel van de verzoekende partij, dat er tussen het ontwerp van gewestelijk RUP en het definitief vastgestelde plan belangrijke wijzigingen werden doorgevoerd, werpt de verwerende partij op dat dit middelonderdeel onontvankelijk is, omdat zij “er het raden naar [heeft] welke voorschriften er werden aangepast en of deze aanpassing steun vind[t] in enig bezwaar en/of advies”. Het middel is niet voldoende omschreven.

5.3.4. Wat de in het vierde middelonderdeel betwiste weerlegging van verzoeksters bezwaarschrift betreft, citeert de verwerende partij het antwoord van de Vlacoro. Er is volgens haar geen sprake van een verkeerde verwijzing, omdat er gerefereerd wordt aan de toelichtingsnota bij het voorlopig vastgestelde ontwerpplan. Het perceel van de verzoekende partij werd aangeduid als “supergrootschalige detailhandel”. Door dit grote perceel op te nemen in het

“gemengd regionaal bedrijventerrein”, kan dit mee worden ontsloten via het nieuwe tracé dat zal aansluiten op de Humaniteitslaan. Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat het bezwaar op afdoende wijze door de Vlacoro wordt weerlegd, met verwijzing naar de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP.

5.4.1. De verzoekende partij dupliceert in haar memorie van wederantwoord, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat de vaststellingsprocedure van een gewestelijk RUP, waarbij op een geïntegreerde wijze wordt getracht “*en cours de route*” rekening te houden met de te verwachten milieueffecten, geen reden kan zijn waarom de bestemming *in casu* naar “gemengd regionaal bedrijventerrein” werd gewijzigd. De verwerende partij geeft enkel een argumentatie over de praktische (procedurekundige) reden waarom de betrokken site gesplitst werd in bestemmingen met stedenbouwkundige voorschriften A3.2 en A5.1, terwijl dit niet aan de orde is. Belangrijker dan de indeling “*an sich*” is dat hierdoor van een gebied voor detailhandelconcentratie (plan-MER) wordt overgegaan naar een regionaal bedrijventerrein waar kleinhandel niet is toegestaan (gewestelijk RUP), en dit zonder motivatie. Alleszins is de verklaring hiervoor niet terug te vinden in de toelichtingsnota en de “*addenda*”. Ook de eenvoudige stelling van de verwerende partij dat kleinhandel alsnog mogelijk zou zijn, is onjuist. Artikel A5.1.1 bepaalt immers duidelijk dat kleinhandel niet is toegelaten in gebied voor gemengd regionaal bedrijventerrein.

5.4.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft, doet de verzoekende partij gelden dat de milieueffecten niet afdoende werden onderzocht, aangezien de onderzochte bestemming die van reconversiezone voor grootschalige detailhandel was. De verzoekende partij begrijpt de “laconieke stelling” van de verwerende partij niet dat het niet onoverkomelijk is terug te grijpen naar de bespreking onder cluster A3, aangezien het toch duidelijk om clusters gaat met zeer verschillende bestemmingen. Ook kan de verwijzing naar de opmaakprocedure van een gewestelijk RUP volgens het integratiespoor niet volstaan voor de beoordeling van de milieueffecten van de site van de verzoekende partij vanuit een andere bestemming dan diegene die uiteindelijk

werd aangenomen. Wanneer men vertrekt vanuit de oorspronkelijke bestemming “industriegebied” en “gebied voor watergebonden bedrijven” (volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse), en vervolgens overgaat naar de bestemming “zone voor grootschalige detailhandel waar verdere verdichting nagestreefd wordt” (zoals voorzien in het eindrapport van 14 november 2008) en daarna naar de bestemming “gebied voor detailhandelconcentratie” (in het plan-MER), om uiteindelijk uit te monden in de bestemming “regionaal bedrijventerrein” waar kleinhandel niet is toegestaan (in het gewestelijk RUP), mag worden verwacht dat hiervoor afdoende redenen voorhanden zijn die desgevallend gegrond kunnen worden op overwegingen van te verwachten negatieve milieueffecten. Uit het MER-rapport blijken evenwel geen elementen om de bestemming van de zones zoals voorzien in het voorbereidend eindrapport te wijzigen.

5.4.3. Aangaande het derde middelonderdeel stelt de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord vast dat de verwerende partij haar verweer beperkt tot het opwerpen van een exceptie van onontvankelijkheid en geen verweer ten gronde formuleert. Zij herhaalt dat er na het openbaar onderzoek in principe geen wijzigingen meer kunnen worden aangebracht ten opzichte van het voorlopig vastgestelde gewestelijk RUP die niet gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren. Indien de plannende overheid toch zulke wijzigingen wenst door te voeren, dient er eerst een nieuw openbaar onderzoek en een nieuwe adviesverleningsronde te worden georganiseerd. Zij voegt hieraan toe dat er in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP zelf wordt aangegeven dat er sinds het openbaar onderzoek belangrijke wijzigingen aan het definitief plan werden aangebracht en dat daaruit alleen al volgt dat dit geen aanpassingen kunnen zijn die in de uitzonderingsbepaling van artikel 2.2.7, § 7, VCRO worden toegestaan. Het is niet aan haar om aan te tonen dat het zou gaan om niet belangrijke kleine wijzigingen.

5.4.4. Wat het vierde middelonderdeel betreft, herhaalt de verzoekende partij dat in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP op geen enkele wijze steun kan worden gevonden voor de (her)bestemming van haar site

als “gemengd regionaal bedrijventerrein” waar kleinhandel verboden is. De door de verwerende partij aangehaalde elementen geven geen verklaring/motivering betreffende haar eigendom. In tegenstelling tot de korte stelling van de verwerende partij ter zake, worden de bezwaren van de verzoekende partij nergens *in concreto* besproken, laat staan weerlegd.

Beoordeling

6.1. Een gewestelijk RUP is, zoals elke bestuurshandeling, onderworpen aan de materiële motiveringsverplichting, hetgeen inhoudt dat het moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit het aannemingsbesluit zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de overheid zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van een beslissing en ervoor te zorgen dat de juridische en feitelijke aspecten van het dossier deugdelijk worden geïnventariseerd en gecontroleerd, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

6.2. In een eerste middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat noch uit het bestreden besluit, noch uit het administratief dossier een afdoende motivering blijkt voor het gegeven dat haar perceel, dat aanvankelijk in het eindrapport en in het plan-MER aangeduid werd als “grootschalige detailhandel”, nadien de bestemming “gemengd regionaal bedrijventerrein” kreeg. In een vierde middelonderdeel zet zij uiteen dat haar bezwaar hierover niet afdoende werd beantwoord.

6.3. De verwerende partij erkent dat het perceel van de verzoekende partij in het eindrapport gekwalificeerd werd als “te verdichten grootschalige detailhandel” en in het plan-MER als zodanig is besproken. De toelichting die de verwerende partij geeft aan de hand van de voorontwerpen van het bestreden plan, verschaft evenwel geen duidelijkheid omtrent de reden tot opname van het perceel van de verzoekende partij in “gemengd regionaal bedrijventerrein”. Het

betoog van deze partij dat de bestemmingswijziging haar oorsprong vindt in het advies van de gemeente Sint-Pieters-Leeuw, geuit in de plenaire vergadering, blijkt niet uit de lezing van het verslag over deze vergadering, dat op dit punt beperkt is tot de vaststelling dat de gemeente Sint-Pieters-Leeuw de afstemming vraagt met het gemeentelijk RUP Wilderveld. Uit het schriftelijk advies dat de gemeente Sint-Pieters-Leeuw naar aanleiding van de plenaire vergadering heeft uitgebracht, blijkt dat de gemeente vraagt om de aanduidingen van het gemeentelijk RUP in opmaak “Bergensesteenweg” over te nemen. Verder blijkt dat de gemeente Sint-Pieters-Leeuw tijdens het openbaar onderzoek omtrent het ontwerpplan een bezwaar heeft ingediend, waarin wordt gewezen op een onvoldoende afstemming van het bestreden plan met enkele recent goedgekeurde en in opmaak zijnde gemeentelijke RUP’s voor dit gebied. Uit het dossier blijken geen afdoende motieven voor de bestemmingswijziging van het perceel van de verzoekende partij. Wat het door de verwerende partij aangevoerde ontsluitingsmotief betreft, wordt verwezen naar de beoordeling van het derde middel.

6.4. De verzoekende partij heeft een bezwaar ingediend, dat door de Vlacoro als volgt is samengevat en beantwoord :

“72. Babemo nv [B151]

a. Het bedrijf is eigenaar van de voormalige site van Michelin te Sint-Pieters-Leeuw. De site ligt nabij de woonkern Negenmanneke (Sint-Pieters-Leeuw) en tussen de Bergensesteenweg en het kanaal Brussel-Charleroi. Ze wensen deze site te herontwikkelen tot een handelsite in aansluiting op de bestaande detailhandelsconcentratie langsheen de steenweg. In kader hiervan werd in juni 2010 het masterplan voormalige Michelinsite opgemaakt in samenspraak met de gemeente. De visie van het masterplan kadert binnen het gemeentelijk RUP van Sint-Pieters-Leeuw. De visie op de site werd echter in het ontwerp RUP aangepast naar een zone voor gemengd regionaal bedrijventerrein, waarbinnen kleinhandel niet toegelaten is. Ze hebben bezwaar tegen art. A5.1 omdat kleinhandel niet toegelaten is in deze zone. Het masterplan koppelt de herinrichting van de site aan het geplande reconversieproject voor de aanpalende Redevco site.

Beide sites waren immers vanuit het eindrapport van het VSGB aangeduid als zone voor grootschalige detailhandel waar verdere verdichting nagestreefd werd. Om tot een samenhangende handelscluster te komen werden beide sites als één geheel benaderd. Een ruimtelijke structuur werd bedacht waarbij de beschikbare ruimte veel efficiënter benut kan worden. Zo ontstaat er ruimte om de Zuun open te werken. Een integrale benadering biedt eveneens kansen voor een logische ontsluitingstructuur. Het aantal aansluitingen op de

Bergensesteenweg kan tot een absoluut minimum beperkt worden. Er wordt tevens een centrale parkeerruimte voorzien waar de handelhandel rond georganiseerd kan worden, rechtstreeks aansluitend bij de ontsluitingsweg. Al deze aspecten maken het mogelijk om de huidige onsamenhangende, verbrokkelde toestand te herstructureren tot een samenhangend geheel met ruimtelijke kwaliteit. Ze wijzen er tevens op dat de gekozen bestemming ‘gemengd regionaal bedrijventerrein’ onlogisch is gezien de ligging van de site: grenzend aan de Redevco site, de Bergensensteenweg en op slechts 1km van de Ring.

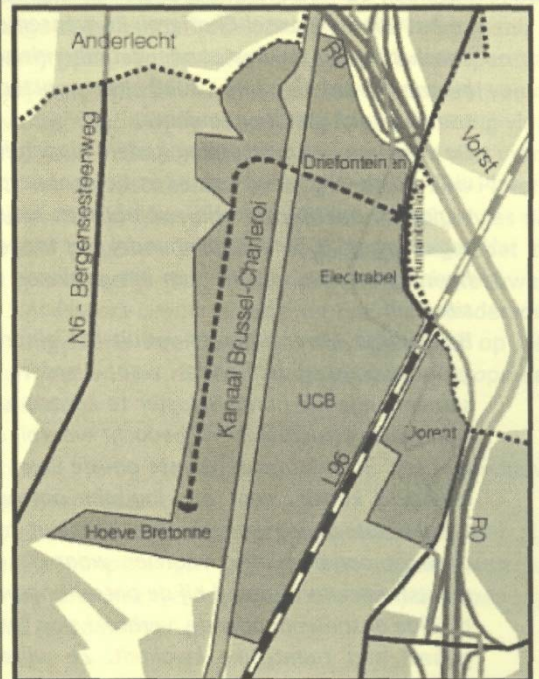
b. De opties genomen binnen het ontwerp RUP zijn in strijd met de visie van de gemeente. Ze merken op dat vanuit het provinciaal beleid aangestuurd wordt op een grondige analyse van de grootschalige kleinhandel opdat het subgebied Halle-Brussel geherstructureerd kan worden op een constructieve manier. Dit is niet gebeurd binnen het ontwerp RUP. Ze vragen op welke manier de keuzes omtrent kleinhandel dan wel werden gemaakt. Bovendien hebben zij vragen bij de plotselinge visieverandering voor de voormalige Michelinsite. Ze wijzen op het goedgekeurde RSP Vlaams-Brabant, op het GRS Sint-Pieters-Leeuw en het RUP Negenmanneken/Bergensensteenweg dat in opmaak is. Ze staan achter de visie van de gemeente. Het is trouwens op deze visie van het GRS dat het masterplan Michelinsite gericht is.

72a,b. Het ontwerp RUP herbestemt deze zone naar GRB (art. A5.1) en naar specifiek regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter (art. A5.3). Vlacoro ondersteunt de visie voor deze zone en verwijst naar de uitvoerige toelichting hieromtrent in de toelichtingsnota (o.a. pag. 111).”

6.5. Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, dient de verwijzing naar de toelichtingsnota in het advies van de Vlacoro begrepen te worden als een verwijzing naar de toelichtingsnota zoals die voorlag tijdens het openbaar onderzoek. De verwijzing slaat derhalve op de volgende motivering (p. 111 ontwerp van toelichtingsnota):

1. Voorzien van een verbeterde wegontsluiting voor bedrijventerreinen

De bestaande ontsluiting voorloopt zeer chaotisch vanop de N6, De humaniteitslaan en vaak doorheen woonweefsel. De nieuwe ontsluiting zorgt ervoor dat alle gemengde en/of watergebonden bedrijventerreinen in het noordelijk deel van de zuidelijke kanaalzone rechtstreeks ontsloten worden naar de Humaniteitslaan, en dan naar de R0. Zo worden doortochten door woonstraten vermeden. Het voorgestelde traject volgt de Driefonteinenstraat om dan met een nieuwe brug het kanaal te kruisen.

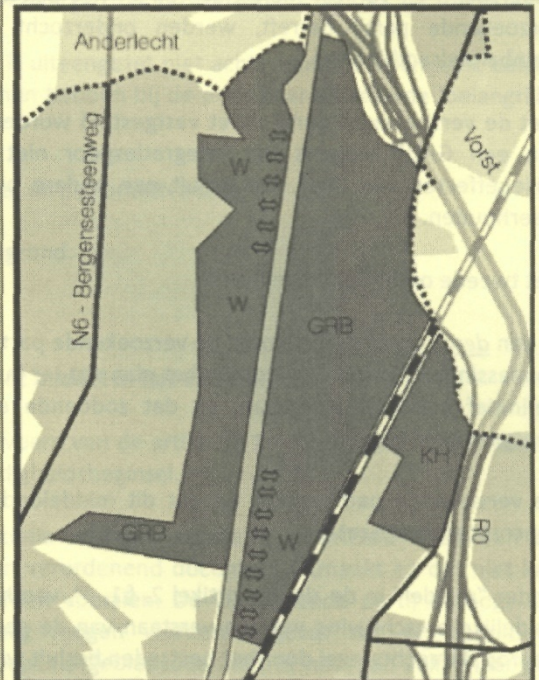


2. Aanduiden van watergebonden bedrijventerrein waar mogelijk

De noordelijke ontsluiting zorgt voor nieuwe mogelijkheden voor de ontsluiting en de inrichting van de bedrijventerreinen in herstructurering. Aan de hand van de bestaande toestand en de mogelijkheden voor watergebonden activiteiten worden de terreinen aansluitend bij het kanaal voorbehouden voor watergebonden bedrijven. De aan het kanaal aanliggende percelen die een niet-watergebonden invulling hebben, zouden op langere termijn de watergebonden potenties kunnen benutten.

Het terrein Dorent wordt voorbehouden voor de herlocalisatie van Vastiau-Godeau, en de integratie van de nieuwe vestiging in een meubelboulevard.

Het noordelijk deel is opgenomen in het BPA Krekeldries en maakt daarom geen deel uit van dit RUP



6.6. De voormelde toelichting verschaft geen afdoende antwoord op het concrete bezwaar van de verzoekende partij. Met deze partij moet worden vastgesteld dat de verwerende partij haar bezwaar aangaande het gebrek aan afstemming met het gemeentelijk niveau niet behoorlijk heeft onderzocht.

Het eerste en vierde middelonderdeel zijn gegrond.

6.7. Het betoog in het tweede middelonderdeel van de verzoekende partij, dat de milieueffecten van de bestemmingswijziging voor haar perceel niet werden onderzocht, aangezien er in het plan-MER werd uitgegaan van een bestendiging van de bestaande detailhandel op haar perceel, en dus niet van de uiteindelijke bestemming “gemengd regionaal bedrijventerrein”, is eveneens gegrond.

Het tweede middelonderdeel is gegrond.

6.8. In een derde middelonderdeel betoogt de verzoekende partij dat er luidens de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP belangrijke aanpassingen zijn gebeurd tussen het plan dat ter inzage lag tijdens het openbaar onderzoek en het definitief goedgekeurde plan, zodat een nieuw openbaar onderzoek had moeten worden georganiseerd.

Met een loutere verwijzing naar de in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP vermelde “belangrijke aanpassingen”, maakt de verzoekende partij evenwel niet aannemelijk dat een nieuw onderzoek met betrekking tot deze wijzigingen had moeten worden georganiseerd.

Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

6.9. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

7.1. De verzoekende partij roept in een derde middel de schending in van de artikelen 1.1.3 en 2.2.2, § 1, 2°, VCRO, alsook van het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij voert aan dat de inrichtingsstudie waarvan sprake is in artikel A5.1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften in wezen een verordenend document uitmaakt en dat niet kan worden voldaan aan hetgeen er in moet worden voorzien. Stedenbouwkundige voorschriften mogen niet zodanig worden opgevat dat de definitieve bestemming, invulling en/of beheer van een bepaald gebiedsdeel niet in het plan zelf, maar pas ingevolge een latere beslissing zal worden vastgesteld. Zoniet zou de betrokken belanghebbende voor onbepaalde tijd in het ongewisse worden gelaten over de uiteindelijke bestemming en inrichting van zijn perceel. Hoewel in het voorschrift A5.1.5 wordt gesteld dat het slechts een informatief document betreft, zou de inrichtingsstudie *in casu* moeten aantonen hoe de terreinen worden ontsloten, hoe de watergebonden potenties kunnen worden benut, dat het parkeren niet wordt afgewenteld op het openbaar domein, op welke wijze wordt ingespeeld op de bereikbaarheid met het openbaar vervoer, hoe de ontsluiting zal verlopen en hoe de waterhuishouding wordt geregeld. Bovendien dient de inrichtingsstudie aan te geven hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. Op basis van het voorgaande kan niet anders dan besloten worden dat de inrichtingsstudie *in casu* op zich een toetsingskader is/kan zijn voor het verkrijgen van een vergunning. Dit strookt niet met het louter informatief karakter dat een inrichtingsstudie dient te hebben en is in strijd met artikel 1.1.3 VCRO.

Zoals het kwestieuze voorschrift A5.1.5 is opgesteld, wordt de verzoekende partij in de onduidelijkheid gelaten over wat nu de precieze impact ervan is en wordt de ordening doorgeschoven naar de vergunningverlenende

overheid. Daarbij meent de verzoekende partij dat de bepaling dat de inrichtingsstudie tenminste moet aantonen hoe de ontsluiting van het bedrijventerrein naar de symbolisch aangeduide ontsluitingsweg verloopt, zeer problematisch is en dat daaraan geenszins kan worden voldaan. Zij stipt in dit verband aan dat haar percelen niet aan deze symbolische aangeduide ontsluiting A5.4 palen.

7.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de stedenbouwkundige voorschriften duidelijk zijn en de bestaande kleinhandelsactiviteit nog toelaten, met bovendien de mogelijkheid tot uitbreiding. Het planningsbeleid moet volgens haar duidelijk worden onderscheiden van het vergunningsbeleid. Het ene is geënt op het andere, maar dat betekent niet dat de vergunningverlenende overheid over een gebonden bevoegdheid beschikt. Onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State houdt zij voor dat de Vlaamse regering het tracé heeft vastgelegd, maar er voor heeft geopteerd om dit niet exact en op de meter correct vast te leggen. Gelet op het informatief karakter van de inrichtingsstudie kan niet bindend worden opgelegd dat een vergunningsaanvraag, waarbij de ontsluiting via het nog aan te leggen tracé nog niet definitief kan worden vastgelegd, moet worden geweigerd. Dit zou een te verregaande interventie in het vergunningsbeleid betekenen. De inrichtingsstudie moet het informatief karakter behouden en moet een indicatie vormen, onder meer op het vlak van de ontsluiting.

7.3. De verzoekende partij dupliceert in haar memorie van wederantwoord dat de draagwijdte van de inrichtingsstudie doet blijken van een verordenend karakter. Zij herhaalt dat het niet kan dat de bestemming, inrichting en ordening van een gebied pas worden bepaald op het ogenblik dat een stedenbouwkundige vergunning wordt ingediend, die niet aan de reeds vastgestelde voorschriften beantwoordt. In dergelijk geval zou de beoordeling van de goede plaatselijke ordening aan de vergunningverlenende overheid worden overgelaten, terwijl deze in het gewestelijk RUP zelf dient bepaald te zijn en de beoordeling ervan de vaststelling van het gewestelijk RUP dient vooraf te gaan. Uit alle te behandelen aspecten blijkt dat het de bedoeling is dat het

zogenaamde “informatieve” document zal gebruikt worden om de aanvraag verder te beoordelen, waardoor dit het karakter van het louter informatieve veruit overstijgt. De verzoekende partij beklemtoont dat haar rechtstoestand pas zeker zal zijn wanneer het reglementair besluit duidelijkheid verschaft over haar rechten en plichten en dat het niet van een zorgvuldige opmaak van het gewestelijk RUP getuigt wanneer onduidelijke stedenbouwkundige voorschriften worden vastgesteld, waaraan niet kan worden voldaan en waarbij de ordening naar de vergunningverlenende overheid wordt doorgeschoven.

Beoordeling

8.1. Luidens artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2°, VCRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan “de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer, (...)”. Overeenkomstig het laatste lid van § 1 van dit artikel hebben de stedenbouwkundige voorschriften, samen met het grafisch plan waarop ze betrekking hebben, verordenende kracht.

Volgens het grondbeginsel van de rechtszekerheid moet de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Uit het voorgaande volgt dat stedenbouwkundige voorschriften, ter wille van de rechtszekerheid, voldoende duidelijk dienen te worden geformuleerd. Het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert evenwel niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

8.2. De verzoekende partij levert in het middel kritiek op artikel A5.1.5 van het gewestelijk RUP, dat bepaalt dat bij een vergunningsaanvraag voor een project van minstens 1000 m² bruto vloeroppervlakte een inrichtingsstudie moet worden toegevoegd, die onder meer

zal aantonen “hoe de ontsluiting van het bedrijventerrein naar de symbolisch aangeduide ontsluiting art. 5.4 verloopt”.

8.3. Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat het gewestelijk RUP geen voorschrift bevat met betrekking tot de ontsluiting van het bedrijventerrein op de westelijke kanaaloever, waar haar perceel is gelegen. De symbolisch aangeduide ontsluiting “artikel A5.4” heeft enkel op de overzijde van het kanaal betrekking. Het gebrek aan een dergelijk voorschrift voor de westelijke kanaaloever klemmt nog meer, nu een nieuwe ontsluiting van de noordelijke bedrijventerreinen blijkens de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP een essentiële rol bij de herstructurering van de bestaande bedrijventerreinen aldaar speelt en in het advies van de Vlacoro, als antwoord op een aantal bezwaren over de ontsluiting van het bedrijventerrein, het volgende wordt gesteld:

“68a. Het ontwerp RUP geeft een symbolische aanduiding van het tracé voor de nieuwe ontsluitingsweg (art. A5.4.). De toelichtingsnota geeft geen verduidelijking waarom het deel van het tracé dat parallel liep ten westen van het kanaal uiteindelijk niet in het ontwerp RUP werd weerhouden. Vlacoro stelt vast dat het ontwerp RUP onvoldoende antwoord biedt op de ontsluitingsproblematiek van deze zone. Door de symbolische aanduiding en doordat slechts een deel van het tracé is aangeduid zijn er nog teveel vragen en onzekerheden. Ze vraagt dat in het ontwerp RUP een duidelijk tracé wordt aangeduid en dat er een antwoord wordt gecreëerd op de mobiliteitsproblematiek voor deze zone. Dit moet gebeuren binnen een ruimer kader, dat de schaal van deze cluster overstijgt en waarbij ook aandacht gaat naar het behoud van de watergebonden los- en transportactiviteiten.”

Besluitend vraagt de Vlacoro “voor de cluster A5-A6 in Drogenbos dat een duidelijk tracé wordt aangeduid voor de noordelijke ontsluiting in het kader van een antwoord op de mobiliteitsproblematiek voor de ruimere zone (cf. standpunt 68a)”.

Het bestreden besluit bevat hieromtrent enkel de volgende ontoereikende overweging:

“In het grafisch plan is het essentiële deel van de ontsluiting van het gebied A5 aangeduid tussen de Humaniteitslaan en de linkeroever van het kanaal.

De overige wegenis bestaat uit lokale toegangswegen op de bedrijventerreinen en kan voorzien worden binnen de gebieden voor economische activiteiten. In geen geval mag de aanduiding aanleiding geven tot een directe verbinding tussen de Humaniteitslaan en de N6 Bergensesteenweg.”

8.4. Van een zorgvuldig handelende plannende overheid mag worden verwacht dat zij een rechtszekere oplossing biedt voor een door haar erkend probleem. Het kan niet worden aanvaard dat de plannende overheid een aspect dat ze zelf als een belangrijk aandachtspunt heeft erkend, onttrekt aan het besluitvormingsproces dat door de decreetgever voor een ruimtelijk uitvoeringsplan is geconcipieerd en verschuift naar een later, onbepaald tijdstip.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

C. Vierde middel

9. De verzoekende partij roept in een vierde middel de schending in van artikel 2.2.2, § 1, 2° en 5°, VCRO en van het rechtszekerheidsbeginsel. Ter terechtzitting doet zij evenwel uitdrukkelijk afstand van het middel, zodat het geen beoordeling behoeft.

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 artikelen A5.1 en A5.2 van de cluster A5 en A6 “Drogenbos Kanaal - Noordelijke ontsluiting” 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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig januari 2015, 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