

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.026 van 7 oktober 2016
in de zaak A. 214.501/X-16.100.**

In zake : 1. de BVBA DIEPVENNEN
 2. de CVOA IMMOBILIEN GODTBIL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Barteld Schutyser en Bart Martel
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

 de VLAAMSE VERVOERSMAATSCHAPPIJ DE LIJN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Barteld Schutyser en Bart Martel
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

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

 “[d]e beslissing van de Vlaamse Regering van vrijdag 6 december 2013
VR PV 2013/51 – punt 0061 ‘Brabantnet De Lijn – Studieresultaten,
beslissing voorkeurtracés en vervolgstudies’ houdende onder meer de
vastlegging van het voorkeurtracé voor de tramverbinding Brussel-
Willebroek op C2 voor het deeltracé tussen Meise en Londerzeel Noord ten

westen van de A12 en D3 voor het deeltracé tussen Londerzeel Noord en Willebroek N16 tussen de A12 en het Fort van Breendonk.”

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 27 februari 2015. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 september 2016.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Van Hauwaert, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Bart Martel, die verschijnt voor de verwerende partij en die eveneens verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Het geding heeft betrekking op een nieuw aan te leggen tramverbinding “Boom-Willebroek-Londerzeel-Brussel” langs de A12. Deze tramverbinding kadert in de mobiliteitsvisie 2020 van de tussenkomende partij waarin verschillende tramverbindingen worden vooropgesteld, waaronder het zogenaamde “Brabantnet” dat een aantal tramlijnen rond Brussel voorziet.

3.2. De verzoekende partijen zijn respectievelijk uitbater en eigenaar van een kampeerterrein dat gelegen is langs de A12 te Londerzeel.

3.3. Op 29 juni 2011 belast de tussenkomende partij de studiebureaus Haskoning Belgium nv en Buur cvba met de opmaak van voorbereidende studies voor, onder meer, de vooropgestelde tramverbinding. Het betreft meer bepaald het opstellen van plan-milieueffectenrapporten (hierna: plan-MER) in het kader van de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (hierna: GRUP), tracéstudies en maatschappelijke kosten-batenanalyses (hierna: MKBA).

3.4. Op 1 maart 2012 dient de tussenkomende partij bij de Vlaamse regering een formele aanvraag in tot het overnemen van de verplichtingen inzake de plan-MER over de voorgenomen GRUP's. Deze aanvraag wordt op 19 maart 2012 ingewilligd.

3.5. Op 28 september 2012 wordt de kennisgeving over het plan-MER voor de tramverbinding “Boom-Willebroek-Londerzeel-Brussel” bij de dienst Milieueffectenrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) ingediend. De kennisgeving wordt op 19 oktober 2012 door de dienst Mer volledig verklaard.

3.6. Van 12 november 2012 tot en met 11 januari 2013 wordt er overgegaan tot de bekendmaking en terinzagelegging van de voormelde kennisgeving. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek worden inspraakreacties geregistreerd van 16 burgers en 34 organisaties.

3.7. Op 13 maart 2013 stelt de dienst Mer kwalitatieve richtlijnen voor de opmaak van het plan-MER op.

3.8. Op 17 mei 2013 deelt de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken de resultaten van de MKBA mee aan de Vlaamse regering. De realisatie van de tramverbinding “Brussel-Willebroek (Fort van Breendonk)” wordt aangenomen voor een realisatie op korte termijn. Het deeltraject “Boom & Bornem” wordt voorlopig niet aangenomen.

3.9. In juni 2013 wordt het eindrapport van de tracéstudie “Tramlijn Boom-Brussel” opgeleverd. In dit rapport worden zes deeltracés onderscheiden, waaronder het deeltracé C van Meise tot Londerzeel-Noord en het deeltracé D van Londerzeel-Noord tot Breendonk N16.

Voor het deeltracé C worden de volgende tracéalternatieven onderzocht:

- tracéalternatief C1 via de oostzijde van de A12;
- tracéalternatief C2 via de westzijde van de A12;
- tracéalternatief C3 via de middenberm van de A12.

Voor het deeltracé D worden de volgende tracéalternatieven onderzocht:

- tracéalternatief D1 via Willebroek-centrum;
- tracéalternatief D2 ten oosten van A12 en het Fort van Breendonk;
- tracéalternatief D3 tussen de A12 en het Fort van Breendonk;
- tracéalternatief D4 ten westen van de A12;
- tracéalternatief D5 ten westen van de A12 via de Dendermondsesteenweg;
- tracéalternatief D6 via de middenberm van de A12.

Met betrekking tot de tracéalternatieven voor de deeltracés C en D luidt de samenvattende conclusie als volgt:

“Deeltracé C en D: Meise - Fort Breendonk

Tussen Meise en Breendonk kan de tram zowel langs de westzijde als langs de oostzijde van de A12 rijden. Het tracé langs de westzijde kan het centrum van Londerzeel beter bedienen, maar is infrastructureel iets complexer. In Londerzeel worden twee haltes voorzien. Er blijven tussen Meise en Willebroek verschillende mogelijkheden om de A12 ongelijkvloers te kruisen. De tramlijn is inpasbaar in de nieuw aan te leggen knooppunten Westrode en Londerzeel-Noord. Een tracé over de middenberm wordt terzijde geschoven omwille van de kostprijs.

Ter hoogte van Willebroek/Fort Breendonk werden zes tracés onderzocht. Een tracé door het centrum van Willebroek (via de oude trambedding) wordt ter zijde geschoven omwille van het reistijdverlies en de grote impact op het centrum. Een tracé via de middenberm van de A12 (moeilijke inpasbaarheid en hoge kostprijs) en een tracé via het knooppunt N16-N17 (parking minder optimaal) worden eveneens terzijde geschoven.

Drie alternatieven blijven dus open. Een tracé langs de westzijde van de A12 (D4) stopt in Breendonk-centrum en ter hoogte van het knooppunt A12. Bij dit tracé is de inplanting van de pendelparking optimaal. De bediening van Willebroek-centrum is echter minder goed. Dit tracé is vooral interessant als de verdere realisatie van de tramlijn naar Boom en Bornem onzeker is.

Een tracé langs de oostzijde van de A12 stopt éénmaal aan het Fort van Breendonk om het centrum van Willebroek te bedienen, en eenmaal achter de Breendonkstraat om een pendelparking, Tisselt en Breendonk te bedienen. Dergelijk tracé is het meest interessant omdat zowel de lokale bediening als de verknoping met het wegverkeer goed zijn. Ofwel ligt het tracé net naast de A12 (D3), ofwel volgt het de rand van de woonkern (D2). De definitieve keuze tussen deze drie opties moet onder meer afgestemd worden op het ontwerp voor het knooppunt A12-N16.”

3.10. Op 27 augustus 2013 wordt de definitieve versie van het plan-MER ingediend bij de dienst Mer.

Wat de deeltracés C en D betreft, worden volgende tracéalternatieven voor onderzoek in het plan-MER aangenomen:

Voor deeltracé C:

- tracéalternatief C1: Meise - Londerzeel Noord ten oosten van de A12;
- tracéalternatief C2: Meise - Londerdeel Noord ten westen van de A12;

Voor deeltracé D:

- tracéalternatief D1: Londerzeel Noord - Breendonk N16 via Willebroek centrum;
- tracéalternatief D2: Londerzeel Noord - Breendonk N16 ten oosten van het Fort van Breendonk;
- tracéalternatief D3: Londerzeel Noord - Breendonk N16 tussen A12 en Fort van Breendonk;
- tracéalternatief D4: Londerzeel Noord - Breendonk N16 ten westen van A12;
- tracéalternatief D5: Londerzeel Noord - Breendonk N16 ten westen van A12 via Dendermondsesteenweg (N17).

Voor de tracéalternatieven die worden aangenomen, worden verschillende varianten geëvalueerd.

3.11. Op 3 september 2013 keurt de dienst Mer het plan-MER goed.

3.12. Op 5 december 2013 verleent de Inspectie van Financiën een gunstig advies over het voorstel van beslissing met betrekking tot de prioritering van de verder uit te werken aangenomen tramverbindingen, met bijhorende vastlegging van hun voorkeurtracés.

3.13. Op 6 december 2013 deelt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport mee dat hij met het voorstel van beslissing kan instemmen.

3.14. Op 6 december 2013 neemt de Vlaamse regering kennis van de plan-MER's voor de vier bestudeerde tramverbindingen van het Brabantnet, van de tracéstudies voor de vier bestudeerde tramverbindingen van het Brabantnet en de conclusies die De Lijn hieraan verbindt met betrekking tot de prioritering van de tramverbindingen, van de maatschappelijke kosten-baten-analyses voor de vier bestudeerde tramverbindingen van het Brabantnet en van de beslissing van de

Brusselse Hoofdstedelijke regering van 28 februari 2013 met betrekking tot de interregionale tramverbindingen.

Mits voldaan wordt aan de voorwaarden, geformuleerd in het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor begroting, beslist de Vlaamse Regering:

1. voor de vier bestudeerde tramverbindingen van het Brabantnet in eerste fase de drie volgende deeltrajecten van de bestudeerde tramverbindingen prioritair uit te werken met het oog op een realisatie in 2020:
 - Brussel-Willebroek (Fort van Breendonk);
 - Brussel-Zaventem luchthaven;
 - Jette-Zaventem luchthaven.
2. De Lijn opdracht te geven om bij de verdere uitwerking van de drie prioritaire deelprojecten specifieke aandacht te geven aan de lokale verkeerscirculatie, efficiëntiewinsten door bijsturing van het omringende busnet, mogelijke overstapplaatsen en communicatie met de lokale besturen;
3. voor de tramverbinding Brussel-Willebroek het voorkeurtracé vast te leggen op:
 - B1 voor het deeltracé tussen de Heizel en Meise via de knoop A12/R0 en aan de westzijde van de A12 in Meise, zonder gebruik te maken van de N277,
 - C2 voor het deeltracé tussen Meise en Londerzeel Noord ten westen van de A12;
 - D3 voor het deeltracé tussen Londerzeel Noord en Willebroek N16 tussen de A12 en het Fort van Breendonk;
4. voor de tramverbinding Brussel-Zaventem het voorkeurtracé vast te leggen op:
 - A1 via de Leopold III-laan en een viaduct over de R0 en de Ringlaan tot aan de luchthaventerminal;
5. voor de tramverbinding Jette-Zaventem het voorkeurtracé vast te leggen op:

- B2 voor het deeltracé tussen Heizel en Vilvoorde VTM via de Romeinse Steenweg (N276), de St-Annalaan (N202) en gebundeld met de zuidzijde van de R0,
 - C2 voor het deeltracé tussen Vilvoorde VTM en Vilvoorde station via Medialaan, de bedding tussen de Belgiëlaan en de Steenweg op Koningslo, op de bedding tussen de Jacobs Smitslaan en de holle weg, de Rubensstraat (N211), de Vuurkruisenlaan (N211), Heldenplein (N211) en de Stationslei (N211),
 - D2 voor het deeltracé tussen Vilvoorde station en Zaventem Luchthaven via een ondertunneling onder de sporen, de CAT-site, de westkant van de Woluwelaan (R22), de bestaande tunnelkoker onder de R0, de Dreststraat en de Ringlaan tot aan de luchthaventerminal;
6. voor de tramverbindingen Brussel-Willebroek, Brussel-Zaventem en Jette-Zaventem de vervolgstudies op te starten in samenwerking met de lokale besturen:
- RUP
 - Project-MER's;
7. de Vlaamse minister, bevoegd voor het mobiliteitsbeleid en het vervoer, te belasten met de uitvoering van deze beslissing.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partijen betogen in hun verzoekschrift dat ten gevolge van de keuze in het bestreden besluit voor deeltracé C2 (wat de ontsluiting tussen Meise en Londerzeel-Noord betreft) het tracé loopt langs het westen van de A12, en dit langs en/of op hun terrein.

Zij stellen dat het besluit vooral nadelig is voor wat de keuze voor het tracé C2 betreft, terwijl het voor hen veel gunstigere tracé C1 evenzeer

een valabel alternatief uitmaakt. Door de keuze voor de optie C2 legt de verwerende partij het tracé vast langs en op hun terrein en zal de optie C1 niet meer tot de mogelijkheden behoren, wat betekent dat zij nooit meer met gunstig gevolg in het kader van een later GRUP of stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, ter uitvoering van de gemaakte beleidskeuze voor optie C2, zullen kunnen opwerpen dat het tramtracé beter aan de oostzijde van de A12, verder weg van hun terrein, kan worden voorzien.

Zij argumenteren dat het bestreden besluit zelf rechtsgevolgen heeft, doordat het onmiddellijk en beslissend de inhoud van de eindbeslissing (zijnde een GRUP of een stedenbouwkundige vergunning) voor een deel of geheel bepaalt en hen dus een direct en definitief nadeel berokkent. Zodoende is het bestreden besluit aanvechtbaar voor de Raad van State.

4.2. De verwerende en de tussenkomende partij werpen in hun memorie van antwoord, respectievelijk memorie tot tussenkomst, op dat het bestreden besluit deel uitmaakt van een complexe administratieve verrichting die finaal zal resulteren in een eindbeslissing houdende de definitieve vaststelling van het GRUP Brabantnet. Het bestreden besluit bepaalt volgens hen niet “onmiddellijk en beslissend” de inhoud van de eindbeslissing.

Vooreerst is het verre van zeker dat de door de verzoekende partijen geviseerde voorkeurtracés C2 en D3 in het definitief vastgestelde GRUP zullen worden aangenomen. De keuze van de Vlaamse regering voor de voorkeurtracés C2 en D3 belet niet dat in het voorlopig vastgesteld ontwerp van GRUP of in het definitief vastgesteld GRUP uiteindelijk voor andere tracés dan de voorkeurtracés zou worden gekozen. Zo staat het de Vlaamse regering vrij om, bijvoorbeeld naar aanleiding van bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek worden geformuleerd, voor andere tracés dan de voorkeurtracés te opteren.

Om die reden kunnen de nadelen die de verzoekende partijen door het bestreden besluit beweren te lijden onmogelijk als “direct en definitief” worden aangemerkt. Deze nadelen zijn vooralsnog louter hypothetisch. De

rechtstoestand van de verzoekende partijen wordt op dit ogenblik geenszins gewijzigd.

Daarnaast zijn de beweerde nadelen het mogelijke, maar geenszins zekere, gevolg van andere beslissingen, meer bepaald van de beslissing houdende de definitieve vaststelling van het GRUP Brabantnet en de daaropvolgende beslissing(en) tot het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning(en) voor de aanleg van het deeltraject Brussel-Willebroek. Zij worden niet “onmiddellijk” en “direct” door het bestreden besluit veroorzaakt.

Het bestreden besluit betreft volgens deze partijen geen “voorbeslissing” die met een afzonderlijk beroep tot nietigverklaring kan worden bestreden. Het beroep is vroegtijdig, omdat het is gericht tegen een louter voorbereidende beslissing, die geen voorbeslissing is, zodat minstens de beslissing houdende de definitieve vaststelling van het GRUP Brabantnet moet worden afgewacht alvorens tegen de (bindende) keuze voor welbepaalde tracés op ontvankelijke wijze kan worden opgekomen.

Ten slotte merken zij op dat de verzoekende partijen zich er terdege van bewust zijn dat het bestreden besluit in wezen een louter voorbereidende handeling is. Zij wijzen in dit verband op de correspondentie die na het instellen van onderhavig beroep door de verzoekende partijen aan de tussenkomende partij werd gericht. Zij besluiten dat het bestreden besluit geen eigen, dadelijk werkende rechtsgevolgen heeft waardoor de eindbeslissing, te weten de beslissing houdende de definitieve vaststelling van het GRUP Brabantnet, onmiddellijk en beslissend gedetermineerd wordt, en dat het beroep tot nietigverklaring bijgevolg onontvankelijk is.

4.3. De verzoekende partijen herhalen in hun memorie van wederantwoord dat het bestreden besluit rechtstreekse rechtsgevolgen heeft, aangezien de andere tracéalternatieven vanaf het ogenblik van het bestreden besluit niet meer tot de mogelijkheden behoren en niet verder worden uitgewerkt.

Het GRUP zal op basis van het bestreden besluit sowieso worden opgemaakt voor de gekozen tracés C1 (lees: C2) en D3, waardoor het tracé langs en/of over hun terrein zal lopen en niet langs de overzijde van de A12. Indien het GRUP vooralsnog voor andere tracékeuzes zou worden opgemaakt, zal dit eerst voorafgaandelijk, middels een nieuwe beslissing van de Vlaamse regering, moeten worden vastgelegd. Er is de verzoekende partijen geen dergelijke nieuwe beslissing van de Vlaamse regering bekend.

Evenmin is hen enige regelgeving of rechtspraak bekend, op grond waarvan de beslissing van de Vlaamse regering tot bepaling van specifieke tracékeuzes voor een tramlijn door de plannende overheid zonder meer naast zich neer zou kunnen worden gelegd. Het bestreden besluit gelast de bevoegde Vlaamse minister zelfs uitdrukkelijk met de uitvoering ervan.

Zoals het vastgestelde tracé C2 nu voorligt, zal het langs en/of op hun terrein aan de westzijde van de A12 dienen te komen. Ook de tracékeuze D3 is voor hen nadelig, in zoverre het op deeltracé C2, langs het westen van de A12, aansluit en als zodanig het tracé langs en/of op hun terrein verder uitstippelt.

De verzoekende partijen betwisten de stelling van de verwerende en tussenkomende partij dat er in het GRUP nog kan afgeweken worden van het bestreden besluit. Het tracé wordt op een bindende wijze vastgesteld, zodat het bestreden besluit onmiddellijk en beslissend de inhoud bepaalt van de eindbeslissing voor een deel of geheel. Een afwijkende inplanting van de tramlijn, na de organisatie van het openbaar onderzoek omtrent het voorlopig vast te stellen GRUP, zal niet op een wettige wijze kunnen gebeuren. In dit verband hernemen de verzoekende partijen het bepaalde in artikel 2.2.7, § 7, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Ten slotte benadrukken de verzoekende partijen nog dat zij in hun bezwaarschrift, ingediend bij de diensten van de tussenkomende partij, inderdaad, doch onder alle voorbehoud en zonder enige nadelige erkenning stelden dat het concrete tracé van de tramlijn nog niet vastligt. Deze stelling kan

in het kader van huidig beroep niet tegen hen gebruikt worden. Bovendien is het correct dat de concrete uitvoering van het tramtracé nog niet vastligt. Of de tramsporen over hun terrein zullen lopen, dan wel ernaast, staat op heden nog niet vast. Wel staat vast dat de tramsporen langs hun terrein, en dus niet aan de overzijde van de A12, zullen lopen.

Zij besluiten dat de tracékeuze hen dan ook een direct en definitief nadeel toebrengt, en een voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling inhoudt.

4.4. De verzoekende partijen doen in hun laatste memorie nog gelden dat de andere tracéalternatieven vanaf het ogenblik van de bestreden beslissing niet meer tot de mogelijkheden behoren en niet verder zullen uitgewerkt worden. Op basis van de bestreden beslissing zal het RUP voor de gekozen tracés C1 en D3 worden opgemaakt, waardoor het tracé langs en/of over hun terreinen zal lopen en niet langs de overzijde van de A12.

De bestreden beslissing is daarenboven wel degelijk verbindend voor de plannende overheid. Omwille van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dient de burger immers te kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid van het bestuur. Een redelijke overheid, die in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dient te handelen, zal haar eerdere beslissing tot vaststelling van het tramtracé moeten respecteren. Het zal voor de overheid in elk geval gemakkelijker zijn om haar beslissing tot tracébepaling gewoon te volgen.

Ook stellen zij dat de verwerende partij niet verplicht is om rekening te houden met de tijdens het openbaar onderzoek uitgebrachte bezwaren. Dit houdt in dat de mogelijkheden van de verzoekende partijen om argumenten tegen het plan MER in te brengen, beperkter zullen zijn. De verzoekende partijen zullen enkel voor de Raad van State de vernietiging kunnen bekomen.

Daarenboven zal een afwijkende inplanting van de tramlijn, na de organisatie van het openbaar onderzoek omtrent het voorlopig vast te stellen RUP, niet op een wettige wijze kunnen gebeuren. Zij verwijzen in dit verband naar artikel 2.2.7, § 7, VCRO, luidens hetwelk de definitieve vaststelling van het plan geen betrekking kan hebben op delen van het grondgebied die niet in het voorlopig vastgestelde plan opgenomen zijn. Na het openbaar onderzoek zal bijgevolg niet kunnen worden gekozen voor een tracéverlegging, aangezien het alternatieve tracé geen deel zal hebben uitgemaakt van het grondgebied, opgenomen in het voorlopig vastgestelde plan.

De verzoekende partijen besluiten dat het niet correct is dat zij nog al hun bezwaren met betrekking tot de plan-MER en de erin onderzochte tracéalternatieven zullen kunnen laten gelden. Hun bezwaren aangaande de bekritiseerde tracékeuze zullen niet meer gevolgd kunnen worden, voor zover zij om een andere tracékeuze, aan de oostzijde van de A12, zouden verzoeken. Dit aangezien de oostzijde van de A12 niet binnen het grondgebied zal vallen, dat in het voorlopig vastgestelde plan met betrekking tot de westzijde van de A12 zal worden opgemaakt.

Om deze reden heeft de bestreden beslissing onmiddellijke rechtsgevolgen, die daarenboven griefhoudend zijn voor de verzoekende partijen.

4.5. De verwerende en de tussenkomende partij stellen in hun laatste memorie dat een normaal voorzichtig en oplettend burger dient te weten dat in het GRUP Brabantnet mogelijk andere tracé-alternatieven dan deze die in de bestreden beslissing als het voorkeurtracé worden aangemerkt, kunnen worden aangenomen. Verwachtingen die van het tegendeel uitgaan, en die geen steun vinden in het geldend wettelijk en reglementair kader, kunnen dan ook niet als gerechtvaardigd worden beschouwd.

Zelfs indien zou worden aangenomen dat de tracé-alternatieven C2 en D3 in de bestreden beslissing bindend zijn vastgesteld, moet vastgesteld worden dat een eventuele afwijking van de bestreden beslissing in het GRUP

Brabantnet niet *ipso facto* tot een schending van het vertrouwens- of rechtszekerheidsbeginsel zal aanleiding geven. In voorkomend geval kunnen voor een dergelijke afwijking immers gegronde redenen bestaan, die door het algemeen belang zijn ingegeven.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, houdt artikel 4.2.11, § 3, DABM voor de verwerende partij wel degelijk de verplichting in om, bij de vaststelling van het GRUP Brabantnet, rekening te houden met de opmerkingen die tijdens het openbaar onderzoek over dit plan zullen worden geformuleerd.

Zij bekritisieren verder dat de verzoekende partijen zonder meer aannemen dat het tracé-alternatief C1 buiten het grondgebied van het voorlopig vastgestelde GRUP Brabantnet zal vallen. Deze veronderstelling mist feitelijke grondslag. Hoewel het GRUP Brabantnet nog in voorbereiding is, en de exacte perimeter van dit plan nog niet vaststaat, kan nu reeds met zekerheid worden gesteld dat beide tracé-alternatieven zich op het grondgebied van dit GRUP zullen bevinden. De afstand tussen deze tracé-alternatieven is immers dermate klein, dat zij hoe dan ook – mede gelet op de bufferzone die voor elk van deze tracé-alternatieven in acht moet worden genomen – allebei binnen de grenzen van dit GRUP gelegen zullen zijn.

Anders dan wat de verzoekende partijen beweren, moeten volgens hen opmerkingen die tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp van GRUP zouden worden ingediend, en waarin een vervanging van het tracé-alternatief C2 door het tracé-alternatief C1 wordt bepleit, niet bij voorbaat als zinloos worden beschouwd. Vermits dergelijke opmerkingen wel degelijk verband houden met delen van het grondgebied die in het voorlopig vastgesteld GRUP zullen zijn opgenomen, zal de verwerende partij niet verhinderd zijn om – indien en in de mate dat zij die opmerkingen gefundeerd zou achten – het tracé-alternatief C1 alsnog in het uiteindelijke GRUP aan te nemen, op het ogenblik dat dit GRUP definitief zal worden vastgesteld.

Beoordeling

5.1.1. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: de RvS-Wet), een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder een rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling moet een handeling worden verstaan waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel een zodanige wijziging te beletten.

5.1.2. Voorbereidende beslissingen zijn normaal niet voor vernietiging vatbaar. Het is nu eenmaal per definitie de zin en de functie van voorbereidende handelingen om niet uit zichzelf de bestaande rechtsorde te wijzigen, maar om zo'n wijziging alleen voor te bereiden.

Dit zou evenwel niet beletten dat in bepaalde gevallen deze voorbereidende handelingen toch worden vernietigd, ten behoeve van de duidelijkheid in het rechtsverkeer én mede gelet op artikel 9 van het verdrag van Aarhus, wanneer om hun vernietiging wordt gevraagd tezamen met die van de nagevolgde eindbeslissing en wanneer het onderzoek van het beroep tegen die eindbeslissing ervan doet blijken dat de voorbereidende beslissing behept is met een onwettigheid die uitsluitend kan worden hersteld door deze beslissing over te doen.

5.1.3. Slechts uitzonderlijk zouden voorbereidende beslissingen op zichzelf – dit is los van het beroep tegen de eindbeslissing – ontvankelijk met een annulatieberoep kunnen worden aangevochten, namelijk wanneer ze eigen, dadelijk werkende, voor de verzoekende partij nadelige rechtsgevolgen blijken te hebben.

5.2. Met het bestreden besluit beslist de Vlaamse regering onder meer (zie randnummer 3.14):

1. de tramverbinding “Brussel-Willebroek (Fort van Breendonk)” prioritair uit te werken;
2. de Lijn daartoe enkele opdrachten te geven;
3. het voorkeurtracé vast te leggen op C2 voor het deeltracé tussen Meise en Londerzeel Noord ten westen van de A12 en op D3 voor het deeltracé tussen Londerzeel Noord en Willebroek N16 tussen de A12 en het Fort van Breendonk;
4. vervolgstudies op te starten voor het opstellen van een RUP en project-MER's.

5.3. De eerste, tweede en vierde voormelde beslissingen betreffen onbetwistbaar louter voorbereidende handelingen, die geen dadelijk werkende, nadelige rechtsgevolgen voor de verzoekende partijen teweegbrengen.

5.4. Anders dan de verzoekende partijen dit zien, geldt het voormelde evenzeer voor de derde onder randnummer 5.2 vermelde beslissing in verband met het “voorkeurtracé” (hierna: “de derde beslissing”). Deze voorbereidende beslissing wijzigt immers uit zichzelf de bestaande rechtsorde niet. Noch het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, noch artikel 2.2.7, § 7, VCRO, dat bepaalt dat de definitieve vaststelling van het plan geen betrekking kan hebben op delen van het grondgebied die niet opgenomen zijn in het voorlopig vastgestelde plan, leiden tot een andere conclusie. De verzoekende partijen zullen, vooraleer het GRUP definitief wordt vastgesteld, in het kader van het openbaar onderzoek dat over het ontwerp-GRUP zal moeten gehouden worden, nog al hun bezwaren, onder andere met betrekking tot het plan-MER en de erin onderzochte tracéalternatieven, kunnen laten gelden, en de verwerende partij zal daar bij de vaststelling van het GRUP terdege rekening mee moeten houden.

5.5. Gelet op wat voorafgaat, kan de bestreden beslissing niet beschouwd worden als een voor vernietiging vatbare rechtshandeling in de zin van artikel 14, § 1, van de RvS-Wet. De excepties zijn gegrond. Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust