

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.021 van 25 november 2020
in de zaak A. 225.247/X-17.241**

In zake : 1. de BVBA STAR TRADING COMPANY
 2. ABDERAHMAN AOURIAGHEL
 3. NAJI SHIFSHA
 4. KAHLED RAMADAN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joris De Pauw
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Schaliënhoevedreef 20/T
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkommende partij :

de NV VAN PUBLIEK RECHT DE WERKVENNOOTSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Stefanie François
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 mei 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 23 februari 2018 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Brabantnet – sneltram A12’.

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 nv van publiek recht De Werkvennootschap heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 3 september 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen, de verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 oktober 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris De Pauw, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Chris Schijns, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Ann Apers, die *loco* advocaten Jan Bouckaert en Stefanie François verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Het Brabantnet is een plan voor verschillende tramlijnen en aansluitende busverbindingen rond Brussel. De Vlaamse regering heeft drie tramlijnen van dit plan aangeduid als prioritair en gefaseerd uit te voeren: Brussel - Willebroek (de sneltram langsheen de A12), Brussel - Zaventem luchthaven (de luchthaventram) en Jette - Zaventem luchthaven (de ringtram).

Het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Brabantnet - sneltram A12’ (hierna: het gewestelijk RUP) wil de aanleg mogelijk maken van een sneltramtracé langsheen de autoweg A12, tussen Willebroek en Brussel, één van de drie prioritair te behandelen tramlijnen. Het tracé met vier halteplaatsen strekt zich uit over een lengte van ongeveer 17 kilometer, vanaf het Fort van Breendonk tot aan de noordoostelijke rand van parking C van de Heizel en loopt aldus over het grondgebied van de gemeenten Willebroek, Londerzeel, Kapelle-op-den-Bos, Meise, Grimbergen en Wemmel.

3.2. Op 3 september 2013 keurt de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid het planmilieueffectrapport (plan-MER) voor de “Tramverbinding Boom-Brussel” goed.

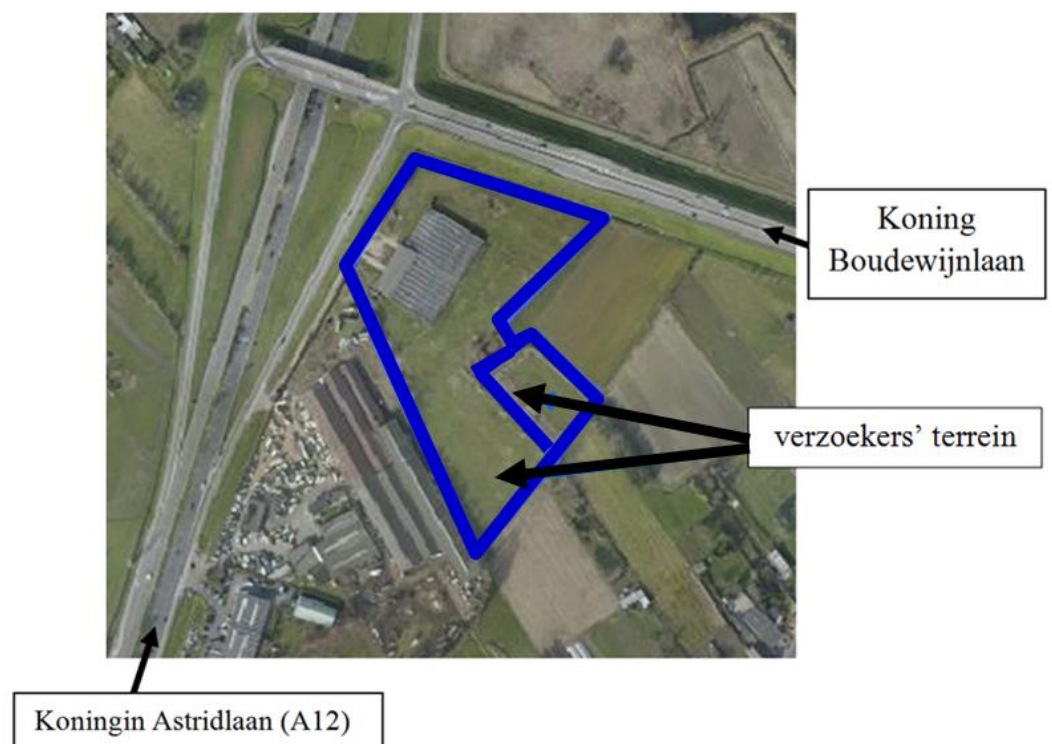
3.3. Op 6 december 2013 beslist de Vlaamse regering om voor het deeltracé tussen Londerzeel Noord en Willebroek N16, tussen de A12 en het Fort van Breendonk, het voorkeurtracé D3 vast te leggen.

3.4. Op 8 juli 2016 wordt over het voorontwerp van het gewestelijk RUP een plenaire vergadering gehouden.

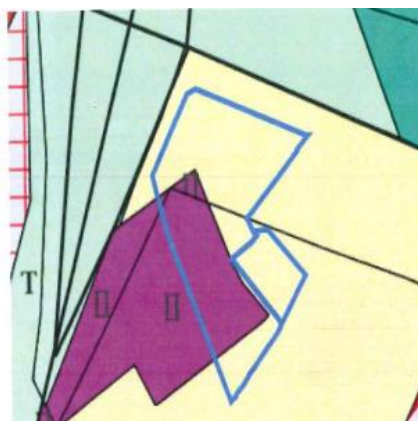
3.5. Op 17 februari 2017 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van het gewestelijk RUP voorlopig vast.

3.6. Van 31 maart 2017 tot en met 29 mei 2017 wordt over het ontwerp van het gewestelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden. Tijdens dit openbaar onderzoek dient de eerste verzoekende partij een bezwaarschrift in.

3.7. De tweede, de derde en de vierde verzoekende partij zijn eigenaars van een aantal percelen gelegen te Willebroek, kadastraal bekend 5de afdeling, sectie D, nrs. 634 en 635/c. De eerste verzoekende partij is vruchtgebruiker van die percelen (hierna: verzoekers' terrein). Op een luchtfoto kan verzoekers' terrein als volgt weergegeven worden:



3.8. Verzoekers' terrein situeert zich deels in het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan 'Mechelen', deels in het gewestplan 'Infrastructuur + Aardgasleiding: Kruibeke-Ham + Militair domein'. Overeenkomstig de toepasselijke gewestplannen ligt verzoekers' terrein deels in de gewestplanbestemming agrarisch gebied, deels in de gewestplanbestemming 'gebied voor milieubelastende industrie'. In de memorie van de tussenkomende partij wordt dit als volgt weergegeven:



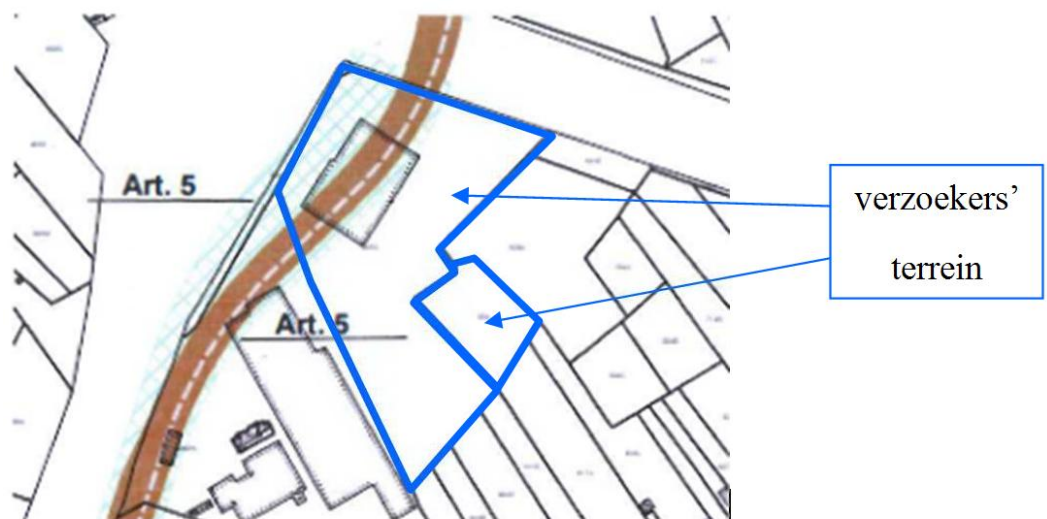
3.9. Op 10 november 2017 beslist de Vlaamse regering om de termijn voor de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP met zestig dagen te verlengen.

3.10. Op 15 februari 2018 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State het advies nr. 62.832/1 uit over het ontwerp van het gewestelijk RUP.

3.11. Op 23 februari 2018 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

3.12. Tegen de achtergrond van het grafisch plan van het definitief vastgestelde gewestelijk RUP kan verzoekers' terrein als volgt worden weergegeven (uittreksel uit kaart 1 van het grafisch plan bij het definitief vastgesteld gewestelijk RUP met benaderende aanduidingen):



De strook in het bruin wordt beheerst door de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1 ‘Spoorinfrastructuur’. Dit gebied is bestemd voor spoorinfrastructuur en aanhorigheden.

Artikel 1.1 bepaalt:

“Dit gebied is bestemd voor spoorinfrastructuur en aanhorigheden. In dit gebied zijn alle handelingen toegelaten voor de aanleg, het functioneren of aanpassing van spoorinfrastructuur en aanhorigheden.

Daarnaast zijn alle handelingen met het oog op de ruimtelijke inpassing, buffers, ecologische verbindingen, kruisende infrastructuur, leidingen, telecommunicatie infrastructuur, lokaal openbaar vervoer, wegen, lokale dienstwegen, recreatienetwerk en paden voor niet-gemotoriseerd verkeer toegelaten voor zover daarbij gebruik gemaakt wordt van de technieken van natuur-technische milieubouw.

Ondergrondse en/ of verdiepte constructies zijn toegelaten.

Na aanleg van de infrastructuur en bijhorende landschappelijke en/of stedenbouwkundige ingrepen, worden voor het gedeelte van het gebied voor spoorinfrastructuur dat niet werd benut, de voorschriften van de naastliggende bestemming toegepast. Als referentiemoment geldt de definitieve oplevering van de werken. Voor de afbakening van het niet benutte gedeelte ten opzichte van de naastliggende bestemming, geldt dat vanaf de grens van twee bestemmingszones een loodrechte lijn wordt uitgezet op de spoorweginfrastructuur.”

De groene arcering wordt beheerst door de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 5 ‘Overdruk gebied voor landschappelijke en functionele inpassing van de infrastructuur’.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het eerste middel

4.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van artikel 4.1.7 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), en van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betogen dat het bestreden gewestelijk RUP op onvoldoende wijze rekening houdt met de enige, bestaande ontsluitingsmogelijkheid van hun terrein naar de A12. Door de kwestieuze tramlijn zal de ontsluiting naar de A12 verdwijnen. Volgens de verzoekende partijen houdt het op het grafisch plan aangeduide tracé voor de tramlijn geen rekening met het in het plan-MER vermelde principe dat bedrijventerreinen bereikbaar blijven en dat er geen “barrièrevorming” mag zijn. De wegenis, die mogelijk zal verplaatst worden, wordt op het grafisch plan met een stippellijn aangeduid, maar is louter symbolisch en geeft slechts een indicatie van het wegtracé. Door deze indicatieve aanduiding is het niet zeker dat hun terrein via de A12 zal ontsloten blijven.

Met betrekking tot de bereikbaarheid van verzoekers’ perceel werd een bezwaar geformuleerd. De verwerende partij had zodoende kennis van de ontsluitingsproblematiek en heeft het als aandachtspunt meegenomen. Dit aandachtspunt kon niet naar een latere fase van de besluitvorming worden verschoven. Door geen concrete ontsluitingsweg aan te duiden (doch slechts indicatief), is onder meer het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden. Door evenmin rekening te houden met wat omtrent de ontsluiting in het plan-MER werd gesteld, is ook artikel 4.1.7 DABM geschonden.

4.2. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat het bestreden gewestelijk RUP niet in de garantie voorziet “dat de omgevingsvergunning voor de sneltram ook betrekking moet hebben op de permanente ontsluitingsweg”. Met betrekking tot de middels een overdruk aangeduide weginfrastructuur, betogen zij dat dit slechts een parallelweg betreft, die bedoeld is voor het onderhoud van de tramsporen en waarbij de ontsluiting van de bestaande activiteiten niet zorgvuldig is onderzocht.

Beoordeling

5.1. De witte stippellijn op het grafisch plan van het bestreden besluit (zie randnummer 3.12) wordt door de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 2 ‘Overdruk weginfrastructuur’ beheerst. Artikel 2.1 van die stedenbouwkundige voorschriften bepaalt:

“In het gebied, aangeduid met deze overdruk, zijn alle handelingen toegelaten voor de aanleg, het functioneren of aanpassing van weginfrastructuur en aanhorigheden.

De aangeduide stippellijn is symbolisch en geeft een indicatie van het wegtracé.

Bij de inrichting van de infrastructuur wordt maximaal rekening gehouden met de omgeving. Eventuele hinder, zowel op vlak van verkeer, veiligheid, geluid, fijn stof, trillingen, licht, zicht en inkijk wordt, voor zover technisch mogelijk, tot een minimum beperkt.”

Zoals uit de toelichtingsnota bij het bestreden gewestelijk RUP blijkt, geeft deze overdruk de onmiddellijk aanliggende wegenis weer, die met een indicatieve overdruk van de aslijn aangeduid wordt. De indicatieve overdruk geeft aan waar er wegenis voorzien is, maar laat wel ontwerpmarge, zodat de sporen en wegenis desgevallend nog één of meerdere meters ten opzichte van het referentieontwerp kunnen opschuiven.

Artikel 1.2, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gewestelijk RUP bepaalt:

“Tijdens en na de realisatie van de spoorinfrastructuur moet de bereikbaarheid van de bestaande functies langsheen het tracé gegarandeerd blijven.”

5.2. Vastgesteld moet worden dat artikel 1.2, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP vereist dat de bereikbaarheid van de bestaande functies langsheen het tracé tijdens en na de realisatie van de spoorinfrastructuur gegarandeerd blijven. Deze bepaling biedt, anders dan verzoekers dit zien, een voldoende garantie dat de omgevingsvergunning voor de aanleg van de sneltram in een voldoende ontsluitingsmogelijkheid van hun terrein zal voorzien. Indien dit niet het geval zou zijn, zal de omgevingsvergunning immers geweigerd moeten worden.

Dat het wegtracé op een indicatieve manier wordt aangeduid, toont in het licht van het voormelde nog geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

5.3. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het tweede middel

6.1. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel de schending in van artikel 4.1.7 DABM en van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij lichten toe dat de tramlijn hun bedrijfsgebouwen doorkruist. Daardoor worden de (economische) ontwikkelingsmogelijkheden van hun terrein sterk beperkt. Daarnaast hebben de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP een nefaste impact op de ontsluiting van de economische activiteiten op hun terrein. Nochtans had dit vermeden kunnen worden. Uit de tracéstudie van juni 2013 blijkt dat vijf alternatieve deeltracés werden bestudeerd. Verzoekers menen dat de keuze voor deeltracé D3 slechts op een summiere wijze wordt verantwoord. Er heeft tussen de verschillende criteria geen gemotiveerde afweging plaatsgevonden die aangeeft dat deeltracé D3 een betere keuze dan deeltracé D4 is. In het plan-MER haalt deeltracé D4 nochtans een betere score

dan deeltracé D3. De verzoekende partijen betogen verder dat zij, samen met andere omliggende bedrijven, in hun bezwaarschrift verzocht hebben om de grondinname tot een minimum te beperken. Nergens wordt gemotiveerd waarom het gebied voor spoorinfrastructuur ter hoogte van hun terrein niet werd aangepast, terwijl dat voor andere bedrijven wel gebeurde.

6.2. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat uit het plan-MER duidelijk blijkt dat het deeltracé D4 veruit de beste keuze was.

Beoordeling

7.1. De keuze voor het kwestieuze deeltracé D3 gaat terug op de beslissing van de Vlaamse regering van 6 december 2013, die als bijlage V bij het bestreden besluit is gevoegd. Voor wat “Tracékeuze D tussen Londerzeel Noord en Willebroek N16” betreft, wordt in het besluit van 6 december 2013 vermeld dat in de tracéstudie 6 tracéalternatieven voor het deeltracé D werden onderzocht. Omtrent het gevoerde onderzoek wordt het volgende vermeld:

“Uit de tracéstudie blijkt dat de tracéalternatie[ven] D2 en D3 aan de oostzijde van de A12 in Willebroek de beste opties zijn. Een tracé ten oosten van de A12 biedt het voordeel dat de tram rijdt aan de kant van de kern van Willebroek hetgeen voor het gebruikscomfort de beste optie is. Via een viaduct over de A12 wisselt de tram van kant. Uit de plan-MER blijkt een licht verschil tussen tracéalternatieven D2 en D3, met een iets mindere impact op de leefbaarheid, de impact op het geluid, de verstoring en versnippering van fauna, flora en de landschapsstructuur voor tracéalternatief D3. Vandaar dat tracéalternatief D3 (vlak naast de A12) als voorkeurtracé naar voor wordt geschoven.”

7.2. Uit de voormelde motivering blijkt dat voor een tracé ten oosten van de A12 wordt geopteerd omdat de tram in dat geval aan de kant van de kern van Willebroek rijdt, hetgeen voor het gebruikscomfort de beste optie heet te zijn. Het deeltracé D4 situeert zich ten westen van de A12. Verzoekers gaan in hun verzoekschrift op dit motief niet in.

Verzoekers tonen in hun verzoekschrift dan ook niet aan dat de aangehaalde motieven de keuze voor het deeltracé D3 niet afdoende zouden verantwoorden.

7.3. Eerst in hun memorie van wederantwoord en – anders dan zij menen – op laattijdige en onontvankelijke wijze, verwijzen verzoekers naar de scores voor de verschillende deeltracés in het plan-MER en merken zij op dat het plan-MER enkel geraadpleegd werd om een keuze tussen de deeltracés D2 en D3 te maken.

7.4. Het bezwaar van de eerste verzoekende partij en andere bedrijven aangaande de inname van hun terreinen en de daarmee gepaard gaande impact op de ontwikkelingsmogelijkheden ervan, wordt door het bestreden besluit als volgt beantwoord:

“Naar aanleiding van deze bezwaren, opmerkingen en adviezen werd het gebied voor spoorweginfrastructuur ter hoogte van de bedrijven Sarens en Distrilog aangepast.

Algemeen geldt dat bij de intekening van deze zone de inname van gronden zo beperkt mogelijk werd gehouden. Concreet is er, in afstemming met de locatie, gewerkt met drie basisprofielen: een minimaal technisch profiel, een minimaal profiel met gracht en ruimte voor inpassing en een normaal profiel met ruimte voor landschappelijke inpassing. Afhankelijk van de locatie is er ook ruimte nodig voor de aanleg van een ventweg. Zoals bepaald in het artikel 1 kunnen gronden die niet benut worden, worden ingericht conform de aangrenzende bestemming.

Met uitzondering van de bezwaren zoals behandeld onder de titel ‘bezwaren, opmerkingen en adviezen die leiden tot aanpassing van het plan’ leiden deze bezwaren, opmerkingen en adviezen niet tot een aanpassing van het GRUP.”

7.5. Luidens het bovenstaand antwoord werd de spoorweginfrastructuur ter hoogte van de bedrijven Sarens en Distrilog aangepast, en houdt die aanpassing met de locatie van bedrijven verband. Verzoekers gaan in hun verzoekschrift op dit locatie-criterium niet in. Zij tonen aldus geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

7.6. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het derde middel

8.1. De verzoekende partijen roepen in een derde middel de schending in van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij lichten toe dat de bedrijven langsheen de A12 te Willebroek tijdens het openbaar onderzoek verschillende bezwaren hebben ingediend. Daarin uiten zij hun vrees voor het behoud van hun economische activiteiten. In het antwoord op die bezwaren verwijst de verwerende partij naar het gemeentelijk RUP ‘Zonevrije bedrijven’ van de gemeente Willebroek. Door naar dit toekomstig gemeentelijk RUP te verwijzen, creëert de verwerende partij rechtsonzekerheid. Daarenboven werd het bedrijf van de eerste verzoekende partij niet in dat gemeentelijk RUP opgenomen. Met haar loutere verwijzing naar een toekomstig gemeentelijk RUP komt de verwerende partij niet aan de geuite bezwaren tegemoet.

8.2. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat zij niet opkomen voor de belangen van andere partijen die door het bestreden besluit getroffen worden.

Beoordeling

9.1. Het middel bekritiseert het volgende antwoord van het bestreden besluit op de vraag van bedrijven langsheen de A12 te Willebroek om met het in opmaak zijnde gemeentelijk RUP ‘zonevrije bedrijven’ van de gemeente Willebroek rekening te houden, “zodat de geplande werken bij de bedrijven langsheen de Astridlaan te Willebroek niet in het gedrang [komen]”:

“Het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘zonevrije bedrijven’ van Willebroek is inderdaad in opmaak. Het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan houdt rekening met het tracé en de stedenbouwkundige voorschriften van voorliggend GRUP.

Op het grafisch plan wordt ter hoogte van en ter ontsluiting van de bedrijven een nieuwe parallelweg voorzien, zodat de ontsluiting van de bedrijven gegarandeerd blijft. De herbestemmingen in functie van de ontwikkelingsperspectieven voor de bedrijven zelf maken geen deel uit van voorliggend GRUP, maar wel van het gemeentelijk RUP in opmaak.

Deze bezwaren, opmerkingen en adviezen leiden niet tot een aanpassing van het GRUP.”

9.2. Het motiveringsgebrek dat verzoekers aanvoeren, houdt verband met bezwaren waarin gevraagd wordt om met het in opmaak zijnde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘zonevreemde bedrijven’ van de gemeente Willebroek rekening te houden. Het bezwaarschrift dat de eerste verzoekende partij heeft ingediend, bevat evenwel geen grief waarin naar dit in opmaak zijnde gemeentelijk RUP wordt verwezen.

9.3. Verzoekers hebben geen belang bij het middel dat het antwoord van de plannende overheid op bezwaren van derden bekritiseert. De desbetreffende excepties van de verwerende en tussenkommende partijen zijn gegrond.

9.4. Het middel is onontvankelijk.

V. Conclusie

10. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

VI. Kosten

11. Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand’, zoals het is ingevoegd bij de wet van 26 april 2017.

Dit betekent dat de bijdrage, bedoeld in voormeld artikel slechts éénmaal is verschuldigd per verzoekschrift, ongeacht het aantal partijen.

Bijgevolg is er aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdragen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De onterecht betaalde bijdragen ten bedrage van 60 euro dienen te worden terugbetaald.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientwintig november tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust