

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.383 van 7 juli 2016
in de zaak A. 213.682/X-15.946.**

- In zake :
1. de BVBA VAN DEN BOSCH
 2. Marc VAN DEN BOSCH
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen
- tegen :
1. de GEMEENTE BERLAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts en Christophe Smeyers
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen
 2. de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
ANTWERPEN

Verzoekende partijen tot tussenkomst :

1. Patrick AUGUSTIJNEN
2. Ann SOMERS
3. Renatus AUGUSTIJNEN
4. Lisa AUGUSTIJNEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 september 2014, strekt tot de
nietigverklaring van :

- “- [h]et besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 22 mei 2014, dewelke goedkeuring verleent aan het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘KMO-zone De hutten’, zoals definitief vastgesteld door de gemeenteraad van Berlaar in zitting van 18 maart 2014 [...];
- [h]et besluit van de gemeenteraad van Berlaar dd. 18 maart 2014 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘KMO-zone De hutten, bestaande uit een memorie van toelichting, de stedenbouwkundige voorschriften, een nota screening planMERplicht met verzoek tot raadpleging dd. 9 april 2013, het besluit van het Departement leefmilieu, natuur en energie Dienst Mer dd. 26 april 2013, een plan ‘bestaande feitelijke toestand’ dd. 27 mei 2013, een plan ‘bestaande juridische toestand’ dd. 27 mei 2013, een ontwerp grafisch plan dd. 14 februari 2014 en een onteigeningsplan dd. 28 mei 2013 [...].”

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.

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.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 juni 2016.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frederick Ongena, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Christophe Smeyers, die in eigen naam en *loco* advocaat Floris Sebreghs verschijnt voor de eerste verwerende partij, Veronique Elsemans, juriste, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 28 oktober 2010 wordt een eerste plenaire vergadering over de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘KMO-zone De Hutten’ gehouden. Een tweede plenaire vergadering vindt op 13 januari 2011 plaats.

3.2. Op 17 april 2012 stelt de gemeenteraad van de gemeente Berlaar het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘KMO-zone De Hutten’ definitief vast.

3.3. Op 28 juni 2012 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘KMO-zone De Hutten’ goed.

3.4. Tegen de onder de randnummers 3.2 en 3.3 vermelde besluiten wordt een schorsingsvordering en een beroep tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State. De schorsingsvordering wordt verworpen met ’s Raads arrest nr. 222.413 van 7 februari 2013.

3.5. Op 18 juni 2013 trekt de gemeenteraad van de gemeente Berlaar het onder randnummer 3.2 vermelde besluit in. Deze beslissing steunt op de overweging “dat er verschillende procedures lopende zijn bij de Raad van State tegen het goedgekeurd RUP, waarvan mag aangenomen worden dat minstens één ervan waarschijnlijk uiteindelijk zal leiden tot een vernietiging van het RUP”. Tijdens dezelfde zitting van 18 juni 2013 stelt de gemeenteraad van Berlaar het RUP ‘KMO-zone De Hutten (herneming)’ (hierna: het GRUP) voorlopig vast.

3.6. Met zijn arrest nr. 224.865 van 27 september 2013 oordeelt de Raad van State dat de voormelde intrekingsbeslissing tot gevolg heeft dat, eensdeels, het annulatieberoep zijn voorwerp verliest wat de onder randnummer 3.2 bedoelde beslissing betreft, en, anderdeels, dat van de onder randnummer 3.3 vermelde beslissing een “inhoudsloze doos” wordt gemaakt. In het belang van de duidelijkheid in het rechtsverkeer beslist de Raad van State om het laatstvermelde besluit te vernietigen.

3.7. Inmiddels, op 26 april 2013, besliste de dienst Mer “op basis van het *screeningsdossier*” dat “het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

3.8. Een openbaar onderzoek over het ontwerp-GRUP wordt gehouden van 1 augustus 2013 tot en met 1 oktober 2013. Namens de verzoekende partijen wordt een bezwaarschrift ingediend.

3.9. Op 19 december 2013 brengt de Gecoro een advies uit.

3.10. Op 18 maart 2014 stelt de gemeenteraad van de gemeente Berlaar het GRUP definitief vast.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.11. Op 22 mei 2014 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen het GRUP goed.

Dit is het eerste bestreden besluit. Dit besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 juli 2014.

3.12. De tweede verzoekende partij is eigenaar van een terrein, waarop zich ook een woning bevindt, gelegen ter hoogte van de Aarschotsebaan 150 te Berlaar. De betrokken percelen zijn thans kadastraal bekend onder afdeling 1, sectie D, nrs. 673/L en 673/P.

De aan- en verkoop en het herstellen van allerhande voertuigen behoort tot het statutair doel van de eerste verzoekende partij. Voor het uitoefenen van haar activiteiten gebruikt deze partij het terrein van de tweede verzoeker.

Het betrokken terrein is, overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen, deels gelegen in woongebied met landelijk karakter en deels in agrarisch gebied.

Het GRUP herbestemt het laatst vermelde terrein, voor zover dit binnen het plangebied is gelegen, deels tot lokaal bedrijventerrein en deels tot bufferzone.

IV. De regelmatigheid van de rechtspleging - tussenkomst

4.1. Met een op 27 april 2015 ter post aangetekend verzonden verzoekschrift vragen Patrick Augustijnen, Ann Somers, Renatus Augustijnen en Lisa Augustijnen om in de procedure te mogen tussenkomen.

4.2. Artikel 52, § 1, van het algemeen procedurereglement bepaalt:

“§ 1. Het verzoekschrift tot tussenkomst wordt ingediend uiterlijk binnen een termijn van dertig dagen na de ontvangst van de zending bedoeld in

artikel 6, § 4, of de bekendmaking van het bericht bedoeld in artikel 3^{quater}.

Bij ontstentenis van kennisgeving of bekendmaking kan de met de zaak belaste kamer een latere tussenkomst toelaten, voor zover deze de procedure niet vertraagt.”

4.3. Met toepassing van artikel 3^{quater} van het algemeen procedurereglement werd het huidig beroep tot nietigverklaring bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 oktober 2014.

4.4. Het op 27 april 2015 ingediende verzoek tot tussenkomst werd ruimschoots buiten de dertigdagentermijn, voorzien in artikel 52, § 1, eerste lid, van het algemeen procedurereglement, ingediend.

4.5. De omstandigheid dat de tussenkomst werd toegelaten bij beschikking nr. 1814-n, belet niet dat het verzoek tot tussenkomst alsnog als onontvankelijk wordt verworpen. Een dergelijke beschikking bezit slechts een voorlopig karakter.

4.6. Op de vraag in de laatste memorie van de tot tussenkomst verzoekende partijen om artikel 52, § 1, eerste lid, van het algemeen procedurereglement met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten, nu het eerstgenoemde artikel volgens hen absoluut onverenigbaar zou zijn met artikel 6 EVRM, wordt niet ingegaan.

Daargelaten de tijdigheid van de vraag, ziet de Raad geen “buitensporige procedurerestrictie[...] die deze toegang [tot de rechter] onmogelijk dan wel onredelijk moeilijk [maakt]” in de door artikel 52, § 1, eerste lid, van het algemeen procedurereglement vooropgestelde termijn van dertig dagen om na bekendmaking van het bericht bedoeld in artikel 3^{quater} van het algemeen procedurereglement het verzoekschrift tot tussenkomst in te dienen. Anders dan de tot tussenkomst verzoekende partijen dit zien, mag van hen in redelijkheid verwacht worden dat zij nauwgezet het Belgisch Staatsblad consulteren om na te gaan of er binnen het grondgebied van hun gemeente een ruimtelijk uitvoeringsplan werd aangevochten. Dit geldt te dezen nog meer, nu de

tot tussenkomst verzoekende partijen, eerder, op 18 oktober 2012, al de nietigverklaring hebben gevorderd van het besluit van de gemeenteraad van Berlaar van 17 april 2012 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “KMO-zone De Hutten” en van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 28 juni 2012 tot goedkeuring van vermeld gemeenteraadsbesluit. De tot tussenkomst verzoekende partijen, die het aan het bestreden plan voorafgaande GRUP rechtstreeks met een annulatieberoep bij de Raad van State hebben bestreden, mogen geacht worden goed met de zaak bekend te zijn geweest. Een stipte consultatie van het Belgisch Staatsblad mocht in redelijkheid van hen verwacht worden.

4.7. Het verzoek tot tussenkomst kan wegens laattijdigheid niet worden ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partijen betogen in hun verzoekschrift, wat hun belang betreft, dat de tweede verzoeker eigenaar is, en eerste verzoekende partij gebruiker (als groot- en detailhandel in motorvoertuigen), van twee percelen die binnen de grenzen van het bestreden GRUP gelegen zijn. Dit verleent hen het vereiste belang bij hun beroep.

Zij wijzen erop dat deze percelen ingevolge het GRUP gedeeltelijk van woongebied met landelijk karakter en agrarisch gebied tot bufferzone worden herbestemd. De bufferzone heeft daarbij een totale breedte van 15 meter. Ten gevolge van de herbestemming naar bufferzone verliest de eerste verzoekende partij de mogelijkheid om motorvoertuigen, bestemd voor verkoop in het kader van haar beroepsactiviteiten, te stallen in de bufferzone, wat verdere economische activiteit onmogelijk maakt, en een zwaar economisch nadeel voor haar uitmaakt.

De rechten van de tweede verzoeker “om op de meest volstrekte wijze van zijn percelen het genot te hebben en daarover te beschikken, in de zin van artikel 544 B.W. zullen eveneens worden beperkt”. Deze verzoeker zal het perceel niet meer kunnen verhuren aan de eerste verzoekende partij en een inkomstenverlies lijden.

5.2. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord het belang van de verzoekende partijen. Zij betoogt dat een groot deel van de hen toebehorende percelen volgens het gewestplan in agrarisch gebied ligt, waar het niet toegelaten is om voertuigen te stallen. De tweede verzoeker heeft meermaals gepoogd een stedenbouwkundige regularisatievergunning te verkrijgen, maar de aanvragen daartoe werden steeds geweigerd. Bij gebrek aan de vereiste stedenbouwkundige vergunning, is ook de milieuvergunning voor het stallen van voertuigen komen te vervallen. De eerste verzoekende partij oefent wederrechtelijk activiteiten uit op het terrein, en de tweede verzoeker maakt wederrechtelijk gebruik van zijn eigendom. Geen van de verzoekende partijen kan voordeel halen uit de vernietiging van de bestreden besluiten. De vernietiging zal aan de onwettige, onvergunde toestand niets wijzigen.

5.3. De tweede verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de eerste verzoekende partij niet aantoont dat het betrokken terrein in functie staat van de verwezenlijking van haar maatschappelijk doel. De eerste verzoekende partij bezit daardoor niet het rechtens vereiste belang bij haar beroep. Daarenboven toont de eerste verzoekende partij niet aan over een milieuvergunning klasse 2 te beschikken voor het stallen van meer dan 25 voertuigen. Noch toont zij aan in het bezit te zijn van een stedenbouwkundige vergunning voor het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen. Ook het woongebouw op het perceel nr. 673/L, dat zonder vergunning tot een kantoorgebouw werd omgevormd, is onvergund. Om die redenen bezit de eerste verzoekende partij volgens de tweede verwerende partij niet het vereiste belang bij het beroep.

5.4. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat tijdens de opmaakprocedure van het bestreden plan, meermaals naar de eerste verzoekende partij als handelaar in tweedehandse vrachtwagens werd verwezen. Ook bij de behandeling van het door hen ingediende bezwaarschrift, werd nooit betwist dat de eerste verzoekende partij het betrokken terrein exploiteert. De hoedanigheid van exploitant van de eerste verzoekende partij, kan dan ook niet ernstig betwist worden.

Voorts merken de verzoekende partijen op dat de eerste verzoekende partij voor het stallen van voertuigen werd vrijgesproken door de correctionele rechtbank. De eerste verzoekende partij stelt over een milieuvergunning klasse 2 voor het stallen van 25 voertuigen, te beschikken. De verharding achter de woning zou eveneens vergund zijn, waardoor de milieuvergunning niet is komen te vervallen. Van een wederrechtelijke toestand is volgens de verzoekende partijen geen sprake.

Voor het overige zijn de verzoekende partijen van oordeel dat zij als gebruiker/exploitant, respectievelijk eigenaar, het rechtens vereiste belang bij hun beroep bezitten.

5.5. De eerste verwerende partij herhaalt in haar laatste memorie haar standpunt dat de verzoekende partijen, gelet op de gewestplanbestemming, geen voordeel kunnen halen uit een eventuele vernietiging van de bestreden besluiten.

5.6. De tweede verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat zij, mede gelet op de bijgebrachte milieuvergunning, niet langer in haar exceptie ten aanzien van de eerste verzoekende partij volhardt.

5.7. De verzoekende partijen doen in hun laatste memorie nog gelden dat het niet aan de verwerende partijen toekomt om te beoordelen of de bestreden beslissingen hun rechtstoestand in gunstige dan wel ongunstige zin wijzigen. Minstens moet worden vastgesteld dat de stedenbouwkundige

mogelijkheden voor het bedrijf worden beperkt, aangezien er pal in het midden van de percelen een bufferzone wordt voorzien. Ook de stedenbouwkundige mogelijkheden worden in het algemeen beperkt ten opzichte van het landelijk woongebied waarin de terreinen zich grotendeels bevinden.

Beoordeling

6.1. Niet betwist wordt dat de tweede verzoekende partij eigenaar is van het betrokken terrein dat (deels) door het bestreden GRUP wordt herbestemd. Deze hoedanigheid volstaat in beginsel om zijn belang bij het bestrijden van het GRUP, dat de bestemming van zijn gronden wijzigt, aan te nemen. Het betoog van de eerste verwerende partij doet hieraan geen afbreuk.

6.2.1. In het arrest nr. 222.413 van 7 februari 2013 werd reeds vastgesteld dat het betrokken terrein “gebruikt [wordt] door de eerste verzoekende partij, wiens activiteiten bestaan uit import, export en aan- en verkoop van tweedehandse voertuigen met een klemtoon op (lichte) vrachtwagens. De percelen worden door haar hoofdzakelijk gebruikt voor het stallen van de motorvoertuigen”.

De eerste verzoekende partij brengt ook een milieuvergunning voor de voormelde activiteit bij. Deze milieuvergunning werd haar op 15 juli 1999 door de eerste verwerende partij verleend.

6.2.2. De door de eerste verwerende partij ten aanzien van de eerste verzoekende partij opgeworpen exceptie wegens gebrek aan belang, dient, gelet op de voormelde omstandigheden, te worden verworpen.

6.3. De excepties zijn ongegrond.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel, eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

7.1.1. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 2.2.13, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO), artikel 2.1.2, VCRO, het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: het GRS), alsook het evenredigheids-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel.

Zij betogen dat het GRUP op verschillende vlakken in strijd is met de bepalingen van het GRS. Met verwijzing naar de richtinggevende bepalingen uit dit structuurplan, werpen zij op dat de aanwezigheid van kleinhandel langs de N10 erkend wordt, en dat onder andere letterlijk wordt verwezen naar het bedrijf van de eerste verzoekende partij en naar de percelen van de tweede verzoekende partij. In het GRS wordt ervoor gekozen om kleinhandelsbedrijven te behouden, en om ze onder te brengen in een eigen zone (zone voor kleinhandel). Een verzwaring van de zone met meer belastende bedrijven wordt uitgesloten. Daarnaast wordt ook de nood aan een nieuwe KMO-zone erkend. De nieuwe KMO-zone zou ingepland worden achter de te bestendigen kleinhandelszone. In dat verband wordt verwezen naar actiepunt E.1.02 van de bindende bepalingen. Daaruit blijkt de keuze voor de opmaak van één GRUP voor de omgeving van de N10 met de inplanting van een nieuw KMO-terrein, een beperkte kleinhandelsconcentratie en nieuwe infrastructuur (ventweg).

7.1.2. In een *eerste middelonderdeel* lichten de verzoekende partijen toe dat het GRUP niet voorziet in een afzonderlijke kleinhandelszone en KMO-zone. Nochtans voorzien de bindende bepalingen van het GRS in een verplichte opsplitsing. Er wordt geen volwaardige kleinhandelszone gecreëerd. Integendeel dient de bestaande kleinhandelszone uit te doven. Ook het bedrijf van de eerste

verzoekende partij werd in de richtinggevende bepalingen uitdrukkelijk aangemerkt als een te behouden bedrijf. In strijd met die bepalingen wordt het betrokken terrein herbestemd tot bufferzone, wat het behoud van het bedrijf van de eerste verzoekende partij onmogelijk maakt.

De vaststelling dat het GRUP ook lokale bedrijven en KMO's toelaat in de zone die door het structuurplan als kleinhandelszone wordt aangemerkt, is volgens de verzoekende partijen strijdig met de in het GRS gemaakte keuze om geen verzwaring van de bestaande activiteit toe te laten.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de motieven die aan de grondslag liggen van de afwijking van de bepalingen van het GRS, foutief en tegenstrijdig zijn.

7.2.1. De eerste verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat niet blijkt dat zij haar discretionaire bevoegdheid tot opmaak van het GRUP te buiten is gegaan.

7.2.2. In verband met het *eerste middelonderdeel* geeft zij aan dat het GRS in een nieuw lokaal bedrijventerrein voorziet, namelijk in een 'lokale zone voor kleinhandel' om de bestaande kleinhandelsconcentratie langs de N10 planologisch te bestendigen. Met het GRUP wordt uitvoering gegeven aan die principes. Er wordt voorzien in specifieke stedenbouwkundige voorschriften om de bestaande situatie voor de kleinhandelszaken langs de N10 te behouden en te verbeteren. Er wordt geenszins voorzien in een uitdoofscenario zoals de verzoekende partijen beweren. Het GRUP voorziet derhalve in het behoud van vergunde kleinhandelszaken. Dit geldt evenwel niet voor de onvergunde exploitaties, zoals die van de verzoekende partijen.

7.3. De tweede verwerende partij geeft in haar memorie van antwoord, met betrekking tot het *eerste middelonderdeel*, aan dat de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP voorzien dat de percelen die rechtstreeks grenzen aan de N10, eveneens bestemd zijn voor kleinhandelszaken

(en dit niet louter als overgangsbepaling), op voorwaarde dat het om een vergunde handelsactiviteit gaat, en dat de bestaande vergunde kleinhandelszaken kunnen behouden blijven. Noch de richtinggevende, noch de bindende bepalingen van het GRS voorzien in een afzonderlijke zone voor kleinhandel en KMO. Ook de bufferzone vindt grondslag in het GRS, dat bepaalt dat rondom het nieuwe KMO-terrein een bufferzone zal worden ingesteld. Tot slot blijkt uit de bewoordingen van het GRS dat de exacte ligging van de KMO-zone op het ogenblik van het vaststellen van het GRS nog niet vastlag.

7.4. De verzoekende partijen benadrukken in hun memorie van wederantwoord aangaande het *eerste middelonderdeel* dat er, in strijd met het GRS, geen volwaardige kleinhandelszone wordt gecreëerd, noch dat de aanwezige kleinhandel op termijn bestaanszekerheid wordt geboden. Daarnaast wordt het, door het voorzien in ‘overgangsbepalingen’, mogelijk om KMO-bedrijven te vestigen in de zone die uitsluitend voor kleinhandel diende te worden bestemd.

7.5. De eerste verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat niet valt in te zien in welke mate artikel 03.04 van het GRUP met de bindende bepalingen van het GRS in strijd zou zijn. Integendeel voorziet de eerstgenoemde bepaling, zoals in actiepunt E 1.02 van de bindende bepalingen van het GRS wordt vastgelegd, in een KMO-zone en een beperkte kleinhandelsconcentratie langsheen de N10. Voorschriften uit het richtinggevend gedeelte van het GRS kunnen niet worden ingeroepen tegen een expliciete taakstelling/actiepunt uit het bindende gedeelte ervan, maar moeten in het licht daarvan worden geïnterpreteerd.

7.6. De tweede verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat het GRS nergens uitsluit dat er een verzwaring van andere – niet handelsgerelateerde – bedrijven kan plaatsvinden. Integendeel erkennen de richtinggevende bepalingen van het GRS uitdrukkelijk het dynamische karakter van de buurt, wat de inplanting van een nieuw lokaal bedrijventerrein op die locatie verantwoordt. Dat het bij stopzetting van bestaande

kleinhandelsactiviteiten mogelijk is om deze te vervangen door een nieuwe kleinhandelsactiviteit of een KMO-activiteit, zorgt niet voor een verdere, niet toegestane “verlinting” van de kleinhandelsconcentratie. De zinsnede in het GRS “Het is de bedoeling deze bedrijven onder te brengen in een eigen zone zonder de deur open te zetten voor meer dynamische en meer belastende bedrijven en zonder verdere verlinting van de handelsactiviteit”, heeft kennelijk betrekking op het niet toegelaten zijn van meer belastende handelsvestigingen. Een ander soort bedrijven sluiten de richtinggevende bepalingen van het GRS geenszins uit.

7.7. De verzoekende partijen doen in hun laatste memorie nog gelden dat de eerste verwerende partij de waarde van het richtinggevend gedeelte van het GRS tracht te minimaliseren, dat het GRS duidelijk in het behoud van de volledige bestaande kleinhandelsconcentratie voorziet, en dat artikel 03.04 van het bestreden GRUP de deur openzet “voor andere activiteiten die ruimer zijn dan de voorgenomen toegelaten kleinhandelsactiviteiten”.

Beoordeling

8.1. Onder punt 3.3 ‘Geselecteerde beleidscategorieën inzake economische structuur’ van de bindende bepalingen van het GRS, wordt vermeld:

“18- Als nieuw KMO-terrein wordt geselecteerd:

- Een nieuw lokaal bedrijventerrein type KMO-terrein zal worden uitgebouwd in de omgeving van de N10 tussen de Hemelshoek en de Brandestraat.

19- Als lokale zone voor kleinhandel wordt geselecteerd:

- Het landelijk woongebied langs de N10 wordt gedeeltelijk herbestemd naar een lokale zone voor kleinhandelsconcentratie van het type V. (zonder dat dit mag leiden tot verdere verlinting van de handelsactiviteit).”

Met de bedoelde ‘kleinhandelsconcentraties van het type V’ wordt verwezen naar de in het richtinggevend gedeelte van het provinciaal ruimtelijk structuurplan van de provincie Antwerpen omschreven ‘Kleinhandelsconcentraties van lokaal niveau en solitaire winkels (type V)’. In de richtinggevende bepalingen van dit plan staat te lezen dat het om solitaire vestigingen gaat, gelegen in buitengebied. “Zij komen niet in aanmerking voor

ontwikkeling of herstructurering. Dit betekent dat ofwel de bestaande toestand strikt kan worden behouden ofwel afgebouwd. De problematiek van deze winkels moet verder worden bestudeerd in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of in het kader van de opmaak van gemeentelijke uitvoeringsplannen. Afhankelijk van de visie op de gewenste ruimtelijke structuur van het gebied kan de gemeente besluiten om: – de bestaande situatie te behouden en te verbeteren (doch niet uit te breiden buiten de bestaande vergunning); – de bestaande toestand af te bouwen met het oog op een herlokalisatie binnen de gemeente”.

Onder punt 4.3 ‘Actiepunten inzake de gewenste economische structuur’ van het bindend gedeelte van het GRS, wordt gesteld:

“40- Actiepunt E.1.02 Opmaken van andere RUP’s gerelateerd aan de gewenste ruimtelijke economische structuur. Onder meer het eventueel herbestemmen van het industrieterrein Sollevelden en het opmaken van een RUP voor de omgeving van de N10 (omgeving ‘Locht’) met de inplanting van een nieuw KMO-terrein, de inplanting van een beperkte kleinhandelsconcentratie en de inplanting van nieuwe infrastructuur (Ventweg).”

8.2. In verband met de ‘lokale zone voor kleinhandel’ wordt in de richtinggevende bepalingen van het GRS aangegeven dat een “deel van het landelijk woongebied langs de N10 tussen Verlengde Huttestraat en Hemelshoek” wordt geselecteerd als lokale zone voor kleinhandel type V. Daarmtrent wordt verduidelijkt dat het “een strook [betreft] langs de N10, op het gewestplan thans ingekleurd als landelijk woongebied waar zich in de loop van de tijd verschillende kleinhandelsbedrijven zijn komen vestigen. Het betreft overwegend bedrijven met relatief grote terreinen en veel bebouwing die echter weinig belastend zijn wegens geen productie. Het zijn garages met grote toonzalen, op- en overslagplaatsen, verkooppunten van auto’s en tweedehands vrachtwagens, verkooppunten van brandstoffen enz. Het is de bedoeling deze bedrijven onder te brengen in een eigen zone zonder de deur open te zetten voor meer dynamische en meer belastende bedrijven en zonder verdere verlinting van de handelsactiviteit.”

8.3. Artikel 03.04 van het bestreden GRUP laat toe dat “[b]ij stopzetting van een bestaande vergunde kleinhandelsactiviteit [...] deze vervangen [kan] worden door een nieuwe kleinhandelsactiviteit of een KMO-activiteit, mits deze KMO-activiteit voldoet aan alle bepalingen van dit artikel ‘lokaal bedrijventerrein’”.

Aldus kunnen zich binnen de zone die in het GRS aangemerkt is als ‘lokale zone voor kleinhandelsconcentraties van het type V’, na stopzetting van een bestaande vergunde kleinhandelsactiviteit, KMO’s vestigen die, overeenkomstig artikel 03.01 van het GRS, als hoofdactiviteit hebben: productie, bewerking, verwerking en recyclage van goederen; onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten; opslag en herverdeling van goederen (groothandel).

8.4. De voormelde activiteiten zijn ruimer dan de door het GRS toegelaten kleinhandelsactiviteiten langs de N10, die gericht zijn op “het wederverkopen op gewone wijze in eigen naam en voor eigen rekening, van goederen aan verbruikers en kleine gebruikers, zonder deze goederen behandelingen te doen ondergaan dan die welke in de handel gebruikelijk zijn”.

8.5. Bijgevolg kunnen de verzoekende partijen gevolgd worden in hun stelling dat de bestemmingsvoorschriften van artikel 03.04 van het bestreden GRUP leiden tot een “verzwaring” van de activiteiten. Anders dan de verwerende partijen dit blijkbaar zien, is dit strijdig met de onder randnummer 8.1 vermelde bindende bepalingen van het GRS, luidens dewelke het landelijk woongebied langs de N10 gedeeltelijk dient herbestemd te worden naar een lokale zone voor kleinhandelsconcentraties van het type V, zoals nader verklaard in de onder randnummer 8.2 vermelde richtinggevende bepalingen van het GRS die “meer belastende bedrijven” uitsluiten.

8.6. Het *eerste middelonderdeel* is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9.1. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van de artikelen 3.2 en 3.3 van de richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: de SEA-richtlijn), van de artikelen 4.2.1 en 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: het DABM), van de bijlage I bij het DABM, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij beroepen zich tevens op de onwettigheid van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectenrapportage’ (hierna: het project-MER-besluit) met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

Zij lichten toe dat het GRUP van rechtswege plan-MER-plichtig is, tenzij wordt aangetoond dat het louter het gebruik regelt van een klein gebied op lokaal niveau. Uit Europese rechtspraak volgt dat louter kwantitatieve drempels niet kunnen worden gehanteerd om kleinere projecten automatisch vrij te stellen van een milieueffectenrapportage. De verzoekende partijen stellen evenwel vast dat ter verantwoording van de beslissing van de dienst Mer om geen plan-MER op te maken, wordt verwezen naar kwantitatieve argumenten betreffende de omvang van het bedrijventerrein en de mobiliteitscapaciteit om te besluiten dat het om een klein gebied van louter lokaal belang zou gaan.

Volgens de verzoekende partijen gaat de *screenings*beslissing volledig voorbij aan de nabije aanwezigheid van een reeds bestaand, groot industriegebied van ca. 89 ha op 1,5 km afstand. De effecten van dat bestaande industriegebied worden door het GRUP versterkt. Dat veroorzaakt potentiële, aanzienlijke milieueffecten, zodat er sprake is van een plan van bovenlokaal belang. Een plan-MER drong zich van rechtswege op. Het opsplitsen van de

planopmaak vormt net één van de argumenten van het Hof van Justitie van de Europese Unie om louter kwantitatieve drempels voor project-MER-screeningen als niet richtlijnconform te beoordelen. Het isoleren van de potentiële milieueffecten tot deze van de nieuwe bedrijvigheid, zoals in de *screeningsnota* wordt gedaan, zonder daarbij oog te hebben voor de naburige gemeenten en de aldaar gevestigde industrie, geeft slechts een partieel beeld.

Verder betogen de verzoekende partijen nog dat, “[h]oewel de louter kwantitatieve drempels door het Hof van Justitie als niet-richtlijnconform werden bevonden als demarcatie, [...] zij ter zake wel [e]en indicatie uit[maken] van het ressorteren onder het begrip ‘klein gebied van lokaal belang’”. Zij stellen vast dat blijkens de memorie van toelichting bij het GRUP het lokaal bedrijventerrein, exclusief de bestaande, vergunde activiteiten, 68.905 m² bedraagt. Zelfs wanneer naar de netto-oppervlakte van het lokaal bedrijventerrein gekeken wordt, komt men volgens de verzoekende partijen uit op een oppervlakte van 53.232 m², zodat de in de bijlage II bij het project-MER-besluit voorziene drempel van 5000 m² handelsruimte of meer, ruimschoots wordt overschreden, “zodat naast de ligging aan de gemeentegrenzen, en de versterking van de milieueffecten van het naburige bedrijventerrein (site Van Hool) tevens de oppervlakte van de voorziene bedrijvigheid ter plaatse een indicatie uitmaakt opdat geen sprake is van een zogenaamd ‘klein gebied van lokaal belang’”.

9.2. In hun memorie van wederantwoord geven de verzoekende partijen nog aan dat de vraag of er sprake is van een “klein gebied van lokaal belang” *in concreto* moet worden beoordeeld, en dat het dus niet volstaat om vast te stellen dat het om een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan gaat. Zij herhalen dat voorbij wordt gegaan aan het gegeven dat een industriegebied van 89 ha groot in de nabijheid is gelegen. Met dit gegeven diende ten tijde van de *screening* rekening te worden gehouden.

10. Verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat het aan de dienst Mer toekomt om *in concreto* en in alle redelijkheid het criterium “klein gebied op lokaal niveau” te onderzoeken. Zij wijzen erop dat dit criterium een

uitzondering inhoudt op de principiële plan-MER-plicht en bijgevolg restrictief moet worden geïnterpreteerd, en stellen dat louter kwantitatieve argumenten aangehaald worden om het van rechtswege plan-MER-plichtig karakter van het GRUP te omzeilen. Hierdoor wordt afbreuk gedaan aan het uitzonderingskarakter van het criterium “klein gebied op lokaal niveau”. Zij betogen “overigens” wel degelijk aannemelijk te maken dat de potentiële effecten het lokale niveau overschrijden.

Alleen al de bemerking dat het plangebied aansluit bij het enorme industriegebied Van Hool (89 ha groot), met meer dan 5.000 werknemers, volstaat om het bovenlokaal belang van de milieueffecten aannemelijk te maken.

Beoordeling

11.1. Zoals de verzoekende partijen zelf aangeven, werden de artikelen 3.2 en 3.3 van de SEA-richtlijn naar Belgisch recht omgezet door de artikelen 4.2.1 en 4.2.3 DABM. De verzoekende partijen beweren niet dat die omzetting niet correct is. De exceptie van de tweede verwerende partij dat de verzoekende partijen zich niet rechtstreeks op een schending van artikel 3.2 en 3.3 van de SEA-richtlijn kunnen beroepen, is gegrond.

11.2. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de artikelen 4.2.1 en 4.2.3 DABM geschonden zijn, omdat de vaststelling dat het GRUP slechts het gebruik zou bepalen van een klein gebied op lokaal niveau, niet toelaat te besluiten dat het bestreden GRUP niet plan-MER-plichtig is.

11.3. Ten tijde van het nemen van het tweede bestreden besluit, luidde artikel 4.2.3, §§ 2 en 3, DABM:

“§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer :

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.”

11.4. Uit artikel 4.2.3, § 3, DABM volgt dat voor een plan dat “het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau” de opmaak van een plan-MER niet nodig is, wanneer blijkt dat dit plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, en dit ongeacht of het plan al dan niet betrekking heeft op een project opgesomd in bijlage II bij het project-MER-besluit.

11.5. In het middel wordt betwist dat er sprake is van een klein gebied op lokaal niveau. Dit laatste dient *in concreto* te worden beoordeeld, waarbij niet enkel rekening moet worden gehouden met de omvang van het project, maar tevens met de aard en de ligging ervan.

11.6. In het verzoek tot raadpleging waar de beslissing van de dienst Mer van 26 april 2013 op steunt, wordt vooreerst aangegeven dat het kwestieuze gebied een “klein” gebied betreft. Dit op grond van de vaststelling dat 2,5 ha van het plangebied reeds in gebruik is door bestaande (handels)zaken, en dat de bijkomende activiteiten slechts 6,5 ha innemen van de 9 ha plangebied, wat overeenkomst met 0,26% van de totale oppervlakte van de gemeente Berlaar. Dat

dit klein gebied het lokale niveau niet overstijgt, wordt afgeleid uit de vaststelling dat “enkel lokale bedrijven [zijn] toegelaten die beperkt zijn van omvang en die wat schaal betreft aansluiten bij de omgeving”.

Wat de aard van het plan betreft, wordt in het verzoek tot raadpleging aangegeven dat “sterk verkeersgenererende activiteiten zoals transportbedrijven, logistieke bedrijven en inrichtingen met een uitgesproken publieksgericht karakter (bibliotheek, bank, hotel, motel, congrescentrum,...) [worden] uitgesloten, met uitzondering van showrooms of een kleine winkel bij een ambachtelijk of industrieel bedrijf. Ook autonome kantoren worden expliciet uitgesloten. Kantoren zijn enkel toegelaten als nevenactiviteit. De Aarschotsebaan heeft een theoretische capaciteit van 1800 PAE/u/richting. Bestaande verkeerstellingen geven aan dat de maximale gemeten bezetting 998 PAE/u/richting bedraagt (tussen 17u00 en 18u00)”. Daarnaast wordt aangegeven dat de “maximale kavelgrootte [...] 5000 m² [bedraagt]. Het bedrijventerrein is uitsluitend bestemd voor lokale bedrijven, die een verzorgend karakter hebben ten aanzien van de omgeving en die wat schaal betreft aansluiten bij de omgeving en beperkt zijn van omvang”. Verder wordt vermeld dat kwetsbare natuurgebieden zich op minstens 4 km afstand bevinden, en dat het plangebied op 1,5 km ligt van het groot industriegebied ‘Aarschotsesteenweg’ te Koningshooikt-Lier.

11.7. Met de loutere bewering dat de effecten van het bestaande industriegebied op 1,5 km afstand zullen worden versterkt, dat het niet opgaat om de potentiële milieueffecten van de nieuwe bedrijvigheid te isoleren, en dat er een evidente impact is op de mobiliteit en het leefmilieu in de naburige gemeenten, maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat de potentiële effecten het lokale niveau overstijgen.

Van dat laatste overtuigt evenmin verzoekers’ loutere betoog dat het kwestieuze bedrijventerrein 68.905 m² groot is, met een netto-oppervlakte van 53.232 m², zodat de in de bijlage II bij het project-MER-besluit voorziene drempel van 5000 m² handelsruimte of meer “ruimschoots [wordt]

overschreden”. Dit geldt nog meer, nu artikel 10.b van deze bijlage – toegespitst op industriegebieden – melding maakt van “[i]ndustrieterreinontwikkeling” met een oppervlakte van niet minder dan 50 ha – ofte 500.000 m² – of meer, als een categorie van projecten waarvoor een project-MER of een gemotiveerd verzoek tot ontheffing moet worden opgesteld.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat de dienst Mer niet op goede gronden heeft aangenomen dat het GRUP een klein gebied op lokaal niveau betreft.

11.8. Een schending van de ingeroepen bepalingen en beginselen wordt niet aangetoond.

Het middel is alleszins ongegrond.

BESLISSING

1. Het verzoek tot tussenkomst van Patrick AUGUSTIJNEN, Ann SOMERS, Renatus AUGUSTIJNEN en Lisa AUGUSTIJNEN wordt afgewezen.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van Berlaar van 18 maart 2014 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘KMO-zone De hutten’, evenals het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 22 mei 2014 tot goedkeuring ervan.

3. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een aan de verzoekende partijen gezamenlijk verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

De verzoekende partijen tot tussenkomst worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 600 euro, elk voor een vierde.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust