RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 249.866 van 23 februari 2021
in de zaak A. 227.784/X-17.476

In zake : 1. de BVBA VAN DEN BOSCH
2. Marc Louis VAN DEN BOSCH
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE BERLAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts en Christophe Smeyers
kantoor houdend te 2600 Antwerpen-Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 april 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Berlaar van 20 november 2018 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘KMO-zone De Hutten – herneming Bis’.

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.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 januari 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lieven Henckens, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Pieter-Jan Van De Weyer, die *loco* advocaten Floris Sebreghts en Christophe Smeyers verschijnt voor de verwerende 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. Op 28 oktober 2010 wordt een eerste plenaire vergadering over de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) ‘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 RUP ‘KMO-zone De Hutten’ definitief vast.

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

3.4. Tegen de onder de randnummers 3.2 en 3.3 vermelde besluiten dienen verzoekers een schorsingsvordering en een beroep tot nietigverklaring in 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)’ voorlopig vast.

3.6. Met zijn arrest nr. 224.865 van 27 september 2013 oordeelt de Raad van State dat de voormelde intrekkingsbeslissing 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 Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid (hierna: 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 [planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER)] niet nodig is”.

3.8. Een openbaar onderzoek over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt gehouden van 1 augustus 2013 tot en met 1 oktober 2013. De verzoekende partijen dienen een bezwaarschrift in.

3.9. Op 19 december 2013 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Berlaar (hierna: de Gecoro) een advies uit.

3.10. Op 18 maart 2014 stelt de gemeenteraad van de gemeente Berlaar het gemeentelijk RUP ‘KMO-zone De Hutten (herneming)’ definitief vast.

3.11. Op 22 mei 2014 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen het gemeentelijk RUP ‘KMO-zone De Hutten (herneming)’ goed.

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 gekend 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 gemeentelijk RUP ‘KMO-zone De Hutten (herneming)’ herbestemt het terrein, voor zover dit binnen het plangebied is gelegen, deels tot lokaal bedrijventerrein en deels tot bufferzone.

3.13. Bij arrest nr. 235.383 van 7 juli 2016 vernietigt de Raad van State op vordering van de verzoekende partijen de onder de randnummers 3.10 en 3.11 vermelde besluiten.

3.14. Na de voormelde vernietiging wenst de gemeente Berlaar een nieuw gemeentelijk RUP ‘KMO-zone De Hutten – herneming Bis’ (hierna: het

bestreden gemeentelijk RUP) op te maken. Zij dient daartoe een nieuw verzoek tot ontheffing van de plicht tot opmaak van een plan-MER bij de dienst Mer in.

3.15. Op 12 oktober 2017 beslist de dienst Mer dat het voorgenomen bestreden gemeentelijk RUP geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

3.16. Op 6 april 2018 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het bestreden gemeentelijk RUP plaats.

3.17. Op 15 mei 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Berlaar het ontwerp van het bestreden gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.18. Van 15 juni 2018 tot en met 14 augustus 2018 wordt over het ontwerp van het bestreden gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek georganiseerd. Tijdens dit openbaar onderzoek dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

3.19. Op 8 oktober 2018 brengt de Gecoro een advies uit.

3.20. Op 20 november 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Berlaar het bestreden gemeentelijk RUP definitief vast.

Hierna volgt een weergave van het met dit besluit definitief vastgesteld grafisch plan, met benaderende aanduidingen van verzoekers' percelen:

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van de artikelen 2.2.13, § 2, en 2.1.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van de gemeente Berlaar, en van het redelijkheids-, evenredigheids-, zorgvuldigheids-, en materiëlemotiveringsbeginsel.

Uit de bindende en de richtinggevende bepalingen van het GRS blijkt volgens de verzoekende partijen duidelijk het "bindend voornemen" om in één en hetzelfde RUP in een KMO-zone en een kleinhandelszone te voorzien. In tegenstelling tot dat "bindend voornemen" voorziet het bestreden gemeentelijk RUP niet in de vooropgestelde zone voor kleinhandel. Noch in de toelichtingsnota noch in het administratief dossier is een motivering terug te vinden met betrekking tot de uitsluiting van een kleinhandelszone uit het bestreden gemeentelijk RUP. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat aangezien in eerdere planversies de aanwezige kleinhandelsconcentratie binnen het gemeentelijk RUP was opgenomen, en dat aangezien de Raad van State in zijn vernietigingsarrest nr. 235.383 van 7 juli 2016 heeft vastgesteld dat het GRS

op bindende wijze aandacht vraagt voor deze kleinhandelszone, er des te meer bij deze kleinhandelszone moet worden stilgestaan. Minstens valt er volgens hen geen enkele verantwoording terug te vinden voor de gemaakte keuze, die afwijkt van de eerder vastgestelde gemeentelijke RUP's.

4.2. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat de bestaande bedrijven, waaronder dat van hen, zich niet verder kunnen ontwikkelen, ondanks het feit dat de ventweg waarlangs zij ontsluiting zullen moeten zoeken wel reeds gerealiseerd kan worden. Deze ventweg betekent voor hen een "tantaluskwelling".

4.3. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen dat volgens de duidelijke bewoordingen van het actiepunt E.102 van het GRS één enkel RUP moet worden opgemaakt. Ook wijzen zij op het "enerzijds-anderzijds"-aspect in het betreffende actiepunt. Zij verwijzen naar de ventweg achter hun percelen, die overeenkomstig het richtinggevend gedeelte van het GRS dienst zal doen als de ontsluiting van de kleinhandelszaken langs de N10.

Beoordeling

5.1. Uit het te dezen toepasselijke artikel 2.2.13, § 2, VCRO volgt dat de gemeentelijke RUP's ter uitvoering van het GRS worden opgemaakt.

Het toepasselijke artikel 2.1.2, § 2, eerste en laatste lid, VCRO luidt:

> "Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn.
> [...]
> Voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren. Van het bindend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid."

Artikel 2.1.2, § 3, eerste lid, VCRO bepaalt in zijn toepasselijke versie:

> "Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen. Onverminderd voormelde uitzonderingsgronden wordt tevens van het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid."

Het te dezen toepasselijke artikel 2.1.2, § 3, tweede lid, 3°, VCRO, bepaalt dat het richtinggevend gedeelte van het structuurplan ten minste de maatregelen, middelen, instrumenten en acties bevat tot uitvoering van het ruimtelijk structuurplan.

5.2. Volgens de verzoekende partijen blijkt uit de bepalingen van het GRS het "bindend voornemen" om in één en hetzelfde gemeentelijk RUP een KMO-zone en een kleinhandelszone te voorzien. Dit standpunt kan geen bijval vinden. Vooreerst mag dit "bindend voornemen" geenszins uit 's Raads arrest nr. 235.383 van 7 juli 2016 blijken.

5.3. Voorts vindt verzoekers' voormelde standpunt geen steun in de bindende bepalingen van het GRS. Het 'actiepunt E.1.02' van het bindend gedeelte waarnaar de verzoekende partijen in dit verband verwijzen, luidt:

> "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 N10 (omgeving 'Locht') met de inplanting van een nieuw KMO-terrein, de inplanting van een beperkte kleinhandelsconcentratie en de inplanting van nieuwe infrastructuur (Ventweg)."

Dit actiepunt vangt aan met de vermelding van “RUP’s” – dit zijn dus meerdere uitvoeringsplannen – gerelateerd aan de gewenste ruimtelijke economische structuur. Uit het enkele feit dat er verderop sprake is van “een” RUP voor de omgeving N10 met de inplanting van een nieuw KMO-terrein en een beperkte kleinhandelsconcentratie, kan geen “bindend voornemen” worden afgeleid om in één en hetzelfde gemeentelijk RUP een KMO-zone en een kleinhandelszone te voorzien.

5.4. Ter onderbouwing van hun standpunt verwijzen de verzoekende partijen voorts naar het richtinggevend gedeelte van het GRS, waarin onder punt 2.2.3.3 ‘ontwikkelingsvisie inzake economische structuur’ in verband met ‘de omgeving van de N10’ het volgende wordt vermeld:

> “Uit de opmerkingen van het structureel overleg volgt dat bij de inplanting van een nieuw bedrijventerrein er op gelet moet worden dat het woongebied noch de open ruimte onder druk komen te staan. Het is precies om deze redenen dat de alternatieve locaties rondom het hoofddorp werden afgewezen. Bijna al deze locaties betekenen ofwel een aantasting van de open ruimte ofwel een overbelasting van het woongebied. De gekozen locatie heeft deze nadelen niet en heeft daarenboven het voordeel dat er een directe ontsluiting is naar een secundaire weg zodat het lokale wegennet niet bijkomend wordt (over)belast.
> Concreet wordt voorgesteld om de omgeving als volgt ruimtelijk in te richten:
> De bestaande bedrijvigheid langs de N10 wordt ondergebracht in een zone voor kleinhandelsconcentratie. Het betreft een lokale zone van het type V, zoals voorzien in het RSPA, waarbij de bestaande vergunde situatie wordt bestendigd en verbeterd zonder dat dit mag leiden tot een verdere verlinting van de handelsactiviteit.
> Er wordt verder voorzien in de aanleg van een ventweg, parallel met N10 die enerzijds het nieuw in te richten KMO-terrein ontsluit en anderzijds de mogelijkheid biedt om de kleinhandelszaken langs de N10 aan de achterzijde bereikbaar te maken.
> Er wordt een zoekzone ingesteld waarbinnen later de grenzen van een nieuw KMO-terrein met een netto-oppervlakte van ca 5 ha zal worden afgebakend en het overige gebied als reserve wordt voorbehouden. Rondom het nieuwe KMO-terrein zal een bufferzone worden ingesteld die, afhankelijk van de aard van de belendende percelen, in breedte zal variëren. Uit de conceptschets R.12 blijkt evenwel dat het perceel Aarschotsebaan nr. 316 (smidse) niet zondermeer zal kunnen aansluiten bij het geselecteerde KMO-terrein.
> Verder zal binnen het geselecteerde gebied een beperkte zone voor openbaar nut worden ingericht waar onder andere schikkingen kunnen

> getroffen worden inzake integraal waterbeheer, buffering en infiltratie van RWA, ook gemeenschappelijke inrichtingen zoals inplanting van HS-cabine e.d. kunnen hier worden ondergebracht.
> De gemeente neemt zich voor om voor de ganse omgeving een RUP op te maken met enerzijds de inplanting en afbakening van een lokaal bedrijventerrein en de bijhorende groenbuffers en anderzijds de afbakening van een lokale kleinhandelsconcentratie.
> […]"

5.5. Dat de gemeente zich overeenkomstig de voormelde bepalingen voorneemt om de ordening van meerdere onderdelen van de betrokken omgeving via "een" RUP te regelen, houdt nog geen "bindend voornemen" van die gemeente in om dit alles in één en hetzelfde gemeentelijk RUP te voorzien. Dit geldt nog meer nu de bepalingen van het richtinggevend gedeelte van het GRS – zoals de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord zelf terecht aanvoeren – samen met de bepalingen van het bindend gedeelte van het GRS gelezen en begrepen moeten worden. Dit laatste gedeelte maakt, zoals gezien, ook melding van de nodige "RUP's" gerelateerd aan de gewenste ruimtelijke economische structuur.

Bovendien moet vastgesteld worden dat de in het GRS weergegeven beleidsvisie betreffende de 'gewenste economische structuur' in een aantal actiepunten resulteert, waaronder het actiepunt E.1.02. Het richtinggevend gedeelte van het GRS omschrijft dat actiepunt als volgt:

> "Opmaken van andere RUP's gerelateerd aan de gewenste ruimtelijke economische structuur met als objectief het economisch leefbaar houden van de gemeente. RUP's voor inrichten van een nieuw lokaal KMO-terrein, het inrichten van een lokale zone voor kleinhandelsconcentratie en het afbakenen van de serregebieden."

Ook in dit actiepunt van het richtinggevend gedeelte van het GRS is sprake van "RUP's" en niet van één enkel RUP.

5.6. De omstandigheid dat inmiddels reeds een ventweg achter verzoekers' percelen is voorzien, doet niet anders besluiten, temeer daar in het richtinggevend gedeelte van het GRS wordt bepaald dat die ventweg "de

mogelijkheid" biedt om de kleinhandelszaken langs de N10 aan de achterzijde bereikbaar te maken.

5.7. Het besluit is dat uit het GRS geen bindend voornemen blijkt om in één en hetzelfde RUP een KMO-zone en een kleinhandelszone te voorzien.

5.8. Verzoekers' bezwaarschrift bevat een gelijkluidende kritiek als in het middel. De Gecoro wijst er in haar antwoord onder meer op dat rekening moet gehouden worden met het provinciaal initiatief om een onderzoek te voeren naar de kleinhandelsconcentraties op steenwegen, en met de daaraan verbonden vervolgstap om in dat verband provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen (PRUP's) op te maken.

Er volgt uit dat het administratief dossier wel degelijk een motivering bevat waarom verzoekers' percelen uit het bestreden gemeentelijk RUP werden gehouden. De verzoekende partijen betrekken dit antwoord van de Gecoro niet bij hun uiteenzetting.

5.9. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

5.10. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel de schending in van artikel 1.1.4 VCRO en van het materiëlemotiverings-, redelijkheids-, zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel. Tevens voeren zij machtsafwending aan.

Zij betogen dat de bestreden beslissing “zonder enige motivering en verantwoording” opteert om hun percelen niet langer in het bestreden gemeentelijk RUP op te nemen, in afwijking van de voorgaande planinitiatieven. Een dergelijke keuze is volgens de verzoekende partijen in strijd met artikel 1.1.4 VCRO. Die bepaling vereist immers dat bij de opmaak van een RUP ook met de economische gevolgen rekening wordt gehouden, en dat de plannende overheid dus ook de belangen van de aanwezige bedrijven bij haar belangenafweging betrekt. Verzoekers menen dat het vertrouwen van de betrokken bedrijven geschonden wordt, aangezien zij ervan mochten uitgaan dat de overheid middels een RUP bestaans- en rechtszekerheid zou bieden.

6.2. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat ze erop mochten vertrouwen dat de verwerende partij de onwettigheid zoals vastgesteld in ’s Raads arrest nr. 235.383 van 7 juli 2016 zou oplossen, “zoals zij reeds een eerste maal deden na uw vernietigingsarrest dd. 27 september 2013”.

6.3. In hun laatste memorie doen de verzoekende partijen bijkomend gelden dat nog geen PRUP werd vastgesteld en dat uit het loutere voornemen van de provincie “geen rechten [kunnen] worden gepuurd”. Evenmin is volgens hen duidelijk of het PRUP de bepalingen van het GRS zal uitvoeren en of en hoe hun percelen zullen worden bestemd.

Beoordeling

7.1. Zoals bij de beoordeling van het eerste middel werd gezien (zie randnummer 5.8), heeft de Gecoro op verzoekers’ bezwaar aangegeven dat rekening moet gehouden worden met het provinciaal initiatief om een onderzoek te voeren naar de kleinhandelsconcentraties op steenwegen, en met de daaraan verbonden vervolgstap om in dat verband PRUP’s op te maken. Geoordeeld wordt dat dit een motivering inhoudt waarom verzoekers’ percelen uit het bestreden gemeentelijk RUP werden gehouden.

7.2. Gelet op het voormelde motief gaat verzoekers' betoog dat de bestreden beslissing "zonder enige motivering en verantwoording" opteert om hun percelen niet langer in het bestreden gemeentelijk RUP op te nemen van een verkeerde premisse uit. Zij tonen aldus in hun verzoekschrift niet aan dat de door hen aangevoerde rechtsregels zijn geschonden.

7.3. Waar de verzoekende partijen eerst in hun laatste memorie de mogelijke opmaak van een PRUP op initiatief van de provincie bij hun uiteenzetting betrekken, is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk.

7.4. Het middel wordt verworpen.

V. Kosten

8. 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 bijdrage.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van

20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De onterecht betaalde bijdrage ten bedrage van 20 euro dient te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig februari tweeduizend eenentwintig, 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**