

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.928 van 4 oktober 2024
in de zaak A. 238.908/X-18.378**

In zake : O.E.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Jadzia Talboom
kantoor houdend te 2560 Kessel
Torenvenstraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anne-Sophie Claus
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de STAD MECHELEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Geens
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 april 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Regionaalstedelijk gebied Mechelen’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De stad Mechelen heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 juli 2023. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 september 2024.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jadzia Talboom, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Anne-Sophie Claus, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Gheerkin Vanhaverbeke, die *loco* advocaat Joris Geens verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Bij besluit van 18 juli 2008 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen’ definitief vast (hierna: het gewestelijk RUP van 2008). Het gewestelijk RUP van 2008 omvat 14 deelgebieden.

3.2. Op 24 januari 2012 stelt de gemeenteraad van de stad Mechelen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) ‘Stuivenberg’ definitief vast.

3.3. De deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen keurt het gemeentelijk RUP op 3 mei 2012 gedeeltelijk goed.

3.4. Met zijn arrest nr. 226.658 van 10 maart 2014 vernietigt de Raad van State, op vordering van verzoeker, het onder randnummer 3.1 vermelde besluit tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP, alsook het onder randnummer 3.3 vermelde besluit tot goedkeuring van datzelfde RUP.

In zijn arrest is de Raad van State van oordeel dat het gewestelijk RUP van 2008 voor wat betreft het deelgebied 8 ‘Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg’ onderworpen was aan de plan-milieueffectrapportplicht (plan-MER-plicht) en dat, aangezien voor dat deelgebied in strijd met de regelgeving geen plan-MER werd opgesteld, het gewestelijk RUP van 2008 wat het deelgebied 8 betreft op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

3.5. Op 23 september 2016 beslist de Vlaamse regering om haar onder randnummer 3.1 vermelde besluit van 18 juli 2008 in te trekken, in zoverre dit de deelgebieden 8 en 9 betreft.

De intrekking steunt op de volgende motieven:

“Overwegende arrest nr. 226.658 van 10 maart 2014 van de Raad van State waarin de onwettigheid wordt vastgesteld van het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen’ wat betreft het deelgebied nr. 8 ‘Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg’ wegens het niet-naleven van de plan-MER-plicht;
Overwegende arrest nr. S/1516/0358 van 15 december 2015 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen waarin de onwettigheid wordt vastgesteld van het ruimtelijk uitvoeringsplan wat betreft het deelgebied nr. 9 ‘Stedelijk woongebied Maenhoevevelden’ wegens het niet-naleven van de plan-MERplicht;
Overwegende dat in de voormelde arresten werd geoordeeld dat de opmaak van een plan-MER verplicht was ingevolge de directe werking in de interne rechtsorde van de plan-MER-plicht, zoals bepaald in artikel 3.2 van Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s;
Overwegende dat het niet-naleven van de plan-MER-plicht heeft geleid tot de vaststelling van de onwettigheid van het ruimtelijk uitvoeringsplan wat betreft de deelgebieden nr. 8 ‘Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg’ en nr. 9 ‘Stedelijk woongebied Maenhoevevelden’;
Overwegende dat de door de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen vastgestelde schending van de plan-MER-plicht aldus kan worden beschouwd als een manifest wettigheidsgebrek dat de intrekking van het besluit houdende de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan wat betreft de deelgebieden nr. 8 ‘Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg’ en nr. 9 ‘Stedelijk woongebied Maenhoevevelden’ wenselijk maakt;
Overwegende dat beide deelgebieden planologisch isoleerbare en afsplitsbare onderdelen vormen van het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen’ en de intrekking ervan geen afbreuk doet aan de algemene economie van het ruimtelijk uitvoeringsplan.”

3.6. Met zijn arrest nr. 244.938 van 25 juni 2019 verwerpt de Raad van State het door verzoeker tegen voormelde intrekkingsbeslissing ingestelde beroep.

3.7. Intussen werd de procedure tot opmaak van het gewestelijk RUP ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen’ hernomen. De startnota bij het thans bestreden gewestelijk RUP ‘Regionaalstedelijk gebied Mechelen’ vermeldt daaromtrent:

“Zoals in bovenstaande paragrafen besproken, is in 2016 besloten om de deelplannen die een juridische basis vormen voor MER-plichtige projecten

te hernemen. Daartoe is een traject opgestart met in eerste instantie de opmaak van een plan-MER. De door de Dienst Mer volledig verklaarde kennisgeving heeft ter inzage gelegen in juni-juli 2016. Na een overlegvergadering met de adviesinstanties en betrokkenen zijn de richtlijnen voor opstelling van het plan-MER uitgevaardigd door de Dienst Mer (1 september 2016). Op 9 oktober 2017 werd een ontwerptekstbespreking over het ontwerp plan-MER met de betrokken adviesinstanties georganiseerd. Op basis van de bespreking en de uitgebrachte adviezen, werd het ontwerp plan-MER aangepast.

Op basis van het ontwerp van plan-MER is een voorontwerp GRUP gemaakt, dat op 20 december 2018 werd voorgelegd aan een plenaire vergadering. Hiermee was aan de cumulatieve voorwaarden voldaan om het GRUP verder tot stand te laten komen volgens de procedure waarbij eerst een plan-MER en pas daarna een GRUP werd opgemaakt, de sequentiële aanpak.

Uit het plan-MER-onderzoek bleek dat het voorgenomen plan resulteerde in significante effecten op vlak van o.a. luchtkwaliteit ten gevolge van het gegenereerd verkeer op sommige wegsegmenten. Door de betrokken MER-deskundigen is onderzocht welke milderende maatregelen zowel het vastgestelde effect konden milderen als vertaalbaar waren in het GRUP. De uiteindelijk geformuleerde maatregelen situeerden zich op het vlak van programmareductie. Het plan-MER werd goedgekeurd op 23 april 2019.

Naar aanleiding van bijkomend overleg en fundamentele vragen van de betrokken lokale overheden en initiatiefnemers over het goedgekeurd plan-MER is gebleken dat het goedgekeurde plan-MER fouten bevatte, met name twee technische fouten in het verkeersmodel. Deze hadden hun effect op de berekende verkeersintensiteiten maar secundair ook op berekeningen en beoordelingen in de disciplines lucht, geluid, gezondheid, ...en dus ook op de geformuleerde maatregelen. Het goedgekeurde plan-MER vormde dus geen robuuste basis om het planningsproces verder te zetten. Ook waren deze fouten niet eenvoudig recht te zetten gelet op de gevolgen ervan binnen verschillende disciplines, waardoor een volledig nieuw plan-MER noodzakelijk was. Bovendien biedt een herneming volgens de nieuwe geïntegreerde planprocedure de kans om andere instrumenten in te zetten om eventuele negatieve milieueffecten op een efficiëntere en effectievere wijze te milderen.

Op 27 maart 2020 werd de goedkeuring van het plan-MER door het daartoe bevoegde team MER ingetrokken. Aangezien het plan-MER een voorbereidende rechtshandeling is, heeft deze intrekking geen directe rechtsgevolgen voor derden.”

3.8. De hernomen procedure tot opmaak van het gewestelijk RUP ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen’ wordt stopgezet, waarna het geïntegreerd planningsproces voor de opmaak van het gewestelijk RUP ‘regionaalstedelijk gebied Mechelen’ (hierna: het gewestelijk RUP) wordt opgestart.

De startnota verduidelijkt omtrent het plangebied:

“De geografische situering van het plangebied betreft het in het GRUP van 2008 afgebakende stedelijk gebied van Mechelen op grondgebied van Mechelen, Sint-Katelijne-Waver, Bonheiden en Zemst in de provincie Antwerpen en Vlaams-Brabant.”

Ook vermeldt de startnota:

“De afbakening van het Regionaalstedelijk Gebied Mechelen gebeurt, net als die van alle andere geselecteerde stedelijke gebieden in Vlaanderen, in uitvoering van het RSV. De afbakening van de regionaalstedelijke gebieden is de verantwoordelijkheid van het Vlaams gewest, leidt tot een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP). Het uit het afbakeningsproces resulterende actieprogramma moet uitvoering geven aan het beleid van ‘gedeconcentreerde bundeling’, zoals vooropgesteld in het RSV, waarbij het merendeel van de bijkomende woningen en bedrijventerreinen binnen de stedelijke gebieden moet[en] voorzien worden, maar waar ook ruimte wordt gecreëerd voor stedelijk groen en stadslandbouw.

Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor het regionaalstedelijk gebied Mechelen werd in 2008 reeds definitief vastgesteld (vastgesteld bij Besluit van de Vlaamse regering van 18/07/2008). Deze vaststelling werd niet voorafgegaan door een plan-MER en is om die reden deels vernietigd en dus voor bepaalde onderdelen ervan onvoldoende robuust en rechtszeker als basis voor vergunningen.

Om deze reden heeft de Vlaamse overheid geopteerd om de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Mechelen te hernemen (met aanpassingen waar nodig). Er is dus geen beleidsalternatief voor de opmaak van het GRUP Afbakening RSG Mechelen.

Het vertrekpunt inzake ruimtelijk programma is de voorgenomen activiteit van het GRUP uit 2008, aangevuld met enkele nieuwe inzichten na overleg met de lokale actoren. In principe is de basis het planvoornemen het GRUP uit 2008 en worden de deelgebieden integraal hernomen; indien er beperkte actualisaties nodig zijn, worden die ook meegenomen. [...].”

3.9. Tot het gewestelijk RUP behoort het te dezen relevante deelgebied 2 ‘openruimtegebied Stuivenberg’. De startnota geeft de bestaande juridische toestand ervan als volgt weer:

“

3.2.2 Openruimtegebied Stuivenberg

Tabel 3-3: Bestaande juridische toestand deelgebied openruimtegebied Stuivenberg

Bestemmingsplannen	Gewestplan Mechelen (KB 05.08.1976), Gemeentelijk RUP zonevreemde woningen (BD 11/09/2008)
Verkavelingen	Nr 073/084(1) (d.d. 30.01.1976); Nr 073/425 (d.d. 25.09.1990); Nr 073/108 (d.d. 08.08.1968); 1970V016 (06/10/1970); 1969V006 (26/04/1969); 1966V020 (17/12/1966); 1966V017 (30/09/1966); 1972V016 (06/11/1972); 1975V011 (12/08/1975); 1976V012 (09/08/1976); 1980V006 (06/03/1980); 1968V005 (18/04/1968); 2004V024 (14/12/2004); 1990V016 (22/06/1990); 2012V028 (12/12/2012); 2013V033 (20/11/2013); 2014V026 (20/08/2014)
Beschermd erfgoed	/
Speciale beschermingszones (SBZ)	/
VEN en IVON	/
Reservaten	/
Beschermingszones grondwaterwinning	/
Waterlopen	/

.”

3.9. Op 22 februari 2022 wordt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gewestelijk RUP gehouden.

3.10. Op 1 april 2022 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van het gewestelijk RUP voorlopig vast.

3.11. Van 2 mei 2022 tot en met 30 juni 2022 vindt een openbaar onderzoek over het ontwerp van het gewestelijk RUP plaats. Verzoeker dient een bezwaarschrift in.

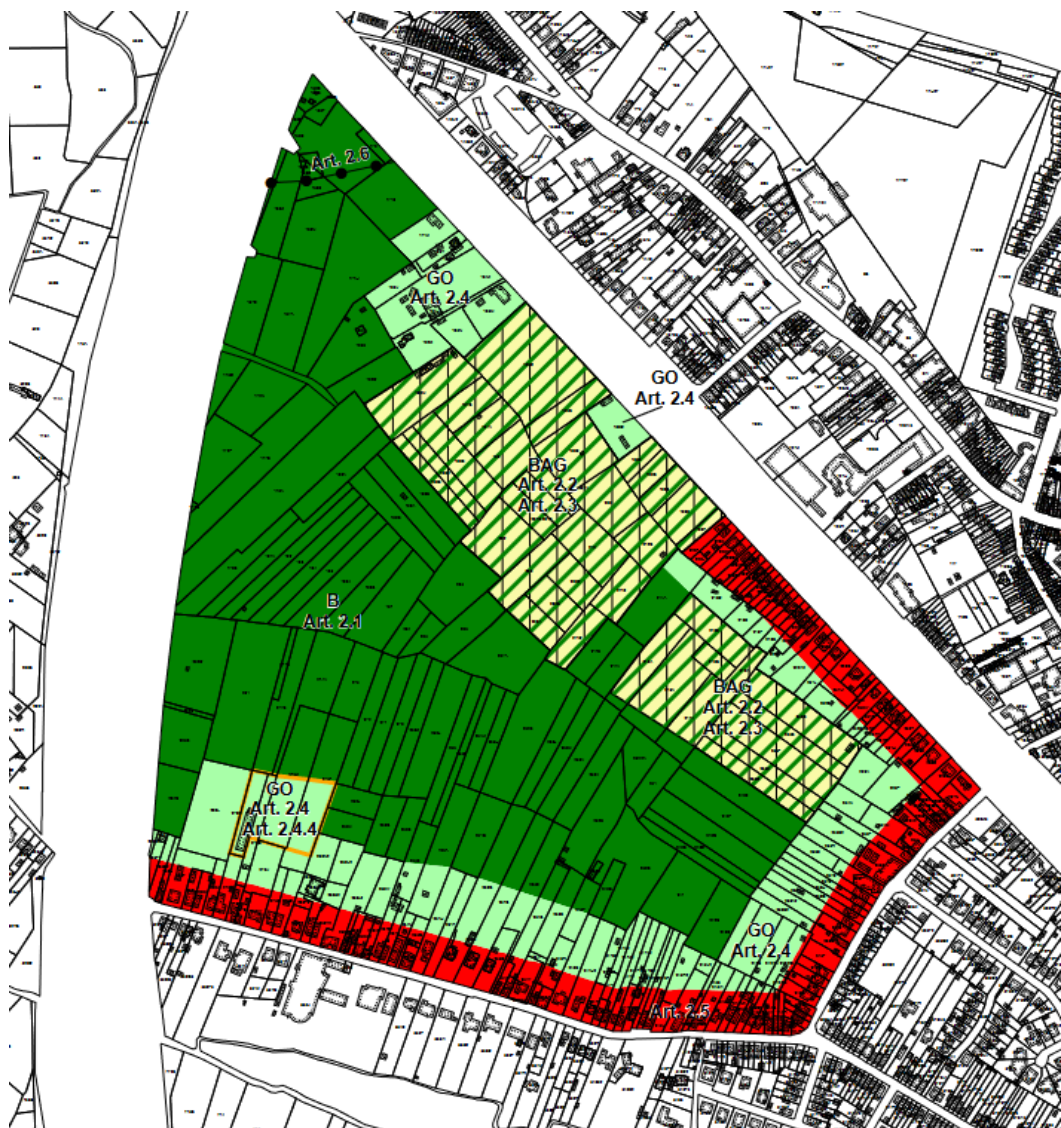
3.12. De afdeling Wetgeving van de Raad van State verleent op 15 december 2022 het advies nr. 72.543/1 over het ontwerp van het gewestelijk RUP.

3.13. Op 23 december 2022 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit. Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 februari 2023.

3.14. Het plangebied van het bestreden gewestelijk RUP bestaat uit elf deelgebieden.

3.15. Het verordenend grafisch plan van het deelgebied 2 ‘openruimtegebied Stuivenberg’ is het volgende:



Voor verzoekers terreinen gelden de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 2.1 ‘Bosgebied’ van het gewestelijk RUP:

“Artikel 2.1. Bosgebied

2.1.1 Bepalingen over de bestemming

Het gebied is bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos.

Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de aanleg, het beheer en de inrichting van het bos zijn toegelaten.

Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijk milieu en van de landschapswaarden zijn toegelaten, voor zover ze de ruimtelijk-functionele samenhang en ruimtelijk-structurende waarde van de bestaande bossen niet wezenlijk in het gedrang brengen.

Het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur in functie van de sociale, educatieve en recreatieve functies van het bosgebied is toegelaten voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het bosgebied niet overschreden wordt.

Hoogdynamische dag- of verblijfsrecreatie is niet toegelaten.

2.1.2. Bepalingen over inrichting

Bij de inrichting van het gebied moet voldaan worden aan volgende algemene inrichtingsprincipes:

- Ruimtelijke samenhang van het hele gebied, met aandacht voor de herkenbaarheid historische perceelsstructuren;
- Recreatieve paden en dienstwegen zijn onverhard of semi-verhard;
- Bestaande natuurlijke elementen worden behouden of vervangen door nieuwe groenelementen, bestaande uit inheemse, standplaatsgeschikte soorten.

2.1.3. Bepalingen over waterhuishouding

Handelingen die nodig of nuttig zijn voor:

- het behoud, het herstel en de ontwikkeling van overstromingsgebieden, het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast in voor bebouwing bestemde gebieden en het voorkomen van droogte,
- het beveiligen van vergunde of vergund geachte bebouwing en infrastructuur tegen overstromingen zijn toegelaten voor zover daarbij gebruik gemaakt wordt van de technieken van natuur-technische milieubouw.

De in artikel 2.1.1 genoemde handelingen kunnen slechts toegelaten worden voor zover ze verenigbaar zijn met de waterbeheerfunctie van het gebied en het waterbergend vermogen van rivier- en beekvalleien niet doen afnemen.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in een eerste middel “[een] exceptie van onwettigheid conform artikel 159 van de Grondwet” aan, alsook de schending van

het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoeker zet uiteen dat het gewestelijk RUP van 2008 bij besluit van 23 september 2016 gedeeltelijk werd ingetrokken. Onder de gelding van het gewestelijk RUP van 2008 behoorde verzoekers terrein tot deelgebied 8 ‘Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg’, waardoor het, tot aan de intrekking, jarenlang de bestemming bedrijventerrein had. Tot aan de intrekking kende dit deelgebied alle rechtsgevolgen (en rechtmatig gewekte verwachtingen) die voortvloeiden uit het gewestelijk RUP van 2008. Door het RUP van 2008, dat jarenlang rechtsgevolgen had, met terugwerkende kracht in te trekken, wordt het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel geschonden. Door het bestreden gewestelijk RUP krijgt verzoekers terrein plots de bestemming ‘openruimtegebied’. Dit is een bestemming die compleet tegenstrijdig is met de bestemming die het gewestelijk RUP van 2008 voorzag. De verwerende partij geeft hiervoor evenwel geen ernstige verklaring, en verantwoordt niet hoe onderzocht is dat dit gebied zich niet meer leent tot bedrijvigheid. Volgens verzoeker zou het bestreden besluit zonder het intrekkingbesluit van het gewestelijk RUP van 2008 nooit genomen zijn. De onwettigheid van het intrekkingbesluit leidt ertoe dat het gewestelijk RUP van 2008 op heden nog steeds van toepassing zou moeten zijn. Aangezien het bestreden besluit geen rekening houdt met de bestemming overeenkomstig het RUP van 2008, maar slechts met het gewestplan, is het bestreden besluit eveneens onwettig.

Beoordeling

5.1. Met zijn arrest nr. 244.938 van 25 juni 2019 verwerpt de Raad van State verzoekers beroep tegen het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 2016 “tot gedeeltelijke intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen”. Het arrest vermeldt:

“Anders dan verzoeker dit blijkbaar ziet, vindt het bestreden besluit voor de intrekking van het deelgebied nr. 8 een voldoende verantwoording in ’s Raads arrest nr. 226.658 van 10 maart 2014 dat het deelgebied nr. 8 onwettig bevindt wegens miskenning van de plan-MER-plicht. Deze onregelmatigheid situeert zich bij de aanvang van de planprocedure en wordt in het [besluit van de Vlaamse regering van 23 september 2016 ‘tot gedeeltelijke intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen’] terecht ‘manifest’ genoemd. Zij wettigt de verwijdering van het gevestigde deelgebied nr. 8 uit het rechtsverkeer.

[...]

Anders dan verzoeker dit in zijn laatste memorie blijkbaar ziet, kan hij uit dit onwettig deelgebied zoals gezien geen rechten putten. De plannende overheid heeft met het [besluit van de Vlaamse regering van 23 september 2016 ‘tot gedeeltelijke intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen’] een passend gevolg aan ’s Raads arrest gegeven. [...].”

5.2. Ook een verwerpingsarrest heeft gezag van gewijsde tussen de gedingpartijen. Dit gezag van gewijsde strekt zich uit tot de onverbrekkelijk met het dictum verbonden motieven en verhindert dat verzoeker thans opnieuw op grond van dezelfde ongegrond bevonden argumenten de wettigheid van de intrekking van het deelgebied 8 van het gewestelijk RUP van 2008 in vraag stelt. De desbetreffende exceptie van de tussenkommende partij is gegrond.

5.3. Voorts werd verzoekers bezwaar tegen de niet-bestemming van het betrokken deelgebied voor bedrijvigheid in het bestreden besluit als volgt ontmoet:

“De Vlaamse Regering beantwoordt deze opmerking door te verwijzen naar de intrekking van het betreffende gewestelijk RUP van 2008 voor wat betreft het deelplan Stuivenberg. De intrekking heeft tot gevolg dat het GRUP retroactief (*ex tunc*) uit de rechtsorde verdwenen is en dat het GRUP derhalve wordt geacht nooit bestaan te hebben, waardoor de gewestplanbestemming (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied van kracht is. Er kan dan ook op basis van het ingetrokken GRUP van 2008 geen sprake zijn van een continuïteit van beleid. De intrekking van het GRUP van 2008 plaatst de plannende overheid terug naar het ogenblik waarop de ingetrokken beslissing werd genomen. Zoals overwogen in het

arrest RvS nummer 244.938 van 25 juni 2019 kan men ook geen rechten putten uit dit onwettig deelgebied.

Bovendien stelt de plandoelstelling (Startnota §2.1.2) dat regionaalstedelijke gebieden inderdaad potenties hebben op vlak van economische activiteiten. Hierbij wordt in de eerste plaats gekeken naar het efficiënter gebruik van bestaande bedrijventerreinen. ‘Wanneer wordt overgegaan tot de ontwikkeling van nieuwe werkplekken, dan moet dit gebeuren op goed gelegen locaties, waarbij het bereikbaarheidsprofiel van de site is afgestemd op het mobiliteitsprofiel van de geplande economische activiteiten. Voor specifieke economische activiteiten wordt gezocht naar locaties die nauw aansluiten bij de behoeftes van het specifieke type van bedrijvigheid.’ Zoals omschreven in §2.3 Alternatieven van de startnota, is het bereikbaarheidsprofiel van deze locatie niet afgestemd op het mobiliteitsprofiel van activiteiten als kantoren, bedrijvigheid of wonen. De betreffende paragraaf is naar aanleiding van de inspraak op de startnota in de scopingnota op dit punt verder uitgewerkt.

De verwijzing naar nog hangende burgerlijke procedures is in deze context niet relevant. Deze procedures hebben betrekking op het ingetrokken deelgebied 8 van het GRUP van 2008 en hebben maximaal betrekking op het verschil in grondwaarde tussen het perceel met als bestemming ‘woongebied’ of bestemming ‘regionaal bedrijventerrein’ uit het GRUP van 2008 enerzijds en het perceel met als bestemming ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’ volgens het gewestplan anderzijds. De plannende overheid is door dergelijke burgerlijke procedures geenszins gebonden.”

In dat antwoord wordt ook verwezen naar de scopingnota, waarin staat vermeld:

“Het vertrekpunt inzake ruimtelijk programma is de voorgenomen activiteit van het GRUP uit 2008, aangevuld met enkele nieuwe inzichten na overleg met de lokale actoren. In principe is de basis het planvoornemen van het GRUP uit 2008 en worden de deelgebieden integraal hernomen; indien er beperkte actualisaties nodig zijn, worden die ook meegenomen. Voor bepaalde gebieden is de visie in de loop van de afgelopen jaren wel gewijzigd:

[...]

- Stuivenberg: waar in het GRUP uit 2008 voor dit gebied een gemengde ontwikkeling werd voorgesteld, met deels een stadsbos maar ook een economische ontwikkeling en een stedelijk woongebied, wordt in voorliggende scopingnota voor dit gebied een openruimteinvulling beoogd. Het betreft een gebied met een (grotendeels) agrarische bestemming dat eerder excentrisch is gelegen, op ongeveer 1,5 tot 2 km van het stadscentrum, in de oksel tussen de E19 en de Stuivenbergvaart. Het voorzien van bijkomende stedelijke voorzieningen op deze plek is dus eerder uitbreidings- dan inbreidingsgericht. Het betrof in het GRUP uit 2008 bovendien een relatief beperkt aantal wooneenheden op een eerder ruime oppervlakte, wat evenmin in overeenstemming is met het huidige

Vlaams ruimtelijk beleid. Het niet ontwikkelen van harde functies in dit gebied, in combinatie met het Vrijbroekpark, schept daarentegen kansen in het behouden en verder ontwikkelen van een groene vinger in het verlengde van de Zennevallei en de open ruimte rond Leest en Hombeek aan de rand van het stedelijk gebied. Hoewel het oorspronkelijke programma voor dit deelgebied ook een stadsbos omvatte, zou de realisatie van een strook bedrijvigheid parallel aan de E19 de continuïteit van de openruimtevinger doorbreken. In een stedelijke context is het bovendien essentieel om in te zetten op een robuust groenblauw netwerk met het oog op verkoeling, waterberging, luchtzuivering, recreatie, landschapsbeleving,... (cfr. Vlaamse Klimaatstrategie 2050). Dergelijke acties zijn uitermate geschikt om de verwachte effecten van de klimaatverandering op onze maatschappij te milderen. De Klimaatstrategie stelt bovendien dat voldoende plaats laten voor open en onverharde ruimte van primordiaal belang is om de ambities te realiseren en Vlaanderen weerbaarder te maken tegen de verwachte gevolgen van klimaatverandering. In lijn hiermee heeft de Vlaamse regering ook duidelijke doelstellingen geformuleerd omtrent bosuitbreiding, zeker in een regio als het Mechelse, waar bij uitstek een tekort is aan bebossing. In de plandoelstellingen §2.1 is duidelijk omschreven dat het bereikbaarheidsprofiel van de site van essentieel belang is bij het aanduiden van gebieden voor de ontwikkeling van nieuwe werkplekken: 'Wanneer wordt overgegaan tot de ontwikkeling van nieuwe werkplekken, dan moet dit gebeuren op goed gelegen locaties, waarbij het bereikbaarheidsprofiel van de site is afgestemd op het mobiliteitsprofiel van de geplande economische activiteiten. Voor specifieke economische activiteiten wordt gezocht naar locaties die nauw aansluiten bij de behoeftes van het specifieke type van bedrijvigheid. Dit zorgt voor een efficiëntere of korte verplaatsing waardoor een duurzame *modal shift* kan nagestreefd worden hetgeen de economische en ecologische efficiëntie versterkt.' Ook op dit vlak is de ontwikkeling van Stuivenberg niet evident. Het bereikbaarheidsprofiel van het gebied is in de praktijk in hoofdzaak gericht op autobereikbaarheid. Het gebied ligt langsheen de E19 en niet zo ver van het complex Mechelen Noord. Het aanbod aan openbaar vervoer is er erg beperkt hoewel het voorgenomen programma publieksintensieve functies zoals kantoren (en bedrijvigheid) voorzag, alsook tot 330 woningen: het gebied wordt slechts ontsloten door één buslijn nl. stadslijn nr.2 Tivoli-Station-Vrijbroekpark; deze lijn heeft slechts een 30-minuten-frequentie en er zijn geen haltes in de omgeving van de Uilmolenweg; het traject voor fietsers en voetgangers tot aan het treinstation bedraagt ongeveer 3,5 km. Het mobiliteitsprofiel van deze activiteiten en het bereikbaarheidsprofiel van het gebied waren dus niet goed op elkaar afgestemd. Doordat het gebied niet direct aansluit bij bestaande bedrijventerreinen zijn er geen synergiën met andere economische functies mogelijk en is het uitbouwen van de multimodale bereikbaarheid voor deze geïsoleerde locatie helemaal niet evident. Dit leidt dus niet tot een te onderzoeken programma-alternatief voor het deelgebied Stuivenberg."

Gezien het voormelde overtuigt verzoeker er niet van dat de bestemming van het kwestieuze gebied als openruimtegebied niet afdoende werd verantwoord.

5.4. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van artikel 7 van het verdrag van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (verdrag van Aarhus), alsook van het motiverings-, zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

Verzoeker betoogt dat hij zowel tijdens het eerste participatiemoment als tijdens het openbaar onderzoek een bezwaarschrift heeft ingediend. De verwerende partij heeft nagelaten om op een correcte wijze te motiveren waarom zij geen rekening houdt met zijn bezwaren. Zo verwijst de verwerende partij naar de intrekking van het gewestelijk RUP van 2008 om daaruit te besluiten dat dit retroactief is verdwenen uit de rechtsorde. Die intrekking heeft echter niet tot gevolg dat van het ingetrokken gewestelijk RUP van 2008 abstractie moet worden gemaakt. De intrekking doet immers geen afbreuk aan het historische feit dat het gewestelijk RUP van 2008 jarenlang rechtsgevolgen heeft gehad. Door geen rekening te houden met deze rechtsgevolgen schendt de verwerende partij het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel. Door “slag om slinger” van idee te veranderen over de bestemming van de betrokken zone, getuigt de verwerende partij allerminst van een zorgvuldig handelen. Vermits de verwerende partij zomaar is voorbijgegaan aan verzoekers bezwaren, is er geen sprake van inspraak overeenkomstig artikel 7 van het verdrag van Aarhus. Minstens diende volgens verzoeker uitgelegd te worden waarom men plots de piste heeft verlaten om een bedrijventerrein in te richten in het deelgebied ‘openruimtegebied Stuivenberg’.

Beoordeling

7.1. Bij de beoordeling van het eerste middel is gebleken dat de verwerende partij wel degelijk is ingegaan op verzoekers bezwaar dat werd geuit tijdens de inspraakmomenten. De daarmee verband houdende schending van artikel 7 van het verdrag van Aarhus kan dan ook niet worden aangenomen.

7.2. Bij de beoordeling van het eerste middel werd ook aangenomen dat het gezag van gewijsde van het verwerpingsarrest nr. 244.938 van 25 juni 2019 verhindert dat verzoeker thans opnieuw de wettigheid van de intrekking van het deelgebied 8 van het gewestelijk RUP van 2008 betwist.

7.3. Gelet op de rechtsgeldige intrekking *ab ovo* van het gewestelijk RUP van 2008, is er ook geen sprake van het “slag om slinger” veranderen van idee over de bestemming van het deelgebied ‘openruimtegebied Stuivenberg’ door de verwerende partij. Ten andere overtuigt verzoeker er, zoals hoger gezien (randnummer 5.3), niet van dat de huidige bestemming van het kwestieuze deelgebied tot openruimtegebied niet afdoende werd verantwoord. Uit het antwoord op verzoekers bezwaar en de scopingnota blijkt voldoende waarom het kwestieuze deelgebied niet tot bedrijventerrein maar tot openruimtegebied is bestemd geworden.

7.4. Voor het eerst in zijn memorie van wederantwoord ontwikkelt verzoeker kritiek met betrekking tot het ingeroepen “bereikbaarheidsprofiel” van het betrokken gebied. Vermits deze kritiek niet werd uiteengezet bij de toelichting van het middel in het verzoekschrift, vormt het een onontvankelijke uitbreiding van het middel.

7.5. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. Verzoeker voert in een derde middel de schending aan van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), alsook van het rechtszekerheids-, vertrouwens-, zorgvuldigheids-, redelijkheids- en motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoeker licht toe dat het gewestelijk RUP van 2008 voor het kwestieuze deelgebied de bestemming ‘gemengd regionaal bedrijventerrein’ voorzag, met als hoofdactiviteiten ‘productie, opslag en verwerking van goederen’ en ‘onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten’. Bij de vaststelling van dat RUP werd uitdrukkelijk verwezen naar de noodzaak om bedrijventerreinen te creëren in Vlaanderen en naar het belang om deze bedrijventerreinen te voorzien in stedelijke gebieden. Verzoeker bekritiseert dat het bestreden gewestelijk RUP het kwestieuze deelgebied plots bestemt als ‘openruimtegebied’, waarbij de nadruk ligt op het behoud en de versterking van de bebossing in afstemming op de aanwezige landbouw. De verwerende partij heeft dus tussen 2008 en de vaststelling van het thans bestreden gewestelijk RUP het roer volledig omgegooid. Opvallend daarbij is dat de hele omvorming van het deelgebied tot ‘openruimtegebied’ nooit concreet is onderzocht geworden. Bij de weerlegging van verzoekers bezwaar beroept de verwerende partij zich op de intrekking van het gewestelijk RUP van 2008, en zodoende op haar eigen nalaten om de MER-plicht na te leven. Volgens verzoeker kan de verwerende partij zich niet rechtsgeldig beroepen op haar eigen fouten en onzorgvuldigheden. Minstens diende de verwerende partij af te wege waarom een bedrijventerrein ter plaatse niet meer mogelijk zou zijn. Door louter te stellen dat zij enkel rekening dient te houden met het gewestplan omdat het gewestelijk RUP van 2008 ingetrokken werd, schendt de verwerende partij manifest het rechtszekerheidsbeginsel. Verzoeker bekritiseert dat de verwerende partij zich beroept op het niet afgestemde bereikbaarheidsprofiel van de locatie om bedrijven te weren. Volgens hem is het bereikbaarheidsprofiel niet gewijzigd sinds 2008, toen bedrijvigheid wel opportuun bleek. Bovendien zijn verzoekers percelen aan

een gewestweg gelegen. De verwerende partij verantwoordt nergens waarom deze ligging niet zou volstaan voor activiteiten als kantoren, bedrijvigheid of wonen. Voor de bestemmingswijziging beroept de verwerende partij zich verder ook op de ‘Vlaamse Klimaatstrategie 2050’ en de effecten van klimaatverandering. Volgens verzoeker vormt het loutere feit dat Vlaanderen haar klimaatdoelstellingen moet halen geen verantwoording voor een dergelijke ommezwai. Daarenboven verantwoordt de ‘Vlaamse Klimaatstrategie 2050’ niet waarom er in deze concrete situatie plots geen bedrijvigheid meer kan bestaan, maar er dient ingezet te worden op het behoud van bebossing. Bedrijvigheid is evenzeer een belang waarmee rekening moet worden gehouden conform artikel 1.1.4 VCRO. Een abstract argument als de verwijzing naar de ‘Vlaamse Klimaatstrategie 2050’ dient verder ingevuld te worden met een concrete motivering. Verzoeker besluit dat de verwerende partij nergens op afdoende wijze verantwoordt waarom op een korte periode een dergelijke grote bestemmingswijziging vereist is. Zij laat daarbij na een zorgvuldige belangenafweging te maken, zoals vereist door artikel 1.1.4 VCRO.

Beoordeling

9.1. In zoverre verzoeker het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel geschonden acht doordat het ingetrokken gedeelte van het gewestelijk RUP van 2008 rechtmatige verwachtingen zou hebben geschapen, volstaat het te verwijzen naar de beoordeling van het eerste en tweede middel. Gelet op het gezag van gewijsde van ’s Raads arrest nr. 244.938 van 25 juni 2019 kan verzoeker thans niet op ontvankelijke wijze aanvoeren dat het gewestelijk RUP uit 2008 zijn rechtmatige verwachtingen schendt.

9.2. Artikel 1.1.4 VCRO luidt:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht,

de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

Zoals recent in 's Raads arrest nr. 258.902 van 23 februari 2024 nog in herinnering is gebracht, impliceert het vereiste gesteld in artikel 1.1.4 VCRO dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen, niet dat deze diverse facetten daarom ook *per se* gelijkwaardig aan bod moeten komen in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Uit de afweging kan immers blijken dat één of meerdere van deze behoeften zwaarder doorwegen dan andere, wat dan ook tot uiting kan komen in de in het plan vast te leggen bestemmingen en maatregelen. De belangenafweging moet gebeuren bij het opmaken van het plan in zijn geheel. De overheid beschikt ter zake over een ruime appreciatiebevoegdheid. De Raad van State oefent hierop enkel een wettigheidscontrole uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt een verzoeker, die artikel 1.1.4 VCRO geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

9.3. In het plandossier is een afdoende motivering terug te vinden waarom de verwerende partij van oordeel is dat een bedrijventerrein in het betrokken deelgebied niet wenselijk is, en geopteerd wordt voor de bestemming openruimtegebied. Terecht verwijzen de verwerende partij en de tussenkomen partij naar wat daarover bij de weerlegging van verzoekers bezwaar en in de scopingnota is vermeld (zie randnummer 5.3).

Verder zij opgemerkt dat ruimtelijke uitvoeringsplannen toekomstgericht zijn en dat de plannende overheid een toekomstgericht planologisch beleid moet kunnen voeren. Met verwijzing naar de ‘Vlaamse Klimaatstrategie 2050’ geeft de verwerende partij te kennen dat het in een stedelijke context “essentieel” is om in te zetten op een robuust groenblauw netwerk met het oog op verkoeling, waterberging, luchtzuivering, recreatie, en landschapsbeleving. Daarnaast acht de verwerende partij het bereikbaarheidsprofiel van de site eveneens “van essentieel belang” bij het

aanduiden van gebieden voor de ontwikkeling van nieuwe werkplekken. Zij komt in dat verband tot de vaststelling dat het mobiliteitsprofiel van (bedrijfs)activiteiten en het bereikbaarheidsprofiel van het kwestieuze deelgebied niet goed op elkaar zijn afgestemd. Tegelijk stelt de verwerende partij vast dat het gebied niet direct aansluit bij bestaande bedrijventerreinen, waardoor er geen synergieën met andere economische functies mogelijk zijn. Uit al deze overwegingen, die concreet rekening houden met de situatie binnen het betrokken deelgebied, blijkt dat de verwerende partij bij de opmaak van het plan rekening heeft gehouden met de ruimtelijke draagkracht van het betrokken gebied, de gevolgen voor het leefmilieu alsook met de economische gevolgen. Bij de planopmaak werd aldus rekening gehouden met de door artikel 1.1.4 VCRO voorgeschreven belangenafweging.

Verzoekers argumentatie geeft blijk van eigen ontwikkelingswensen voor zijn percelen en van een visie die afwijkt van de planvisie van de verwerende partij, maar toont nog niet aan dat de beslissing van de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan of anderszins onwettig is.

9.4. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

10. Verzoeker voert in een vierde middel de schending aan van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), samen gelezen met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

Verzoeker verwijst naar de “bindende bepalingen in verband met de gebieden voor economische activiteiten” van het RSV en betoogt dat uit die bepalingen blijkt dat er nog een grote nood bestaat aan ruimte voor regionale bedrijventerreinen, die bij voorkeur moeten gevestigd worden in grootstedelijke en regionaalstedelijke gebieden en in de economische knooppunten. Uit de

taakstelling rond “bedrijvigheid” die het RSV aan het Vlaamse Gewest heeft opgedragen, volgde de keuze om in het gewestelijk RUP van 2008 te voorzien in een bijkomend regionaal bedrijventerrein. Het deelgebied dat de verwerende partij thans in het bestreden gewestelijk RUP herbestemt naar ‘openruimtegebied’ is goed voor 8 ha bijkomende en broodnodige oppervlakte voor bedrijvigheid in de vorm van een nieuw regionaal bedrijventerrein, ingebed tegen de E19 en aansluitend op een nieuwe stedelijke woonontwikkeling en een ruim ingekleurd stadsbos. De Stuivenbergsite bleek in 2008 de ideale locatie om op een zichtbare locatie bijkomende kantoorruimte te creëren en het gewestelijk RUP van 2008 kwam zodoende tegemoet aan de vastgestelde bindende taakstellingen. Door het herbestemmen van het deelgebied tot stadsbos wordt die bindende taakstelling niet verwezenlijkt. Daardoor wijkt het bestreden gewestelijk RUP af van de richtinggevende en bindende bepalingen van het RSV. Volgens verzoeker blijkt er geen enkel concreet motief te bestaan voor de ommezwaai op het vlak van de bestemming. Een algemene stijlformule met verwijzing naar de ‘Vlaamse Klimaatstrategie 2050’ volstaat niet om op een concrete wijze te argumenteren waarom bedrijvigheid niet meer mogelijk zou zijn. De scopingnota biedt geen verantwoording waarom bedrijvigheid in de betrokken zone plots niet meer aan de orde is. Er wordt louter in aangegeven waarom wel wordt ingezet op het behoud en uitbreiding van bebossing. Ook de verwijzing naar het “bereikbaarheidsprofiel” leidt er niet toe dat bedrijvigheid niet meer mogelijk zou zijn in het kwestieuze deelgebied. Verzoeker besluit dat een verantwoording waarom de noodzaak aan bedrijvigheid plots niet meer urgent zou zijn uitblijft, terwijl de redenen voor een afwijking van de bepalingen van het RSV uitgebreid en formeel moeten worden gemotiveerd.

Beoordeling

11.1. Ter beantwoording van het middel vermeldt de verwerende partij in haar memorie van antwoord niet zonder pertinentie het volgende:

“Het klopt dat er uit de bindende bepalingen van het RSV een taakstelling volgt voor de afbakening van bedrijventerreinen in economische knooppunten.

Omwille van deze reden is één van de vier plandoelstellingen van onderhavig GRUP het voorzien van ruimte voor bedrijvigheid. Concreet wordt deze doelstelling verwezenlijkt door deelgebied 5 ‘Bedrijventerrein voor agro-industrie en agrarische bedrijvenzone Veiling-Zuid’ en deelgebied 6 ‘Kleinhandelszone Brusselsesteenweg’.

Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de Vlaamse Overheid de planningsbevoegdheid voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen in het kader van het ‘gemengd regionaal bedrijventerrein Mechelen Noord III en IV’ gedelegeerd heeft aan de Stad Mechelen (op vraag van de stad) (Besluit Vlaamse Regering van 24 maart 2017). Een gemeentelijk RUP is reeds goedgekeurd voor wat betreft het deel Mechelen Noord IV. Het proces voor de opmaak van een gemeentelijk RUP voor Mechelen Noord III is in voorbereiding.

Voorliggend GRUP creëert aldus nieuwe ruimte voor bedrijvigheid. Dit is één van de voornaamste plandoelstellingen van het GRUP, hetgeen door verzoekende partij niet wordt ontkend.

Dat de bindende bepalingen van het RSV alsnog zouden geschonden zijn, omdat het landschappelijk waardevol agrarisch gebied ‘Stuivenberg’ niet zou zijn herbestemd naar bedrijvigheid, kan evenwel niet worden gevolgd. Het komt de plannende overheid nog steeds toe om – rekening houdende met de bepalingen van het RSV – zelf te bepalen welke gebieden geschikt zijn om aan de taakstelling te voldoen, dan wel welke gebieden dit niet zijn. [...]”

11.2. In antwoord daarop beperkt verzoeker zich in zijn memorie van wederantwoord tot de stelling dat de verwerende partij niet aantoont dat met de invulling van de deelgebieden 5 en 6 wordt tegemoetgekomen aan de bindende bepalingen van het RSV op het vlak van af te bakenen nieuwe bedrijventerreinen.

11.3. In het auditorsverslag wordt aangegeven dat verzoeker met dit antwoord de bewijslast omdraait, en dat het aan verzoeker staat om aannemelijk te maken dat het gewestelijk RUP in strijd is met de bepalingen van het RSV. Verzoeker komt er in zijn laatste memorie niet meer op terug. De Raad van State treedt het standpunt in het auditorsverslag bij. Verzoeker voldoet te dezen niet aan de stelplicht.

Bovendien wordt vastgesteld dat verzoeker niet betwist dat binnen de deelgebieden 5 en 6 van het bestreden RUP ruimte is voorzien voor bedrijvigheid, en dat de stad Mechelen, op grond van een daartoe verleende

planningsdelegatie, in een gemeentelijk RUP bijkomende ruimte voor een gemengd regionaal bedrijventerrein heeft voorzien.

11.4. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vier oktober 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