

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.362 van 30 december 2020
in de zaak A. 224.464/X-17.154**

In zake : 1. Bart VAN HEES
 2. Marjan VERBEEK
 woonplaats kiezend te 2382 Ravels
 Vond 31

tegen :

1. de GEMEENTE BAARLE-HERTOG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Bronders
 kantoor houdend te 8400 Oostende
 Archimedesstraat 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 januari 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Baarle-Hertog van 19 oktober 2017 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Baarle Oost’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 241.614 van 25 mei 2018 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Eerste verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en eerste verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

Eerste verzoeker en de verwerende partijen 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.

Eerste verzoeker, advocaat Willem-Jan Ingels, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Chris Schijns, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de kosten betreft.

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. In 2015 neemt de eerste verwerende partij het initiatief om een voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) op te maken voor een terrein, gelegen aan de oostelijke zijde van de Alphenseweg te

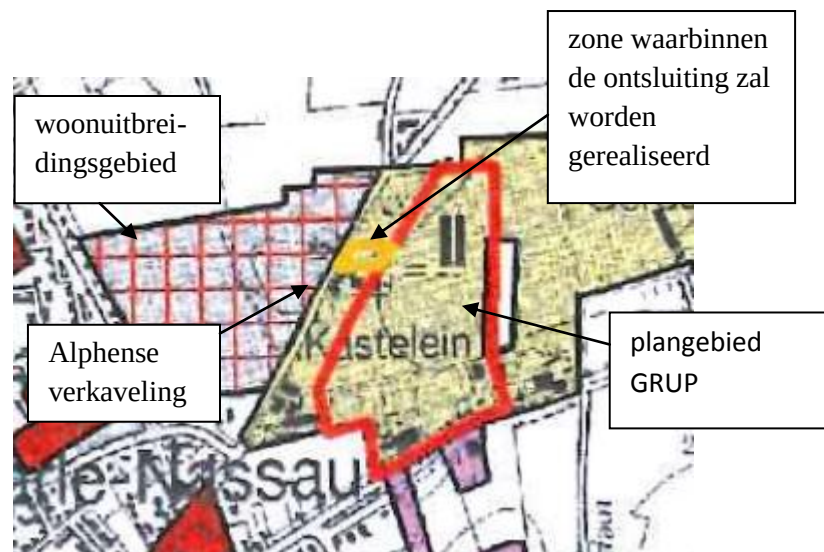
Baarle-Hertog. Het terrein is volgens het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout in agrarisch gebied gelegen. Het voorontwerp voorziet in een bedrijventerrein voor dit gebied, waarbij het de bedoeling is ruimte te creëren voor een gemeenschappelijk punt voor vuurwerkopslag en -verkoop, zodat deze activiteiten uit het centrum gehaald kunnen worden.

3.2. De eerste verwerende partij maakt voor het voorontwerp van het GRUP een screeningsnota op, waarin wordt gesteld dat er geen plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) vereist is.

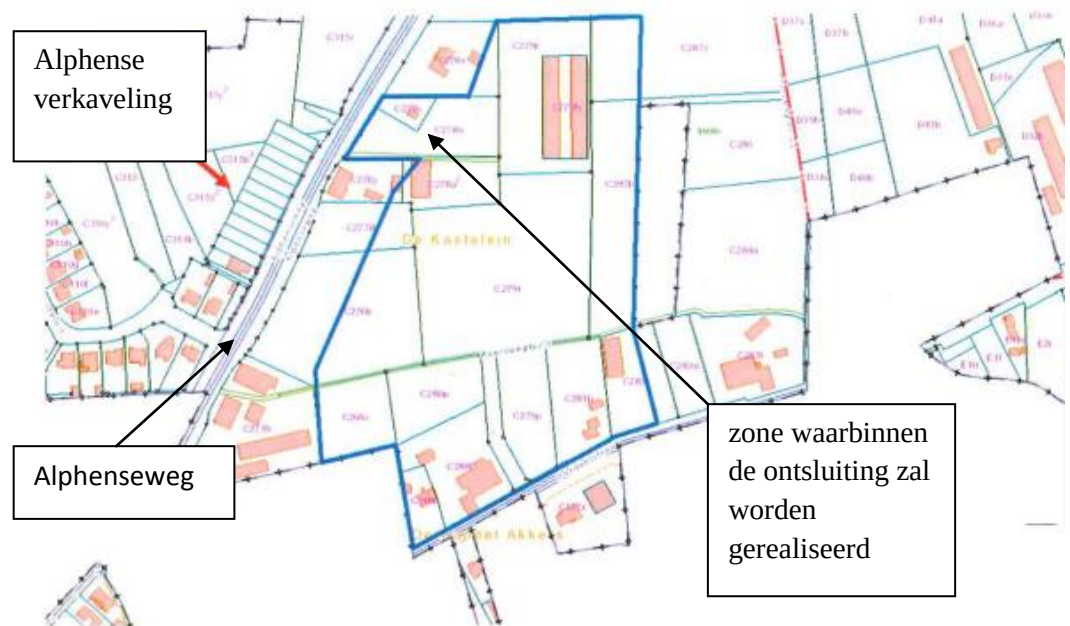
Op basis van deze screeningsnota beslist de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van de tweede verwerende partij op 29 september 2016 “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

3.3. Op 26 oktober 2016 kopen verzoekers een lot (hierna: verzoekers’ perceel) in een verkaveling aan de westelijke zijde van de Alphenseweg (de Alphense verkaveling), gelegen in woonuitbreidingsgebied van het gewestplan Turnhout, recht tegenover het onder randnummer 3.1 vermelde agrarisch gebied alwaar het kwestieuze bedrijventerrein wordt voorzien.

Hierna volgt een weergave van het gewestplan met benaderende aanduidingen:



De eerste verwerende partij situeert de in het GRUP voorziene ontsluiting en de Alphense verkaveling als volgt:



3.4. Op 16 februari 2017 stelt de gemeenteraad het ontwerp-GRUP 'Baarle Oost' voorlopig vast.

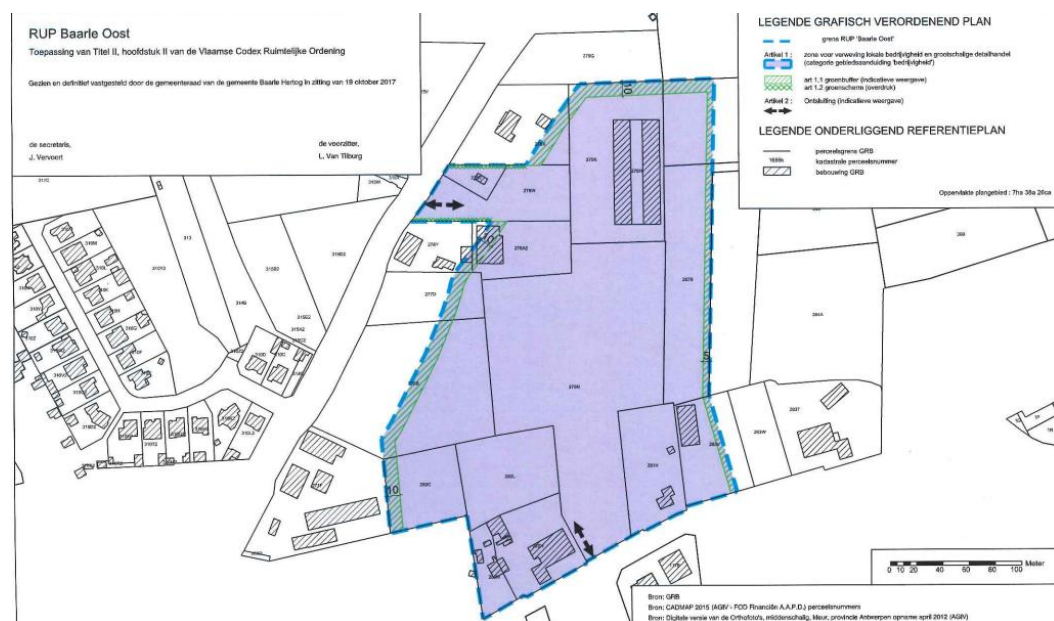
3.5. Tijdens het openbaar onderzoek van 13 maart 2017 tot 11 mei 2017 dienen onder meer verzoekers een bezwaarschrift in.

3.6. Op 13 juni 2017 en 27 september 2017 behandelt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Baarle-Hertog (hierna: de Gecoro) de ingediende bezwaren en adviezen.

3.7. Met een besluit van 19 oktober 2017 stelt de gemeenteraad het GRUP 'Baarle Oost' definitief vast.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 december 2017.

3.8. Bij het definitief vastgestelde GRUP hoort onderstaand verordenend grafisch plan:



3.9. Het GRUP voorziet in een 'zone voor verweving lokale bedrijvigheid en grootschalige detailhandel' (paarse kleur). Artikel 1 van de daarbij horende stedenbouwkundige voorschriften luidt:

“Het bedrijventerrein is bestemd voor lokale bedrijven met volgende hoofdactiviteiten:

- productie, opslag, bewerking en/of verwerking van goederen;
- onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten;
- grootschalige detailhandel die omwille van de aard van de verkochte goederen op het vlak van afmetingen of volume (niet-draagbaar karakter) en de daarmee samenhangende verkeersgeneratie niet in het centrum thuishoren.

- gebundelde voorzieningen voor vuurwerkopslag en de daaraan gerelateerde verkoop. De totale opslagcapaciteit van pyrotechnisch materiaal bedraagt maximaal 25 ton. De opslag van spektakelvuurwerk is niet toegelaten.

Per bedrijfsperceel (m.u.v. de bedrijfspercelen i.f.v. vuurwerkopslag en de daaraan gerelateerde verkoop) zijn volgende activiteiten toegestaan als complementair en ondergeschikte functie:

- aan het bedrijf gerelateerde representatieve functies;
- één bedrijfswoning.

Voor de gebundelde voorzieningen van vuurwerkopslag en de daaraan gerelateerde verkoop is één bedrijfswoning toegelaten, op voorwaarde dat deze gezamenlijk wordt opgericht.

Volgende activiteiten zijn niet toegestaan:

- detailhandel, andere dan toegelaten volgens de bestemming
- autonome kantoren;
- milieubelastende en/of hinderlijke activiteiten die niet door maatregelen op het perceel gebufferd kunnen worden;
- autonome horeca
- overdekte recreatieve activiteiten
- Seveso-inrichtingen.

Op het bedrijventerrein zijn tevens volgende aan de hoofdbestemming verwante activiteiten en voorzieningen toegestaan, voor zover ze de algemene bestemming van de zone niet in het gedrang brengen en de goede ruimtelijke ordening niet schaden:

- openbare verharde en groene ruimten;
- openbare uitrustingen en nutsvoorzieningen.”

Met betrekking tot de opslag van pyrotechnisch materiaal bevat artikel 1 ook nog de volgende stedenbouwkundige voorschriften:

“11 Opslagcapaciteit pyrotechnisch materiaal

- De opslagcapaciteit van pyrotechnisch materiaal bedraagt maximaal 5 ton per opslagplaats.
- De totale opslagcapaciteit van pyrotechnisch materiaal bedraagt maximaal 25 ton.”

3.10. Op verzoekers' perceel wordt een woning gebouwd die verzoekers, naar zij in hun verzoekschrift stellen, "verwachten [...] te betrekken eind 2018/begin 2019."

IV. Afstand

4. Namens tweede verzoekster wordt uitdrukkelijk meegedeeld dat zij afstand van geding doet.

Onder "verzoeker" wordt hierna enkel de eerste verzoeker begrepen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

5.1. Verzoeker roept in een eerste middel de schending in van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), van de formelemotiveringsplicht zoals vervat in de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het materiëlemotiverings-, zorgvuldigheids-, redelijkheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

Hij voert onder meer aan dat artikel 1.1.4 VCRO vereist dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen met als doel een duurzaam evenwicht tussen alle verschillende activiteiten te scheppen. Concreet gaat verzoeker in op de aangenomen locatiekeuze. Hij verwijst naar de toelichtende nota bij het GRUP die vijf mogelijke locaties bespreekt. Bij de beoordeling van die locaties wordt volgens verzoeker geen melding gemaakt van het woonuitbreidingsgebied aan de linkerzijde van de Alphenseweg. Dit gebied staat op gelijke voet met woongebied. Het besluit in de toelichtende nota dat de ontsluiting niet via een woongebied gebeurt, is volgens verzoeker onjuist en op zijn minst niet volledig.

Verzoeker stelt ook dat bij het onderzoek van de discipline mens in het verzoek tot raadpleging geen melding wordt gemaakt van de aanwezigheid van de Alphense verkaveling. Aangezien de wooncluster langs de Alphenseweg niet bij het onderzoek betrokken werd, kan moeilijk aannemelijk worden gemaakt dat de verschillende aanwezige maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar werden afgewogen. De Gecoro heeft dit als dusdanig ook erkend, en heeft zelfs voorgesteld de beschrijving van de bestaande toestand op dat punt aan te vullen. Deze loutere aanvulling volstaat evenwel niet, want houdt geen ernstig onderzoek in. Een dergelijke handelwijze is niet in overeenstemming met het zorgvuldigheidsbeginsel.

5.2. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord verzoekers belang bij het middel. Verzoeker toont niet aan de percelen in eigendom te hebben of er enig persoonlijk of zakelijk recht op te bezitten. Verder meent de eerste verwerende partij dat verzoeker geen belang heeft bij zijn kritiek op de ontsluiting van het bedrijventerrein op de Alphenseweg. Die ontsluiting kan hem immers geen nadeel bezorgen. De eerste verwerende partij werpt tevens op dat het middel onontvankelijk is in zoverre een schending van de formelemotiveringsplicht wordt aangevoerd.

Ten gronde voert de eerste verwerende partij aan dat in de toelichtende nota bij het GRUP en de plan-MER-screeningsnota wel degelijk met het bestaan van de Alphense verkaveling rekening is gehouden. Verder benadrukt zij dat deze verkaveling buiten het toepassingsgebied van het GRUP is gelegen en dat zich tussen de verkaveling en het plangebied bovendien een ruim voldoende afstand bevindt. Uit de alternatievenafweging blijkt dat de aanwezigheid van woningen in de nabijheid van de onderzochte locaties geen doorslaggevende rol heeft gespeeld. Het GRUP sluit bij de bestaande bedrijvenzone aan en kan op korte afstand via de Alphenseweg naar de rotonde ontsloten worden. Het kan niet in redelijkheid betwist worden dat de ontsluiting van het GRUP voor de kern van Baarle geen hinder veroorzaakt. Ten overvloede stelt de alternatievenafweging dat de ontsluiting in Baarle-Oost niet rechtstreeks door een woonomgeving gebeurt.

5.3. De tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat in het kader van het onderzoek naar de aanzienlijkheid van milieueffecten wel degelijk melding is gemaakt van de aanwezigheid van het woonuitbreidingsgebied aan de overzijde van de Alphenseweg.

5.4. Verzoeker betoogt in zijn memorie van wederantwoord dat bij de beschrijving van de bestaande ruimtelijke structuur in de oorspronkelijke toelichtende nota bij het GRUP niet naar de Alphense verkaveling is verwezen. De Gecoro heeft op het ontbreken van deze verkaveling gewezen. Verder betoogt verzoeker dat de aanwezigheid van de Alphense verkaveling, een woonomgeving op korte afstand van het plangebied, nergens in het onderzoek bij de locatiekeuze vermeld of betrokken is.

5.5. In haar laatste memorie doet de eerste verwerende partij nog gelden dat reeds volgens het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) de zone van Baarle-Oost de meest wenselijke bleek te zijn, dat het weren van vrachtverkeer uit het centrum tevens een centraal criterium bij het bepalen van de locatie van het plangebied was, en dat het woongebied slechts bij de beoordeling van de ontsluitingsmogelijkheden van de zoekzone een rol speelde. De conclusie dat de ontsluiting niet door een woonomgeving gebeurt, is volgens haar wel degelijk correct. Het gegeven dat het verkeer van het plangebied naar de rotonde langsheen een klein deel van het woonuitbreidingsgebied gebeurt, raakt verzoekers belangen niet. Subsidiair stelt de eerste verwerende partij dat “1) weldegelijk rekening werd gehouden met het woongebied [...] en dat 2) het aandeel van het woongebied [dat] verkeershinder zou kunnen ondervinden dermate klein is dat het onmogelijk tot een alternatieve locatiekeuze kan leiden”. Zij benadrukt dat “het woongebied noordelijk van de ontsluiting van het RUP nog niet ontwikkeld werd, en er evenmin concrete ontwikkelingsplannen voorliggen”.

Beoordeling

6.1. De eerste verwerende partij werpt terecht op dat de bestreden beslissing, reglementair van aard, niet aan de formelemotiveringsplicht

onderworpen is. Het middel is onontvankelijk in zoverre daarin een schending van de formelemotiveringsplicht wordt aangevoerd. De desbetreffende ontvankelijkheidsexceptie van de eerste verwerende partij is gegrond.

6.2. Verzoeker wenst op een perceel in de onmiddellijke nabijheid van het GRUP, in de straat waar de ontsluiting van het plangebied is voorzien, te bouwen, en brengt een hem door de eerste verwerende partij verleende stedenbouwkundige vergunning bij. Verzoeker vermag daaraan een voldoende belang bij zijn kritiek op een gebrekkig locatiekeuze-onderzoek te ontleen. In zoverre is de ontvankelijkheidskritiek van de eerste verwerende partij ongegrond.

6.3. In de toelichtingsnota bij het GRUP worden de volgende afwegingselementen bij de keuze van de geschikte locatie van het kwestieuze bedrijventerrein vermeld:

“De keuze voor een uitbreiding ten noorden van het bestaande bedrijventerrein Baarle-Oost resulteert dus uit een evaluatie en onderlinge vergelijking van een aantal zones op basis van een afweging waarin volgende elementen werden meegenomen:

- Grensoverschrijdende ontwikkeling mogelijk;
 - Beschikbare ruimte (ongeveer 5 ha)
 - Ontsluitingsmogelijkheden
 - Ontsluiting op korte afstand naar de geplande rondweg
 - Grens- en/of voorwaardenstellende elementen
 - Fysisch systeem
 - Natuur
 - Bodemgebruik
- [...]

6.4. In de daaropvolgende tabel van de toelichtingsnota worden de verschillende afwegingselementen per zoekzone beoordeeld. Voor wat “bodemgebruik” betreft, wordt voor de zoekzone ‘Omgeving Gierlestraat’ het volgende vermeld:

“Gelegen in HAG, Gronden deels in professioneel landbouwgebruik, met aanwezigheid van landbouwbedrijfszetels in directe omgeving. Zone ligt meteen aansluitend bij woonlint Gierlestraat (woongebied).”

Voor de zoekzone ‘Omgeving Gierlestraat’ wordt aldus de ligging aansluitend aan woongebied in aanmerking genomen.

Voor wat de kwestieuze zoekzone ‘Baarle-Oost’ betreft, wordt aangaande het criterium “bodembebruik” het volgende vermeld:

“Gelegen in HAG

Gronden grotendeels in professioneel landbouwgebruik, andere gekarteerd met noemer kleine landbouwer

Aanwezigheid van LRV-terrein te midden van agrarisch gebied

Rondom zone liggen enkele zonevreemde woningen langsheen Alphenseweg en Oordeelstraat”

Uit deze beschrijving van het aspect “bodembebruik” blijkt dat het woonuitbreidingsgebied aan de Alphenseweg, met daarin de Alphense verkaveling, bij de beoordeling van de geschikte locatie niet in aanmerking is genomen.

6.5. In de toelichtingsnota wordt vervolgens het volgende geconcludeerd:

“Zoals gesteld komt de zoekzone Baarle-Oost naar voor als de meest gunstige locatie. Het vormt een uitbreiding van het bestaande grensoverschrijdende bedrijventerrein ten zuiden van de Oordeelstraat. Het sluit aan op de kern. Daarnaast kan het ook ontsloten worden naar de nog aan te leggen rondweg zonder de woonomgeving in Baarle te moeten doorkruisen. De ligging in HAG vormt het enige minpunt, maar dit geldt bijna voor alle zones (enkel zoekzone Limfa niet).

[...]

- Zoekzone Gierlestraat is gelegen in bebouwde (woon)omgeving waardoor de draagkracht van deze omgeving beperkt is. De realisatie van een bijkomend lokaal bedrijventerrein op deze locatie betekent een verhoging van de belasting op de woonomgeving.

- De zoekzone Baarle-Oost vormt een uitbreiding van het bestaande grensoverschrijdende bedrijventerrein ten zuiden van de Oordeelstraat. Het nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein wordt bijgevolg geclusterd bij een bestaande bedrijvenzone, aansluitend op de kern van Baarle (Oordeelenclave). Op korte afstand kan het bedrijventerrein ontsloten worden naar de rondweg via de rotonde met de Alphenseweg. Ontsluiting van dit bijkomend bedrijventerrein veroorzaakt geen hinder voor de kern van Baarle. De ontsluiting gebeurt niet door een woonomgeving.”

Wat het eindoordeel betreft, blijkt gezien het voormelde evenmin met het woonuitbreidingsgebied, met daarin de Alphense verkaveling, rekening te zijn gehouden.

6.6. Het betoog van de eerste verwerende partij dat elders in de toelichtingsnota wel van het woonuitbreidingsgebied melding wordt gemaakt, en dat de aanwezigheid van dat woonuitbreidingsgebied ook in het verzoek tot raadpleging/de plan-MER-screening in rekening werd gebracht, vermag aan de vaststelling niets af te doen dat bij het bepalen van een geschikte locatie voor het kwestieuze bedrijventerrein, met het woonuitbreidingsgebied geen rekening werd gehouden.

6.7. Dat de beschrijving van de bestaande toestand in de toelichtende nota bij het GRUP, op advies van de Gecoro, later met een verwijzing naar de Alphense verkaveling werd aangevuld, overtuigt er niet van dat een ernstig onderzoek naar een geschikte locatiekeuze zou zijn gebeurd.

6.8. Het betoog in verzoekers laatste memorie dat de kwestieuze zone van Baarle-Oost volgens het GRS reeds de meest wenselijke blijkt te zijn, doet evenmin anders besluiten. Met het bestreden besluit heeft de plannende overheid de locaties voor het inplanten van een bedrijvenzone onderzocht en beoordeeld; zij diende dit tevens op afdoende wijze voor de zone Baarle-Oost te doen. Dit geldt nog meer nu de eerste verwerende partij aan verzoeker een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een woning heeft verleend, zodat de situatie in de onmiddellijke omgeving van de zone Baarle-Oost sedert de vaststelling van het GRS op 23 april 2014 en de goedkeuring ervan door de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen op 10 juli 2014, is gewijzigd.

6.9. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Kosten

7. De kosten van eerste verzoeker dienen ten laste van de eerste verwerende partij gelegd te worden. Aangezien hij evenwel niet door een raadsman vertegenwoordigd is, komt hem geen rechtsplegingsvergoeding toe.

BESLISSING

1. De Raad van State spreekt de afstand van het beroep van Marjan Verbeek uit.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Baarle-Hertog van 19 oktober 2017 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Baarle Oost’.

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

4. Tweede verzoekster wordt verwezen in de kosten van haar vordering tot schorsing, begroot op 200 euro.

De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring van eerste verzoeker, begroot op een rolrecht van 400 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig december 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