

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.205 van 13 februari 2015
in de zaak A. 206.927/X-15.257.**

In zake :

1. Robert VAN GINNEKEN
2. Rosita KONINGS
3. de BVBA HEKKENBOUWER
4. de NV VAN GOOL WONEN
5. de NV INTRAMA
6. Leo LEITNER
7. de BVBA VERPALEN
8. Maria BODEN
9. Marleen VERPALEN
10. Paul DONKERS
11. Els HOPPENBROUWERS
12. de BVBA DONKERS PAUL EN ELS
13. de NV DE VLETERBEEK
14. de NV E5-MODE

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Yves Loix en Nele Ansoms
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE ESSEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 november 2012, strekt tot de nietigverklaring van :
 - a. “Het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Essen van 27 maart 2012 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk

uitvoeringsplan ‘Spijker’ bestaande uit een memorie van toelichting, stedenbouwkundig[e] voorschriften, een plan bestaande feitelijke en juridische toestand, een grafisch plan en tevens een onteigeningsplan”, en

- b. “Het besluit van de deputatie van de provincie[raad van] Antwerpen van 12 juli 2012 houdende de goedkeuring van het RUP ‘Spijker’, zoals definitief vastgesteld door de gemeenteraad van Essen in zitting van 27 maart 2012”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 september 2012.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2014.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Loix, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Jonas De Wit, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de eerste verwerende partij, en Veronique Elsemans, juriste, die verschijnt voor de tweede 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. Bij arrest nr. 182.116 van 17 april 2008 vernietigt de Raad van State het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Essen van 16 december 2003 waarbij het bijzonder plan van aanleg (hierna: BPA) “Spijker” definitief wordt vastgesteld, alsook het besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening van 22 maart 2005 waarbij dit bijzonder plan van aanleg “Spijker” wordt goedgekeurd mits uitsluiting van het omrande deel van artikel 6, § 2, van de stedenbouwkundige voorschriften betreffende de percentages van de zone voor ambachtelijke bedrijven die mag worden volgebouwd.

Voormeld BPA is opgemaakt met als doel de bestaande bedrijven en handelszaken die grotendeels zonevreemd gelegen zijn de nodige rechtszekerheid te geven en om een duidelijk ontwikkelingsperspectief vast te leggen.

Ter vervanging van het vernietigde BPA beslist het college van burgemeester en schepenen een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: het RUP) “Spijker” op te maken.

4. Op basis van de overeenkomstig artikel 4.2.3, § 3, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: het DABM) door de initiatiefnemer gedane analyse, waarin de redenen zijn vervat waarom geen plan-milieueffectenrapport (hierna: plan-MER) moet worden opgemaakt, concludeert de dienst Mer op 29 oktober 2009 dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

5. Op 4 december 2009 vindt een eerste plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van RUP. Omwille van de uitgebrachte opmerkingen wordt op 14 juli 2010 een tweede plenaire vergadering georganiseerd.

6. Op 27 september 2011 besluit de gemeenteraad van Essen tot het voorlopig vaststellen van het RUP.

7. Tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerpplan, georganiseerd van 31 oktober 2011 tot 29 december 2011, worden 7 bezwaarschriften – waaronder een gezamenlijk bezwaarschrift van de verzoekende partijen – ingediend en 2 adviezen uitgebracht.

8. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Essen (hierna: Gecoro) vergadert op 17 januari 2012 over het plandossier en adviseert de ingediende bezwaren grotendeels ongegrond te bevinden, maar tegelijk wel nog enkele aanpassingen te doen.

9. Bij het eerste bestreden besluit van 27 maart 2012 stelt de gemeenteraad van Essen het RUP definitief vast.

10. Bij het tweede bestreden besluit van 12 juli 2012 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het RUP goed.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 september 2012.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partijen

11.1. In hun eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 2.1.2, § 6, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO), artikel 2.3 van de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: het RSV), en “de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

De verzoekende partijen stellen daartoe dat het bestreden RUP de herbevestiging van het agrarisch gebied bij besluit van de Vlaamse regering van “24 april 2009” (lees: 12 december 2008) negeert door een aantal percelen herbestemd agrarisch gebied aan te snijden zonder enige compensatie te voorzien, zodat de globale ruimtebalans resulteert in een verlies aan agrarisch gebied binnen herbevestigd agrarisch gebied.

11.2. De verzoekende partijen wijzen erop dat artikel 2.3 van de bindende bepalingen van het RSV bepaalt dat de oppervlakte van de bestemmingscategorie landbouw 750.000 hectare zal bedragen, bestemd voor de beroepslandbouw, waarover in het addendum “actualisatie en gedeeltelijke herziening van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen 1997” wordt toegelicht dat “[d]e agrarische gebieden worden afgebakend in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen of via beleidsmatige herbevestigingen van de bestaande gewestplannen”.

De verzoekende partijen voeren aan dat de Vlaamse overheid in uitvoering van de voormelde bepaling van het RSV een ruimtelijke visie opstelde voor onder andere landbouw voor de regio Noorderkempen, deelgebied Open Kempen. Daarbij werd op “12 december 2008 (...) een operationeel uitvoeringsprogramma goedgekeurd” door de Vlaamse overheid. In dat programma is aangegeven welke gewestelijke RUP's de Vlaamse overheid de komende jaren zal opmaken voor de afbakening van onder andere de resterende landbouwgebieden. Tijdens het afbakeningsproces is gesteld dat de landbouwers in dat gebied rechtszekerheid moesten krijgen. Om op korte termijn zekerheid te bieden aan landbouwers worden sinds 2005 agrarische gebieden aangeduid

waarvan de huidige bestemming niet ter discussie staat via beleidsmatige herbevestigingen van de bestaande gewestplannen (besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 2005). De Vlaamse regering besliste dat voor deze gebieden geen bestemmingswijzigingen nodig zijn en dat de agrarische bestemmingen op de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen behouden blijven. Binnen deze herbevestigde agrarische gebieden heeft de landbouwsector dus de zekerheid dat de agrarische bestemming op lange termijn principieel behouden blijft.

11.3. *In casu* is, aldus de verzoekende partijen, het perceel gelegen binnen de regio “Open Kempen”. Wat die deelruimte betreft worden in het Operationeel Uitvoeringsprogramma onder meer de “Essenhoek” en “Horendonk-Nieuwmoer” aangeduid als herbevestigde agrarisch gebieden. Uit de ruimtebalans/ruimteboekhouding van het bestreden RUP blijkt volgens de verzoekende partijen dat wordt voorzien in een afname van herbevestigd agrarisch gebied met 5,25 ha. Dit verlies betreft voor een deel de bevestiging van een bestaande zonevreemde toestand, want een aantal van de reeds in het plangebied aanwezige bedrijven is geheel of gedeeltelijk in agrarisch gebied gelegen. Evenwel wordt bijkomend een oppervlakte van 1,3 hectare aangesneden voor de aanleg van buffers. In de toelichtingsnota wordt hierover gesteld wat volgt:

“Ten aanzien van de landbouwbestemming op het gewestplan wordt er ca. 5,8 ha landbouwgebied omgevormd naar zone voor bedrijvigheid (ca. 4,3 ha), wonen (ca. 0,6 ha) en recreatie (ca. 0,9 ha ifv. manege). Het betreft allemaal landbouwgebied dat is opgenomen in het herbevestigd agrarisch gebied 10.2, ‘aaneengesloten landbouwgebied van Horendonk-Nieuwmoer’. Hiervan is de meeste ruimte reeds ingenomen door de bedrijven, woningen en recreatie. Op een aantal plekken wordt bijkomende ruimte ingenomen om buffers te kunnen realiseren rond het bedrijventerrein. De totale oppervlakte die hiervoor bijkomend wordt ingenomen bedraagt ca. 1,3 ha(...). Op een aantal plaatsen worden restgebieden van bestaande KMO-zone zoals vastgelegd in het gewestplan omgevormd naar agrarische gebied. De oppervlakte hiervan bedraagt ca. 0,3 ha).

De omzendbrief RO/2010/01 stelt dat enkel een planologische compensatie dient gezocht te worden voor nieuwe ingrepen in het agrarisch gebied (en niet voor het bestendigen van bestaande zonevreemde vergunde situaties). In het kader van dit RUP zou daarom gezocht moeten worden

naar 1 ha compensatie. In de gemeente Essen zijn echter weinig mogelijkheden aanwezig om landbouwgebied te compenseren. In het verleden heeft de gemeente bij de opmaak van het BPA Kerkstraat-Zuid ca. 6 ha woonuitbreidingsgebied omgezet naar landbouwgebied. Er kan dus gesteld worden dat de gemeente in het verleden voldoende inspanningen heeft gedaan om de landbouw te versterken in de gemeente en dat bijkomende compensatie voor dit RUP niet nodig is.”.

In het RUP wordt volgens de verzoekende partijen dus erkend dat er, naast de regularisatie van de bestaande toestand, bijkomend herbestemd agrarisch gebied wordt aangesneden. Dit vereist in principe een compensatie. Deze compensatie wordt op geen enkele wijze voorzien. In de toelichtingsnota meent men te kunnen volstaan met een verwijzing naar het feit dat in het verleden, naar aanleiding van de opmaak van het BPA Kerkstraat Zuid, reeds 6 hectare omgevormd werd naar agrarisch gebied. Daardoor zou geen bijkomende compensatie noodzakelijk zijn. Het BPA Kerkstraat waarnaar wordt verwezen, is evenwel een BPA dat dateert van vóór de herbevestiging van het agrarisch gebied. Uiteraard kan onmogelijk rekening worden gehouden met herbestemmingen uit het verleden, ruim voor de herbevestiging in 2009, om het aansnijden van herbestemd agrarisch gebied te compenseren. Van enige compensatie is bijgevolg geen sprake.

11.4. De verzoekende partijen besluiten dan ook dat het herbevestigd agrarisch gebied ter hoogte van het plangebied ontegensprekelijk wordt aangesneden. Deze aansnijding blijft niet beperkt tot een regularisatie van een bestaande toestand. Bovendien wordt niet voorzien in enige afdoende compensatie. Hierdoor schenden de bestreden besluiten artikel 2.1.2, § 6, VCRO.

Bij gebrek aan een afdoende verantwoording voor deze afwijking van het RSV, moet, nog volgens de verzoekende partijen, ook worden vastgesteld dat de bestreden besluiten de materiële motiveringsplicht schenden, alsmede het zorgvuldigheidsbeginsel.

Tot slot menen de verzoekende partijen dat ontegensprekelijk het rechtszekerheidsbeginsel in het gedrang wordt gebracht, nu er op basis van

het RSV vanuit mocht worden gegaan dat geen bijkomend herbevestigd agrarisch gebied zou worden aangesneden.

12. In hun memorie van wederantwoord voeren de verzoekende partijen aan dat er klaarblijkelijk geen discussie bestaat over het feit dat de percelen waarop het RUP betrekking heeft, deels gelegen zijn in herbevestigd agrarisch gebied. Evenmin wordt volgens hen betwist dat met dit gegeven rekening moet worden gehouden bij de opmaak van het RUP. Evenwel zijn de verwerende partijen van oordeel dat bij de opmaak van het RUP aan alle voorwaarden werd voldaan om af te kunnen wijken van het herbevestigd agrarisch karakter van het betrokken gebied. Het RUP bevat, aldus de verzoekende partijen, inderdaad een argumentatie, volgens de criteria van de omzendbrief van RO/2010/01 van 7 mei 2010. Hierin wordt aangegeven dat er geen alternatieven zouden zijn om de bestaande bedrijven te herlokaliseren, wat zou volstaan om het agrarisch gebied te kunnen aansnijden.

In se bestaat voorts volgens de verzoekende partijen evenmin discussie over het feit dat de aansnijding van het gebied een verplichting tot compensatie met zich meebrengt, wat overigens expliciet wordt erkend in het RUP zelf.

De verzoekende partijen benadrukken dat de verwerende partijen evenwel geen antwoord geven op de vraag of de aansnijding van het herbevestigd agrarische gebied inderdaad afdoende wordt gecompenseerd.

13. In hun laatste memorie voeren de verzoekende partijen aan dat zij in ieder geval belang hebben bij het aanvechten van de herbestemming van de perceelsdelen die in agrarisch gebied zijn gelegen. Dienaangaande stellen zij dat hun betrokken gebouwen en terreinen weliswaar deels zonevreemd in herbevestigd agrarisch gebied zijn gelegen, maar dat er geen discussie over bestaat dat deze volledig zijn vergund. Die zonevreemde toestand brengt, aldus de verzoekende partijen, enkele beperkingen met zich mee, maar geeft – mits toepassing van de artikelen 4.4.10, 4.4.11, en 4.4.16 tot 4.4.23 VCRO – recht op

de mogelijkheid tot het verbouwen van de bestaande gebouwen en constructies, het uitbreiden van het niet overdekt volume en het herbouwen van het bestaande (op dezelfde plaats, dan wel op een gewijzigde plaats).

Ingevolge de goedkeuring van het RUP, en de daaraan gekoppelde stedenbouwkundige voorschriften, menen de verzoekende partijen dat hun rechtstoestand aanzienlijk zal veranderen, wat volgens hen al blijkt uit de stedenbouwkundige voorschriften, neergeschreven in artikel 3.8. Daar waar zij voorafgaand aan de goedkeuring van het RUP minstens over de basisrechten voor zonevreemde constructies beschikten, is dit ingevolge de goedkeuring van de bestreden besluiten niet meer het geval. Herbouw is bijvoorbeeld uitgesloten.

Doordat de aansnijding van het agrarisch gebied niet wordt gecompenseerd, is deze aansnijding en de herbestemming volgens de verzoekende partijen op zich onwettig. Het is onder meer de herbestemming van deze stroken die hen tot nadeel strekt.

In ieder geval menen de verzoekende partijen dat zij belang hebben bij het aanvechten van de herbestemming van een gebied.

Beoordeling

14. Nog daargelaten de vraag of het specifieke belang waarop de verzoekende partijen zich beroepen, niet geheel vreemd of zelfs tegengesteld is aan de belangen die worden beschermd door de regels die zij in dit middel geschonden achten, kan het middel niet worden aangenomen om de hierna volgende redenen.

15. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat bij het vaststellen van bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen de gemeentelijke overheid er niet toe gehouden is de in de gewestplannen voorziene bestemmingen te bevestigen en te bekrachtigen. Zoals blijkt uit artikel 7.4.5 VCRO en ook is bevestigd tijdens de parlementaire bespreking (*Parl.St.* VI.Parl. 1998-1999,

nr. 1332/1, 81 en nr. 1332/8, 8-10) kan een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan het bestaande gewestplan vervangen.

De door de verzoekende partijen aangehaalde beslissingen van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 en 12 december 2008, evenals de omzendbrief RO/2010/01 zijn louter beleidsdocumenten waarin de Vlaamse regering haar beleidsvisie uiteenzet. Als zodanig hebben deze beleidsdocumenten geen verordenend karakter en bieden zij geen rechtsgrond om af te wijken van decretale bepalingen met betrekking tot de opmaak of de herziening van ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen en de bevoegdheid die in het decreet aan de onderscheiden overheden hieromtrent wordt toegekend.

De bindende bepaling van het RSV waarop de verzoekende partijen zich beroepen luidt als volgt:

“De oppervlakte van de bestemmingscategorie ‘landbouw’ zal 750.000 ha bedragen, bestemd voor de beroepslandbouw”.

Zoals de verzoekende partijen zelf aanhalen blijkt uit het RSV dat de in de hiervoor geciteerde bepaling bedoelde oppervlakte, die berekend wordt op het niveau van het Vlaamse Gewest, afgebakend wordt in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen of in gewestplannen. Het bestreden uitvoeringsplan gaat niet uit van het Vlaamse Gewest. Het is noch een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, noch een gewestplan, maar wel een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Uit hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren blijkt niet dat het bestreden RUP het RSV zou schenden of dat de plannende overheid in strijd met de aangevoerde beginselen zou hebben gehandeld.

16. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partijen

17. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stellen daartoe dat er geen rekening is gehouden met de resultaten en bevindingen van de MER-screening. Zo zijn de noodzakelijk geachte maatregelen inzake hemelwaterafvoer, vooropgesteld in de screeningsnota, niet – of minstens niet op dezelfde wijze – overgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften bij het RUP en dit zonder enige motivering. Nochtans wordt expliciet in de screeningsnota gesteld, na aanvulling ervan ingevolge het advies van de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna: de VMM), dat zich een probleem naar hemelwaterafvoer kan stellen en dat hieraan voldaan moet worden door een aantal voorwaarden op te leggen, waarbij uitdrukkelijk wordt aangegeven dat deze voorwaarden zullen worden opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften. Er is in de stedenbouwkundige voorschriften echter geen enkele wijziging doorgevoerd conform hetgeen in de screeningsnota werd aangevuld, namelijk:

“Voor de hemelwaterafvoer, ook deze afkomstig van verharde oppervlakten binnen openbaar wegdomrein, moet in de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen worden dat moet voldaan worden aan de bepalingen van art. 6.2.2.1.2 §4 van Vlarem II waarin is opgenomen dat onverminderd andere wettelijke bepalingen voor de afvoer van hemelwater de voorkeur moet gegeven worden aan de volgende afvoerwijzen in afnemende graad van prioriteit: opvang voor hergebruik, infiltratie op eigen terrein, buffering met vertraagd lozen in een oppervlaktewater of een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater en tot slot lozing in de regenwaterafvoerleiding (RWA) in de straat. Hierbij dienen de dimensioneringscriteria zoals opgenomen in de GSV voor infiltratie- en/of buffervoorzieningen gebruikt te worden of een dimensionering met eenzelfde terugkeerperiode van overloop. Slechts wanneer de best beschikbare technieken geen van de voornoemde afvoerwijzen toelaten, mag het hemelwater in overeenstemming met de wettelijke bepalingen geloosd in de openbare riolering.

Er worden geen belangrijke bemalingen voorzien. Zo zullen geen grote ondergrondse constructies toegelaten worden.

De grondwaterkwaliteit kan mogelijks nadelen ondervinden van het afstromende hemelwater van parkings. Dit water kan immers bevuild zijn met koolwaterstoffen. Dit water moet gefilterd worden alvorens het te laten infiltreren, waar mogelijk, of het te bufferen.”

De verzoekende partijen benadrukken dat het onzorgvuldig is om niet in het plan zelf te remediëren aan een negatief effect op het leefmilieu.

Aangezien de bestreden besluiten op een onzorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen, zijn ze volgens de verzoekende partijen ook kennelijk onredelijk.

18. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen vooreerst dat er in de stedenbouwkundige voorschriften bij het RUP uitsluitend wordt bepaald dat verhardingen in waterdoorlatende materialen moeten worden uitgevoerd, wat evenwel geenszins volstaat om tegemoet te komen aan de in het verzoekschrift geciteerde voorwaarde uit de screeningsnota. Ook het feit dat in de voorschriften zeer algemeen wordt gesteld dat reliëfwijzigingen de waterhuishouding en natuurlijke loop van het water niet mogen beïnvloeden, en dat in alle zones werken mogen worden uitgevoerd in functie van het integraal waterbeheer, is niet voldoende om tegemoet te komen aan die voorwaarde.

Voorts wijzen ze erop dat het advies van de VMM van 29 juni 2010 geen afbreuk doet aan het voormelde, aangezien daaruit ook blijkt dat de stedenbouwkundige voorschriften geen melding maken van de principes voorzien in artikel 6.2.2.1.1, § 4, Vlarem II. Nochtans was dit een noodzakelijke voorwaarde bij het nemen van de ontheffingsbeslissing door de dienst Mer.

Tot slot benadrukken de verzoekende partijen dat de screeningsnota expliciet geen ruimte laat voor een verdere uitwerking van de noodzakelijk geachte maatregelen in latere stedenbouwkundige vergunningen, van welke aard ook.

19. In hun laatste memorie herhalen de verzoekende partijen dat de plannende overheid niet is tegemoet gekomen aan de verplichtingen die zij zichzelf oplegde in de screeningsnota, en in die zin onzorgvuldig is opgetreden.

Beoordeling

20. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de verzoekende partijen in de uiteenzetting van hun middel de stedenbouwkundige voorschriften niet betrekken, maar zich beperken tot de algemene stelling dat er geen wijziging werd doorgevoerd aan de stedenbouwkundige voorschriften conform hetgeen in de screeningsnota werd vermeld. Evenmin geven zij in het verzoekschrift aan welke concrete aanpassingen zich zouden opdringen.

21. Voorts blijkt uit het advies van de VMM van 31 juli 2009 dat het project voorwaardelijk gunstig wordt geadviseerd, mits rekening wordt gehouden met volgende voorwaarden:

- “- de lozing van hemelwater van de verharde oppervlakte binnen openbaar wegdomein moet voldoen aan de principes van Vlarem met minimaal de toepassing van de dimensioneringscriteria opgenomen in de GSV;
- de impact op het grondwaterstromingspatroon moet bepaald worden tenzij opgenomen wordt dat grote ondergrondse constructies niet zijn toegelaten;
- het effect op de grondwaterkwaliteit dient nog nagegaan te worden in een bijgevoegde nota;
- het zoneringsplan dient toegevoegd te worden en er moet opgenomen worden dat voldaan zal worden aan de Vlarem regelgeving m.b.t. aanleg van een gescheiden stelsel en gescheiden aansluiting.”

Op 29 oktober 2009 concludeert de dienst Mer dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is. In deze beslissing is vermeld dat de uitgebrachte adviezen geen elementen bevatten die ertoe strekken te concluderen dat het uitgevoerde onderzoek naar de aanzienlijkheid van de milieugevolgen onjuist zou zijn. Wat het voorwaardelijk gunstig advies van de VMM betreft, wordt nog vermeld dat de voorwaarden inmiddels herkenbaar (groene kaders) zijn opgenomen in het screeningsdossier.

Het standpunt van de verzoekende partijen als zou de expliciete opname in de stedenbouwkundige voorschriften van de principes voorzien in artikel 6.2.2.1.2, § 4, van Vlarem II een noodzakelijke voorwaarde geweest zijn voor de dienst Mer bij het nemen van de ontheffingsbeslissing, blijkt niet uit de lezing van de beslissing van deze dienst. Het advies van de VMM van 29 juni 2010 maakt bovendien duidelijk dat deze ter zake gespecialiseerde dienst de voornoemde opname niet nodig vond:

“Voor wat betreft het aspect infiltratie kunnen de schadelijke effecten worden ondervangen indien de aanvraag minstens voldoet aan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening van 1 oktober 2004 inzake hemelwaterputten e.a. (GSV). Verder moet voldaan worden aan art. 6.2.2.1.2, § 4 van Vlarem II met betrekking tot de afvoer van hemelwater, doelstelling 6° a) opgenomen in art. 5 van het decreet integraal waterbeleid en het concept ‘vasthouden-bergen-afvoeren’ dat opgenomen is in de waterbeleidsnota en de bekkenbeheerplannen. Prioriteit moet uitgaan naar hergebruik van hemelwater, en vervolgens naar infiltratie boven buffering met vertraagde afvoer. Deze bepalingen zijn opgenomen in de toelichtingsnota en in de screeningsnota is eveneens opgenomen dat hieraan voldaan zal worden voor de verharde oppervlakte binnen openbaar wegdomein. Verder zal zoveel mogelijk gewerkt worden met waterdoorlatende verhardingen. Dit is eveneens opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften. Verder is in de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen dat in alle zones werken mogen uitgevoerd worden in functie van het integraal waterbeheer waaronder infiltratie- of bufferbekkens zijn begrepen.

Mits het respecteren van de bestaande regelgeving zoals het zoneringsplan en de bepalingen van Vlarem m.b.t. de sanering van het afvalwater en de bescherming van de waterkwaliteit worden er geen significant negatieve effecten op de waterkwaliteit verwacht.

Aangaande het grondwaterstromingspatroon is opgenomen in de toelichtingsnota en de screeningsnota dat het RUP niet het kader vormt voor grote ondergrondse constructies. Er worden dan ook geen significant negatieve effecten op het grondwaterstromingspatroon verwacht.”

Hoe dan ook is het overtoollig en nutteloos om in reglementaire voorschriften de verplichting op te nemen om regels na te leven die reeds bindend zijn krachtens hun hogere rang in de hiërarchie der normen of krachtens hun eigen werkingssfeer.

22. Tot slot moet worden opgemerkt dat in de toelichtingsnota bij het RUP de volgende toelichting wordt voorzien inzake de betrokken problematiek:

“Ten aanzien van water werden volgende milderende maatregelen naar voor geschoven:

- Toepassen van de verordening van het Vlaams gewest inzake hemelwater
- Waar mogelijk bijkomende verhardingen vermijden en met waterdoorlatende verhardingen werken indien het afstromend water geen vervuiling heeft
- Geen ondergrondse constructies toelaten waarvoor grootschalige bemaling nodig is

Waar dit (mogelijk) is werden deze maatregelen in het RUP verankerd. In andere gevallen betreft het maatregelen die via het vergunningenbeleid dienen geregeld te worden (vb. hemelwaterverordening, verhardingen...) of binnen andere beleidsdomeinen als flankerende actie.

Uit de adviesronde die rond deze screeningsnota (zie bundeling adviezen in bijlage) gevoerd werd kunnen volgende opmerkingen die een doorwerking naar het plan vereisen aangehaald worden:

- Beperken van het effect op grondwaterstroming door bepalingen op te nemen rond de realisatie van ondergrondse constructies.

Deze opmerkingen werden in het plan verwerkt, dit gaf aanleiding tot een verdere verfijning van het verordenend gedeelte.”

23. Enige schending van de aangevoerde beginselen is dan ook niet aangetoond. Hetgeen de verzoekende partijen nog aanvoeren in hun laatste memorie is niet van aard om anders te concluderen.

24. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

25. In het derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur alsook van de materiële motiveringsverplichting.

Zij stellen daartoe dat er geen rekening is gehouden met alle relevante bepalingen uit de betrokken structuurplannen waarmee het bestreden RUP in overeenstemming moet zijn. Zo blijkt uit de toelichtingsnota bij het RUP dat inzake het provinciaal ruimtelijk structuurplan Antwerpen (hierna: het PRSP) enkel rekening is gehouden met de bepalingen betreffende bestaande

kleinhandelsconcentraties type V (kleinhandelsconcentraties van lokaal niveau en solitaire winkels) in buitengebied, terwijl *de facto* – minstens deels – een nieuw bedrijventerrein wordt voorzien en het RUP dus ook moest worden getoetst aan de afzonderlijke voorschriften van het richtinggevend gedeelte van het PRSP over de creatie van bijkomende lokale bedrijventerreinen (“4.2.4. Relatie met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan”). Immers, door de nabestemming “ambacht”, die in het kader van een uitdovingsbeleid aan de bestaande kleinhandelszaken wordt toebedeeld, zal uiteindelijk een zone ontstaan die (quasi) volledig uit ambacht bestaat, wat ook blijkt uit de ruimtebalans bij het RUP waarin wordt vermeld dat de totale oppervlakte van bedrijvigheid toeneemt met bijna 5ha. Of er een behoefte is aan bijkomende lokale bedrijventerreinen en waarom deze bijkomende oppervlakte hier wordt voorzien, wordt op geen enkele wijze nagegaan. Er is dan ook sprake van een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zelfs als met de betrokken afzonderlijke voorschriften van het PRSP rekening zou zijn gehouden bij de opmaak van het RUP, blijkt dit uit geen enkel gegeven uit het administratief dossier, zodat er minstens sprake is van een schending van de materiële motiveringsverplichting.

26. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de werkelijke doelstelling van het RUP is om gefaseerd een bedrijvenzone te voorzien in het plangebied, waarbij in eerste instantie de bestaande handelsactiviteiten behouden kunnen blijven. In een later stadium is het de bedoeling om bedrijvigheid te voorzien, door een nabestemming in werking te laten treden. Het RUP strekt er dus toe om, ten eerste, de bestaande kleinhandelsconcentratie voorlopig te dulden en om, ten tweede, een bedrijventerrein tot stand te brengen. Het is deze dubbele doelstelling die uiteraard aan de voorschriften van onder meer het PRSP moet worden getoetst.

Het feit dat het zou gaan om een bestaand bedrijventerrein, volstaat volgens de verzoekende partijen niet om geen toetsing door te voeren aan het PRSP, want – zoals blijkt uit de ruimtebalans – zal het zogenaamde bestaande

bedrijventerrein in oppervlakte uitbreiden met bijna 5ha. Zij wijzen er hierbij op dat de voorschriften uit het PRSP expliciet melding maken van het creëren van bijkomende bedrijventerreinen bij een bestaand bedrijventerrein (“Indien vanwege ruimtelijke redenen een locatie bij het hoofddorp niet gewenst of mogelijk is, kunnen locaties bij een woonkern of een bestaand bedrijventerrein worden voorgesteld.”). Ook in deze hypothese moest het RUP met andere woorden worden getoetst aan de voorschriften uit het PRSP betreffende de lokale bedrijventerreinen en kon niet worden volstaan met een toetsing aan de voorschriften voor kleinhandelsconcentraties.

27. In hun laatste memorie voeren de verzoekende partijen nog aan dat de activiteiten langs de weg Spijker zeer divers zijn in de bestaande toestand. Er bevinden zich namelijk exploitaties die eerder als ambacht aanzien kunnen worden (voorbeeld Hekkenbouwer), maar ook diensten (reisbureau bvba Verpalen), detailhandel (E5-Mode, Bedtime, AVEVE, Brantano, ...) en woningen. Het geheel van al deze bestemmingen wordt herbestemd naar één bestemming, namelijk ambacht. Dit geldt ook voor de bestaande en vergunde kleinhandelszaken, die alleen een nabestemming ambacht hebben verkregen. Het is met andere woorden geenszins zo dat de herbestemming louter de bevestiging van een bestaande feitelijke toestand betreft. Dit is minstens voor de panden met een bestemming detailhandel, de dienstverlenende activiteiten en de loutere woningen niet het geval. Er is minstens sprake van een uitbreiding van de bestaande bedrijvigheid, ook als niet naar de planologische inkleuring maar slechts naar de feitelijke toestand wordt gekeken.

Beoordeling

28. In de toelichtingsnota wordt uitvoerig ingegaan op het ontstaan van de feitelijke en juridische toestand langs de weg Spijker. Blijkens deze uiteenzetting dateert de eerste bouwvraag voor een bedrijf reeds van 1973 en vestigden zich nadien verschillende bedrijven langs deze weg en breidden de bestaande bedrijven uit. Sinds het begin van de jaren '90 ondernam de gemeente

Essen pogingen om “de gegroeide toestand van Spijker in de juiste zone te leggen”.

Nog blijktens de toelichtingsnota bestaat de ontwikkeling rond Spijker niet enkel uit een zuiver kleinhandelslint, maar kan het lint eerder aanschouwd worden als “een bedrijvenlint met een gemengd karakter”, dat “hoofdzakelijk is samengesteld uit ambachtelijke bedrijven (al dan niet met een verkoopsruimte) en een gering aanbod aan specifieke baanwinkels”. Hierbij wordt aangegeven dat het gemeentebestuur van oordeel is dat de bestaande concentratie in het bedrijvenlint moet blijven bestaan en dat het wenst om “hoofdzakelijk een ambachtelijk bedrijfslint te behouden met beperkte mogelijkheden voor verkoop”. De bestaande baanwinkels kunnen blijven bestaan onder hun huidige vorm, nieuwe winkels worden niet toegelaten.

In de toelichtingsnota is voorts onder “(v)isie over de ontwikkeling van het plangebied” onder meer vermeld:

“De meeste bedrijven rond Spijker zijn qua schaal niet meer inpasbaar in het landelijk woongebied. Vele hebben concrete uitbreidingsplannen, maar kunnen deze niet realiseren omdat ze zonevreemd dienen te gebeuren. De bedrijven die hier gevestigd zijn bestaan al jaren. Het zijn allen behoorlijk vergunde bedrijven. Ze zijn in het verleden toegelaten op deze locatie. Om deze bedrijven bedrijfszekerheid te kunnen geven in de toekomst, moeten er mogelijkheden bestaan om (beperkt) te kunnen uitbreiden. Deze uitbreiding dient gepaard te gaan met een betere inkleding van het bedrijfslint in het landschap.”

Ook is in de toelichtingnota onder “7.3 Aftoetsen van de provinciale randvoorwaarden” duidelijk aangegeven dat het RUP in eerste instantie tot doel heeft om de bestaande bedrijven en handelszaken “te bestendigen en van de nodige ontwikkelingsperspectieven te voorzien”, dat er voor de zuivere kleinhandelszaken een uitdoofscenario op lange termijn wordt voorzien, en dat er enkel in een beperkte uitbreiding van de bedrijvigheid wordt voorzien op twee woonpercelen omdat zij volledig worden omsloten door bedrijvigheid en de leefkwaliteit van de woning op termijn in vraag kan worden gesteld op deze locatie.

Uit het voormelde blijkt dat het *in casu*, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen stellen, geen nieuw te creëren bedrijventerrein betreft, maar de bestendiging (met de nodige ontwikkelingsperspectieven) van de “bestaande” bedrijven en handelszaken en een uitdoofscenario op lange termijn voor de zuivere kleinhandelszaken.

29. Voorts moet worden vastgesteld dat de nabestemming “ambacht” slechts geldt voor een zeer beperkt aantal kadastrale percelen binnen het plangebied. Uit de toelichtingsnota blijkt immers dat de overdrukzone voor handelszaken met nabestemming ambachtelijke bedrijven enkel betrekking heeft op de bestaande zuivere kleinhandelszaken waarvan de handelsactiviteiten niet gekoppeld zijn aan een ambachtelijke activiteit en op de aanwezige toonzaal- en verkoopsoppervlakte die de opgelegde normen overschrijden.

30. Uit het voorgaande volgt dat het uitgangspunt van het middel als zou er een nieuw bedrijventerrein worden gecreëerd of als zou er een uitbreiding van het bedrijventerrein met bijna 5ha zijn, onjuist is. Het op dit onjuiste uitgangspunt gesteunde middel kan niet tot de vernietiging leiden.

31. Het derde middel wordt verworpen.

D. Conclusie

32. Het beroep dient hoe dan ook te worden verworpen bij gebrek aan gegronde middelen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 2450 euro, elk voor een veertiende.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien februari 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust