RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 235.166 van 21 juni 2016
in de zaak A. 213.442/X-15.911.

In zake : de BVBA DRINKMARKET SCHELLEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steven Menten en Chris Schijns
kantoor houdend te 3600 Genk
Grotestraat 122
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partijen tot tussenkomst :

1. de NV WINKELCENTRUM ZUIDERRING
2. de NV ZUIDERRING INVEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Verbist
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf Van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 augustus 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2014 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk (hierna: het bestreden GRUP).

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 29 mei 2015. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 april 2016.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim Mertens, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Chris Schijns, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Stijn Verbist, die verschijnt voor de verzoekende partijen tot tussenkomst, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. Het beroep tot vernietiging van het bestreden GRUP werd overeenkomstig artikel 3*quater* van het regentsbesluit van 23 augustus 1948 'tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State' (hierna: APR) bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 oktober 2014.

4. Het verzoekschrift tot tussenkomst moet overeenkomstig artikel 52, § 1, APR worden ingediend uiterlijk binnen een termijn van 30 dagen na de bekendmaking van het bericht bedoeld in artikel 3*quater* APR.

5. Het op 30 april 2015 ingediende verzoek tot tussenkomst van de nv Winkelcentrum Zuiderring en de nv Zuiderring Invest is overeenkomstig artikel 52, § 1, APR manifest laattijdig en derhalve niet ontvankelijk.

6. De beschikking waarbij deze partijen in de debatten werden toegelaten heeft slechts een voorlopig karakter en belet dan ook niet de vaststelling en conclusie in randnummer 5.

IV. Feiten

7. Verzoekster is eigenares van een perceel kadastraal bekend nr. 965n8 waar zij een handelszaak uitbaat en dat ontsloten wordt langs de Hondeskuilstraat.

Het perceel ligt binnen het plangebied van het bestreden GRUP, meer bepaald in deelgebied 11 Zuiderring/Bosdel.

Het plangebied van circa 11 ha is gelegen tussen, enerzijds, de Zuiderring/Bosdel en de Melberg en, anderzijds, de Melbergstraat en de Hondeskuilstraat. Het gebied situeert zich ten noorden van de Zuiderring te Genk en vlakbij (ten oosten van) de N76.

8. Voor dit deelgebied was een gemeentelijk RUP “Handelszone Zuiderring” te Genk (Bosdel) in opmaak, waarvoor aan de stad Genk bij ministerieel besluit van 19 maart 2013 de planningsbevoegdheid werd gedelegeerd en waarvoor een plan-MER werd opgemaakt door de dienst Mer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 29 juli 2012 (hierna : plan-MER van 29 juli 2012).

Volgens de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP is dit laatste plan “in overeenstemming met de visievorming in het gemeentelijk RUP”.

9. Het plan-MER bij het bestreden GRUP, dat tevens de passende beoordeling en de watertoets bevat, wordt goedgekeurd door de dienst Mer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 3 juli 2013.

Dit MER maakt voor wat betreft dit deelgebied 11 gebruik van het plan-MER van 29 juli 2012 :

> “Onderzoeksvragen en aandachtspunten : In opdracht van de stad Genk werd voor dit gebied reeds een planMER opgemaakt. Voorgaande visie op het gebied (*runshopping* en groothandelszaken) werd bekeken als alternatieve ontwikkeling van het gebied. De resultaten van dit planMER worden gebruikt bij een eventuele herbestemming van het gebied in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.
>
> Het deelgebied wordt m.a.w. ter volledigheid wel opgenomen in voorliggend planMER. De bespreking zal zich echter beperken tot een verwijzing in elke discipline naar de resultaten van het reeds opgemaakte planMER.”

10. Bij besluit van 3 juli 2013 merkt het college van burgemeester en schepenen van de stad Genk met betrekking tot het deelgebied Zuiderring/Bosdel van het voorontwerp van het bestreden GRUP, op wat volgt:

> “Doordat het gewestelijk RUP een abstractie maakt van het voorontwerp van het gemeentelijk RUP Handelszone Zuiderring, verliest het RUP de gewenste detailleringsgraad en nuance die wel in de stedenbouwkundige voorschriften van het voorontwerp van het gemeentelijk RUP zaten.
>
> Kan de gemeente o.b.v. het bestaande voorontwerp van het gemeentelijk RUP Handelszone Zuiderring het gewestelijk RUP ‘verfijnen’ of bestaat er gevaar van strijdigheid?

Het lijkt ons zinvoller om de voorschriften van het lokaal RUP over te nemen zodat de stad geen verder planningsinitiatief moet nemen nadat het gewestelijk RUP is goedgekeurd."

11. Ter gelegenheid van de plenaire vergadering van 4 juli 2013 verwijst de stad Genk in verband met het deelgebied Zuiderring/Bosdel "naar de algemene opmerking over de mogelijkheid en wenselijkheid om het GRUP te verfijnen met een gemeentelijk plan" waarop de plenaire vergadering noteert dat "de optie om […] in het gewestelijk plan meer gedetailleerde voorschriften op te nemen […] de voorkeur" heeft.

12. Het ruimtelijk veiligheidsrapport wordt op 21 augustus 2013 goedgekeurd door de dienst Veiligheidsrapportering van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

13. Bij besluit van de Vlaamse regering (hierna: BVR) van 6 december 2013 wordt het ontwerp van GRUP "afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk" voorlopig vastgesteld.

Het ontwerp van GRUP omvat naast de afbakeningslijn, 23 deelgebieden.

14. Het openbaar onderzoek over het ontwerp van GRUP wordt georganiseerd van 20 december 2013 tot en met 17 februari 2014. Verzoekster dient een bezwaarschrift in.

15. In zijn advies van 13 februari 2014 sluit de gemeenteraad van de stad Genk zich aan bij het standpunt en de motivering van het college van burgemeester en schepenen in zijn besluit van 5 februari 2014, en bij "de nota 'gebundelde en gecoördineerde opmerkingen m.b.t. Het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk'".

Het voormelde collegebesluit overweegt onder meer:

"Het college herhaalt echter de vraag om de gebiedsspecifieke bepalingen die waren opgenomen in het voorontwerp van het gemeentelijk RUP Handelszone Zuiderring, op een correcte manier door te vertalen naar de voorschriften en het grafisch plan van het gewestelijk RUP.

Het college merkt onder meer op dat bij de opmaak van het gemeentelijk RUP de toegelaten assortimenten strenger, beperkender en duidelijker geformuleerd werden zodat de stad in de mogelijkheid was om kernversterkend te werken.

Het ontwerp van gewestelijk RUP schiet op dit punt nog te kort."

In de voormelde nota wordt onder meer het volgende genoteerd:

"[...]

Doordat het gewestelijk RUP een abstractie maakt van het voorontwerp van het gemeentelijk RUP Handelszone Zuiderring, verliest het RUP de gewenste detailleringsgraad en nuance die wel in de stedenbouwkundige voorschriften van het voorontwerp van het gemeentelijk RUP zaten. In de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP waren voldoende randvoorwaarden ingeschreven die de ruimtelijke kwaliteit bij een herontwikkeling van de site zouden kunnen afdwingen.

Het is ons niet duidelijk waarom de voorschriften van het lokaal RUP niet volledig werden overgenomen als gebiedsspecifieke bepalingen."

16. Met het bestreden besluit van 20 juni 2014 wordt het gewestelijk RUP afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk definitief vastgesteld.

Het plangebied omvat naast de afbakeningslijn 21 deelgebieden.

Het bestreden besluit overweegt met betrekking tot het kwestieuze deelgebied wat volgt:

"26. Kleinhandelszone Zuiderring/Bosdel (deelgebied 11 in het definitieve plan)

Overwegende dat, in navolging van een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen, waarin wordt gepleit om het toegelaten assortiment te beperken om meer kernversterkend te kunnen werken, de stedenbouwkundige voorschriften worden aangevuld met de bepaling dat het dient te gaan om kleinhandel die omwille van de omvang niet thuishoort in het centrum;

Overwegende dat in navolging van een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen, in de stedenbouwkundige voorschriften werd verduidelijkt dat de centrale zone enkel door de zwakke weggebruiker gebruikt kan worden; dat in de centrale zone gemotoriseerd verkeer, met uitzondering van de hulpdiensten

slechts is toegestaan ter hoogte van de kruisingen met de ontsluitingswegen (op drie plaatsen); dat de inrichting van de zone qua materiaalgebruik en vormgeving in zijn totaliteit één homogeen geheel dient te vormen; dat doorsteken voor gemotoriseerd verkeer beperkt moeten zijn tot maximum 3, alsook beperkt tot een maximale breedte van 4m;

Overwegende dat een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen vragen stellen over plannenhiërarchie, meer bepaald inzake de ontsluiting; dat volgens de voorschriften de ontsluitingswijze kan worden geregeld door een gemeentelijk RUP; dat de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen decretaal is geregeld; dat de codex de voorwaarden en de procedure voor gemeentelijke initiatieven vastlegt;

Overwegende dat in navolging van een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen de laad- en losmogelijkheden duidelijker werden omschreven in de stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat in navolging van een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen de stedenbouwkundige voorschriften over de groene vingers duidelijker werden omschreven; dat dit geen aanpassingen aan het grafisch plan vereist;

Overwegende dat in sommige bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gepleit om een supermarkt in dit gebied toe te laten; dat die mogelijkheid is opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften zodat deze bezwaren, opmerkingen en adviezen geen aanleiding geven tot aanpassingen aan het ontwerp;

Overwegende dat in navolging van een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen voor het bedrijf op perceel 956r6 het uitbreiden van het bestaande gebouw buiten de bestemmingszone ‘groencorridor en landschapsbuffer’ nog steeds mogelijk blijft; dat bij een grondige verbouwing of (ver)nieuwbouw wordt opgelegd dat het gedeelte van het gebouw dat vandaag gelegen is in deze bestemmingszone groencorridor en landschapsbuffer gesloopt wordt én dat de landschapsbuffer wordt aangelegd; dat dit geen aanpassingen aan het grafisch plan vereist;

Overwegende dat in navolging van een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen de stedenbouwkundige voorschriften werden aangevuld en verduidelijkt inzake specifieke zonevreemde constructies gelegen in de zone groencorridor en landschapsbuffer; dat dit geen aanpassingen aan het grafisch plan vereist;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat het niet duidelijk is waarom voor dit ‘perifeer’ gelegen gebied gekozen wordt voor een herbestemming van industrie naar handel; dat dit ruimtelijk gezien een zeer slechte locatie is; dat een volledige en maximale ontwikkeling van dit plangebied en het ontbreken van een controle op de functies een ontwrichting zal betekenen voor het bestaande handelsapparaat in Genk en in het regionaalstedelijk gebied alsook in de omliggende kleinstedelijke gebieden; dat de behoefte aan dergelijk grootschalige ontwikkeling voor detailhandel niet aangetoond is; dat de site wordt gekenmerkt door onwettige situaties en dat ruimtelijke ordening nooit gebaseerd kan zijn op de eigendomssituatie van een site; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen kan worden gesteld dat de ontwikkeling van dit gebied past binnen de algemene handelsvisie van het gewestelijk RUP; dat één van de taken van het regionaalstedelijk gebied is om

voldoende ruimte te voorzien voor grootschalige detailhandelszaken die omwille van ruimtebehoefte en het mobiliteitsprofiel niet terecht kunnen in de kernwinkelgebieden; dat ervoor wordt geopteerd om op geselecteerde plaatsen voldoende ruimte hiervoor te voorzien; dat de detailhandelsnota van de stad Genk deze visie ondersteunt; dat het gewestelijk RUP uitvoering geeft aan een bestaande en goedgekeurde beleidsvisie die is opgenomen in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Genk en het provinciaal ruimtelijk structuurplan Limburg; dat hierover toelichting is opgenomen in de toelichtingsnota; dat het plangebied goed ontsloten is voor gemotoriseerd verkeer op bovenlokaal niveau; dat het gebied gelegen is op beperkte afstand van het stadscentrum en niet als een perifere locatie kan worden beschouwd; dat uit het bovenstaande ook blijkt dat de inhoudelijke optie in voorliggend RUP niet louter gebaseerd is op eigendomssituatie; dat de ontwikkeling niet zal leiden tot een ontwrichting van het kleinhandelsapparaat vermits de beschikbare ruimte voor nieuwe grootschalige kleinhandel relatief beperkt is door de reeds aanwezige bebouwing en de functies langs de Hasseltweg; dat voor wat betreft de Hasseltweg er nog een fysieke ruimte beschikbaar is van circa 6.000 m²; dat volgens de voorschriften enkel ruimtebehoevende handelszaken met een minimumoppervlakte van 600m² die complementair zijn aan de handel in het centrum toegelaten zijn; dat met deze bepalingen een ontwrichting van het bestaande handelscentrum wordt vermeden; dat controle op de functies niet in voorschriften wordt ingeschreven vermits decretaal is bepaald dat dit behoort tot het werkgebied van handhaving; dat deze bezwaren niet resulteren in een aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften of het grafisch plan;

Overwegende dat een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen stellen dat er geen toetsing aan de omzendbrief RO/201 1/01 ‘grootschalige detailhandel’ is gebeurd; dat de toetsing aan de omzendbrief aan de toelichtingsnota werd toegevoegd; dat bij toetsing aan voormelde omzendbrief het locatietype ‘overig stedelijk gebied’ van toepassing is; dat de toepassing van de afwegingstabel resulteert in een ‘0’; dat dit volgens de omzendbrief betekent dat de lokale situatie hier de belangrijkste factor is op het al dan niet inpasbaar zijn van het project zodat een generieke uitspraak hier moeilijk kan gemaakt worden; dat zeker voor zeer grootschalige ontwikkelingen het bestaan van een gevalideerde overkoepelende visie omtrent de ontwikkeling van het gebied en de rol van de geviseerde ontwikkeling hierin essentieel is; dat er een gevalideerde overkoepelende visie is terug te vinden in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Genk en het provinciaal ruimtelijk structuurplan Limburg; dat deze bezwaren niet resulteren in een aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften of het grafisch plan;

Overwegende dat een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen stellen dat elke vorm van fasering ontbreekt en dat het niet duidelijk is op welke manier de complementariteit van de toegelaten functies met de handel in het centrum zal worden beoordeeld; dat enkel de minimale oppervlakte van de handelsactiviteit van 600m² bepaalt of het gaat om middelgrote kleinhandel; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen kan gesteld worden dat een gefaseerde ontwikkeling ruimtelijk gezien geen meerwaarde heeft; dat de ondergrens voor middelgrote handel is vastgelegd […] op 600m²; dat het noodzakelijk is om ‘middelgrote handel’ te kwantificeren opdat duidelijk is welke handelszaken onder middelgrote handel ressorteren; dat de

complementariteit van de functies op vergunningenniveau kan beoordeeld worden;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat de stedenbouwkundige voorschriften op dit moment onvoldoende garantie geven tot realisatie van het in de toelichtingsnota vooropgestelde concept; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen kan worden gesteld dat de verordenende bepalingen duidelijk en concreet bepalen dat de zone bestemd is voor kleinhandel en dat derhalve de ontwikkelingen gestuurd worden naar de conceptueel gewenste functies; dat de stedenbouwkundige voorschriften in voorliggend RUP gebaseerd zijn op de typevoorschriften, zoals voorgesteld door de Vlaamse Regering op 11 april 2008; dat in het RUP deze typevoorschriften zijn aangevuld met gebiedsspecifieke bepalingen; dat bij de formulering van de gebiedsspecifieke bepalingen zoveel als mogelijk als basis de formulering van de typevoorschriften is gebruikt; dat enkel die elementen die noodzakelijk zijn voor het bereiken van het doel verordenend zijn vastgelegd; dat conform de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een eventuele verfijning van de plannen door de gemeenten of provincies nog mogelijk is;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat in de voorschriften is opgenomen dat een inrichtingsstudie dient voorgelegd indien werken worden aangevraagd die bepalend zijn voor het gebied; dat niet voldoende gespecificeerd zou zijn welke handelingen bepalend zijn; dat dit zou leiden tot een situatie van rechtsonzekerheid; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen dat “bepalend” opgevat moet worden in de spraakgebruikelijke betekenis, namelijk beslissend of doorslaggevend; dat in navolging van deze bezwaren, opmerkingen en adviezen in de stedenbouwkundige voorschriften de verduidelijking “bepalend voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling van het gebied” wordt toegevoegd;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat eerst een provinciale winkelnota dient opgesteld; dat onderzoek inzake leegstand, beschikbaar aanbod en vraag naar locaties voor grootschalige handelszaken, beschikbaar aanbod en vraag naar locaties voor kleine en middelgrote bedrijvigheid, noodzakelijk zou zijn alvorens er sprake kan zijn van een planologische herbestemming; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen kan worden gesteld dat uit de inventarisatie door de stad Genk blijkt dat er een behoorlijk grote leegstand is in het centrum, doch voornamelijk van kleinere handelspanden; dat de samenvoeging van deze handelspanden, waar dat mogelijk zou zijn, geen voldoende antwoord biedt op de vraag naar oppervlaktes geschikt voor ‘middelgrote kleinhandel’; dat volgens de voorschriften enkel ruimtebehoevende handelszaken die complementair zijn ten opzichte van de handel in het centrum toegelaten zijn; dat met deze bepalingen een ontwrichting van het bestaande handelscentrum wordt vermeden; dat het gewestelijk RUP uitvoering geeft aan een bestaande en goedgekeurde beleidsvisie die is opgenomen in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Genk en het provinciaal ruimtelijk structuurplan Limburg; dat daarnaast op de bestaande industrieterreinen ruimte beschikbaar is voor kleinere bedrijven zoals blijkt uit recente projecten zoals Gieterijstraat of Zwartberg I en dat er verder nog een aantal projecten in voorbereiding zijn zoals Zwartberg II of Nieuwpoortlaan; dat de feitelijke toestand ‘kleinhandel’ al geruime tijd op

deze locatie gevestigd is waardoor de behoefte aan industriegebied op deze plaats niet aangetoond kan worden;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat de huidige omvang van de bebouwde oppervlakte in het plangebied niet is aangegeven; dat over de bestaande toestand toelichting is opgenomen in de toelichtingsnota in tekst en op kaart;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat in een distributieplanologisch onderzoek van de provincie 12.000m² wordt vooropgesteld; dat in het gemeentelijk RUP sprake is van 40.000m²; dat dit niet strookt met de doelstelling van het GRUP zijnde 'herstructurering zonder grote uitbreiding van de aanwezige bebouwde oppervlakte'; dat de toelichtingsnota werd gecorrigeerd;

Overwegende dat een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen vragen bevatten over aangrenzende percelen die niet binnen het deelplan Zuiderring/Bosdel vallen; dat wordt gevraagd zonevreemde constructies te herbestemmen naar woongebied; dat deze percelen geen bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de doelstelling om de ontwikkelingsmogelijkheden voor grootschalige kleinhandel te verhogen en om die reden niet werden opgenomen in het plangebied; dat deze bezwaren aldus geen betrekking op het deelplan zelf hebben; dat deze bezwaren niet resulteren in aanpassingen van het plan of van de stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt opgemerkt dat de grafische plannen niet overeenstemmen met de realiteit; dat de bestaande bebouwing groter is dan op het grafisch plan werd ingetekend; dat in antwoord op deze opmerkingen, bezwaren en adviezen kan worden gesteld dat het grafisch plan is opgemaakt op de ondergrond op basis van het GRB; dat de op het GRB aangegeven bebouwing mogelijk kan verschillen van de effectieve op het terrein aanwezige bebouwing; dat de bestemmingen van het grafisch plan en niet de aan- of afwezigheid van gebouwen bepalend zijn voor de toelaatbaarheid van bepaalde activiteiten; dat in de toelichtingsnota in tekst en kaart inzicht wordt gegeven in de bestaande toestand van het gebied en de bebouwingstoestand; dat de feitelijk bestaande bebouwing en niet de op de gehanteerde ondergrond aangeduide bebouwing derhalve bepalend zal zijn in het beoordelen van concrete vergunningsaanvragen;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt opgemerkt dat er zich gebouwen bevinden in de voorziene buffer waardoor deze buffer niet gerealiseerd zou kunnen worden; dat de bestaande ontsluiting van een bestaande handelszaak via de Hondeskuilstraat door het gewestelijk RUP onmogelijk zou worden gemaakt; dat er geen onteigeningsplan is opgemaakt; dat de nieuw voorziene ontsluiting nadelig is voor de bestaande activiteiten; dat hierdoor een efficiënte, vlotte en veilige ontsluiting onmogelijk is; dat wordt gevraagd om niet opgenomen te worden binnen het deelplan; dat wordt gevraagd dat indien de opname van de percelen in het gewestelijk RUP behouden blijft de bufferzone wordt geschrapt en de toegang tot de Hondeskuilstraat gegarandeerd blijft; dat sommige percelen komen te liggen in bufferzone waardoor deze niet meer bebouwbaar zijn en niet bereikbaar via de Zuiderring en de Bosdel; dat in verband met de toegankelijkheid van het perceel wordt verwezen naar een notariële akte; dat in navolging van deze bezwaren, opmerkingen en adviezen de

stedenbouwkundige voorschriften werden aangepast zodat de huidige ontsluiting van de bestaande vergunde activiteiten behouden kan blijven totdat de nieuwe ontsluiting zoals voorzien in het gewestelijk RUP is gerealiseerd; dat volgens het gewestelijk RUP de verkeersstructuur via de ovonde geënt zal worden op de Zuiderring, d.w.z. dat verkeer uit de woonwijk wordt geweerd om deze te ontlasten; dat het voorzien van een bufferzone voorzien t.o.v. omwonenden en omgeving een milderende maatregel is die voortkomt uit het plan-MER; dat de bestaande bebouwing die zich in de buffer bevindt niet verbouwd, uitgebreid noch herbouwd kan worden; dat hiermee een uitdoofscenario wordt beoogd om op termijn tot de noodzakelijke buffering te komen; dat een notariële akte tussen twee partijen de overheid niet noodzakelijk bindt bij de opmaak van een GRUP zodat er in dit geval geen rekening mee moet worden gehouden; dat met dit RUP één visie voor het volledige gebied werd opgemaakt met eenduidige stedenbouwkundige voorschriften voor het geheel van het gebied; dat de uitsluiting van enkele percelen afbreuk zou doen aan de totaalopzet van het plan en de gewenste ordening van het gebied; dat het perceel binnen het plan wordt behouden;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat indien het de bedoeling is om een groene corridor te realiseren de afsluiting ook zo dient opgevat dat de fauna niet gehinderd wordt; dat deze bezwaren niet resulteren in een aanpassing van de voorschriften; dat de voorschriften niet uitsluiten dat afsluitingen worden gerealiseerd die rekening houden met fauna;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen vragen worden gesteld over een gemeentelijk RUP voor de Bosdel gelijktijdig met de aanduiding in een gewestelijk RUP; dat de teksten van beide planningsprocessen niet op dezelfde lijn zitten; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen kan worden gesteld dat de stad Genk destijds gestart is met de opmaak van een gemeentelijk RUP voor de site ‘Handelszone Zuiderring’; dat aan de stad Genk de planningsbevoegdheid werd gedelegeerd voor het gemeentelijk ruimtelijk Uitvoeringsplan ‘Handelszone Zuiderring’; dat bij de opmaak van het gewestelijk RUP afbakening Hasselt-Genk werd geoordeeld dat het aangewezen was dit plangebied op te nemen in het gewestelijk plan als een onderdeel van de versterking van het stedelijk gebied op het vlak van grootschalige kleinhandel; dat om die reden het planningsproces op gemeentelijk niveau niet werd verdergezet; dat hierover toelichting is opgenomen in de toelichtingsnota; dat de toelichtingsnota werd aangepast in overeenstemming met de visie ontwikkeld in het kader van de opmaak van het gemeentelijk RUP;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat de milderende maatregelen niet op een correcte manier doorvertaald worden naar de stedenbouwkundige voorschriften; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen kan worden gesteld dat de milderende maatregelen effectief zijn doorvertaald op planniveau; dat die vertaling is opgenomen in een overzichtstabel in de toelichtingsnota per deelgebied; dat deze bezwaren niet resulteren in een aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften en het grafisch plan;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gevraagd om de breedte van de buffer op het grafisch plan in te schrijven; dat in de stedenbouwkundige voorschriften de breedte van de buffer al is

opgenomen; dat dit voldoende duidelijk is; dat het grafisch plan niet werd aangepast;

Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat het niet duidelijk is waarom bepaalde sites onder een specifieke categorie worden ondergebracht; dat er op Bosdel ook grootschalige kleinhandel mogelijk zou moeten zijn; dat volgens de voorschriften grootschalige handelszaken een minimale omvang van 1000m² hebben; dat in deelgebied Sporten recreatiecluster Waterschei naast grootschalige kleinhandel ook middelgrote handelszaken zich zouden moeten kunnen huisvesten; dat deze bezwaren niet resulteren in aanpassingen aan de voorschriften en het grafisch plan; dat in deelgebied Zuiderring/Bosdel een minimale oppervlakte van 600m² is opgelegd; dat grotere handelszaken niet worden uitgesloten; dat in deelgebied Groot-Hilst wordt geopteerd voor grootschalige kleinhandel met een minimum oppervlakte van 1000m²; dat dit onderscheid tussen de deelgebieden conform de algemene handelsvisie voor het stedelijk gebied is;"

17. Het voormelde perceel van verzoekster krijgt de bestemming 'Art. 11.1. Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel'. Het voorschrift luidt:

"11.1.1. Het bedrijventerrein is bestemd voor regionale bedrijven met als hoofdactiviteit middelschalige en grootschalige kleinhandel.

Het betreffen individuele middelschalige winkels of concentraties van middelschalige winkels voor zover het ruimtebehoevende kleinhandelszaken betreffen die omwille van hun omvang niet mogelijk zijn in het kerngebied en die complementair zijn ten opzichte van de handel in het centrum.

De minimum oppervlakte van de handelsactiviteit is 600m² brutovloeroppervlakte;

Installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie of energierecuperatie zijn toegelaten.

Eén grootschalige supermarkt is toegelaten.

Eén reclamezuil met een maximale bouwhoogte van 35 meter is toegestaan.

De niet bebouwde ruimte moet ingericht worden als kwalitatieve buitenruimte in functie van personeelsparking, laden- en lossen of als groencorridor (artikel 11.1.9.1). De niet benutte onbebouwde ruimte moet ingericht worden als groencorridor. De parking moet één geheel vormen met de inrichting voor laden en lossen. Laden en lossen is enkel vergunbaar ter hoogte van de gevels die rechtstreeks gerelateerd zijn aan de ontsluitingweg voor laden en lossen. Alle elementen t.b.v. laden en lossen moeten visueel afgeschermd worden van de kwalitatieve buitenruimte.

De structuur van de zone wordt gerealiseerd door middel van noord-zuidgerichte inpassing van de grootschalige bouwvolumes. Door de volumes zo in te passen is het mogelijk om de groenstructuur van de steilrand van het Kempisch plateau binnen te trekken in de zone.

Ten noorden van de centrale as dienen 3 groene vingers van minstens 20m en één groene vinger van minstens 10m breed van noord naar zuid gerealiseerd.

Ten zuiden van de esplanade dienen 2 groene vingers van minimum 20m breed van noord naar zuid gerealiseerd. De groene vingers ten noorden en ten zuiden van de esplanade worden in elkaars verlengde aangelegd. Deze groene vingers worden ingericht volgens de voorschriften van artikel 11.1.9.1 groencorridor.

Om de groene vingers te versterken alsook een visuele buffer te bekomen ten aanzien van de eventuele laad- en loszone of de personeelsparking moet de niet bebouwde ruimte ingericht worden in functie van de aanliggende groencorridors.

Bestaande vergunde of vergund geachte activiteiten die niet aan de hierboven geformuleerde bepalingen voldoen kunnen behouden blijven, onderhoud- en instandhoudingswerken zijn mogelijk. Verbouwen, herbouwen en uitbreiden is niet mogelijk.

Als de gemeente[...] voor een deel of delen van dit gebied een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan opmaakt, krijgen de voorschriften van dat plan, na de goedkeuring ervan,voorrang op de voorschriften opgenomen in dit plan."

Aan de straatzijde Hondeskuilstraat en langsheen het bestemmingsgebied "parkzone" (artikel 11.2 van de stedenbouwkundige voorschriften) geldt voor delen van het perceel van verzoekster de overdruk van artikel 11.1.8 "groencorridor en landschapsbuffer":

"11.1.8.1 inrichting groencorridor

Langsheen de Hondeskuilstraat dient een groencorridor van minimaal 30m breed aangelegd te worden.

De groencorridor is bestemd voor instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van een kwaliteitsvolle groencorridor.

In de groencorridor is de aanleg van een ontsluitingsweg voor hulpdiensten toegelaten voor zover de aanleg gebeurt in gestabiliseerd gras- en/of heidevegetatie.

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming zijn toegelaten voor zover ze wat schaal en ruimtelijke impact betreft verenigbaar zijn met de omgeving en voldoen aan onder vermelde bepalingen:

- De inrichting uitgaat van de bestaande natuurlijke en landschappelijke waarden van de bestaande aanplant;
- De inrichting een ruimtelijke verweving tussen de zone voor specifieke regionale bedrijvigheid voor kleinhandel bewerkstelligt met de natuurlijke waarden van de Kempische steilrand;
- De inrichting beeldbepalend is;
- De inrichting voldoende buffering garandeert betreffende licht en zichthinder van en naar de site;
- De inrichting een migratie van fauna niet hypothekeert;

- De aanplant van de beplanting in volledige overeenstemming is met de natuurlijke en fysische opbouw van de aanliggende landschapswaarde van de Kempische steilrand.
- Het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur die enkel gericht is op het toegankelijk maken van de groencorridors in functie van de zwakke weggebruiker;

Volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen zijn niet toegelaten:

- ontsluitingsinfrastructuur voor gemotoriseerd verkeer (met uitzondering van nooddiensten)
- het inrichten van parkeervoorzieningen
- buitenopslag van goederen;
- containers;
- afsluitingen en poorten.

Bestaande vergunde of vergund geachte activiteiten (gebouwgedeeltes) gelegen in de zone groencorridor die niet aan de hierboven geformuleerde bepalingen voldoen kunnen behouden blijven. Verbouwen, herbouwen en uitbreiden in de zone voor groencorridor is niet mogelijk.

Het uitbreiden van het gedeelte van [het] bestaande gebouw en gelegen buiten de bestemmingszone ‘groencorridor en landschapsbuffer’ is toegelaten.

Bij een grondige verbouwing of (ver)nieuwbouw van het gebouwgedeelte gelegen binnen de zone voor specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel dient het gedeelte van het gebouw dat gelegen is in de bestemmingszone groencorridor en landschapsbuffer gesloopt en dient de groencorridor aangelegd.

11.1.8.2 Inrichting landschapsbuffer

Langsheen de noordelijke zijde van het gebied dient een landschapsbuffer van minimaal 10 meter breed aangelegd te worden.

Het bestaande bedrijf (perceel 956r6) dat gelegen is in deze zone kan tijdelijk behouden blijven. Bij stopzetting van de huidige activiteiten en wanneer wordt overgegaan tot nieuwbouw moet tegelijk ook de op het grafisch plan aangeduide buffer worden gerealiseerd.

Verbouwen van het bestaande gebouw is toegestaan, uitbreiding ervan is niet toegestaan.

De zone wordt ingericht voor visuele afscherming, geluidsafscherming, landschappelijke inpassing, afstand en beheersing van veiligheidsrisico’s van de zone voor specifieke bedrijvigheid voor kleinhandel ten opzichte van de aanliggende Kempische steilrand.

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming zijn toegelaten voor zover ze wat schaal en ruimtelijke impact betreft verenigbaar zijn met de omgeving en voldoen aan onder vermelde bepalingen:

- De inrichting gaat uit van de bestaande natuurlijke en landschappelijke waarden van de bestaande aanplant en de aanvullende aanplant wordt enkel aangewend voor visuele afscherming;
- De inrichting een ruimtelijke verweving tussen de zone voor specifieke regionale bedrijvigheid voor kleinhandel bewerkstelligt met de natuurlijke waarden van de Kempische steilrand;
- De inrichting beeldbepalend is;

- De inrichting voldoende buffering garandeert betreffende licht en zichthinder van en naar de site;
- De inrichting een migratie van fauna niet hypothekeert;
- De aanplant van de beplanting in volledige overeenstemming is met de natuurlijke en fysische opbouw van de aanliggende landschapswaarde van de Kempische steilrand.

Volgende werken zijn niet toegelaten:

- Met uitzondering van een fiets- en voetpad, de aanleg, onderhoud en beheer van constructies
- Het opslaan van goederen en/of producten
- Het inrichten van parkeervoorzieningen
- Reliëfwijzigingen die het rooien van de bestaande aanplant vereisen."

Het bestemmingsgebied artikel 11.1 bevat tevens in overdruk met een symbolische aanduiding het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 11.1.10 "Ontsluiting gemotoriseerd verkeer" (op grafisch plan aangeduid als "art. 11.1.9") dat luidt:

"De ontsluiting van het bedrijventerrein voor gemotoriseerd verkeer gebeurt uitsluitend via de bestaande wegenis naar de Zuiderring."

Het deelgebied bevat daarnaast het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 11.4 "gebied voor weginfrastructuur en centrale as" dat luidt:

"11.4.1. De zone t.h.v. de Hondeskuilstraat is bestemd voor weginfrastructuur en aanhorigheden.

In dit gebied zijn alle handelingen toegelaten voor de aanleg, het functioneren of de aanpassing van weginfrastructuur en aanhorigheden. Daarnaast zijn alle handelingen met het oog op de ruimtelijke inpassing, buffers, ecologische verbindingen, kruisende infrastructuren, leidingen, telecommunicatie-infrastructuur, lokaal openbaar vervoer, lokale dienstwegen en paden voor niet-gemotoriseerd verkeer toegelaten.

Alle werken van natuurtechnische milieubouw kunnen gerealiseerd worden.

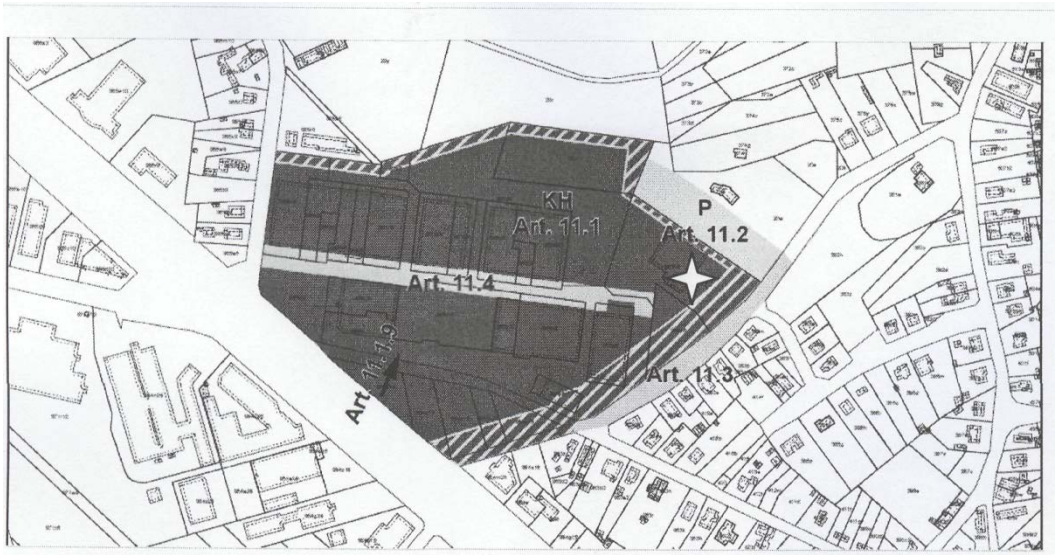
11.4.2. De centrale zone (te midden van de kleinhandelszone en oost-west gericht), moet worden ingericht en beheerd als een kwalitatief hoogstaande, langgerekte esplanade voor zwakke weggebruikers.

Gemotoriseerd verkeer, met uitzondering van de hulpdiensten, is slechts toegelaten op drie plaatsen (ter hoogte van de kruisingen met de ontsluitingswegen).

De inrichting van de zone dient qua materiaalgebruik en vormgeving in zijn totaliteit één homogeen geheel te vormen.

Doorsteken voor gemotoriseerd verkeer moeten beperkt zijn tot maximum 3, alsook beperkt tot een maximale breedte van 4m".

Ter verduidelijking volgt hierna het grafisch plan met aanduiding van het perceel van verzoekster:



V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoekster

18. Verzoekster voert de schending aan van artikel 2.2.7 VCRO en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij stelt dat haar bezwaar waarin zij “er de nadruk op gelegd [heeft] dat de voorgenomen ontsluiting onzinnig is en tot diverse problemen zal leiden […] volstrekt onjuist en niet dienend” werd weerlegd. Haar “kritiek dat het cliënteel noodgedwongen de perceelsconfiguratie zal moeten volgen, met gevolg dat een efficiënte, vlotte en veilige ontsluiting niet tot de mogelijkheden behoort, dat het cliënteel dat de winkel verlaat op die manier wordt gestoord door het cliënteel dat met de wagen komt aangereden en dat die strook langs het gebouw veel te smal is om een vrachtwagen te laten passeren”, niet werd beantwoord.

19. Verzoekster betwist in de memorie van wederantwoord dat de stedenbouwkundige voorschriften voorzien in het behoud van de bestaande directe ontsluiting via de Hondeskuilstraat en verwijst in dat verband naar artikel 11.1.8 van de stedenbouwkundige voorschriften dat niet in een overgangsregime voorziet. Zij betwist dat haar site ontsloten kan worden zonder het perceel 965P8 dat niet haar eigendom is, te betreden.

Verzoekster betwist dat de stedenbouwkundige voorschriften werden aangepast in functie van haar bezwaren. Met de aanvullende bepalingen wordt geenszins gegarandeerd dat de bestaande ontsluiting kan worden behouden.

Beoordeling

20. Er bestaat in hoofde van de overheid een plicht om de bezwaarschriften op een ernstige wijze te behandelen, doch geen plicht tot het inwilligen ervan.

Uit het enkele feit dat het bezwaarschrift van verzoekster niet werd ingewilligd, volgt dan ook geen onwettigheid.

21. Uit de weerlegging van het bezwaar dient voor verzoekster op begrijpelijke wijze te blijken waarom haar bezwaar als niet gegrond werd bevonden, waarbij zij een afdoend antwoord op haar bezwaarschrift moet kunnen vinden, hetzij in een individuele stellingname, hetzij in een algemene richtlijn die op haar bezwaar begrijpelijk toepasselijk is, hetzij in het antwoord op een bezwaar of opmerking van een ander particulier, of op een advies van een overheidsinstantie.

22. Verzoekster heeft in haar bezwaarschrift, naast de opmerking dat haar gebouw groter is dan aangegeven op het grafisch plan en gelegen is in de aangeduide bufferzone, onder meer het volgende aangevoerd :

> “De ontsluiting van de handelszaak bevindt zich momenteel langs de Hondeskuilstraat. Die ontsluiting is zeer goed gekend bij het cliënteel, en

veroorzaakt geen enkele hinder voor de onmiddellijke omgeving. Uit artikel 12.19.1. blijkt echter dat ontsluitingsinfrastructuur voor gemotoriseerd verkeer is uitgesloten. Artikel 12.1.9.2. stelt dat de ontsluiting van het bedrijventerrein voor gemotoriseerd verkeer uitsluitend gebeurt via de bestaande wegenis naar de Zuiderring.

Het gevolg is dat cliënte haar bestaande ontsluiting verliest, en moet 'aantakken' op een bestaande wegenis, die voor haar totaal nadelig is.

Hoger werd reeds opgemerkt dat cliënte geen eigenaar is van het perceel nr. 965p8. Het RUP voorziet ook niet in een onteigeningsplan voor het perceel 965p8. Uit het grafisch plan kan nochtans duidelijk worden afgeleid dat de ontsluiting zich over het perceel 965p8 zou moeten bevinden:

[…].

Cliente zit dan ook volledig geblokkeerd met de voorgenomen ontsluiting. Het cliënteel zal noodgedwongen de perceelconfiguratie moeten volgen, met gevolg dat een efficiënte, vlotte en veilige ontsluiting niet tot de mogelijkheden behoort. Het cliënteel dat de winkel verlaat, wordt op die manier gestoord door het cliënteel dat met de wagen komt aangereden. Bovendien is die strook langs het gebouw veel te smal om een vrachtwagen te laten passeren.

Het voorontwerp voorziet dan ook niet op een rechtszekere manier de noodzakelijke maatregelen om een realistische ontsluiting te voorzien of concreet in het vooruitzicht te stellen."

23. Anders dan verzoekster wil doen aannemen, beantwoordt het bestreden besluit dit specifieke bezwaar van verzoekster wel degelijk, en als volgt:

"Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt opgemerkt dat er zich gebouwen bevinden in de voorziene buffer waardoor deze buffer niet gerealiseerd zou kunnen worden; dat de bestaande ontsluiting van een bestaande handelszaak via de Hondeskuilstraat door het gewestelijk RUP onmogelijk zou worden gemaakt; dat er geen onteigeningsplan is opgemaakt; dat de nieuw voorziene ontsluiting nadelig is voor de bestaande activiteiten; dat hierdoor een efficiënte, vlotte en veilige ontsluiting onmogelijk is; dat wordt gevraagd om niet opgenomen te worden binnen het deelplan; dat wordt gevraagd dat indien de opname van de percelen in het gewestelijk RUP behouden blijft de bufferzone wordt geschrapt en de toegang tot de Hondeskuilstraat gegarandeerd blijft; dat sommige percelen komen te liggen in bufferzone waardoor deze niet meer bebouwbaar zijn en niet bereikbaar via de Zuiderring en de Bosdel; dat in verband met de toegankelijkheid van het perceel wordt verwezen naar een notariële akte; dat in navolging van deze bezwaren, opmerkingen en adviezen de stedenbouwkundige voorschriften werden aangepast zodat de huidige ontsluiting van de bestaande vergunde activiteiten behouden kan blijven totdat de nieuwe ontsluiting zoals voorzien in het gewestelijk RUP is gerealiseerd; dat volgens het gewestelijk RUP de verkeersstructuur via de ovonde geënt zal worden op de Zuiderring, d.w.z. dat verkeer uit de woonwijk wordt geweerd

om deze te ontlasten; dat het voorzien van een bufferzone voorzien t.o.v. omwonenden en omgeving een milderende maatregel is die voortkomt uit het plan-MER; dat de bestaande bebouwing die zich in de buffer bevindt niet verbouwd, uitgebreid noch herbouwd kan worden; dat hiermee een uitdoofscenario wordt beoogd om op termijn tot de noodzakelijke buffering te komen; dat een notariële akte tussen twee partijen de overheid niet noodzakelijk bindt bij de opmaak van een GRUP zodat er in dit geval geen rekening mee moet worden gehouden; dat met dit RUP één visie voor het volledige gebied werd opgemaakt met eenduidige stedenbouwkundige voorschriften voor het geheel van het gebied; dat de uitsluiting van enkele percelen afbreuk zou doen aan de totaalopzet van het plan en de gewenste ordening van het gebied; dat het perceel binnen het plan wordt behouden."

24. Met verzoekster wordt bovendien vastgesteld dat het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 11.1.8.1 werd aangevuld met de volgende passages:

"Het uitbreiden van het gedeelte van bestaande gebouwen gelegen buiten de bestemmingszone 'groencorridor en landschapsbuffer' is toegelaten.

Bij een grondige verbouwing of (ver)nieuwbouw van het gebouwgedeelte gelegen binnen de zone voor specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel dient het gedeelte van het gebouw dat gelegen is in de bestemmingszone groencorridor en landschapsbuffer gesloopt en dient de groencorridor aangelegd."

25. Uit de beantwoording van het specifieke bezwaar van verzoekster en uit het aangevulde stedenbouwkundig voorschrift blijkt, anders dan verzoekster dat ziet, dat de vergunde, bestaande ontsluitingsinfrastructuur voor gemotoriseerd verkeer in de zone "groencorridor" bij wijze van overgangsregime of uitdoofscenario wel kan behouden blijven en dat haar bezwaar in verband met het verlies van de bestaande ontsluiting en het daardoor niet meer kunnen beschikken over een efficiënte, vlotte en veilige ontsluiting, wel degelijk werd ontmoet.

26. De conclusie is dat aangegeven wordt waarom aan de Hondeskuilstraat een groencorridor voorzien wordt en waarom de toegangsweg langs daar voor het perceel van verzoekster na het uitdoofscenario niet gehandhaafd kan worden, en dat derhalve niet blijkt dat het bezwaar van verzoekster niet afdoende werd beantwoord.

27. Het middel is hoe dan ook niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

28. Verzoekster voert de schending aan van de artikelen 2.2.2 en 2.2.13 VCRO.

Zij stelt dat “de voorschriften bij het bestreden RUP voorzien in de bepaling dat de voorschriften van een later gemeentelijk RUP voorrang hebben op de voorschriften van het bestreden RUP” en dat de “*ratio legis*” hiervan terug te vinden is in het advies van de stad Genk. Zij betoogt dat de stedenbouwkundige voorschriften van een gewestelijk RUP “hun geldingskracht [enkel kunnen] verliezen wanneer zij worden vervangen” volgens “dezelfde planprocedure als de stedenbouwkundige voorschriften die worden vervangen” en dan ook niet kunnen worden vervangen door een gemeentelijk RUP “om de eenvoudige reden dat het gewestelijk RUP zulks voorschrijft”. De voorschriften van een gemeentelijk RUP kunnen niet afwijken van de voorschriften van een gewestelijk RUP dan met instemming van de Vlaamse regering die evenwel “niet [kan] worden verleend in de voorschriften van een gewestelijk RUP”.

29. De verwerende partij situeert de gewraakte voorschriften in een “algemeen juridisch kader” dat “wordt geregeld in artikel 2.2.1, § 2 VCRO” en dat “de noodzakelijke rechtsgrond voor bevoegdheidsdelegaties voor planningsinitiatieven” biedt.

Zij wijst op het ministerieel besluit van 19 maart 2013 waarbij, conform art. 2.2.1, § 2, VCRO, een delegatie van planningsbevoegdheid verleend werd aan de stad Genk voor de opmaak van het gemeentelijk RUP “Handelszone Zuiderring”. Zij stelt dat deze delegatie aan “de stad Genk de bevoegdheid geeft om later een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken voor de ‘Handelszone Zuiderring’” en dat deze delegatie “tevens [wordt] gemotiveerd in

de bestreden beslissing". Deze delegatie houdt volgens verwerende partij "geenszins een 'vervanging' in van de stedenbouwkundige voorschriften van de bestreden beslissing" maar "betreft een louter verdere detaillering, geënt op het subsidiariteitsbeginsel". Indien de stad Genk bij de opmaak van het gemeentelijk RUP "stedenbouwkundige voorschriften [zou] opnemen die strijdig zijn met de stedenbouwkundige voorschriften van de bestreden beslissing, dan heeft de verwerende partij conform artikel 2.2.1, § 2, vijfde lid, VCRO de bevoegdheid om deze strijdige bepalingen (gedeeltelijk) te vervangen". Zij besluit dat "er weinig vrees [bestaat] dat de stad Genk strijdige stedenbouwkundige voorschriften zou opnemen".

30. Verzoekster dupliceert dat verwerende partij er aan voorbij gaat dat voorschriften van een gemeentelijk RUP de voorschriften van een gewestelijk RUP niet kunnen opheffen en dat de voorschriften van een gemeentelijk RUP enkel na instemming van de Vlaamse regering de voorschriften van een gewestelijk RUP kunnen vervangen. Die instemming kan pas worden verleend nadat het gewestelijk RUP in werking is getreden terwijl de verwerende partij haar argumentatie baseert op een besluit van de Vlaamse minister van 19 maart 2013 en het bestreden RUP definitief werd vastgesteld op 30 april 2013.

31. In de laatste memorie betwist verwerende partij "dat het kwestieuze voorschrift een bevoegdheidsverdelende werking benaarstigt". Het geviseerde stedenbouwkundig voorschrift is "geen toepassing van art. 2.2.1, § 2 VCRO doch wel een bevestiging of explicitering van bestaande bevoegdheden". Er is geen sprake van enige delegatie, noch toestemming tot afwijking, noch bevoegdheidsverdeling aangezien (1) "bevoegdheden van verschillende planningsoverheden omtrent hetzelfde gebied mogelijk zijn" en er dus "geen sprake [kan] zijn van enige geografische exclusiviteit", (2) "in geval van deze geografisch samenlopende bevoegdheden […] er geen nood [is] aan voorschriften die de bevoegdheidsverdeling regelen, maar integendeel honoreren" zodat "een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan eveneens wettig [kan] bepalen dat de voorschriften van een toekomstig gemeentelijk plan toepassing zullen kennen ook al zijn ze andersluidend dan de voorschriften van het gewestelijk plan", en (3) er

“geen sprake [is] van afwijking, noch van een toepassing van de regeling waarbij ingestemd wordt met een afwijking van de hiërarchie van de normen, aangezien het voorschrift zelf bepaalt dat het niet van toepassing is daar waar, met toepassing van de lokale bevoegdheid, een andersluidende regeling gemaakt wordt”. Het bestreden GRUP “bevat geen enkel voorschrift dat een delegatie of toestemming tot afwijking inhoudt, en evenmin een bevoegdheidsverdeling voorziet, maar integendeel een bestaande bevoegdheidsverdeling bevestigt en de toepassing ervan mogelijk maakt”. Verwerende partij heeft “als plannende overheid […] inrichtingsmaatregelen opgenomen bij de aanduiding van de kleinhandelszone ‘Bosdel’” terwijl er “van uitgegaan [kan] worden dat […] ‘inrichtingsaspecten’, inzonderheid de ontsluiting en het goed nabuurschap met de omgeving, een bevoegdheid [zijn] van het lokale niveau die samenloopt met de gewestelijke bevoegdheid” hetgeen “het betwiste stedenbouwkundig voorschrift heeft […] willen bevestigen”.

Beoordeling

32. Het laatste lid van artikel 11.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt dat “als de gemeente voor een deel of delen van dit gebied een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan opmaakt […] de voorschriften van dat plan, na goedkeuring ervan, voorrang [krijgen] op de voorschriften opgenomen in dit plan”.

33. Luidens artikel 2.2.2, § 2, VCRO blijven ruimtelijke uitvoeringsplannen gelden tot ze worden vervangen. Voor de gehele of gedeeltelijke vervanging ervan gelden de regels voor het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Derhalve geldt voor de vervanging van een gewestelijk uitvoeringsplan de regels van de opmaak ervan. Overeenkomstig artikel 2.2.6 VCRO samengelezen met voormeld artikel 2.2.2, § 2, VCRO is de Vlaamse regering belast met de gehele of gedeeltelijke vervanging van een gewestelijk RUP en neemt de Vlaamse regering de nodige maatregelen hiervoor. De Vlaamse regering dient daarbij de opmaakprocedure zoals die is opgenomen in de artikelen 2.2.7 en 2.2.8 VCRO te volgen. De voorschriften van het

gewestelijk RUP heffen, overeenkomstig artikel 2.2.2, § 3, VCRO, de voorschriften van de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die daar mee strijdig zijn, van rechtswege op.

Luidens artikel 2.2.1, § 2, VCRO kan de Vlaamse regering haar planningsbevoegdheid schriftelijk delegeren aan een ander planningsniveau uiterlijk op of naar aanleiding van de plenaire vergadering waarvoor de delegatie vereist is. Het delegatiebesluit bevat een omschrijving van het te plannen onderwerp en van het gebied waarop het plan of planonderdeel betrekking heeft. De delegatie kan gecombineerd worden met de instemming als vermeld in artikel 2.2.13, § 3, VCRO.

Luidens artikel 2.2.13, § 3, VCRO kunnen de voorschriften van de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen niet afwijken van de voorschriften van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, tenzij de Vlaamse regering daarvoor haar schriftelijke instemming verleent uiterlijk op of naar aanleiding van de plenaire vergadering over het plan waarvoor de instemming vereist is. Het besluit waarbij de instemming wordt verleend, bevat een omschrijving van het te plannen onderwerp en van het gebied waarop het plan of planonderdeel betrekking heeft, en vermeldt de voorschriften van het gewestelijk RUP die zullen worden opgeheven.

34. Het aangehaalde stedenbouwkundig voorschrift van artikel 11.1. kan niet worden begrepen als een delegatie- en/of instemmingsbesluit zoals bedoeld in de voormelde artikelen 2.2.1, § 2, en 2.2.13, § 3, VCRO vermits het niet beantwoordt aan de in die bepalingen gestelde vereisten hiervoor. De verwerende partij bevestigt uiteindelijk zelf dat dit voorschrift geen delegatie- en/of instemmingsbesluit in de zin van deze laatste decretale bepalingen is.

Dit voorschrift gelezen in samenhang met het besluit van de Vlaamse regering van 19 maart 2013 waarop de verwerende partij zich in de memorie van antwoord beroept, kan evenmin leiden tot de conclusie dat een

delegatie- en/of instemmingsbesluit zoals bedoeld in de voormelde artikelen 2.2.1, § 2, en 2.2.13, § 3, VCRO voorligt, vermits ook het besluit van de Vlaamse regering van 19 maart 2013 niet beantwoordt aan de in die bepalingen gestelde vereisten hiervoor.

35. Het aangehaalde stedenbouwkundig voorschrift stelt in algemene termen en zonder uitzondering dat een toekomstig gemeentelijk RUP – "na goedkeuring" voorrang heeft op de voorschriften van het bestreden GRUP.

Dit stedenbouwkundig voorschrift laat aldus met miskenning van de artikelen 2.2.2, § 3, en 2.2.13, § 2, VCRO toe dat een – desgevallend afwijkend – gemeentelijk RUP de voorschriften van het bestreden RUP vervangt.

36. Het middel is derhalve gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van verzoekster

37. Verzoekster voert de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel.

Verzoekster betoogt dat het bestreden GRUP niet verduidelijkt wat moet worden begrepen onder de noties "grondige verbouwingen" en 'handelingen voor een project dat bepalend is voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling van het deelgebied in de stedenbouwkundige voorschriften van de artikelen 11.1.8.1 en 11.1.7 Er kan niet ingeschat worden wanneer die voorschriften van toepassing zullen zijn.

38. Verzoekster voegt in de memorie van wederantwoord toe dat verwerende partij toegeeft dat "de interpretatie van het voorschrift wordt doorgeschoven naar het vergunningencontentieux", dat zij erkent dat "er iets schort aan de duidelijkheid van het voorschrift", en "dat het voorschrift uitblinkt

in vaagheid en niet de rechtszekerheid biedt die van een stedenbouwkundig voorschrift verwacht mag worden".

Beoordeling

39. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

Het enkele feit dat de verordenende stedenbouwkundige voorschriften bepaalde begrippen niet nader omschrijven, impliceert op zich niet dat deze te vaag zouden zijn geformuleerd, zodat er geen rechtszekerheid zou bestaan omtrent die begrippen. Bij ontstentenis van een nadere omschrijving moeten die begrippen immers in de gebruikelijke betekenis van het woord worden begrepen.

40. Onder grondige verbouwing kan in de gebruikelijke betekenis van het woord ingrijpende verbouwing of het bestaande gebouw ingrijpend anders van bouw maken, worden verstaan. Deze spraakgebruikelijke betekenis van het gehanteerde begrip laat verzoekster dan ook in redelijke mate toe de gevolgen van een dergelijke handeling te voorzien op het tijdstip dat zij die wil verrichten.

41. Wat betreft het begrip "handelingen voor een project dat bepalend is voor de verdere ontwikkeling van het deelgebied" wordt in de toelichtingsnota bij dit voorschrift uiteengezet dat een inrichtingsstudie wordt opgelegd als een verplicht onderdeel van vergunningsaanvragen "met mogelijk een relatief grote impact op het geheel van het gebied", dat "voor heel beperkte ingrepen [...] dus geen inrichtingsstudie vereist" is, dat "de inrichtingsstudie [...] voornamelijk nuttig [is] om na te gaan of een aangevraagde activiteit of ingreep voldoende aansluit bij andere ontwikkelingen in het gebied" en "toe(laat) om te beoordelen of de beoogde ingreep een positieve bijdrage levert aan de ruimtelijke

samenhang in het gebied" zodat er over kan gewaakt worden "dat een aangevraagde ingreep of activiteit in een deel van het gebied geen hypotheek legt op de verdere ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied als geheel".

Verder antwoordt het bestreden besluit op het bezwaar dienaangaande:

> "Overwegende dat in een aantal bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat in de voorschriften is opgenomen dat een inrichtingsstudie dient voorgelegd indien werken worden aangevraagd die bepalend zijn voor het gebied; dat niet voldoende gespecificeerd zou zijn welke handelingen bepalend zijn; dat dit zou leiden tot een situatie van rechtsonzekerheid; dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen dat 'bepalend' opgevat moet worden in de spraakgebruikelijke betekenis, namelijk beslissend of doorslaggevend; dat in navolging van deze bezwaren, opmerkingen en adviezen in de stedenbouwkundige voorschriften de verduidelijking "bepalend voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling van het gebied" wordt toegevoegd."

Deze in het bestreden GRUP toegelichte betekenis van het gehanteerde begrip laat verzoekster dan ook in redelijke mate toe de gevolgen van een dergelijke handeling te voorzien op het tijdstip dat zij die wil verrichten.

42. Het middel is niet gegrond.

VI. Omvang van de vernietiging

Standpunt van partijen

43. Ter adstruering van haar belang stelt verzoekster dat zij eigenaar is van een perceel grond gelegen binnen het plangebied van het RUP en dat zij het oneens is met de planopties van het bestreden RUP omdat zij "haar bestaande ontsluiting" verliest en zij "in de toekomst waarschijnlijk een deel van haar gebouwen [zal] moeten slopen".

44. De verwerende partij werpt op dat een eventuele vernietiging, gelet op het belang van verzoekster, beperkt dient te worden tot het perceel van verzoekster in deelgebied 11 of maximaal tot het betrokken deelgebied 11.

45. Verzoekster antwoordt dat zij het aan de beoordeling van de Raad van State overlaat of haar belang dient beperkt te worden tot het deelgebied 11.

Beoordeling

46. De vernietiging van het GRUP wordt beperkt tot het deelgebied 11 dat van de rest van het GRUP afsplitsbaar is.

BESLISSING

1. Het verzoek tot tussenkomst van de NV Winkelcentrum Zuiderring en de NV Zuiderring Invest wordt afgewezen.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2014 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk, in zoverre dit het deelgebied 11 betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De verzoekende partijen tot tussenkomst worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig juni 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Astrid Truyens **Johan Lust**