

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.615 van 26 januari 2024
in de zaak A. 235.953/X-18.110**

In zake : 1. de NV PROJECTONTWIKKELING
 2. Marc BOEL
 3. Chris VAN MEIRVENNE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Beleyn, Merlijn De Rechter en Margot Luyckx
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD SINT-NIKLAAS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Barteld Schutyser en Laura Janssens
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST

Tussenkommende partij :

de VZW VERENIGDE ZIEKENHUIZEN VAN WAAS EN
DURME, thans de VZW VITAZ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tom Huygens en Jorn Houvenaeghel
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 maart 2022, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Sint-Niklaas van
26 november 2021 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan ‘AZ Nikolaas’ (hierna: het bestreden gemeentelijk RUP).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste 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 3 juni 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 november 2023.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Merlijn De Rechter, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Laura Janssens, die verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Tom Huygens, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

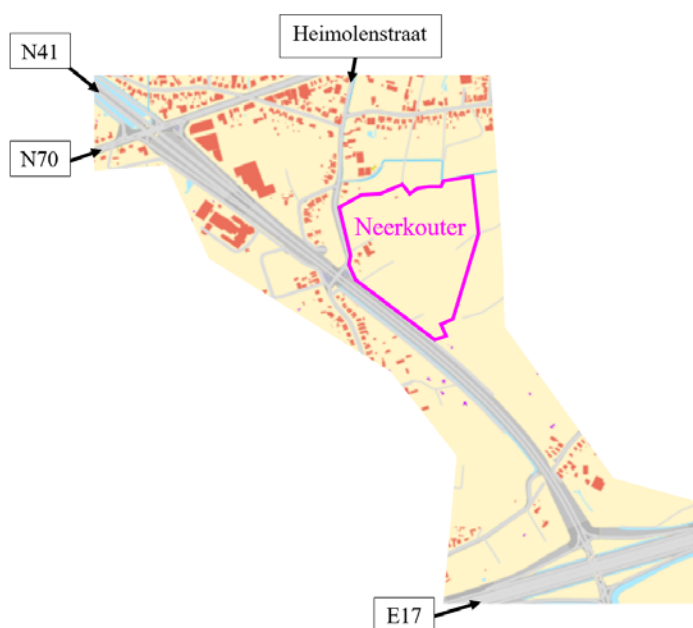
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en reglementair kader

3.1. Het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Sint-Niklaas–Lokeren toont in het centrum van de stad Sint-Niklaas, langs weerszijden van de Hospitaalstraat, een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut (hierna: de bestaande ziekenhuissite). Binnen dit gebied duidt het gewestplan ten noorden van de straat de “Stadskliniek” (AZ Waasland) en ten zuiden ervan de “kliniek Maria Middelaars” aan. In 2007 zijn deze ziekenhuizen samengesmolten tot het AZ Nikolaas.

3.2. Ten zuidwesten van het centrum van Sint-Niklaas is een voor het overgrote deel onbebouwde zone op hetzelfde gewestplan ingekleurd als agrarisch gebied (hierna: de site Neerkouter). Doorheen de site Neerkouter loopt de ringgracht die het water rondom Sint-Niklaas voert.

De site Neerkouter bevindt zich in de noordoostelijke oksel van het kruispunt van de gemeenteweg Heimolenstraat en de gewestweg N41. Deze gewestweg sluit in het noorden aan op de gewestweg N70 en in het zuiden op het westelijke op- en afrittencomplex van de autosnelweg E17. Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit de basiskaart van de website geopunt.be, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



4. Volgende richtinggevende bepaling van het bij het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 vastgestelde Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) stelt voorop dat regionale voorzieningen geconcentreerd worden in het stedelijk gebied, wat moet leiden tot een verhoogde efficiëntie van het openbaar vervoer en het vrijwaren van het buitengebied:

“2.1. Het [...] concentreren van activiteiten

Vanuit het principe van de gedeconcentreerde bundeling moeten de stedelijke gebieden zo worden versterkt dat die een ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde oplevert. Deze meerwaarden uiten zich o.m. in een zuiniger ruimtegebruik en dus in lagere maatschappelijke kosten, een verhoogde efficiëntie voor het functioneren van de voorzieningen (o.m. collectief vervoer) [...] en het vrijwaren van het buitengebied.” (hierna: de concentratiebepaling van het RSV).”

5.1. Op 24 maart 2006 stelt de gemeenteraad van de stad Sint-Niklaas het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) vast.

5.2. Zoals bevestigd wordt door de bij het GRS horende “Kaart 16: Bestaande open-ruimtestructuur”, is de site Neerkouter een onderdeel van het bestaande openruimtegebied op een stuifzandrug die het centrum ten zuiden omringt.

In het richtinggevende gedeelte van het GRS wordt het volgende gesteld:

“2.1.5 een gevarieerde uitbouw van de open ruimte

In het buitengebied wordt een ruimtelijk beleid gevoerd op het ritme van de open-ruimtefuncties natuur, landbouw en bos. De harde functies wonen en werken krijgen er ook ontwikkelingsmogelijkheden, weliswaar op maat van het buitengebied.

Sint-Niklaas wordt omgeven door een waardevolle open ruimte die onder sterke verstedelijkingsdruk staat. In tegenstelling tot de gebieden waar de stedelijkheid ontwikkeld wordt, wordt in de open ruimte gestreefd naar het behoud, het herstel en de versterking van de typische landschapkenmerken.”

5.3. Over de bestaande ziekenhuissite merkt het informatief gedeelte van het GRS het volgende op:

“De meeste voorzieningen in het stedelijk weefsel [...] hebben hun maximale uitbreidingscapaciteit bereikt. Het is echter nog niet duidelijk of er al dan niet bijkomende ruimte moet voorzien worden. Momenteel wordt geen bijkomende ruimtebehoefte vastgesteld. Nochtans moet rekening gehouden worden met een latente ruimtevraag.”

5.4. Het richtinggevend gedeelte van het GRS bevat volgende gebiedsgerichte beschrijving van de gewenste ruimtelijke structuur in de stadskern:

“De stadskern van Sint-Niklaas is een compact geheel van dichte stedelijke bebouwing, met een sterke verweving van functies (wonen, kleinhandel, diensten en voorzieningen, bedrijvigheid, parken, ...). De Grote Markt vormt het ruimtelijke en symbolische centrum van de stedelijke kern. Van hieruit vertrekken verschillende uitvalswegen naar de omliggende gemeenten en deelgemeenten. Tussen het dichtbebouwde woonweefsel komen enkele aaneengesloten, grootschalige voorzieningen en functies voor, die de ruimtelijke homogeniteit van de stadskern doorbreken en steeds meer uitbreiding nemen. [...]

Het ruimtelijk beleid stelt een kwalitatieve vernieuwing voorop van de stedelijke kern als een compacte verweven woonstad en als de stedelijke spil van het Waasland. Enerzijds richt het beleid zich op de verbetering van de stedelijke woonkwaliteit. Basisfunctie voor de stad is en blijft immers het wonen. Belangrijke aandachtspunten hierin vormen de vernieuwing van het woonweefsel, de kwaliteit van de openbare ruimte en de aanwezigheid van groen- en speelvoorzieningen. Anderzijds streeft het ruimtelijk beleid een vernieuwde aantrekkingskracht na van de stadskern als kloppend hart van de gemeente en van de regio op het vlak van handel, horeca, dienstverlening en voorzieningen. Zowel kleinschalige ingrepen als grootschalige strategische projecten dragen bij tot een grondige kwalitatieve transformatie van de stadskern.

[...]

- De ruimtelijke uitbouw van de aanwezige concentraties van kleinhandel, horeca, diensten en voorzieningen in de stedelijke kern ondersteunt het wonen en versterkt de regionale uitstraling van de stad. De grote diversiteit en de uitbreiding van het aanbod van de verschillende functies (kleinhandel, horeca, administraties, scholen, ziekenhuizen, rusthuizen, culturele voorzieningen, sportterreinen, ...) dragen bij tot een bruisend en dynamisch stadsleven. De ruimtelijke ontwikkeling van deze functies gebeurt binnen de draagkracht van het stedelijk wonen.

De aandacht gaat hierbij uit naar de relatie met het aanwezige woonweefsel en de blijvende verweving van functies.

[...]

Voorzieningencampussen gekoppeld aan de stedelijke corridor

Op de stedelijke corridor takken enkele grootschalige voorzieningencomplexen aan. Deze omvatten o.m. [...] geneeskundige diensten [...]. Deze voorzieningen fungeren grotendeels op regionaal niveau.

De aanwezigheid ervan in de stadskern van Sint-Niklaas draagt in belangrijke mate bij tot de titel van hoofdstad van het Waasland.

Voor de voorzieningen worden de stedenbouwkundige mogelijkheden gecreëerd en de randvoorwaarden geformuleerd om zich op de bestaande sites aan te passen aan de huidige ruimtelijke noden en behoeften.

Daarbij wordt tevens gezocht om de band met het omliggende stedelijk weefsel aan te halen. Het is essentieel om bij de uitbouw van de grootschalige voorzieningencomplexen aandacht te besteden aan het behoud van de kwaliteit en de leefbaarheid van de nabije woonomgeving.

De voorzieningencomplexen vormen ruimtelijke entiteiten, waarvoor het noodzakelijk is om een globaal stedenbouwkundig plan op te maken.

Dit plan omvat uitspraken ivm de ruimtelijke afbakening, de mogelijke bebouwing, de aanleg van het openbaar domein en groenvoorzieningen, de relatie met het nabije stedelijke weefsel, de parkings en de aanwezigheid van woningen. Uitgangspunt hierbij vormt het campusmodel, waarbij grootschalige, vrijstaande bebouwing geplaatst wordt in een toegankelijke, open ruimte. In functie van de specifieke situatie krijgt dit campusmodel een aangepaste invulling.

[...]

- De hogeschool- en ziekenhuiscampus tussen het stadspark en het buurtpark van de Priesteragiewijk omvat diverse regionale voorzieningen: de stadskliniek, het OCMW, het rusthuis, de Basisschool en het Technisch Instituut Sint-Carolus, het ziekenhuis Maria Middelaars, de Katholieke Hogeschool Sint-Lieven en het sportcentrum De Witte Molen. Hier zijn grote aaneengeschaalde open ruimtes aanwezig met diverse functies: park, private tuin, restgroen, sportvelden, ... Een stedenbouwkundig plan voor deze campussite stelt ontwikkelingsperspectieven en inrichtingsprincipes voorop voor de open ruimte en het verkeer en legt randvoorwaarden vast voor mogelijke uitbreidingen en bijkomende bebouwing.”

5.5. Wat betreft de voorzieningen, bevat het richtinggevende gedeelte van het GRS volgende thematische uitwerking van de gewenste ruimtelijke structuur:

“4.4.2.1 een ontwikkeling van voorzieningen [...] op maat van de stad, van de kernen en van de open ruimte

[...]

De verdere ruimtelijke ontwikkeling [...] van de voorzieningen van Sint-Niklaas wordt gekoppeld aan de onderlinge hiërarchie tussen de kernen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie niveaus.

- Grootschalige, regionale functies worden gekoppeld aan het stedelijk gebied. Het betreft [...] de dienstverlenende en commerciële voorzieningen met een regionale uitstraling [zoals] ziekenhuizen [...].

- Op het niveau van de dealkernen situeren zich de lokale voorzieningen[...]. Hier wordt een lokale dynamiek nagestreefd op het schaalniveau van het buitengebied.

- In de open ruimte zijn de natuur en de landbouw maatgevend voor het

ruimtegebruik. Andere functies, en dus ook voorzieningen [...], zijn ondergeschikt aan de landschappelijke, de natuurlijke en de agrarische structuren.

[...]

4.4.2.3 elementen van de structuur van de voorzieningen

Gemengde woonstad

Centraal op het grondgebied van de gemeente situeert zich de gemengde woonstad Sint-Niklaas. In dit dichts stedelijk weefsel bevindt zich een grote concentratie van diverse [...] voorzieningen, verweven met de stedelijke woonstructuur. Het betreft [onder meer] ziekenhuizen [...]. De verweving van deze functies creëert een typische en sterke stedelijke atmosfeer. Deze gemengde woonstad blijft ook in de toekomst functioneren als een centraal dienstverlenend knooppunt in de gemeente en in de regio.

De stedelijke corridor station – Grote Markt – Waasland Shopping Center vormt de ruimtelijke drager van deze gemengde woonstad. [...] Voor de verdere uitbouw van de regionale voorzieningen in de gemengde woonstad is het noodzakelijk om een pakket van maatregelen te ontwikkelen, die de blijvende inpassing van deze voorzieningen in de stad mogelijk maken. Door de ontwikkeling en verdere uitbreiding van deze grootschalige voorzieningen dreigen er immers grote monofunctionele gebieden te ontstaan in de stad, die op bepaalde momenten ('s avonds, in het weekend, tijdens de vakantieperiodes) aanleiding kunnen geven tot doodse zones, en dreigt de woonfunctie weggedrukt te worden. Dit doet afbreuk aan de kwaliteit van het stedelijk leven.

Om de leefbaarheid van de stedelijke kern te garanderen en om tegelijkertijd ontwikkelingsperspectieven te bieden aan de aanwezige voorzieningen is een doordacht en doortastend ruimtelijk beleid essentieel.

De ruimtelijke en functionele vernieuwing van het gebied vormt een belangrijke beleidsoptie. Voor de verdere ontwikkeling van de grootschalige regionale voorzieningen worden de volgende aandachtspunten naar voor geschoven.

- De mogelijkheden moeten onderzocht en toegepast worden om het ruimtegebruik binnen de bestaande perimeter te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn onder andere [...] een efficiënter ruimtegebruik (bv. verticale uitbreiding ipv. horizontale uitbreiding).

- Er wordt een kwalitatieve relatie vooropgesteld met het omliggende stadsweefsel. Deze kan uitgewerkt worden onder de vorm van overgangszones tussen de voorzieningen en het openbaar domein of door een kwalitatieve inrichting van het openbaar domein zelf. Hierdoor verhoogt de verblijfskwaliteit van de stad en de leesbaarheid van de stedelijke structuur.

- De goede bereikbaarheid van de voorzieningen moet gegarandeerd blijven, terwijl de verkeersleefbaarheid van de woonomgeving moet gerespecteerd worden. Voorzieningen moeten getroffen worden voor een vlotte bereikbaarheid met het openbaar vervoer, de fiets of te voet.”

5.6. Het bindend gedeelte van het GRS stelt het volgende:

“4.1 selecties

Op het vlak van de structuur van de voorzieningen worden de volgende structuurbepalende elementen geselecteerd:

- de gemengde woonstad als concentratie van diverse diensten en voorzieningen (administratieve diensten, scholen, ziekenhuizen, socio-culturele instellingen, kleinhandel en dienstverlening, horeca, bedrijvigheid, enz.), verweven met de stedelijke woonstructuur;
 - de stedelijke corridor station – Grote Markt – Waasland Shopping Center als ruimtelijke drager van de gemengde woonstad;
- [...]

4.2 acties en maatregelen

Het stadsbestuur neemt maatregelen om de gemengde woonstad verder uit te bouwen tot het centraal dienstverlenend knooppunt in de gemeente en in het Waasland, met respect voor de stedelijke woonomgeving. De volgende acties moeten toelaten om een blijvende inpassing te garanderen van de verschillende voorzieningen in een leefbaar stadscentrum:

- de opmaak van een streefbeeld voor de stedelijke corridor (met ontwikkelingsperspectieven voor de randbebouwing);
- de opmaak van een actieplan voor de inpassing van de regionale voorzieningen in de gemengde woonstad, met de uitwerking van [een] strategisch[...] project[...] voor de voorzieningencampus[...] Hospitaalstraat [...].”

6. Met een besluit van 19 januari 2007 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas’ vast (hierna: het afbakenend GRUP van 2007).

De afbakeningslijn van het regionaalstedelijk gebied wordt ten noorden en ten westen van de site Neerkouter gelegd, zodat deze site tot het buitengebied behoort. Ter verduidelijking volgt hierna een afbeelding met benaderende aanduidingen van het zuidwestelijke deel van het regionaalstedelijk gebied (oranje ingekleurd).



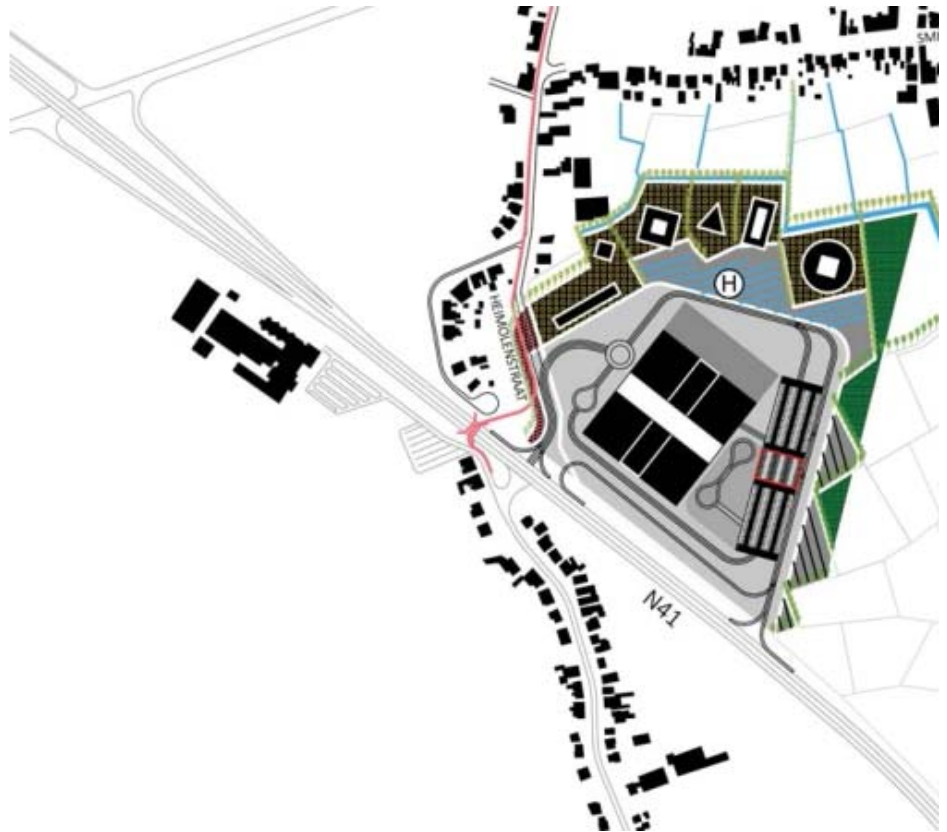
7. Zoals wordt uiteengezet in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP, is in “2011 [...] het behoud van het ziekenhuis op de huidige site stilaan in twijfel getrokken”, zodat vervolgens “een locatieonderzoek [is] uitgevoerd om de potenties van een herlocalisatie buiten het stadscentrum te onderzoeken”.

8. Op 28 april 2017 keurt de gemeenteraad van de stad Sint-Niklaas het masterplan AZ Nikolaas goed, waarin het volgende wordt gesteld:

“Eind 2013 maakte AZ Nikolaas bekend te verhuizen naar een nieuwbouwcampus aan de zuid-westzijde van Sint-Niklaas. Op basis van een locatieonderzoek in overleg met de stad Sint-Niklaas werd in 2014 geopteerd om het nieuwbouwziekenhuis in te planten [op de site Neerkouter]. [...]

De doelstellingen van het masterplan bestaan uit het integreren van de nieuwe campus in het Lobbenstadmodel voor de stad Sint-Niklaas en het in begin 2015 vastgestelde nieuwe mobiliteitsplan.”

Zoals bevestigd wordt op het onderstaand grafisch plan uit het masterplan, wordt de hoofdontsluiting van de site voorzien langs de Heimolenstraat en vervolgens langs het kruispunt van deze straat met de N41.



9.1. In 2017 laat de stad Sint-Niklaas een mobiliteitseffectrapport opmaken voor de inplanting van het AZ Nikolaas en een randstadparking van circa 400 parkeerplaatsen op de site Neerkouter (hierna: het MOBER uit 2017).

9.2. In het MOBER uit 2017 wordt het volgende gesteld:

“Het is zonder meer duidelijk dat de geplande functies zeer personeels- en bezoekersintensief zijn en dus een grote verkeersgenererende werking zullen hebben. Voor dergelijke aantrekkingspool is een performante multimodale ontsluiting een noodzaak.”

De conclusie van het MOBER uit 2017 is dat het kruispunt van de Heimolenstraat en de N41 door infrastructuuringrepen, zoals de creatie van een *bypass* op de N41 van de E17 naar het ziekenhuis en van een *bypass* van het ziekenhuis naar de N41 richting E17, geschikt kan worden gemaakt om het verkeer van en naar de site Neerkouter te verwerken.

10. In maart 2018 wordt een startnota opgemaakt voor een gemeentelijk RUP ‘AZ Nikolaas’ dat de site Neerkouter herbestemt tot een zone voor een ziekenhuis en een stedelijke randparking.

11.1. In een advies van 10 juli 2018 aan de stad Sint-Niklaas stelt het agentschap Wegen en Verkeer van het Vlaamse Gewest (hierna: AWW) zich “niet akkoord” te kunnen verklaren met de startnota.

Het AWW meent dat in de plaats van de site Neerkouter nader onderzoek zou moeten worden gedaan naar de binnenstedelijke site De Winnigen, die gelegen is ten westen van het kruispunt van de N41 met de Tuinlaan. Het AWW argumenteert dat deze laatste site “op vandaag al tegemoet [komt] aan een deel van het programma van eisen” omdat de ontsluiting ervan via het laatstgenoemde kruispunt “vlot mogelijk” is en omdat voor fietsers op dit kruispunt “ongelijkgrondse kruisingen (fiets tunnels) zijn [...] gerealiseerd”. Anders dan voor de site Neerkouter, zou bij een keuze voor de site De Winnigen de gewestweg N70 geen barrière vormen voor verplaatsingen naar het station, wat “de duurzame verplaatsingen bevordert”.

11.2. In het advies van 10 juli 2018 wijst het AWW op het volgende:

“De N41 is ter plaatse van [de site Neerkouter] als primaire weg gecatalogeerd. Dit houdt in dat er in principe geen rechtstreekse toegang tot de gewestweg kan worden toegestaan [...]. De enige mogelijke ontsluitingen zijn:

- ontsluiting via het lichtengeregeld kruispunt Heimolen;
- een rechts-in ontsluiting voor de hulpvoertuigen naar de spoeddiensten (waarvoor een afwijking op bovengenoemd[...] principe nodig is).”

Het AWW merkt voorts op dat de site De Winnigen gelegen is langs een secundaire weg, zodat “de mogelijkheden voor een rechtstreekse ontsluiting van en naar de spoeddiensten [...] hier groter [zijn]”.

11.3. Tot slot maakt het AWW volgende opmerking:

“Er is geen uitwerking van milderende maatregelen. Deze zijn slechts in de rand aangehaald en blijven zeer voorwaardelijk.”

12. Op 11 september 2019 geeft het AWW aan de stad Sint-Niklaas

een advies waarin het volgende wordt gesteld:

“Aansluitend op de overlegvergadering van 20/08/2019 in het kader van het alternatievenonderzoek voor de herlokalisatie van het AZ Nikolaas werd door de stad Sint-Niklaas een schriftelijk principieel standpunt gevraagd over mogelijke ingrijpende infrastructurele maatregelen [...] zowel wat betreft de site Neerkouter als de site De Winnigen.

[...]

Ter aanvulling van [het MOBER uit 2017] kan reeds meegegeven worden dat de afstand tussen het bestaande kruispunt N41 met Heimolenstraat en het complex N41-N70 te kort is waardoor het kruispunt geen grote intensiteitstoenames kan verwerken.

Een verder uitwerking van de ontsluiting[s]scenario's kan mogelijks bepalend zijn voor de keuze.”

13. Op 14 december 2020 geeft het AWW aan de stad Sint-Niklaas volgend advies:

“AWW wenst op het voorontwerp [van gemeentelijk RUP AZ Nikolaas] voorwaardelijk gunstig advies te geven.

De locatievoorkeur van AWW gaat uit naar die van De Winnigen en dit vooral omdat deze locatie voor de zwakke weggebruiker de meest verkeersveilige[/]gunstige is qua bereikbaarheid vanuit het centrum en het station, en voor deze weggebruikers ook veiliger is. De locatie Neerkouter is eerder vooral gericht op autogebruikers. Vanuit het STRAP[stappen en trappen]-principe moet dus principieel voorkeur gegeven worden aan de locatie De Winnigen.

Vermits in de nota toch de locatie Neerkouter wordt naar voor geschoven, willen we onderstaande voorwaarden formuleren:

- De fietstunnel zoals die nu is ingetekend, is onmogelijk te realiseren zonder hiervoor (minstens 3) woningen te onteigenen.

- De kosten van de onteigeningen die nodig zijn voor het realiseren van de fietstunnel moeten mee in rekening gebracht worden in de milieueffecten op mens. Tevens zullen de kosten van de onteigeningen ten laste moeten komen van de ontwikkelaar.

⇒ Er moeten locatiealternatieven onderzocht worden voor locatie van het kruispunt en locatie van de fietstunnel

- Langere afslagstrook: tussen de punt van het complex N70-N41 en Heimolenstraat is er 285m. Met het huidige snelheidsregime (90 km/u) is daar theoretisch een weefzone nodig van 450m + voorsorteerstrook linksaf van minimaal 100m (indien drukke linksafbeweging moet deze langer zijn, dit moet nog berekend worden). Bij 70km/u is een minimale weefzone van 200m nodig + voorsorteerstrook linksaf van minimaal 100m (indien drukke linksafbeweging moet deze langer zijn, dit moet nog berekend worden).”

14. Op 14 december 2020 verzoekt de stad Sint-Niklaas de Vlaamse regering om haar de planningsbevoegdheid te delegeren en in te stemmen met een afwijking van de voorschriften van het afbakenend GRUP van 2007 opdat zij de grenslijn van het regionaalstedelijk gebied kan aanpassen en meer bepaald daarin de site Neerkouter kan incorporeren.

15. Op 16 december 2020 geeft de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -Projecten van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Omgevingsplanning) volgend advies over het voorontwerp van gemeentelijk RUP:

“De huidige ziekenhuiscampus situeert zich in het stadscentrum [...]. [...] De stad opteert ervoor om alles te herlokaliseren naar een nieuwe ziekenhuiscampus.

[...]

Het AZ Nikolaas heeft een regionale uitstraling en betreft een publieke voorziening ten behoeve van het algemeen belang. Dergelijke stedelijke voorziening maakt deel uit van de stedelijk taakstelling en dient logischerwijs beschouwd te worden vanuit het regionaal stedelijk gebied van Sint-Niklaas. De voorkeurslocatie van de stad heeft evenwel betrekking op [...]gronden die gelegen zijn grenzend aan, maar buiten de afbakeningslijn van het regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas (BVR 19/01/2007). Het huidige planvoorstel strijdt met de Vlaamse beleidsopties inzake het buitengebied en vraagt om een feitelijke aanpassing van de afbakeningslijn van het regionaalstedelijk gebied [...].

Vanuit de bepalingen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen aangaande de bevoegdheidsverdeling tussen de overheidsniveaus vallen aanpassingen aan de afbakeningslijn van het regionaalstedelijk gebied en de invulling van een gebied met een stedelijke strategische gemeenschapsvoorziening onder de Vlaamse planningsbevoegdheden. Deze planningsbevoegdheid kan wel overgedragen worden aan het stadsbestuur, overeenkomstig de decretaal ingeschreven mogelijkheden en modaliteiten van een delegatie/instemming om af te wijken van een gewestelijk RUP.

[...]

Er werd een getrechterd alternatievenonderzoek uitgevoerd waarbij uiteindelijk twee locaties werden weerhouden voor verder onderzoek in een planMER, namelijk onderzoeksgebied ‘Neerkouter’ en onderzoeksgebied ‘De Woningen’. Uit de milieubeoordeling van het voorontwerp van MER komt naar voor dat de aard en de grootteorde van de onderzochte milieueffecten voor beide locaties veelal vergelijkbaar zijn. Het voorontwerp van MER besluit dat er geen uitgesproken voorkeursalternatief naar voor komt op basis van het onderzoek naar de milieueffecten. De locatie ‘De Woningen’ is gelegen binnen de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas en vanuit deze ruimtelijke logica geniet deze locatie principieel de voorkeur. Het stadsbestuur Sint-Niklaas heeft evenwel vanuit beleidsmatig oogpunt beslist om het voorontwerp RUP verder uit te werken voor het locatiealternatief ‘Neerkouter’.

[...]

Het is van belang om de milderende en flankerende maatregelen die voortvloeien uit het MER door te vertalen in het ruimtelijk uitvoeringsplan of het instrumentarium dat overeenkomstig artikel 2.2.5.§2 VCRO het RUP kan begeleiden. Er moeten voldoende garanties worden geboden dat deze tegelijkertijd of zelfs vooraf aan de bouw en ingebruikname van de nieuwe kliniek worden uitgevoerd. Wat betreft de globale afweging aangaande verkeer en mobiliteitsgenererende impact en mogelijke verkeerstechnische milderende maatregelen en flankerend beleid wordt, naast alle elementen in de plandocumenten, ook verwezen naar het richtinggevend advies van het departement mobiliteit en openbare werken als betrokken wegbeheerder.

[...]

Gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt in uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS). [...] . De afwijking op het GRS zal alleszins uitgebreid moeten worden verantwoord. Het lijkt aangewezen om nog dieper in te gaan op het hoogdringend en onvoorzien karakter van de herlocalisatie van het ziekenhuis en bijgevolg inname van het gebied Neerkouter.

[...]

Conclusie:

Een beleidsmatige beslissing door de Vlaamse Regering is nodig om het gebied bijkomend te kunnen aanduiden als onderdeel van het regionaalstedelijk gebied. De stad heeft hiervoor recent de nodige aanvraag ingediend.

Inhoudelijk wijzen we op de bovenstaande suggesties. Het zal noodzakelijk zijn om de conclusies inzake het flankerend en milderend beleid uit het planMER voldoende door te vertalen in het uiteindelijke plan.”

16. Op 18 december 2020 wordt over het voorontwerp van gemeentelijk RUP een plenaire vergadering georganiseerd. Het verslag van deze vergadering bevat volgende weergave en bespreking van het advies van het AWW:

“

Advies	Bespreking
De locatievoorkeur van AWW gaat uit naar die van De Woningen en dit vooral omdat deze locatie voor de zwakke weggebruiker de meest verkeersveilige/gunstige is qua bereikbaarheid vanuit het centrum en het station, en voor deze weggebruikers ook veiliger is. De locatie Neerkouter is eerder vooral gericht op autogebruikers. Vanuit het STRAP principe moet dus principieel voorkeur gegeven worden aan de locatie De Woningen. Vermits in de nota toch de locatie Neerkouter wordt naar voor geschoven, willen we onderstaande voorwaarden formuleren: 1. De fietstunnel zoals die nu is ingetekend, is onmogelijk te realiseren zonder hiervoor (minstens 3) woningen te onteigenen. 2. De kosten van de onteigeningen die nodig zijn voor	1. Hiervan wordt kennis genomen en zal verder worden onderzocht zoals vermeld onder punt 3. 2. Kosten van onteigeningen maken geen onderdeel uit van het MER. 3. De stad zal een samenwerkingsovereenkomst aangaan met AWW wat betreft het bestuderen van inrichtingsalternatieven voor het kruispunt, de fietstunnel, etc. AWW zal als trekker optreden.

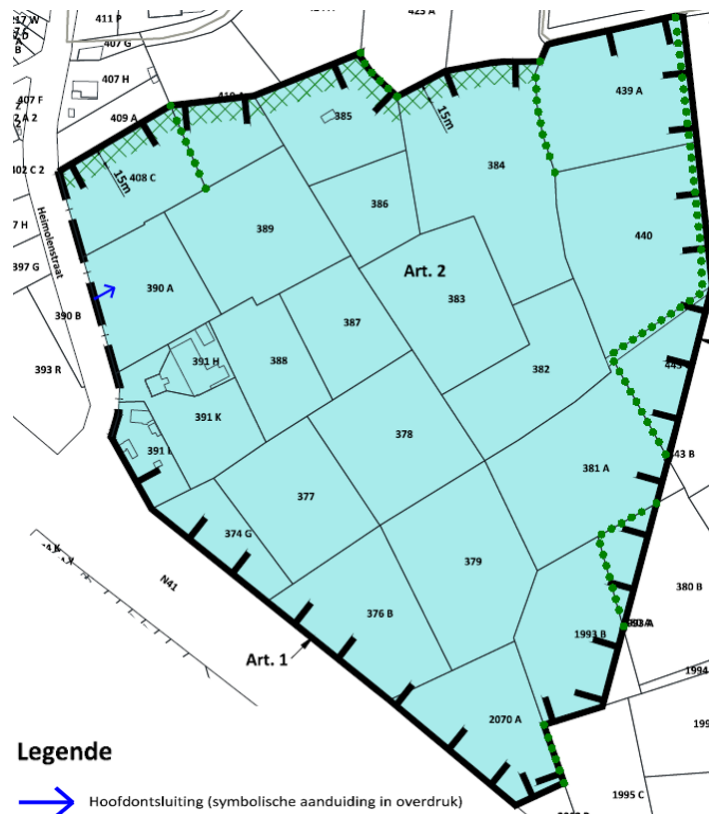
<p>het realiseren van de fietstunnel moeten mee in rekening gebracht worden in de milieueffecten op mens. Tevens zullen de kosten van de onteigeningen ten laste moeten komen van de ontwikkelaar.</p> <p>3. Er moeten locatiealternatieven onderzocht worden voor de locatie van het kruispunt en locatie van de fietstunnel.</p> <p>4. Langere afslagstrook: tussen de punt van het complex N70-N41 en Heimolenstraat is er 285m. Met het huidige snelheidsregime (90 km/u) is daar theoretisch een weefzone nodig van 450m+ voorsorteerstrook linksaf van minimaal 100m (indien drukke linksafbeweging moet deze langer zijn, dit moet nog berekend worden). Bij 70km/u is een minimale weefzone van 200m nodig + voorsorteerstrook linksaf van minimaal 100m (indien drukke linksafbeweging moet deze langer zijn, dit moet nog berekend worden).</p>	<p>4. Deze elementen zullen, zoals vermeld onder punt 3 worden onderzocht. Echter dient wel de impact op het RUP te worden beschouwd. Dit kan betekenen dat flexibiliteit moet worden ingebouwd in het RUP wat betreft de hoofdontsluiting van het ziekenhuis. Hiertoe zal de pijlaanduiding worden verwijderd van het grafisch plan.</p>
---	---

”

17. Met het besluit van 5 februari 2021 gaat de Vlaamse regering in op de in randnummer 14 bedoelde vraag: zij delegeert aan de stad Sint-Niklaas de planningsbevoegdheid en verleent toelating om van het afbakenend GRUP van 2007 af te wijken.

18.1. Op 26 maart 2021 stelt de gemeenteraad van de stad Sint-Niklaas het ontwerp van gemeentelijk RUP voorlopig vast.

18.2. Het bij het voorlopig vastgestelde ontwerp-RUP horende grafische plan duidt met een blauwe pijl vanuit de Heimolenstraat de hoofdontsluiting naar de site Neerkouter aan. Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit dit grafisch plan.



19. Van 23 april 2021 tot 21 juni 2021 wordt over het ontwerp van gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden.

De verzoekende partijen dienen bezwaarschriften in.

20.1. In september 2021 wordt een planmilieueffectrapport (plan-MER) gefinaliseerd waarin voor de beoogde herbestemming het milieueffect wordt beoordeeld voor de site Neerkouter en voor de site De Winningen. De conclusie van het plan-MER is dat beide sites gelijkwaardig zijn, zodat geen keuze voor een van beide wordt gemaakt.

20.2. Ook inzake het mobiliteitseffect behalen de sites De Winningen en Neerkouter – na uitvoering van de milderende maatregelen en de aanbevelingen – dezelfde score, te weten -1 (gering negatieve effecten) of 0 (geen of verwaarloosbare effecten). Dit wordt bevestigd in de volgende, in het plan-MER opgenomen, synthesetabel (hierna: de mobiliteitseffecttabel van het plan-MER):

“

Effectgroep	[...]	Eindscore na Milderende maatregelen (MM)/Aanbevelingen (A)
Mobiliteit		
Functioneren kruispunten N41xTuinlaan Westelijke afrit N41xHeimolenstraat	[...]	0 A [Neerkouter] + [De Woningen] bufferafstand tussen N41 en de parkings MM & A [Neerkouter] + [De Woningen] Flankerend: infrastructurele aanpassingen kruispunten
Functioneren fiets	[...]	-1 A [Neerkouter] + [De Woningen]: minimale capa. fietsstallingen A [Neerkouter] + [De Woningen] Flankerend: multimodale ontsluiting
Functioneren [openbaar vervoer]	[...]	-1 A [Neerkouter] + [De Woningen] Flankerend: multimodale ontsluiting
[...]	[...]	[...]

”

21.1. In haar zitting van 1 september 2021 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Sint-Niklaas (hierna: de Gecoro) de ingediende bezwaarschriften en brengt zij een advies uit.

21.2. Het bezwaar dat het gemeentelijk RUP geen antwoord biedt op de problematiek van de toename van de verkeersintensiteit en de ontsluiting van de site en dat het niet van goed bestuur getuigt om deze problematiek door te schuiven naar het vergunningenniveau wordt door de Gecoro als volgt beantwoord:

“In het RUP is bepaald dat de hoofdontsluiting via de Heimolenstraat zal gebeuren, tenzij een alternatieve kruispuntoplossing met de N41 wordt uitgewerkt. Dit is het gevolg van adviezen van het [AWV]. Een volgende stap in het proces is immers het ontwerp van het kruispunt met de N41. AWV geeft aan voldoende flexibiliteit te willen hebben om de meest aangewezen herinrichting te kunnen realiseren. Dit betekent dat hoe dan ook de hoofdontsluiting per definitie gekoppeld wordt aan het kruispunt met de N41. In het MER is weergegeven dat een knip wordt aangebracht in de Heimolenstraat, zodat gemotoriseerd verkeer zich niet naar het noorden kan begeven. [...]

De interne ontsluitingsstructuur is per definitie het onderwerp van een concreet ontwerp voor de site en dus van een vergunningsaanvraag. Het is onmogelijk om dit in RUP-fase vast te leggen. De belangrijkste kruitlijnen zijn evenwel vastgelegd: zachte en harde stromen scheiden, voldoende capaciteit voorzien om wachtrijen en terugslag naar de N41 te vermijden, etc.”

21.3. Over het bezwaar dat het gemeentelijk RUP een ontoelaatbare afwijking inhoudt van het GRS wordt door de Gecoro het volgende gesteld:

“Men kan bezwaarlijk stellen dat er geen sprake is van een dringende en onvoorziene omstandigheid in dit dossier. Het is algemeen zeer goed geweten dat dergelijke complexe en maatschappelijk belangrijke projecten bijzonder lange trajecten afleggen vanaf hun eerste concipiëring. Het is m.a.w. niet omdat een planproces lang duurt, dat het daarom niet dringend is. Integendeel, een dringende en onvoorziene omstandigheid is alleen maar dringender geworden. De eventuele opmaak van een nieuw beleidsplan voor de stad brengt daar geen verandering in, buiten het oplossen van strijdigheden met bestaande beleidsvisies.

De volledige voorgeschiedenis [...] moet in acht worden genomen. Reeds in 2013 werden locatiealternatieven onderzocht en zijn gesprekken gevoerd met SVK, eigenaar en ontginning van het alternatief De Winingen. Omdat de ontginningen ter plaatse nog volop liepen en geen enkel signaal wees in de richting van een mogelijke stopzetting, werd geen vergelijk gevonden voor de inplanting van het ziekenhuis op deze locatie. Daarop werd beslist om een masterplan en MOBER op te maken voor een andere valabele locatie, met name Neerkouter. Bij de opmaak van dit studiewerk gaat men niet over één nacht ijs en werd de nodige tijd genomen om dit grondig te doen. Tegen het moment dat deze plannen echter het draagvlak hadden van de gemeenteraad (28/4/2017), bleek dat de ontginning van de Winingen zou worden stopgezet.

Gegeven net de hoogdringendheid van het project, werd niet getalmd en heeft men onmiddellijk (juli 2017) het RUP AZ Nikolaas opgestart, waarbij de locatie De Winingen opnieuw als volwaardig alternatief werd onderzocht. Ook voor deze studie is niet over één nacht ijs gegaan.

In die tijd is de kwestie alleen maar dringender geworden.”

22. Op 11 oktober 2021 beoordeelt het team Milieueffectrapportage van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest “de kwaliteit van het plan-MER als voldoende”.

23.1. Met het bestreden besluit van 26 november 2021 stelt de gemeenteraad van de stad Sint-Niklaas het bestreden gemeentelijk RUP definitief vast.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 januari 2022.

23.2. Het bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP horende grafische plan herneemt het in randnummer 18.2 weergegeven plan, met uitzondering van de blauwe pijl ter aanduiding van de hoofdontsluiting, die wordt weggelaten, en met uitzondering van de toevoeging van een bufferstrook langs de Heimolenstraat.

23.3.1. De site Neerkouter wordt door het bestreden gemeentelijk RUP herbestemd tot een zone voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen. Artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften stelt:

“

Verordenend stedenbouwkundig voorschrift	Toelichting (niet verordenend)
Categorie van gebiedsaanduiding: gemeenschaps- en nutsvoorzieningen	
2.1 Bestemmingsvoorschriften	
Het gebied is bestemd voor een ziekenhuis, met alle bijhorende complementaire voorzieningen inherent aan het functioneren ervan. Een stedelijke randparking is eveneens toegestaan. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor het voor het aanbieden van gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen zijn toegelaten. Daarbij wordt ten minste aandacht besteed aan: - De relatie met de in de omgeving aanwezige functies; - De invloed op de omgeving wat betreft het aantal te verwachten gebruikers en bezoekers; - De invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid; - De relatie met de in de omgeving van het plangebied vastgelegde bestemmingen.	Alle bijhorende complementaire voorzieningen: personeelsvoorzieningen, technische voorzieningen, keuken, cafetaria, kantoren, logistieke voorzieningen, infrastructuren, etc. Hierbij kan ook een eventueel nevenprogramma horen, complementair aan het ziekenhuis (kinderopvang, revalidatie, psychosomatische zorg, ...).
2.2 Inrichtingsvoorschriften	
2.2.1 Inrichtingsstudie Bij een aanvraag tot omgevingsvergunning wordt een inrichtingsstudie gevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied. De inrichtingsstudie dient volgende elementen te verduidelijken/aan te tonen: - De ruimte voorzien voor de ziekenhuiscampus	

<p>dient zo intensief mogelijk te worden gebruikt. Dit betekent: compacte bebouwing, het vermijden van onbenutte restructuimten, bundeling van infrastructuren, verweven van verschillende functies binnen een zelfde ruimte.</p> <ul style="list-style-type: none"> - de landschappelijke en ecologische integratie; hierbij dient aandacht besteed aan de integratie van blauwgroene structurerende elementen, zowel aan de randen van de bestemmingszone als er doorheen. - de verkeersveilige ontsluiting. In dat kader dient voldoende bufferafstand tussen de ontsluiting op de N41 en de parkings te worden voorzien, zodat er geenszins een wachtrij kan ontstaan tot op de N41. Dit betekent dat de parkings niet vlak aan de N41 gelegen zijn. De benodigde bufferafstand zal afhankelijk zijn van de capaciteit voor inrijden; - visuele afscherming t.o.v. het open ruimtegebied en het woongebied; - de verhouding tussen het voorgenumen project en datgene wat desgevallend al gerealiseerd is binnen het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. <p>De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag tot omgevingsvergunning en wordt als dusdanig meegestuurd aan de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van deze aanvragen. Elke nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag kan een bestaande inrichtingsstudie, een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie bevatten.</p> <p>In het gebied zijn eveneens toegelaten, voor zover de hoofdbestemming niet in het gedrang komt, voor zover in overeenstemming met of aangewezen in de watertoets: alle werken, handelingen en wijzigingen in functie van het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van de watersystemen en het voorkomen van wateroverlast, voor zover de technieken van de natuurtechnische milieubouw worden gehanteerd.</p> <p>[...]</p>	<p>De capaciteit voor inrijden zal bv. afhankelijk zijn van het aantal toegangen en eventuele slagbomen.</p>
<p>2.2.2 Hoofdontsluiting</p> <p>De hoofdontsluiting van de site zal gebeuren via de Heimolenstraat, tenzij een alternatieve kruispuntoplossing met de N41 wordt uitgewerkt.</p>	<p>Via de hoofdontsluiting zal het gros van de verkeersbewegingen van en naar de site plaatsvinden. Bijkomende ontsluitingen op andere locaties zijn mogelijk, maar enkel voor zacht verkeer of spoeddiensten in geval van calamiteiten op de hoofdontsluiting.</p> <p>De wegbeheerder zal verder onderzoek verrichten naar de meest optimale</p>

	kruispuntoplossing om het verkeer vanaf de N41 zo vlot mogelijk af te wikkelen naar de site.
2.2.3 Interne ontsluitingsstructuur De infrastructuur voor zachte weggebruikers en openbaar vervoer wordt zo veel mogelijk gescheiden van het gemotoriseerd verkeer voorzien. Het ontwerp van de ontsluitingsstructuur dient te voorzien in voldoende capaciteit voor het inrijden van parkings om wachtrijen te minimaliseren.	
[...]	[...]
2.2.9 Parkeren en fietsenstallingen Er dient voorzien te worden in de eigen gegenereerde parkeerbehoefte. Parkeerplaatsen dienen gebundeld voorzien te worden. De parkeerplaatsen van een eventuele randparking zijn uitwisselbaar met de parkeerplaatsen i.f.v. het ziekenhuis. Er dient een minimum aantal van 350 fietsstalplaatsen te worden voorzien. Deze worden zo dicht mogelijk ingeplant bij de hoofdingang van het ziekenhuis of de randparking. Aldus kunnen de fietsstalplaatsen dienstig voor respectievelijk het ziekenhuis en de randparking op verschillende locaties worden ingeplant. Waar mogelijk worden doorsteken voor fietsers en voetgangers naar de straten in de omgeving voorzien.	Het verplicht minimum aantal parkeer- en fietsstalplaatsen werd bepaald in het plan-MER.
2.2.10 Openbaar vervoer De halte voor het openbaar vervoer dient zo dicht mogelijk bij de hoofdingang van het ziekenhuis en de randparking te worden voorzien.	De wandelafstand tussen de bushalte en het ziekenhuis/de randparking dient zo kort mogelijk te zijn.
[...]	[...]

”

23.3.2. Daarnaast herbestemt het bestreden gemeentelijk RUP in het buitengebied drie onbebouwde stroken woonuitbreidingsgebied naar agrarisch gebied, waarin onder meer bedrijfsgebouwen mogen worden opgericht (artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het gaat onder meer om stroken aan de Kruisstraat te Puivelde (hierna: de strook te Puivelde) en aan de Vrasenestraat te Nieuwkerken-Waas (hierna: de strook te Nieuwkerken-Waas).

De verzoekende partijen zijn (deels) eigenaar van de strook te Puivelde en van de strook te Nieuwkerken-Waas.

23.3.3. Tot slot breidt het bestreden gemeentelijk RUP het

regionaalstedelijk gebied van de stad Sint-Niklaas uit door de incorporatie van de site Neerkouter. Ter verduidelijking volgt hierna een afbeelding met benaderende aanduidingen van het zuidwestelijke deel van het regionaalstedelijk gebied met incorporatie van de site Neerkouter (oranje ingekleurd).



○ = de bestaande ziekenhuissite

☆ = de site Neerkouter

23.4. In de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP wordt over het locatiealternatievenonderzoek het volgende gesteld:

“2.1 Randstedelijke locatiealternatieven

[...]

Het [...] alternatievenonderzoek [is] initieel ruim [...] ingezet [...]. Het betreft gebieden die bij de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas reeds in overweging werden genomen voor bijkomende regionale bedrijvigheid. Door eliminatie op basis van voor de betrokken actoren doorslaggevende uitsluitingscriteria, werden de zoekzones verder getrechterd naar redelijke locatiealternatieven, die vervolgens worden meegenomen in de beoordeling van milieueffecten.



[Uittreksel uit] Figuur 2-1 Zoekzones AZN, met aanduiding van het regionaalstedelijk gebied en afstanden (vogelvlucht) tot het stadscentrum

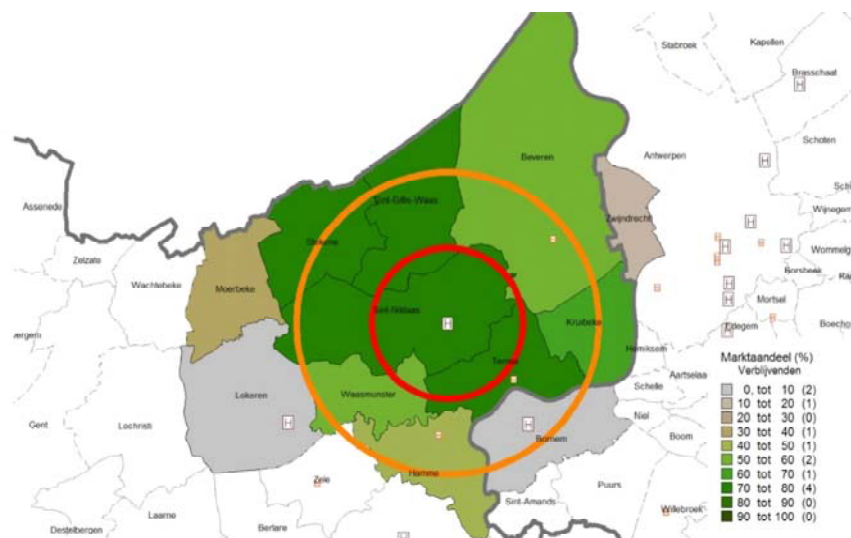
De doorslaggevende uitsluitingscriteria om te komen tot redelijke locatiealternatieven, gerangschikt volgens hun belang in het eliminatieproces, zijn:

1. Ligging t.a.v. het bedieningsgebied in de westrand van Sint-Niklaas
 2. Voldoende beschikbare oppervlakte
 3. Ligging langs de N41, ontsluiting op minstens twee punten, waarvan minimum één op de N41
 4. Binnen straal van ca. 2,5km van het stadscentrum
 5. Ligging binnen of palend aan regionaalstedelijk gebied, N41 als absolute fysieke grens
 6. Realiseerbaar binnen vooropgestelde termijn.
- [...]

2.1.1 Uitsluitingscriterium 1: ligging t.a.v. het bedieningsgebied in de westrand van Sint-Niklaas

een studie uit naar de relatie tussen het (toekomstige) zorgaanbod en het (te realiseren) gebouw. In deze studie werden de gehospitaliseerde patiënten in 2010 in kaart gebracht, teneinde te bepalen welk marktaandeel het AZ Nikolaas inneemt voor de diverse segmenten van het ziekenhuis, tot op NIS-wijkniveau. Het marktaandeel wordt in Figuur 2-2 herleid naar gemeentelijk niveau, met daarbij stralen van 5 en 10 km rond AZ Nikolaas, die ineens ook de afstand tot nabijgelegen ziekenhuizen aangeven.

De relevante invloedssfeer (= som van de gemeenten waar het ziekenhuis een marktaandeel van meer dan 5% heeft) voor wat betreft klassieke opnames van AZ Nikolaas strekt [zich] uit over 12 gemeenten, voornamelijk in het Waasland. Samen beslaan deze gemeenten ruim meer dan 310.000 inwoners. De belangrijkste hierin zijn Sint-Niklaas (marktaandeel van 79,5% in 2010), Stekene (77,4%), Sint-Gillis-Waas (74,4%), Temse (68,6%), Kruibeke (59,8%), Beveren (57,9%) en Waasmunster (56,1%).



Figuur 2-2 Marktaandeel AZ Nikolaas en afstand t.o.v. nabijgelegen ziekenhuizen

De oostelijke stadsrand van Sint-Niklaas wordt tegenwoordig bediend door de nieuwe ziekenhuiscampus van AZ Nikolaas in Beveren (in gebruik sinds 2016). Daarnaast is er eind 2017 een steeds intenser wordende samenwerking met AZ Lokeren, waardoor het woongebied van de patiënten die gebruik zullen maken van de ziekenhuisdiensten nog sterk uitbreidt naar de westkant toe richting Lokeren en Gent. Hierdoor zal minstens het grondgebied van Lokeren en Waasmunster ook donkergroen kleuren op bovenstaande kaart. Bijgevolg verschuift het zwaartepunt van AZ Nikolaas richting het westen, waardoor een ligging van de nieuwe campus aan de westzijde van Sint-Niklaas zeer wenselijk is en het belang van een vlotte ontsluiting naar de N41-E17 nog versterkt. Zoekzones 11 [Hamelveld] [en] 12 [Heidebaan] worden hierdoor niet langer weerhouden, gegeven hun meer oostelijke ligging.

[...]

2.1.5 Uitsluitingscriterium 5: ligging t.a.v. regionaalstedelijk gebied (RSG) Sint-Niklaas

Voor alle sites is een planologisch initiatief nodig. De ontwikkeling dient dus te worden gezien in relatie tot een herbestemming via een ruimtelijk uitvoeringsplan. Een bovenlokaal functionerend ziekenhuis zoals AZ

Nikolaas is bij uitstek een stedelijke functie volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Dergelijke functie dient m.a.w. in of aansluitend aan het planologisch afgebakende regionaalstedelijk gebied voorzien (in functie van een eventuele aanpassing van de afbakeningslijn van het regionaalstedelijk gebied). Het afbakenen van een afzonderlijke enclave van stedelijk gebied los van het reeds afgebakende RSG is mogelijk doch niet wenselijk, gegeven het toekomstig Vlaams beleid rond ruimteneutraliteit en het vermijden van bijkomend ruimtebeslag in de open ruimte.

Immers, de recente omzendbrief RO2017/01 rond een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid spreekt over bebouwde en onbebouwde gebieden. ‘Een bebouwd gebied is een voldoende compact en samenhangend geheel van gebouwen voor wonen en werken en van infrastructuur, dat duidelijk identificeerbaar is in de ruimte en dat een hoge leefkwaliteit biedt door de eenvoudige aansluiting of aansluitbaarheid op maatschappelijke functies. Ondersteunende groene ruimten binnen de bebouwde contouren maken deel uit van een bebouwd gebied.’ De bebouwde gebieden vallen onder andere samen met de stedelijke gebieden. De onbebouwde gebieden zijn diegene die niet tot het bebouwd gebied worden gerekend. ‘Het gaat om aaneengesloten entiteiten waarvan het behoud of de versterking van het open of groene karakter aangewezen is doordat:

- de samenleving de hoofdzakelijk niet afgedekte bodem als blijvende voorwaarde nodig heeft als substraat, draagvlak of ecosysteem, en
- het gebied enerzijds onvoldoende rechtstreeks of via wandelbare of fietsbare paden bereikt wordt door het collectief vervoer en anderzijds geen kwalitatief voorzieningsniveau kent.’

Enkel locaties 2 [de Winingen], 11 [Hamelveld] en 12 [Heidebaan] zijn effectief binnen het RSG gelegen. Locatie[...] 5 [Neerkouter] [is] gesitueerd in aansluiting met het RSG en [kan] via het verleggen van de afbakeningslijn tot het RSG gevoegd worden. In het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is o.a. het volgende principe naar voor geschoven voor het beleid met betrekking tot de onbebouwde gebieden: ‘Ruimtelijk uitbreiden kan enkel in functie van een aangetoonde maatschappelijke ruimtebehoefte en wanneer hiervoor redelijke alternatieven via rendementsverhoging van het bestaande ruimtebeslag niet toereikend zijn’.

De uitbreiding gebeurt op een goed gelegen locatie en rekening houdend met het evenwicht binnen de bestemmingen. De uitbreiding zelf realiseert een ‘*state of the art*’ op het vlak van ruimtelijk rendement en multimodale ontsluiting.’

Al deze elementen uit de omzendbrief RO2017/01 en het Witboek BRV in overweging nemend, dient het criterium ‘ligging in of palend aan het stedelijk gebied’ verder genuanceerd. Het stedelijk gebied reikt immers tot over de N41, waardoor locaties ten westen van deze ontsluitingsweg hierbij in theorie ook mogelijk worden, mits een uitbreiding van de afbakeningslijn. Echter, rekening houdend met de hierboven vermelde parameters rond bebouwde gebieden en criteria voor uitbreiden in onbebouwde gebieden, wordt ervoor gekozen om de N41 als absolute fysieke grens voor het bebouwd gebied te nemen. Dit is een beleidskeuze die ook reeds in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan werd gemaakt, door het inschrijven van een open ruimtecorridor ten westen van de N41. [...].

2.1.6. Uitsluitingscriterium 6: ontwikkelingsmogelijkheden korte termijn

(na opmaak RUP)

Voor de twee overblijvende locaties [Neerkouter en De Winnigen] wordt als laatste criterium gekeken naar de haalbaarheid om op korte termijn tot ontwikkeling over te kunnen gaan. De bouw van het ziekenhuis dient te starten in 2022, eerste patiënten dienen er gebruik van te kunnen maken vanaf 2027. Hiertoe wordt nagegaan of er reeds claims rusten op de locatiealternatieven in kwestie.

Op locatie 2 'De Winnigen' was er tot 2016 een actieve ontginning van Boomse klei door het bedrijf SVK. De ontginning is echter stopgezet en de vergunning is vervallen sinds 1/9/2016. Het volledige gebied wordt niet meer als prioritair beschouwd door het Vlaams Gewest en kan worden herbestemd.

De nabestemming is bepaald in het gewestelijk RUP voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas, met name in deelgebied 6 – art. 8.5 staat te lezen: 'delen van het gebied die niet of niet meer voor de winning van klei in aanmerking komen dienen te worden uitgerust in functie van het functioneren van het regionaal bedrijventerrein.' De nabestemming van het gebied is m.a.w. gemengde regionale bedrijvigheid.

In diezelfde voorschriften, art. 8.7, wordt het volgende beschreven: 'In het gebied moet 30 tot 35 ha aaneengesloten publiek toegankelijk randstedelijk parkgebied gerealiseerd worden. Dit randstedelijk parkgebied is bestemd voor bos-, landschaps- en natuurbehoud, -herstel en -ontwikkeling. Binnen dit parkgebied zijn landschapsbeheer en -ontwikkeling, natuurbeheer en -ontwikkeling, landbouw, bosbouw, recreatief medegebruik en waterbeheer nevensgeschikte functies.' Met andere woorden: het aandeel gemengd regionaal bedrijventerrein kan max. 35 à 40ha groot zijn (bruto).

Dit betekent echter niet dat de inplanting van het ziekenhuis niet tot de mogelijkheden behoort. De zone kan immers steeds worden herbestemd, waarbij de voorwaarde voor 30 à 35ha randstedelijk parkgebied gerespecteerd kan blijven. De Winnigen blijft m.a.w. overeind als locatiealternatief.

Locatiealternatief 5 [Neerkouter] is herbevestigd agrarisch gebied, maar kan – mits motivatie aan de hand van omzendbrief RO2010/01 – worden herbestemd.”

23.5. In verband met de afwijking van de richtinggevende bepalingen van de toepasselijke structuurplannen wordt in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP het volgende gesteld:

“Zondermeer kan men voorliggend plan beschouwen als een onvoorziene ontwikkeling van de ruimtelijke behoefte van een maatschappelijke activiteit. Ten tijde van de opmaak van het ruimtelijk structuurplan en de afbakening van het regionaalstedelijk gebied kon men immers nog niet voorzien dat er nood was aan ruimte voor een nieuw regionaal ziekenhuis. Aangezien de definitieve locatie pas kon vastgelegd worden na de opmaak van de ontwerp-MER is er ook geen tijd meer om het GRS aan te passen. Het ziekenhuis wil immers zo snel als mogelijk aan zijn rol als 'het regionaal

ziekenhuis tussen Gent en Antwerpen' ten volle tegemoetkomen maar ontbreekt daartoe de nodige infrastructuur. Daarom is het noodzakelijk om het nieuwbouwziekenhuis zo snel als mogelijk te kunnen realiseren.

Een dergelijk traject, van wens tot realiteit, neemt veelal tussen 10 tot 15 jaren in beslag. Daarom is een [vlot] doorloop van het traject vereist. Ieder jaar dat de situatie langer aanhoudt, verliest het ziekenhuis middelen door inefficiënties en kan het niet ten volle zijn rol vervullen. De uitvoering van het bouwproces zal nog ca. vijf jaar in beslag nemen. Als men de termijnen van de RUP-procedure, het verkrijgen van de omgevingsvergunning, het verkrijgen van de nodige subsidies, Europees aanbesteden, etc. hier allemaal bijrekent, staat men vanaf vandaag nog voor een hele periode eer de nu reeds noodzakelijk infrastructuur in gebruik kan worden genomen. 2027 wordt daarom beschouwd als een aanvaardbare en haalbare streefdatum voor ingebruikname: de fusie zal op dat moment reeds 20 jaar een feit zijn en de eerste ideeën voor een nieuwbouw zullen op dat moment ook 15 jaar oud zijn.

Belangrijke elementen die hier nog kunnen aan worden toegevoegd zijn de volgende:

- De stad Sint-Niklaas heeft ondertussen haar visie op de stedelijke ontwikkeling herzien in het lobbenstadmodel (zie 5.2). De ontwikkeling van een ziekenhuis op de site Neerkouter past wel binnen deze visie.
- Een keuze voor De Winningen als voorkeursalternatief zou betekend hebben dat men niet hoeft af te wijken van de bepalingen van het GRS. Echter schuift men op dat moment deze kwestie vooruit in de tijd, want dan zal er terug moeten worden gezocht naar een locatie om regionale bedrijvigheid in te planten, wanneer die behoefte zich voordoet. De stad geeft er m.a.w. dus ook de voorkeur aan om De Winningen te behouden als locatie voor bijkomende bedrijvigheid in de toekomst.

Alle onderzoeken die deel uitmaken van voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan hebben als doel de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van het gebied niet in het gedrang te brengen. Zo worden de aanbevelingen vanuit het MER waar mogelijk en relevant doorvertaald in de stedenbouwkundige voorschriften en het grafisch plan van het RUP.”

IV. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

24.1. In het middel wordt de schending aangevoerd van artikel 2.2.21, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) evenals het zorgvuldigheids-, het redelijkheids-, het rechtszekerheids- en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

24.2. De verzoekende partijen lichten toe dat uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de plannende overheid de oplossing van een vanuit planologisch oogpunt cruciaal probleem niet mag onttrekken aan het besluitvormingsproces van het RUP en doorschuiven naar een later onbepaald tijdstip.

Volgens de verzoekende partijen is te dezen de mobiliteitsproblematiek een zeer belangrijk aandachtspunt. Uit het plan-MER blijkt dat er infrastructurele aanpassingen nodig zijn voor de hoofdontsluiting van de site Neerkouter. Bovendien heeft het AWW het plan-MER bekritiseerd en het locatiealternatief De Woningen naar voor geschoven. In haar kritiek op het MOBER heeft het AWW uitdrukkelijk vastgesteld dat indien toch voor de site Neerkouter zou worden gekozen de afstand tussen het bestaande kruispunt N41 met de Heimolenstraat en het op- en afrittencomplex N41-N70 te kort is, waardoor het kruispunt geen grote intensiteitstoename kan verwerken. Met deze vaststelling diende rekening gehouden te worden. Het bestreden gemeentelijk RUP doet dit evenwel niet. Volgens de Gecoro is er afdoende ingespeeld op het standpunt van het AWW door in de verordenende voorschriften op te nemen dat de hoofdontsluiting van het ziekenhuis op de Neerkouter via de Heimolenstraat zal gebeuren “tenzij een alternatieve kruispuntoplossing met de N41 wordt uitgewerkt”. Zoals in de toelichtende kolom is uiteengezet, moet dit voorschrift het mogelijk maken dat de wegbeheerder “verder onderzoek” zal verrichten naar de meest optimale kruispuntoplossing “om het verkeer vanaf de N41 zo vlot mogelijk af te wikkelen naar de site”. De verordenende voorschriften maken compleet abstractie van zowel de infrastructurele ingrepen die volgens het plan-MER noodzakelijk zijn als van de opmerkingen van het AWW. Voor de cruciale mobiliteits- en ontsluitingsproblematiek wordt in het gemeentelijk RUP zelf geen oplossing voorzien.

25. De eerste verwerende partij en de tussenkomende partij voeren als exceptie aan dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het middel. Zij stellen dat de verzoekende partijen niet aantonen welk nadeel ze van de mobiliteitsaspecten in de zone rond de site Neerkouter zouden ondervinden. Ze beroepen zich in ieder geval niet op mogelijke verkeershinder ter hoogte van of in

de buurt van hun percelen, die overigens braakliggend zijn. De tussenkomende partij voegt eraan toe dat het middel geen enkel verband houdt, zelfs niet onrechtreeks, met de compensatie van het verlies aan herbevestigd agrarisch gebied door de herbestemming van de strook te Puivelde en de strook te Nieuwkerken-Waas.

26. Ten gronde wijst de eerste verwerende partij er in haar memorie van antwoord op dat het plan-MER een onderscheid maakt tussen milderende maatregelen die op het niveau van het RUP worden voorgesteld, en dus binnen het plangebied, en milderende maatregelen die buiten het plangebied van het RUP, maar wel in de omgeving van het plangebied, worden voorgesteld. Die laatste maatregelen zijn dus flankerend. Die aanpak werd door het team Milieueffectrapportage van het Vlaamse Gewest gevalideerd.

De eerste verwerende partij benadrukt dat het de Raad van State niet toekomt om zich in de plaats van de MER-deskundigen of het team Milieueffectrapportage te stellen. Zij zet uiteen dat er “op het niveau van het RUP” geen maatregelen voorgeschreven zijn om de verkeersproblematiek te milderen, daar – zoals in het plan-MER is uiteengezet – een “daling van verkeersgeneratie door programmabeperking van het ziekenhuis [...] niet aan de orde [is] omdat dan de doelstelling niet kan worden gerealiseerd”. Daarentegen worden in het plan-MER wel flankerende maatregelen en een verbeterde multimodale ontsluiting voorgesteld. Zoals bevestigd wordt in de mobiliteitseffecttabel van het plan-MER, heeft dit MER de infrastructurele aanpassingen van de kruispunten niet op het niveau van het RUP gelegd. Volgende aanbevelingen uit het plan-MER zijn wel in het bestreden gemeentelijk RUP geïmplementeerd:

- voldoende bufferafstand tussen de ontsluiting op de N41 en de parkings zodat er geen wachtrij kan ontstaan tot op de N41; dit betekent dat de parkings niet vlak aan de N41 gelegen zijn; de benodigde bufferafstand zal afhankelijk zijn van de capaciteit voor inrijden (bijv. aantal toegangen en slagbomen) en
- het opleggen van een minimum aantal van 350 fietsstalplaatsen.

Wat die eerste aanbeveling betreft, wordt de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor het nieuwe ziekenhuis onderworpen aan het opstellen van een inrichtingsstudie, waarin moet worden aangetoond dat een verkeersveilige ontsluiting wordt voorzien.

Wat de site De Winningen betreft – waarvoor overigens volgens het plan-MER milderende maatregelen noodzakelijk zijn – heeft het AWW volgens de eerste verwerende partij erkend dat de vereiste infrastructurele ingrepen niet evident zijn. Bovendien – en dat is essentieel – heeft het AWW zijn bereidheid te kennen gegeven om via een samenwerkingsovereenkomst de nodige infrastructurele ingrepen – dus ook voor de site Neerkouter – uit te voeren. In het bestreden gemeentelijk RUP is voorzien dat de wegbeheerder verder onderzoek zal verrichten naar de meest optimale kruispuntontwikkeling. Het voormelde engagement van AWW wordt in de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften aldus aan de uitvoering van het RUP gekoppeld. In het licht van het advies van het AWW is er wat betreft de hoofdontsluiting van het ziekenhuis een zekere flexibiliteit ingebouwd in het bestreden gemeentelijk RUP. In de stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de hoofdontsluiting wordt aldus de concrete inplanting van het ziekenhuis op de site Neerkouter afhankelijk gesteld van het verder onderzoek naar de concrete infrastructurele maatregelen. Aangezien die infrastructurele maatregelen flankerend zijn kunnen zij niet als dusdanig in het gemeentelijk RUP opgenomen worden. Het bestreden gemeentelijk RUP wordt echter wel afgestemd op die flankerende maatregelen uit het plan-MER. Daarvoor heeft het AWW een engagement op zich genomen om via een samenwerkingsovereenkomst infrastructuuraanpassingen uit te voeren.

Volgens de eerste verwerende partij heeft de Gecoro er terecht op gewezen dat de voornaamste krijtlijnen inzake de ontsluiting zijn vastgelegd. De bezwaren dienaangaande zijn afdoende weerlegd. Er wordt terecht gemotiveerd dat het AWW voldoende flexibiliteit heeft geëist om de meest aangewezen herinrichting te kunnen realiseren en dat de interne ontsluitingsinfrastructuur per definitie het onderwerp is van een concreet ontwerp voor de site.

De eerste verwerende partij besluit dat er afdoende gemotiveerd is op welke manier met het advies van AWW is omgesprongen en dat de verzoekende partijen niet aantonen dat het gevolg dat aan het advies van AWW werd gegeven, manifest onredelijk zou zijn.

27. In haar toelichtende memorie sluit de tussenkomende partij zich aan bij het verweer van de eerste verwerende partij. De tussenkomende partij herhaalt dat de infrastructurele ingrepen veeleer flankerende maatregelen zijn. Deze maatregelen waren overigens al in grote mate voorzien in het op 28 april 2017 goedgekeurde masterplan AZ Nikolaas, hetgeen aantoont dat het van bij het begin de bedoeling was van de plannende overheid om de noodzakelijke infrastructurele maatregelen uit te voeren.

Volgens de tussenkomende partij blijkt uit het verslag van de plenaire vergadering van 18 december 2020 dat er wel degelijk rekening is gehouden met de opmerkingen van het AWW. Om op de opmerkingen in te spelen is de nodige flexibiliteit ingebouwd door de pijlaanduiding te verwijderen van het grafisch plan bij het ontwerp-RUP, waardoor de ontsluiting kan opschuiven in functie van de noden op de N41.

28. In haar laatste memorie herhaalt de eerste verwerende partij dat voorzien is dat de wegbeheerder verder onderzoek zal verrichten naar de meest optimale kruispuntontwikkeling en dat daartoe een samenwerkingsovereenkomst met het AWW wordt gesloten. Bovendien onderwerpt het bestreden gemeentelijk RUP de omgevingsvergunningsaanvraag voor het nieuwe ziekenhuis aan het opstellen van een inrichtingsstudie, waarin onder meer moet worden aangetoond dat een verkeersveilige ontsluiting wordt voorzien (de zogenaamde maatregelen op projectniveau). De verplichting om een inrichtingsstudie voor te leggen zorgt voor een afdoende rechtszeker antwoord op de aanbevelingen omtrent de mobiliteit.

29. In haar laatste memorie stelt de tussenkomende partij dat uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat milderende maatregelen niet noodzakelijk opgenomen moeten worden in de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP, maar ook vertaald kunnen worden in andere instrumenten.

De tussenkomende partij benadrukt voorts dat bij elke aanvraag van een omgevingsvergunning een inrichtingsstudie moet gevoegd worden waarin “‘de verkeersveilige ontsluiting’ aangetoond wordt”. De eis om de verkeersveilige ontsluiting aan te tonen werd algemeen gesteld. Het begrip ontsluiting heeft niet enkel betrekking op het in- en uitrijden van de site, maar tevens op de ruimere bereikbaarheid.

Beoordeling

30. De in randnummer 25 bedoelde exceptie kan niet worden aangenomen al was het maar omdat – zoals de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord aanstippen – er geen noodzaak is om de strook te Puivelde en de strook te Nieuwkerken-Waas te herbestemmen indien er gekozen wordt voor de door het AWW voorgestane – niet in het agrarisch gebied gelegen – site De Winningen.

31. De materiële motiveringsplicht houdt in dat het bestreden besluit moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

Van een zorgvuldig handelende plannende overheid kan worden verwacht dat zij een rechtszekere oplossing biedt voor een door haar erkend probleem. Het kan niet worden aanvaard dat de plannende overheid een aspect dat ze zelf als een belangrijk aandachtspunt heeft erkend, onttrekt aan het besluitvormingsproces dat door de decreetgever voor een ruimtelijk uitvoeringsplan is geconcipieerd en verschuift naar een later, onbepaald tijdstip.

32. Te dezen hebben zowel het AWW als de dienst Omgevingsplanning van het Vlaamse Gewest kritische adviezen verstrekt aan de plannende overheid. Het kwam deze overheid toe om de adviezen van de inzake mobiliteit en omgevingsplanning gespecialiseerde overheidsdiensten van het Vlaamse Gewest, die de voornoemde instanties zijn, bij haar besluitvorming te betrekken. Indien de plannende overheid over bezwaren van deze instanties heen wenste te stappen, diende zij daarvoor over voldoende deugdelijke redenen te beschikken.

33. De eerste verwerende partij ontkent niet dat vanuit planologisch oogpunt de toename van de verkeersintensiteit – inzonderheid op de N41 – ten gevolge van de herbestemming tot een zone voor ziekenhuis en een randstadparking een cruciaal probleem is.

Het spreekt voor zich dat voor deze problematiek de situering van de hoofdontsluiting van de site van essentieel belang is.

34. Uit de gegevens van de zaak (randnr. 8) blijkt dat de eerste verwerende partij reeds vóór de start van het planningsproces een masterplan heeft goedgekeurd waarin gekozen wordt voor de site Neerkouter en waarin de hoofdontsluiting voorzien is langs de Heimolenstraat en vervolgens langs het kruispunt van deze straat met de N41. In het nadien aan een plan-MER onderworpen voorontwerp van gemeentelijk RUP zijn deze keuzes overgenomen.

Hoewel het plan-MER vooropstelt dat het laatstgenoemde kruispunt de te verwachten verkeersintensiteit enkel zal kunnen verwerken als er belangrijke infrastructuraanpassingen aan gebeuren, is de noodzaak van deze aanpassingen niet doorvertaald in de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP. Nochtans heeft de dienst Omgevingsplanning de plannende overheid op het hart gedrukt dat het “van belang [is] om de milderende en flankerende maatregelen die voortvloeien uit het MER door te vertalen in het ruimtelijk uitvoeringsplan of het instrumentarium dat overeenkomstig artikel 2.2.5.§2 VCRO het RUP kan begeleiden”, zodat “voldoende garanties worden geboden dat deze tegelijkertijd of zelfs vooraf aan de bouw en

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.615 X-18.110-33/37

ingebruikname van de nieuwe kliniek worden uitgevoerd”. Noch de verplichting om bij een aanvraag tot omgevingsvergunning een inrichtingsstudie te voegen waarin de “verkeersveilige ontsluiting” wordt aangetoond, noch de loutere bereidheid van het AWV om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten voor infrastructurele ingrepen aan de N41 kan beschouwd worden als de in het advies van de dienst Omgevingsplanning bedoelde vertaling. Immers, het bepaalde in verband met de – louter informatieve – inrichtingsstudie betreft de latere fase van de vergunningverlening op projectniveau en creëert op planniveau geen rechtszekerheid en de voornoemde bereidheid van het AWV maakt geen afgesloten overeenkomst uit zoals die bedoeld wordt in artikel 2.2.5, § 2, VCRO.

Het blijkt dat de plannende overheid het voornoemde advies ten onrechte in de wind heeft geslagen.

Het voorgaande klemmt des te meer nu het AWV in zijn adviezen ernstige twijfels heeft geuit bij de geschiktheid van het meergenoemde kruispunt om de te verwachten verkeersintensiteiten te verwerken, in het bijzonder gelet op de korte afstand van dit kruispunt ten opzichte van het ten noorden ervan gelegen kruispunt van de N41 met de N70.

In de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften wordt uitdrukkelijk erkend dat er nog “verder onderzoek” moet worden gedaan “om het verkeer vanaf de N41 zo vlot mogelijk af te wikkelen naar de site”. Het is daarom dat de stedenbouwkundige voorschriften toelaten dat er wordt afgestapt van de hoofdontsluiting langs de Heimolenstraat. Klaarblijkelijk moet in dit “verder onderzoek” worden nagegaan of de hoofdontsluiting zuidwaarts – met de woorden van de tussenkommende partij – “kan opschuiven in functie van de noden op de N41”. Een en ander doet de rechtsonzekerheid van het bestreden gemeentelijk RUP alleen maar toenemen. Een dergelijke opschuiving lijkt immers neer te komen op een rechtstreekse hoofdontsluiting van de site Neerkouter via de N41, wat volgens het AWV in principe niet toelaatbaar is.

35. De gespecialiseerde overheidsdiensten van het Vlaamse Gewest hebben onderbouwde kritiek geuit bij de keuze voor de – met de woorden van het
ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.615 X-18.110-34/37

AWV – “vooral [...] op autogebruikers” gerichte site Neerkouter en hebben nauwkeurig de mobiliteitsargumenten aangegeven waarom de voorkeur zou moeten gaan naar de binnenstedelijke site De Winningen. Niet alleen is de site De Winningen dicht bij het stadscentrum en het treinstation gelegen en zou bij een keuze voor deze site de gewestweg N70 geen barrière vormen voor verplaatsingen naar het treinstation, wat “de duurzame verplaatsingen bevordert”, bovendien zijn er ter hoogte van de site De Winningen ongelijkgrondse kruisingen of fietstunnels aanwezig die de zwakke weggebruikers toelaten op een veilige manier de N41 te kruisen.

Tijdens de voorbereiding van het bestreden gemeentelijk RUP is ter sprake gekomen dat het wenselijk zou zijn om ter ontsluiting van de site Neerkouter ook aldaar ongelijkgrondse kruisingen of fietstunnels voor de zwakke weggebruikers te voorzien, met name ter hoogte van het kruispunt van de Heimolenstraat met de N41, maar in de stedenbouwkundige voorschriften is dienaangaande niets terug te vinden.

In haar adviezen heeft de dienst Omgevingsplanning opgemerkt dat de keuze voor de in het buitengebied gelegen site Neerkouter afwijkt van de toepasselijke richtinggevende structuurplanbepalingen en met name van de concentratiebepaling van het RSV. Zoals vermeld (randnr. 4) stelt de laatstgenoemde bepaling de concentratie van regionale voorzieningen – zoals het AZ Nikolaas – in het stedelijk gebied voorop, onder meer om de efficiëntie van het openbaar vervoer te verhogen, zodat – met de woorden van de dienst Omgevingsplanning – de site De Winningen “principeel de voorkeur [geniet]”. Niettemin heeft de plannende overheid vastgehouden aan haar keuze voor de site Neerkouter, wat zij blijktens de stukken van het administratief dossier in de eerste plaats heeft verantwoord met het motief dat deze locatie beter kan worden ontsloten voor de bus dan de site De Winningen. Uit de gegevens van de zaak volgt evenwel dat deze bus gebruik zal maken van het kruispunt van de N41 met de Heimolenstraat. Dit brengt mee dat de ontsluiting voor de bus deel uitmaakt van de problematiek van de toename van de verkeersintensiteit ter hoogte van de site Neerkouter. Bij gebrek aan een rechtszekere oplossing voor deze problematiek, blijkt de deugdelijkheid van het vermelde motief niet.

36. Er moet worden vastgesteld dat het bestreden gemeentelijk RUP voor een vanuit planologisch oogpunt cruciaal probleem niet zelf in een rechtszekere oplossing voorziet en dat er geen afdoende redenen blijken om over de bezwaren van het AWW en de dienst Omgevingsplanning heen te stappen.

Aan de laatstgenoemde vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door de door de eerste verwerende partij en de tussenkomende partij aangehaalde elementen dat het plan-MER de infrastructurele aanpassingen van de kruispunten niet op het niveau van het RUP heeft gelegd, dat het AWW heeft erkend dat de vereiste infrastructurele ingrepen voor de site De Winningen niet evident zijn, dat het team Milieueffectrapportage het in het plan-MER gemaakte onderscheid tussen milderende en flankerende maatregelen heeft gevalideerd, dat de Gecoro geoordeeld heeft dat de voornaamste krijtlijnen inzake de ontsluiting zijn vastgelegd en dat de in het plan-MER voorziene flankerende maatregelen al in grote mate voorzien waren in het op 28 april 2017 goedgekeurde masterplan AZ Nikolaas.

37. Het middel is ontvankelijk en gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Sint-Niklaas van 26 november 2021 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘AZ Nikolaas’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig januari tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust