

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.784 van 18 december 2012
in de zaak A. 206.070/VII-38.628.**

In zake : 1. de BVBA IMMO DOMINIQUE
 2. de BVBA DE VLIAGER
 3. de VZW UNIZO VLAAMS-BRABANT & BRUSSEL
 4. de VZW UNIZO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bram Vandromme
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Walle 113
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :
de NV UPLACE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Pieter Vandenheede en Guan Schaiko
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 30 juli 2012, strekt tot de schorsing
van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu,
Natuur en Cultuur van 30 mei 2012 waarbij de beroepen ingesteld tegen de

beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011, houdende het weigeren aan de NV Uplace van de milieuvergunning voor het exploiteren van een gebouwencomplex, gelegen in de gemeente Machelen, op een terrein dat afgebakend wordt door de Woluwelaan, Beaulieustraat, Rittwegerlaan en Nieuwbrugstraat, gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de NV Uplace de gevraagde milieuvergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bram Vandromme, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Jan Bouckaert en Guan Schaiko, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock heeft een 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

3.1. Met betrekking tot het brownfieldproject "Uplace Machelen" wordt op 5 juni 2009 een brownfieldconvenant gesloten tussen de Vlaamse regering, de NV Uplace en de NV Ring Airway Park (thans : NV Ushop) als "actoren" bij het project en de gemeente Machelen, de provincie Vlaams-Brabant (die zich op dat ogenblik nochtans niet had verbonden middels een handtekening) en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij als "regisseurs" ervan.

In artikel 5.1.5 van het convenant verklaren de partijen dat de "in hoofdstuk 9 van visienota 2 van het Onderhandelingsdossier opgesomde flankerende maatregelen (...) wenselijk zijn voor een goede ontsluiting van het Brownfieldproject en van de bredere regio rond de Projectzone". Met die flankerende maatregelen wordt meer in het bijzonder bedoeld :

- "(i) aanleg en herinrichting van gepaste ontsluitingsinfrastructuur met de volgende ingrepen (de 'Projectgebonden Flankerende Maatregelen' genoemd):
 - a. De aanleg van een af- en oprit vanaf de Woluwelaan naar de Projectgrond, inclusief het kruispunt met de Nieuwbrugstraat;
 - b. De heraanleg van de Woluwelaan wat betreft het gedeelte tussen de Beaulieustraat en de Nieuwbrugstraat, met prioriteit voor het openbaar vervoer, t.t.z. met vrije tram- en busbanen;
 - c. De aanleg van een wandelpad van de Projectgrond naar het GEN Station in de Kerklaan;
 - d. De aanleg van een vlotte aansluiting voor het uitrijdend verkeer van het Brownfieldproject op de Beaulieustraat en de Woluwelaan;
 - e. De aanleg van een wandelpad naar de dorpskern van de gemeente Machelen (met dien verstande dat de onder a, b, c, d en e opgesomde maatregelen in onderling akkoord kunnen wijzigen indien uit een door Uplace uit te voeren mobiliteitseffectenrapportage zou blijken dat andere maatregelen noodzakelijk zijn).
- (ii) aanpassing van het openbaar vervoer; en
- (iii) het aanpassen van de publieke infrastructuur zoals voorzien als onderdeel van Masterplan Vilvoorde-Machelen van de Provincie Vlaams-Brabant (het 'Masterplan') (samen met (ii) de 'Overige Flankerende Maatregelen' genoemd)".

Luidens artikel 6.1.5 van het convenant verbindt de NV Uplace zich tot het volgende :

"Uplace zal al het nodige doen om de uitvoering van de Projectgebonden Flankerende Maatregelen binnen de in Artikel 10 vooropgestelde termijn mogelijk te maken door hieromtrent met de Vlaamse Regering, de Provincie Vlaams-Brabant, de Gemeente Machelen en indien nodig De Lijn en andere derden die betrokken zijn de modaliteiten van de Mobiliteitsconvenanten (inclusief de terbeschikkingstelling door Uplace van het bedrag van 12.900.000 EUR (BTW inclusief indien van toepassing)) te onderhandelen en af te sluiten, en de in die Mobiliteitsconvenanten opgenomen engagementen tijdig na te komen".

Ook de gemeente Machelen (in artikel 7.1.5), de provincie Vlaams-Brabant (in artikel 7.2.4) en de Vlaamse regering (in artikel 8.1.5) verbinden zich er toe "mits het naleven van de geijkte procedures en onder voorbehoud van Redenen zoals omschreven in Artikel 4, al het nodige (te) doen om de uitvoering van de Projectgebonden Flankerende Maatregelen (...) mogelijk te maken (...)".

Het vermelde artikel 4 stelt aangaande de aard van de overeenkomst :

"Dit Convenant is een overeenkomst naar burgerlijk recht.

De in dit Convenant door de Regisseurs en door de Vlaamse Regering opgenomen verbintenissen zijn gekwalificeerd door het karakter van openbare overheid van de Regisseurs en van de Vlaamse Regering, en impliceren derhalve geenszins dat toepasselijke wetten en reglementen niet zullen worden toegepast. Deze verbintenissen kunnen derhalve op geen enkele wijze afbreuk doen aan de opdracht van de Regisseurs en van de Vlaamse Regering om bij de behandeling van de aanvragen tot goedkeuringen, machtigingen en vergunningen zoals opgelijst in artikel 13, §1 van het Decreet de geldende wettelijke en decretale regels toe te passen en de geijkte procedures te doorlopen, zoals bijvoorbeeld (i) het nakomen van de plan- en projectmilieuraapportageplicht en (ii) het organiseren van de nodige openbare onderzoeken in het kader van de Herbestemming, de Stedenbouwkundige Vergunning en de Milieuvergunning.

De Regisseurs en de Vlaamse Regering verbinden zich ertoe enkel tot een aanpassing van de verbintenissen over te gaan indien uit de hoger vermelde toepassing van de geldende wettelijke en decretale regels en het hoger vermelde doorlopen van de geijkte procedures redenen naar voor komen die een

aanpassing van de verbintenissen van de Actoren en van de Regisseurs en de Vlaamse Regering noodzakelijk maken (hierna 'Redenen')".

3.2. Ingevolge een "addendum" van 21 mei 2010 is de provincie Vlaams-Brabant niet langer partij bij het convenant.

Ook wordt in dat addendum verduidelijkt dat "de in artikel 4 van het Convenant dd. 5 juni 2009 vermelde Redenen redenen zijn die uit de in datzelfde artikel 4 vermelde toepassing van de geldende wettelijke en decretale regels en het in datzelfde artikel 4 vermelde doorlopen van de geijkte procedures naar voor komen en die ofwel redenen van openbaar belang zijn ofwel redenen die niet op redelijke wijze remedieerbaar of oplosbaar zijn (zoals bijvoorbeeld milieueffecten die onmogelijk kunnen worden beperkt met milderende maatregelen) en die derhalve een aanpassing van de verbintenissen van de Actoren en van de Regisseurs en de Vlaamse Regering noodzakelijk maken".

3.3. Op 29 april 2010 sluiten het Vlaamse Gewest, de gemeente Machelen, de Vlaamse Vervoermaatschappij, de NV Uplace en de NV Ring Airway Park (thans : NV Ushop) de zogenaamde "Principeovereenkomst Mobiliteit Uplace Machelen". Deze principeovereenkomst heeft tot doel "de voorwaarden en modaliteiten vast te leggen met betrekking tot de aanleg en herinrichting van gepaste ontsluitingsinfrastructuur van het Brownfieldproject". Concreet worden de volgende "Projectgebonden Flankerende Maatregelen" vermeld :

- "(i) De aanleg van een af- en oprit vanaf de Woluwelaan naar de Projectgrond, inclusief het kruispunt met de Nieuwbrugstraat (de 'Projecttoegang Woluwelaan');
- (ii) De heraanleg van de Woluwelaan wat betreft het gedeelte tussen de Beaulieustraat en de Nieuwbrugstraat, met prioriteit voor het openbaar vervoer, t.t.z. met vrije tram- of busbanen (de 'Heraanleg Woluwelaan');
- (iii) De aanleg van een wandelpad van de Projectgrond naar het GEN Station (de 'Aanleg Wandelpad Station');
- (iv) De aanleg van een vlotte aansluiting voor het in- of uitrijdend verkeer

- van het Brownfieldproject op de Beaulieustraat en de Woluwelaan (de 'Projecttoegang Beaulieustraat');
- (v) De ingebruikname van de aansluiting van de R0 met de R22 ter hoogte van het knooppunt R0/E19 (de 'Ingebruikname Aansluiting R0-R22'), voor zover technisch, verkeerskundig en planologisch haalbaar binnen de termijnen van deze Principeovereenkomst Mobiliteit;
 - (vi) De aanleg van een wandelpad naar de dorpskern van de gemeente Machelen (de 'Aanleg Wandelpad Dorpskern'), hetgeen gepaard gaat met de aanleg van een voetgangersbrug over de Woluwelaan ter hoogte van de Kerklaan (de 'Aanleg Voetgangersbrug'); en
 - (vii) Enige andere ingrepen die noodzakelijk blijken uit de door Uplace uit te voeren mobiliteitsstudie (de 'Mobiliteitsstudie')".

3.4. De Vlaamse regering stelt op 17 december 2010 het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel (VSGB) en aansluitende open ruimtegebieden" (hierna : GRUP VSGB) voorlopig vast. In "cluster C3 Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen" van het "deelgebied Zaventemse" wordt de Renault-site bestemd tot "gebied voor gemengde activiteiten II" waarin artikel C3.2.1 van de voorschriften een "verweving van handel, horeca, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten, socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen" mogelijk maakt.

3.5. Eveneens in december 2010 krijgt het eindrapport inzake het project-MER "Brownfieldproject Uplace Machelen" gestalte. Bij de beschrijving van de milieueffecten, deelaspect "Mens - verkeer" staat in het MER (p. 195) het volgende te lezen :

"De verkeersgeneratie van het Uplaceproject werd ingeschat o.b.v. het programma zoals vastgelegd in het Brownfieldconvenant, kengetallen uit de vakliteratuur en informatie van Uplace zelf. Ze wordt geschat op ca. 8.700 voertuigen op vrijdag (615 in + 883 uit tussen 16 en 17u) en ca. 12400 voertuigen op zaterdag (1.465 in + 1.105 uit tussen 15 en 16u). De geografische spreiding van het verkeer is gebaseerd op een GIS-model: 14% richting E19 Antwerpen, 36% richting R0/E40 Gent, 44% richting R0/E40 Leuven en 6% diffuus.

De verkeersgeneratie van het Uplaceproject werd doorgerekend in het provinciaal verkeersmodel voor de jaren 2015 en 2020. Zowel de

capaciteitsbeoordeling op wegvakniveau op de autowegen als die op kruispuntniveau op de R22 leverde vrijwel geen verschil op tussen de situaties met en zonder Uplace, ondanks de aanzienlijke verkeers-generatie van het project. Dit komt door de oververzadiging van het wegennet in de referentiesituaties, waardoor een verdringingseffect optreedt: het verkeer van Uplace komt niet bovenop maar in de plaats van ander verkeer. Op de R22 zou het Uplaceverkeer b.v. veel verkeer verdringen (o.a. veel vrachtverkeer) dat deze weg als sluiproute voor de R0 gebruikt. De mate waarin dit verdringingseffect aanleiding geeft tot een spitsverbreding is met het actueel provinciaal verkeersmodel niet exact in te schatten.

Het provinciaal verkeersmodel wijst automatisch een deel van het verkeer toe aan andere verkeersmodi, vooral openbaar vervoer. Vanwege de hoge belasting van het wegennet ligt het gegenereerde aandeel OV bij het Uplaceproject zeer hoog: 36% in 2015 en 40% in 2020. Maar om dit aandeel effectief te kunnen realiseren - en om sowieso het overbelaste wegennet in de regio te ontlasten - is het noodzakelijk dat de bestaande OV-plannen (GEN met station Kerklaan, tram Vilvoorde-Zaventem op de R22 met halte aan Uplace,...) zo snel mogelijk uitgevoerd worden. De betreffende actoren (NMBS, De Lijn, ev. MIVB) spelen hierin een belangrijke rol. Uplace kan zelf in zekere mate bijdragen aan de gewenste modal shift via een aantal maatregelen (busshuttles, fietsvergoeding, thuisleveringen, bedrijfsvervoerplan,...).

De in het Brownfieldconvenant voorzien(e) wandel- en fietspaden naar GEN-station Kerklaan en naar Machelen-centrum verbeteren sterk het comfort en de veiligheid van de zwakke weggebruikers".

Het project-MER wordt op 31 januari 2011 door de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid goedgekeurd.

3.6. Op 28 oktober 2011 verleent de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport de vereiste stedenbouwkundige vergunning voor het Uplace-project.

3.7. Bij besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2011 wordt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel (VSGB) en aansluitende open ruimtegebieden" definitief vastgesteld.

3.8. Inmiddels, meer bepaald op 3 maart 2011 heeft de NV Uplace bij

de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant een milieuvergunningsaanvraag ingediend voor de exploitatie van een "gebouwencomplex met verschillende voorzieningen en functies : kantoren, kleinhandel, parking, hotel en recreatie".

Vertaald naar de toepasselijke Vlarem-indelingsrubrieken, bestaat het voorwerp van de aanvraag concreet uit :

- "- de lozing van huishoudelijk afvalwater in de openbare riolering met een maximumdebiet van 12 m³/u, 220 m³/dag en 77.000 m³/jaar;
- de lozing van spuiwater van de koelinstallaties met een maximumdebiet van 50,4 m³/u, 403,2 m³/d en 25.200 m³/jaar in de riolering;
- de lozing van zwembadwater met een maximumdebiet van 1 m³/u, 12 m³/d en 4.100 m³/jaar;
- een grondwaterzuiveringsinstallatie voor de zuivering van vervuild grondwater van de bemaling met lozing van het effluent met een maximumdebiet van 100 m³/u, 2.400 m³/d en 432.000 m³/jaar in oppervlaktewater (ingebuisde Woluwe);
- 11 noodstroomgroepen, uitgerust met 11 generatoren met een totaal nominaal schijnbaar vermogen van 2.150 kVA, dieselmotoren met een totaal nominaal vermogen van 2.000 kW (geschat) met minder dan 360 bedrijfsuren per jaar en 11 ingekipte dagtanks met een totaal inhoudsvermogen van 3.340 l;
- 50 luchtgekoelde transformatoren met nominale schijnbare vermogens van 3 x 315 kVA, 6 x 400 kVA, 18 x 630 kVA, 8 x 800 kVA en 15 x 1.000 kVA;
- 59 plaatsen voor het stallen van vrachtwagens;
- koelinstallaties en compressoren, uitgerust met elektromotoren met een totaal nominaal vermogen van 4.272 kW;
- een opslag van dieselolie in 11 bovengrondse dubbelwandige houders met een totaal inhoudsvermogen van 13.500 l;
- een opslag van diverse gevaarlijke producten in kleine handelsverpakkingen met een totale opslagcapaciteit van 5.000 l;
- sprinklerinstallaties, omvattende bluspompen, uitgerust met in totaal 4 dieselmotoren met een totaal nominaal vermogen van 400 kW met minder dan 360 bedrijfsuren per jaar;
- een cinema met 1.640 zitplaatsen;
- een theater met 3.000 zitplaatsen;
- een geautomatiseerde kegelbaan;
- 2 overdekte zwembaden met een oppervlakte van respectievelijk 100 m² en 66 m²;
- 12 stookinstallaties op aardgas met een totaal nominaal thermisch vermogen van 8.100 kW;
- een bronbemaling voor de bouwkundige werken".

3.9. Bij besluit van 14 september 2011 weigert de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant de gevraagde milieuvergunning. In een samenvattend motief stelt de deputatie dat de "aanvraag (...) een onoverkomelijke verkeersoverlast voor het reeds oververzadigde wegennet in de regio (zou) veroorzaken en een bedreiging (zou) vormen voor de reconversie van de volledige industriezone Machelen-Vilvoorde door zijn maximale voorafname van de ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied".

3.10. Tegen de weigeringsbeslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant stelt de NV Uplace op 13 oktober 2011 administratief beroep in bij de Vlaamse regering.

Op 17 oktober 2011 dient ook de gemeente Machelen een beroepschrift in.

3.11. In het kader van de beroepsprocedure worden verscheidene adviezen uitgebracht :

- a) het Vlaams Energieagentschap bevestigt op 25 november 2011 haar oorspronkelijk gunstig advies;
- b) de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid deelt op 5 december 2011 mee dat het aan de vergunningverlenende overheid toekomt om met betrekking tot het project de in het project-MER beschreven effecten "al dan niet te aanvaarden";
- c) de aan de aanvraag verbonden lozingsaspecten worden door de Vlaamse Milieumaatschappij op 7 december 2011 gunstig geadviseerd;
- d) volgens de eindconclusie van het ongunstig advies van de afdeling Toezicht Volksgezondheid van 7 december 2011 is "het draagvlak van deze regio (...) op vlak van mobiliteit, fijnstofconcentraties en geluidsniveaus reeds overschreden", ondervinden "de woonwijken in de buurt van deze site (...) reeds veel hinder", zal "het bouwen van dit gebouwencomplex (...) door de aard van de activiteiten bijkomende hinder en emissies veroorzaken", zodat het "vanuit

volksgezondheidsstandpunt (...) dan ook niet aanvaardbaar (is) om dit gebouwencomplex toe te laten";

- e) op 9 januari 2012 verleent de afdeling Milieuvergunningen een voorwaardelijk gunstig advies; aan de vergunning zouden een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden gekoppeld moeten worden;
- f) in een advies van 12 januari 2012 stelt het agentschap Wegen en Verkeer het volgende :

"De conclusie is dan ook dat bij uitvoering van alle ingrepen op de R22 Woluwelaan de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het projectgebied maar ook de bereikbaarheid van de bredere regio rond het projectgebied op een aanvaardbare manier gegarandeerd wordt. Hierbij wordt dan ook voldaan aan de engagementen zoals opgenomen in het Brownfieldconvenant en de Principeovereenkomst. Een eerste concrete stap is hierin reeds gezet. Op de Provinciale Auditcommissie (PAC) van 5 juli 2011 werd de projectnota voor de studieopdracht van de projectgebonden flankerende maatregelen (infrastructuurproject op de R22 Woluwelaan) goedgekeurd.

Omdat het Brownfieldproject rekening houdt en afgestemd is met dit infrastructuurproject op de R22 Woluwelaan om de ontsluiting en toegankelijkheid te garanderen, heeft AWV hier positief op geadviseerd. Uiteraard is er een grote MAAR ... en dat is uiteraard dat op dit ogenblik AWV geen garantie heeft of kan geven en krijgen dat de noodzakelijke ontsluitingsinfrastructuur tijdig en volledig gerealiseerd is tegen de openstelling van het Brownfieldproject Uplace. Uiteraard is de Vlaamse regering in het Brownfieldconvenant dit engagement en deze verplichting aangegaan en - zoals hoger vermeld - stelt AWV alles in het werk dit engagement na te komen. Alleen is er geen 100% -garantie dat dit ook lukt.

Tegelijk is het duidelijk dat de ontsluiting en bereikbaarheid van het Brownfieldproject zonder minstens 2 van de 3 deelprojecten (...) totaal ontoereikend zal zijn. Vanuit dit oogpunt heeft AWV een voorwaardelijk gunstig advies gegeven, omdat de realisatie van beide deelprojecten een noodzakelijke voorwaarde is op vlak van ontsluiting. AWV kan hiervoor nog geen stedenbouwkundige aanvraag indienen vooraleer een positieve beslissing werd bekomen in het ontheffingsdossier van het projectMER.

Het Brownfieldconvenant biedt een duidelijke (inspannings-)verbintenis van alle betrokken partijen om deze ontsluiting tijdig te realiseren, maar is geen sluitende garantie".

Enkele dagen later, meer bepaald via een e-mailbericht van 17 januari 2012, "verduidelijkt" het agentschap Wegen en Verkeer dat, zoals naar aanleiding van de corresponderende stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, zijn advies "gunstig" is, dat "net zomin als (...) bij andere openbare werken waar steeds onvoorziene omstandigheden kunnen opduiken" geen sluitende garantie

gegeven kan worden, maar dat zulks "echter het afleveren van de nodige vergunningen voor het Brownfieldproject niet in de weg (kan) staan".

Klaarblijkelijk bezorgd over de "negatieve interpretatie" die aan zijn opmerkingen gegeven zou kunnen worden, preciseert het agentschap op 12 maart 2012 nog dat "zeker niet (mag) worden gesteld dat (hij) een voorwaarde heeft willen verbinden aan haar advies";

- g) de afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid acht in een advies van 13 januari 2012 de aanvraag verenigbaar met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften;
- h) op 24 februari 2012 wijst het Directoraat-generaal Luchtvaart in een voorwaardelijk advies op de mogelijke effecten voor de veiligheid van het luchtverkeer; dit advies wordt op 2 maart 2012 aangevuld met een voorwaardelijk gunstig advies waarin onder meer wordt meegedeeld dat "Belgocontrol na verdere studie tot de conclusie (is) gekomen dat een Toren met een hoogte van maximaal 94,76 m AMSL geen impact zal hebben op de goede werking van een ILS-systeem op de baan 07 L van de luchthaven Brussel Nationaal";
- i) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie stelt op 14 maart 2012 voor om de beroepen ongegrond te verklaren en de beroepen beslissing tot weigering van de vergunning te bevestigen. Dit ongunstig advies steunt onder meer op de volgende beschouwingen :

"Overwegende dat de huidige weginfrastructuur niet volstaat om de bereikbaarheid van de inrichting te garanderen; dat de hoofdtoegang voor autoverkeer tot de parkeerniveaus en de toegang tot het theater, het hotel en de kantoorgebouwen A, B en de kantooortoren E is voorzien op niveau +1, ongeveer 4 meter boven het niveau van de Woluwelaan en de uitgang van de parkeergarage is voorzien vanaf niveau B1, ongeveer 7 meter onder het niveau van de Woluwelaan; dat de bouw van een tunnelkoker onder en een brug over de Woluwelaan essentieel zijn voor de toegang tot de inrichting; dat de aanleg van voormelde ontsluitingsinfrastructuur deel uitmaakt van de principe overeenkomst Mobiliteit Uplace Machelen over de flankerende maatregelen; dat er voor de voormelde noodzakelijke ontsluitingsinfrastructuur echter nog een Mer-ontheffing en een stedenbouwkundige vergunning moet aangevraagd en verleend worden; dat de Raad van State in het verleden reeds heeft geoordeeld dat een vergunning de motiveringsplicht schendt indien er bij het verlenen van een vergunning rekening wordt gehouden met weliswaar beoogde, maar nog niet vergunde werken;

Overwegende dat in de project-MER wordt gesteld dat de verkeersgeneratie aanzienlijk zal zijn; dat uit de hoge verzadigingsgraad van het volledige wegennet in de omgeving van de inrichting afgeleid wordt dat de impact van het verkeer inherent aan de inrichting op de doorstroming van het verkeer tijdens de avondspits en wellicht ook daarbuiten beperkt zal zijn; dat vooropgesteld wordt dat het verkeer van Uplace niet bovenop maar in de plaats van ander verkeer komt; dat echter eveneens gesteld wordt dat het niet exact in te schatten is dat het verdringingseffect aanleiding zal geven tot een spitsverbreding; dat eveneens wordt gesteld dat de beperkte impact van de verkeerstroom die door Uplace wordt gegenereerd, afhankelijk is van de voorwaarde dat het aandeel openbaar vervoer effectief 35-40% behaalt;

Overwegende dat om voormeld percentage van openbaar vervoer te halen zowel een voldoende grote capaciteit (frequentie, aantal plaatsen per trein, tram, bus) als een vlotte doorstroming moeten gegarandeerd zijn; dat in 2020 wanneer het GEN-station Kerklaan en de tram Vilvoorde en Zaventem op de R22 verondersteld worden in gebruik te zijn, dit noch qua capaciteit noch qua doorstroming enige problemen zou mogen opleveren; dat een shuttlebus ook een optie is maar dat het bustraject filegevoelig is; dat in het huidige stadium van de aanvraag deze mogelijkheden er echter nog niet zijn; dat voor de realisatie van deze mogelijkheden nog tal van procedurele stappen (tracékeuze, onteigeningen, stedenbouwkundige vergunningen...) ondernomen moeten worden; dat bij de beoordeling van de mobiliteitsproblemen die worden veroorzaakt door het auto- en vrachtwagen verkeer dat inherent is aan de inrichting geen rekening kan gehouden worden met toekomstige onzekere gebeurtenissen;

Overwegende dat omwille van het bovenstaande de inrichting in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften, maar dat de inrichting waarvoor een vergunning wordt aangevraagd momenteel niet verenigbaar is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening".

3.12. Met een besluit van 30 mei 2012 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur de beroepen gegrond. De beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011 wordt opgeheven en aan de NV Uplace wordt de gevraagde vergunning verleend voor een termijn van twintig jaar.

Dit is de bestreden beslissing die, wat betreft de mobiliteitsaspecten, als volgt is gemotiveerd :

"Overwegende dat de aanvraag het uitbaten betreft van een gebouwencomplex met verschillende voorzieningen (kantoren, kleinhandel, parking, hotel en recreatie) gelegen langs de Woluwelaan, Beaulieustraat, Ritwegerlaan, Nieuwbrugstraat te 1830 Machelen; dat de Vlaamse regering op 16 december 2011 het GRUP 'Afbakening Vlaams Strategisch gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden' definitief heeft vastgesteld; dat het GRUP in werking getreden is 14 dagen na de bekendmaking van het GRUP in het Belgisch Staatsblad; dat het voormelde GRUP gepubliceerd is in het Belgisch Staatsblad van 2 februari 2012 en bijgevolg in werking is getreden op 16 februari 2012; dat in het kader van voorliggende beslissing rekening moet gehouden worden met dat GRUP; dat het UPLACE-project volgens het GRUP gelegen is in deelgebied 'het ruime Zaventemse', cluster C3 'Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen' en meer specifiek in een zone GA 'Gebied voor gemengde activiteiten II 'artikel C3.2)'; dat het voormelde gebied bestemd is voor verweving van handel, horeca en toeristische logies, bedrijven, kantoren en diensten, wonen, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten, socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen; dat de aanvraag duidelijk beantwoordt aan deze bestemming; dat wat betreft de maximale vloeroppervlakten het GRUP het volgende bepaalt : 'De totale bruto vloeroppervlakte van de verschillende handelsactiviteiten samen is beperkt tot 77.000 m². De bruto vloeroppervlakte bestaat uit netto verkoopoppervlakte, reserve, technische en sociale lokalen, bureaus en andere handelsruimten, inclusief verkoopoppervlakte in open lucht. De totale bruto vloeroppervlakte voor de verschillende recreatieactiviteiten samen is beperkt tot 69.000 m². De bruto vloeroppervlakte bestaat uit de netto recreatieoppervlakte, reserve, technische en sociale lokalen, bureaus en aanverwante ruimten, inclusief recreatie in open lucht. In de zone zijn twee torengebouwen toegelaten, voor zover ze geplaatst worden in functie van het reduceren van de visuele impact van het viaduct en de nabijheid van een openbaar vervoerspunt'; dat het aangevraagde project volledig binnen de opgelegde beperkingen qua vloeroppervlakte blijft en bijgevolg beantwoordt aan de voorschriften van het GRUP;

Overwegende dat mobiliteit één van de aandachtspunten is voor de goede ruimtelijke ordening, temeer daar het verkeer dat inherent is aan de inrichting, aanzienlijk is;

Overwegende dat de exploitant zich in het Brownfieldconvenant dd. 5 juni 2009 verbonden heeft tot het treffen van een aantal milderende mobiliteitsmaatregelen; dat deze worden beschreven in het door de dienst Mer op 31 januari 2011 goedgekeurde project-MER; dat het openbaar vervoersnet verder moet worden uitgebouwd blijkt ook uit het plan-MER voor het GRUP Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel; dat voorts er moet gewezen worden op de Principeovereenkomst Mobiliteit Uplace Machelen, tussen het Vlaams Gewest, de gemeente Machelen, de Vlaamse Vervoersmaatschappij en Uplace

NV en Ring Airway NV dd. 29 april 2010; dat de volgende projectgebonden flankerende maatregelen opgenomen zijn in deze Principeovereenkomst Mobiliteit:

- de heraanleg van de Woluwelaan wat betreft het gedeelte tussen de Beaulieustraat en de Nieuwbrugstraat, met prioriteit voor het openbaar vervoer (inzonderheid met vrije tram- en buslanen);
- de aanleg van een vlotte aansluiting voor het in- of uitrijdend verkeer van het Brownfieldproject op de Beaulieustraat en de Woluwelaan (projecttoegang - ongelijkvloerse aansluiting op R22 - viaduct en tunnel);
- de ingebruikname van de aansluiting van de R0 met de R22 ter hoogte van het knooppunt R0/E19, voor zover technisch, verkeerskundig en planologisch haalbaar binnen de termijnen van deze Principeovereenkomst Mobiliteit;
- de aanleg van een wandelpad van de Projectgrond naar het GEN station Kerklaan (ter vervanging van het station Buda);
- de aanleg van een wandelpad naar de dorpskern van de gemeente Machelen, hetgeen gepaard gaat met de aanleg van een voetgangersbrug over de Woluwelaan ter hoogte van de Kerklaan;

dat de exploitant zelf volgens deze overeenkomst financieel zal bijdragen voor de mobiliteitswerken; dat aldus voldoende toereikende waarborgen zijn voorzien om de beheersing van de mobiliteitsgevolgen van de geplande inrichting te verzekeren; dat het aangewezen is in de bijzondere voorwaarden op te leggen dat de exploitant zijn verbintenissen in de Brownfieldconvenant en de Principeovereenkomst Mobiliteit zal naleven;

Overwegende dat AWW op verzoek van de GMVC op 12 januari 2012 een advies heeft verleend; dat dit advies gunstig is; dat AWW stelt dat de brownfieldconvenant en de bijhorende Principeovereenkomst Mobiliteit duidelijke engagementen van alle betrokken partijen bevatten om de ontsluiting tijdig te realiseren; dat niets er op wijst dat dit niet gehaald zal of kan worden; dat de Vlaamse overheid alles in het werk stelt opdat deze engagementen tijdig zullen nagekomen worden; dat AWW dat advies nogmaals heeft bevestigd in een bijkomend advies van 12 maart 2012; dat deze adviezen van AWW volledig kunnen bijgetreden worden;

Overwegende dat in de stedenbouwkundige vergunning van 28 oktober 2011 terug te vinden is dat de tramlijn Jette - Vilvoorde - Luchthaven - Tervuren behoort tot de vier prioritaire tramverbindingen uit de Mobiliteitsvisie 2020 van De Lijn; dat een haalbaarheidsstudie nog moet opgestart worden, maar De Lijn wel pendelbussen zal voorzien tussen station Vilvoorde, project Uplace en de luchthaven in afwachting van de gewenste tramverbinding;

Overwegende dat deze opsomming niet limitatief is, maar de voornaamste maatregelen omvat gericht op de uitbouw van het openbaar vervoer van en naar het project en zijn omgeving;

Overwegende dat in het project-MER gesteld wordt dat uit de vergelijking tussen de resultaten van de verkeersmodellen met en zonder het Uplace-project kan afgeleid worden dat de impact van het project op de doorstroming van het autoverkeer, ondanks zijn aanzienlijke verkeersgeneratie, ten opzichte van de referentiesituaties 2015 en 2020 slechts beperkt zou zijn tijdens de avondspits

en wellicht ook daarbuiten (verkeersgeneratie gegenereerd voor een vrijdag en zaterdag); dat dit het gevolg is van de reeds hoge verzadigingsgraad in deze referentie jaren van het volledig wegennet in de omgeving van het projectgebied, waardoor het verkeer van Uplace niet bovenop maar in de plaats van ander verkeer komt; dat het niet exact in te schatten is dat dit verdringingseffect aanleiding zal geven tot een spitsverbreding; dat ook zonder de ontwikkeling van het Uplace-project het wegennet in de toekomst verzadigd zou geraken, voor zover het dat al niet is in de huidige toestand; dat het herinrichten van kruispunten of rotondes in de ruime omgeving overwogen moeten worden, alsook de uitbreiding van de capaciteit van het openbaar vervoer, en dit niet alleen in functie van het Uplace-project, maar ook ten behoeve van de algemene ontlasting van het wegennet in het studiegebied (reconversiegebied 'industriezone Machelen - Vilvoorde'); dat in de goedkeuring van de dienst MER gesteld wordt dat het overigens niet zo is dat bij een lager openbaar-vervoer-percentages de impact op de onmiddellijke omgeving sterk zou toenemen omdat het wegennet immers nauwelijks meer autoverplaatsingen van en naar Uplace toelaat, en dat het vooral zou leiden tot een daling van het totaal aantal bezoekers van Uplace;

Overwegende dat de inrichting waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, bijgevolg verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening; dat de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening op 28 oktober 2011 de stedenbouwkundige vergunning heeft verleend aan de exploitant".

De milieuvergunning wordt afhankelijk gesteld van de naleving van een aantal bijzondere voorwaarden. Een van die bijzondere voorwaarden luidt als volgt :

"13) De zowel in het Brownfieldconvenant project Uplace Machelen van 5 juni 2009 als in de Principeovereenkomst Mobiliteit Uplace Machelen van 29 april 2010 door en lastens de exploitant aangegane verbintenissen inzake mobiliteit worden volledig nagekomen en dus ook tijdig uitgevoerd".

IV. Tussenkomen

4. Met een op 20 september 2012 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de NV Uplace, begunstigde van de bestreden beslissing, om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

A. Excepties ten aanzien van de eerste en de tweede verzoekende partij

Standpunt van de partijen

5. In haar nota werpt de verwerende partij op dat de eerste en de tweede verzoekende partij zich niet bevinden in de onmiddellijke nabijheid van het vergunde project maar wel op een afstand van circa drie kilometer in vogelvlucht of op een kleine vijf kilometer in werkelijke afstand, dat de omschrijving van de onmiddellijke nabijheid bovendien afhangt van de concrete kenmerken van de vergunde inrichting, dat te dezen geen sprake is van sterke vervuilende, geur- of geluidsgenererende activiteiten, dat persoonlijke mobiliteitshinder ten gevolge van de inrichting door de verzoekende partijen niet bewezen wordt en dat zij ook niet aantonen cliënteel te hebben bij de "voorbijgangers" van het Uplace-project.

6. De tussenkomenende partij wijst vooreerst op de vergunningsplichtige inrichtingsonderdelen en activiteiten die het voorwerp zijn van het bestreden besluit en zij stelt vast dat de verzoekende partijen niet ingaan op de vraag hoe de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, in het licht van die vergunde inrichtingen en activiteiten, hen persoonlijk kan treffen in het nastreven van hun maatschappelijk doel. Zij stelt dat de verzoekende partijen zich verzetten tegen de handelsactiviteiten die in de reconversiezone Vilvoorde-Machelen zullen worden ontwikkeld, dat het planologisch kader voor die activiteiten inmiddels definitief werd vastgesteld in het GRUP VSGB, dat de verzoekende partijen de in dit ruimtelijk uitvoeringsplan bepaalde oppervlakte handelsactiviteiten niet hebben aangevochten, dat uit die vaststelling noodzakelijkerwijze voortvloeit dat de verzoekende partijen geen enkel belang hebben bij het aanvechten van het bestreden besluit, vermits de gebeurlijke vernietiging ervan de planologisch

toegelaten oppervlakte handelsactiviteiten niet aantast. Voorts wijst de tussenkomende partij erop dat zij voor de handelsactiviteiten die zij op het projectgebied wenst te ontwikkelen op 28 september 2010 een handelsvestigingsvergunning heeft verkregen en dat de verzoekende partijen die vergunning evenmin bij de Raad van State hebben aangevochten. Bij wijze van conclusie stelt de tussenkomende partij dat "voor zover verzoekende partijen zich met onderhavige vordering derhalve richten op het volledige Brownfieldproject Uplace-Machelen, zonder ook maar enigszins aan te geven op welke wijze deze vordering zich verhoudt tot het voorwerp van het bestreden besluit, (...) de vordering onontvankelijk (is)".

In ondergeschikte orde werpt de tussenkomende partij op dat de eerste verzoekende partij via de berijdbare wegen gesitueerd is op 4,2 km van het projectgebied en dat die afstand voor de tweede verzoekende partij 3,6 km bedraagt, dat niet valt in te zien welke hinder de eerste en de tweede verzoekende partij op meer dan 3 km van het gebied waarop de bestreden beslissing betrekking heeft kunnen ondervinden, temeer omdat zij thans voor het eerst opkomen tegen het brownfieldproject Uplace-Machelen. Bovendien, zo betoogt de tussenkomende partij, kunnen rechtspersonen persoonlijk geen verkeershinder ondervinden. De bereikbaarheid van de kantoren zou geen persoonlijk nadeel vormen in hoofde van de eerste en de tweede verzoekende partij, aangezien dergelijk nadeel enkel betrekking kan hebben op hun personeelsleden of het cliënteel.

Ten slotte betoogt de tussenkomende partij dat de eerste en de tweede verzoekende partij niet aantonen dat het bestreden besluit raakt aan de uitoefening van hun statutair doel. Zelfs indien aangenomen zou worden dat het vergunde project bepaalde nadelige mobiliteitseffecten creëert, daarmee niet aangetoond is dat hun maatschappelijk doel werkelijk wordt geraakt. Ook zou niet op voldoende concrete wijze zijn aangetoond hoe de aan- en afvoer van de door hen vervaardigde producten in het gedrang komt of hoe zij als rechtspersoon verlies zullen lijden door het eventueel omrijden of door de oververzadiging van het verkeersnet. In dat verband merkt de tussenkomende partij op dat er ter plaatse

reeds sprake is van een oververzadiging van het bestaande verkeersnet, zodat niet valt in te zien welk bijkomend nadeel de eerste en de tweede verzoekende partij zullen lijden.

Beoordeling

7. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang. De verzoekende partij moet doen blijken van het rechtens vereiste, rechtstreeks, persoonlijk, zeker en actueel belang bij de gevraagde vernietiging.

Om belang te hebben bij het bestrijden van de aan de tussenkomende partij verleende milieuvergunning moeten de eerste en de tweede verzoekende partij derhalve aantonen of minstens aannemelijk maken dat zij hinder of nadeel kunnen ondervinden door de vergunde exploitatie.

8. Blijkens het verzoekschrift stellen de eerste en de tweede verzoekende partij nadeel te zullen ondervinden door "de fundamentele impact van het project op de mobiliteitsleefbaarheid in de wijde omgeving van het projectgebied". Om de hiernavolgende redenen moet aangenomen worden dat de verzoekende partijen, die ter vrijwaring van hun maatschappelijke doelstellingen in principe kunnen opkomen tegen een reële verslechtering van de mobiliteitsproblematiek in hun omgeving, beschikken over het in rechte vereiste persoonlijk belang bij hun vordering.

9. Krachtens rubriek 10b) van bijlage II bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage zijn "Infrastructuurprojecten" waaronder "Stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen, (...) met een

brutovloeroppervlakte van 5.000 m² handelsruimte of meer, of (...) met een verkeersgenererende werking van pieken van 1000 of meer personenauto-equivalenten per tijdsblok van 2 uur" onderworpen aan de milieueffectrapportageplicht, behoudens in geval de administratie de initiatiefnemer ontheft van die verplichting.

Luidens artikel 4.1.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet) beoogt de milieueffectrapportage, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen. Ter realisatie van die doelstelling, zo bepaalt het milieubeleidsdecreet, heeft de milieueffectrapportage onder meer als essentieel kenmerk "de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten (...) gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie (...)".

10. Bij de milieuvergunningsaanvraag is het goedgekeurd project-MER "Brownfieldproject Uplace Machelen" gevoegd. In dat MER wordt uitvoerig stilgestaan bij de aan het project verbonden mobiliteitsproblematiek (zie hierboven sub 3.5). Die problematiek is ook uitdrukkelijk betrokken in de motivering van het bestreden besluit. De stelling dat bij de beoordeling van het nadeel dat het bestreden besluit teweegbrengt enkel rekening zou moeten worden gehouden met de specifieke hinder die uitgaat van de sub 3.8 opgesomde inrichtingsonderdelen en activiteiten, zonder acht te slaan op het werkelijke voorwerp van de vergunningsaanvraag die onderworpen is aan de milieueffectrapportageplicht, mist dan ook elke juridische grondslag.

11. De eerste en de tweede verzoekende partij zijn respectievelijk gevestigd aan de Van Eyckstraat 43 en de Leuvensestraat 126 te Vilvoorde. Volgens het project-MER omvat het studiegebied "Mens - verkeer" "alle wegen waar significante wijzigingen in verkeersintensiteit (kunnen) optreden ten gevolge

van de bijkomende verkeersattractie van en/of de gewijzigde verkeerscirculatie" (project-MER, p. 49). In het bijzonder behoren de volgende wegen tot het studiegebied : R22 (Woluwelaan) van N211 tot aansluiting op R0/A201, R0 van afrit 6 Vilvoorde tot knooppunt met A201 (incl. viaduct van Vilvoorde), E19 van R0 tot afrit 11 Zemst, N211 (Luchthavenlaan) van centrum Vilvoorde tot E19/N21, N21 (Haachtsesteenweg) van N211/E19 tot in Brussels Hoofdstedelijk Gewest, N1 (Schaarbeeklei) van centrum Vilvoorde tot in Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de wegen binnen het reconversiegebied Vilvoorde-Machelen (Vilvoordelaan, Kerklaan, Rittwegerlaan, Nieuwbrugstraat, Beaulieustraat en Budasteenweg) (project-MER, p. 56 en kaart 4.1).

De Leuvensestraat te Vilvoorde is grotendeels gelegen tussen de N1 en de N211 en behoort aldus onmiskenbaar tot het studiegebied "Mens - verkeer" van het project-MER. Die vaststelling volstaat op zich om het belang van de tweede verzoekende partij aan te nemen. Daarentegen valt de exploitatiezetel van de eerste verzoekende partij (Van Eykstraat 43) op het eerste gezicht buiten de afbakening van het studiegebied "Mens - verkeer". Echter, aangezien de N211 de eerste verzoekende partij toegang geeft tot het centrum van de stad Vilvoorde en verder oostwaarts naar de E19/N21, zijnde plaatsen en wegen waar volgens het project-MER significante wijzigingen van de verkeersintensiteit kunnen optreden, wordt in de huidige stand van het geding aangenomen dat ook de eerste verzoekende partij nadeel kan ondervinden.

Het feit dat de eerste en de tweede verzoekende partij het ruimtelijk uitvoeringsplan noch de verleende handelsvestigingsvergunning in rechte hebben bestreden, doet geen afbreuk aan hun belang bij het aanvechten van onderhavige milieuvergunning.

De excepties worden verworpen.

B. Excepties ten aanzien van de derde en de vierde verzoekende partij

12. In zoverre de verwerende partij en de tussenkomen de partij het in rechte vereiste belang en de procesbekwaamheid van de derde en de vierde verzoekende partij betwisten, bestaat er geen aanleiding om die excepties in de huidige stand van de procedure te onderzoeken. Hierna zal immers blijken dat in hoofde van de derde en de vierde verzoekende partij geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel wordt aangenomen.

VI. Onderzoek van de vordering

13. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van het enig middel

Standpunt van de partijen

14. In een enig middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 20 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), van artikel 30bis, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet) en van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In het tweede onderdeel van het enig middel betogen de verzoekende partijen dat de vergunningverlenende overheid een voorwaarde heeft opgelegd om tegemoet te komen aan de onzekerheden van het aanvraagdossier.

Zij lichten hun grieven als volgt toe :

"41. Algemeen : bijzondere exploitatievoorwaarden kunnen niet opgelegd worden om te(ge)moet te komen aan de onzekerheden van het aanvraagdossier.

Leemtes en onzekerheden van het aanvraagdossier kunnen niet worden gerediceerd door het opleggen van bijzondere exploitatievoorwaarden. Uw Raad oordeelde :

'Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag moet de vergunningverlenende overheid, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu onderzoeken en uit dit onderzoek de passende eindconclusies trekken. Bij het uitoefenen van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid terzake beschikt zij, overeenkomstig artikel 20, vierde lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en artikel 30bis, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), over de mogelijkheid om al dan niet bijzondere exploitatievoorwaarden op te leggen. Het opleggen daarvan is echter in wezen niet ingesteld om tegemoet te komen aan de onzekerheden die een vergunningsdossier oproept, noch om de leemten van een onvolledige of vage vergunningsaanvraag in extremis op te vullen, noch om substantiële wijzigingen aan de vergunningsaanvraag door te voeren'.

42. Er bestaat geen enkele zekerheid omtrent de realisatie van de benodigde infrastructuurwerken.

Zulks wordt o.m. uitdrukkelijk aangegeven in het 'positieve' advies van het Agentschap Wegen en Verkeer, Afdeling Vlaams-Brabant (...) :

'De conclusie is dan ook dat bij uitvoering van alle ingrepen op de R22 Woluwelaan de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het projectgebied maar ook de bereikbaarheid van de bredere regio rond het projectgebied op een aanvaardbare manier gegarandeerd wordt. Hierbij wordt dan ook voldaan aan de engagementen zoals opgenomen in het Brownfieldconvenant en de Principeovereenkomst. Een eerste concrete stap is hierin reeds gezet. Op de Provinciale Auditcommissie (PAC) van 5 juli 2011 werd de projectnota voor de studieopdrachten en de projectgebonden flankerende maatregelen (infrastructuurproject op de R22 Woluwelaan) goedgekeurd.

Omdat het Brownfieldproject rekening houdt en afgestemd is met dit infrastructuurproject op de R22 Woluwelaan om de ontsluiting en toegankelijkheid te garanderen, heeft AWW hier positief op

geadviseerd. Uiteraard is er een grote MAAR... en dat is uiteraard dat op dit ogenblik AWV geen garantie heeft of kan geven en krijgen dat de noodzakelijke ontsluitingsinfrastructuur tijdig en volledig gerealiseerd is tegen de openstelling van het Brownfieldproject Uplace. Uiteraard is de Vlaamse regering in het Brownfieldconvenant dit engagement en deze verplichting aangegaan en -zoals hoger vermeld- stelt AWV alles in het werk dit engagement na te komen. Alleen is er geen 100% garantie dat dit ook lukt.

Tegelijk is het duidelijk dat de ontsluiting en bereikbaarheid van het Brownfieldproject zonder minstens 2 van de 3 deelprojecten (...) totaal ontoereikend zal zijn. Vanuit dit oogpunt heeft AWV een voorwaardelijk gunstig advies gegeven, omdat de realisatie van beide deelprojecten een noodzakelijke voorwaarde is op vlak van ontsluiting. AWV kan hiervoor nog geen stedenbouwkundige aanvraag indienen vooraleer een positieve beslissing werd bekomen in het ontheffingsdossier van het projectMER.

Het Brownfieldconvenant biedt een duidelijk (inspannings-)verbintenis van alle betrokken partijen om deze ontsluiting tijdig te realiseren, maar er is geen sluitende garantie'.

Ook de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseerde in dezelfde zin (...):

'Overwegende dat de huidige weginfrastructuur niet volstaat om de bereikbaarheid van de inrichting te garanderen; dat de hoofdtoegang voor autoverkeer tot de parkeerniveaus en de toegang tot het theater, het hotel en de kantoorgebouwen A, B en kantooortoren E is voorzien op niveau +1, ongeveer 4 meter boven het niveau van de Woluwelaan en de uitgang van de parkeergarage is voorzien vanaf niveau B1, ongeveer 7 meter onder het niveau van de Woluwelaan; dat de bouw van een tunnelkoker onder en een brug over de Woluwelaan essentieel zijn voor de toegang tot de inrichting; dat de aanleg van voormelde ontsluitingsinfrastructuur deel uitmaakt van de principe overeenkomst mobiliteit Uplace Machelen over de flankerende maatregelen; dat er voor de voormelde noodzakelijke ontsluitingsinfrastructuur echter nog een Mer-ontheffing en de stedenbouwkundige vergunning moet aangevraagd en verleend worden; dat de Raad van State in het verleden reeds heeft geoordeeld dat een vergunning de motiveringsplicht schendt indien er bij het verlenen van een vergunning rekening wordt gehouden met weliswaar beoogde, maar nog niet vergunde werken.

Overwegende dat in de project-MER wordt gesteld dat de verkeersgeneratie aanzienlijk zal zijn; dat uit de hoge verzadigingsgraad van het volledige wegennet in de omgeving van de inrichting afgeleid wordt dat de impact van het verkeer inherent aan de inrichting op de doorstroming van het verkeer tijdens de avondspits en wellicht ook daarbuiten beperkt zal zijn. Dat vooropgesteld wordt dat het verkeer van Uplace niet bovenop maar in de plaats van ander verkeer komt; dat echter eveneens gesteld wordt dat het niet exact in te schatten is dat het verdringingseffect aanleiding zal geven tot een spitsverbreding; dat eveneens wordt gesteld dat de beperkte impact van

de verkeersstroom die door Uplace wordt gegenereerd, afhankelijk is van de voorwaarde dat het aandeel openbaar vervoer effectief 35-40% behaalt;

Overwegende dat om voormeld percentage van openbaar vervoer te halen zowel een voldoende grote capaciteit (frequentie, aantal plaatsen per trein, tram, bus) als een vlotte doorstroming moeten gegarandeerd zijn; dat in 2020 wanneer het GEN-station kerklaan en de tram Vilvoorde en Zaventem op de R22 verondersteld worden in gebruik te zijn, dit noch qua capaciteit noch qua doorstroming enige problemen zou mogen opleveren; dat een shuttlebus ook een optie is maar dat het bustraject filegevoelig is; dat in het huidig stadium van de aanvraag deze mogelijkheden er echter nog niet zijn; dat voor de realisatie van deze mogelijkheden nog tal van procedurele stappen (tracékeuze, onteigeningen, stedenbouwkundige vergunningen,...) ondernomen moeten worden; dat bij de beoordeling van de mobiliteitsproblemen die worden veroorzaakt door het auto- en vrachtwagenverkeer dat inherent is aan de inrichting geen rekening kan gehouden worden met toekomstige onzekere gebeurtenissen.

Overwegende dat omwille van het bovenstaande de inrichting in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften maar dat de inrichting waarvoor een vergunning wordt aangevraagd momenteel niet verenigbaar is met de goede plaatselijke ruimelijke ordening.'

Inderdaad. Op vandaag ligt er geen enkel sluitend bewijsstuk voor waaruit zou blijken dat de projectgebonden flankerende maatregelen daadwerkelijk zullen gerealiseerd worden. Dit blijkt een onzeker element in het gehele vergunningsdossier.

43. De voorwaarde kan dan ook niet opgelegd worden om aan deze onzekerheid te remediëren.

Hoger werd reeds aangehaald dat een bijzondere vergunningsvoorwaarde niet kan worden opgelegd om tegemoet te komen aan onzekerheden in het vergunningsdossier.

De vergunningverlenende overheid kan in geen geval de uitvoer van de verbintenissen zoals opgenomen in het brownfieldconvenant en de principeovereenkomst mobiliteit opleggen bij wijze van bijzondere exploitatievoorwaarde om zekerheid te bekomen omtrent de daadwerkelijke realisatie van de benodigde infrastructuurwerken. Een en ander klemmt des te meer nu de opgelegde voorwaarde niet eens kan gerealiseerd worden door enig toedoen van de exploitant (zie derde onderdeel).

De voorwaarde, volgens de vergunningverlenende overheid essentieel om de hinder voor mens en natuur binnen de perken van het aanvaardbare te houden, schendt artikel 20 van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 30bis, §1, eerste lid VLAREM I en is zodoende onwettig".

In een vierde onderdeel laken de verzoekende partijen dat de verwerende partij bij de beoordeling van de aanvraag niet is uitgegaan van vaststaande feitelijke gegevens.

Bij wijze van toelichting zetten zij uiteen :

"47. Algemeen

Bij het beoordelen van een vergunningsdossier mag de vergunningverlenende overheid enkel rekening houden met vaststaande feitelijke gegevens. Doet zij dit niet, dan schendt zij de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet. Uw Raad oordeelde zelfs zeer specifiek dat de vergunningverlenende overheid geen rekening mag houden met beoogde, maar noch niet vergunde bouwwerken bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag :

'Overwegende dat ui(t) het vorenstaande blijkt dat de bouw van een wandelpasserelle op de 'beschermingsdam' als een wezenlijk element in (d)e beoordeling van de (a)anvraag om stedenbouwkundige vergunning werd betrokken, en dit niet alleen wat de beoordeling van de bezwaarschriften maar ook wat de beoordeling betreft van de verenigbaarheid van de aanvraagde we(r)ken en handelingen met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening; dat bedoelde wandelpasserelle evenwel nog niet blijkt te zijn vergund, en evenmin het voorwerp blijkt uit te maken van de bestreden stedenbouwkundige vergunning; dat door in deze omstandigheden de weliswaar beoogde, maar nog niet vergunde wandelpasserelle als een vaststaand gegeven te betrekken bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag, de bestreden vergunning niet alleen blijkt te zijn gesteund op in feite niet vaststaande en onduidelijk(e) gegevens -over de wandelpasserelle zijn geen concrete gegevens voorhanden- maar ook vooruit blijkt te lopen op het onderzoek van en de beslissing over een 'na de werken' nog in te dienen aanvraag voor de bouw van zodanige passerelle; dat een op het 'strandhoofd' aan te leggen wandelpasserelle dan ook niet bij de beoordeling van de aanvraag kan worden betrokken; dat het verweer in de memorie van antwoord niet overtuigt; (...)'.
48. Geen stedenbouwkundige vergunningen.

Er kan in casu geen twijfel over bestaan dat er op vandaag geen enkele zekerheid bestaat over de daadwerkelijke realisatie van de projectgebonden flankerende maatregelen. Immers, er werd nog geen enkel stedenbouwkundig aanvraagdossier ingediend bij de daartoe bevoegde overheid, laat staan dat enige definitief geworden stedenbouwkundige vergunning voorligt.

Zoals hierboven reeds aangegeven, geeft het Agentschap Wegen en Verkeer in haar 'positieve' advies zelfs woordelijk aan dat er geen enkele garantie bestaat dat de infrastructuurwerken zullen gerealiseerd worden:

'Uiteraard is er een grote MAAR... en dat is uiteraard dat op dit ogenblik AWV geen garantie heeft of kan geven en krijgen dat de

noodzakelijke ontsluitingsinfrastructuur tijdig en volledig gerealiseerd is tegen de openstelling van het Brownfieldproject Uplace.'

Dat er geen zekerheid bestaat omtrent de realisatie van de infrastructuurwerken blijkt bovendien uit de recente nota van de Vlaams Minister-President inzake de budgettaire impact van het Uplace-project op de Vlaamse begroting. Onder rubriek 6 'Timing' wordt duidelijk aangegeven dat de stedenbouwkundige vergunningen voor een aantal van de infrastructuurwerken ten vroegste in oktober 2012 zal genomen worden (...).

De vergunningverlenende overheid gaat er evenwel zonder meer van uit dat de projectgebonden flankerende maatregelen tijdig zullen gerealiseerd worden door het opleggen van een nietszeggende voorwaarde, en betreft dit gegeven in de beoordeling van het aanvraagdossier. Zij gaat geheel voorbij aan het feit dat er nog talrijke vergunningsprocedures moeten doorlopen worden...

De beslissing van de vergunningverlenende overheid stoelt zodoende niet op correcte en vaststaande feitelijke gegevens. Zulks vormt een evidente schending van de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet. Door uit te gaan van deze onjuiste gegevens heeft de vergunningverlenende overheid bovendien een kennelijk onredelijke en onzorgvuldig voorbereide beslissing genomen".

15. De verwerende partij repliceert, inzake het tweede onderdeel, dat vergunningsvoorwaarde nr. 13 geen leemte van de aanvraag opvult, dat de scepsis omtrent de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van voormelde voorwaarde evenmin een leemte in het dossier vormt, dat in het onmogelijke geval dat deze werken toch niet uitgevoerd worden de milieuvergunning vervalt omdat niet langer aan de essentiële bijzondere voorwaarden is voldaan, dat de "uitvoeringsscepsis" van de verzoekende partijen geen verband houdt met de wettigheid van het bestreden besluit maar enkel met de uitvoering ervan en dat het naleven van de vergunningsvoorwaarden een zaak is van toezicht. Ter staving van haar standpunten haalt de verwerende partij rechtspraak van de Raad van State aan.

Het vierde middelonderdeel weerlegt de verwerende partij door te stellen dat de formele motiveringsplicht niets verandert aan de wezenlijke voorwaarden waaraan een besluit ingevolge de materiële motiveringsplicht dient te voldoen, dat het normdoel van genoemde verplichting erin bestaat de bestuurde in staat te stellen de genomen administratieve beslissing in feite en in rechte te begrijpen, dat de verzoekende partijen niet de schending van de materiële

motiveringsplicht inroepen, dat zij zodoende niet aanvoeren dat de beoogde maar nog niet vergunde werken een motief mogen vormen om de milieuvergunning te verlenen, dat de verwijzing naar het arrest van de Raad van State nr. 126.634 van 19 december 2003 te dezen niet dienend is omdat in voorliggende zaak van in het begin - te weten reeds in de milieuvergunningsaanvraag - duidelijk werd gemaakt dat de projectgebonden flankerende mobiliteitswerken beoogd doch niet vergund zijn, dat op geen enkele wijze gesteld kan worden dat deze werken er niet zullen komen omdat ze een essentieel onderdeel uitmaken van de vergunningsaanvraag en ze in het bestreden besluit werden opgelegd als bijzondere vergunningsvoorwaarde, dat het manifest onjuist is dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de aanvraag geen rekening zou mogen houden met beoogde maar nog niet vergunde bouwwerken, dat zulks volledig onwerkbaar zou zijn omdat in het Belgisch rechtssysteem geen geuniformiseerde vergunningsprocedure bestaat waarin in één en dezelfde procedure alle vergunningen gelijktijdig aangevraagd worden voor alle facetten van de te exploiteren activiteit, dat te dezen van de overheid niet kan worden verwacht dat een hele weginfrastructuur vergund en aangelegd wordt voor een project dat nog niet vergund werd en dat men het de overheid ook niet ten kwade kan duiden dat zij bij het nemen van de vergunningsbeslissing rekening houdt met de toekomstige evolutie van de plaatsgesteldheid. Na het aanhalen van rechtsleer en bestuursrechtspraak besluit de verwerende partij dat in het thans bestreden besluit zeer duidelijk wordt gemaakt waarin de flankerende werken bestaan en tegen welk tijdstip deze dienen te worden uitgevoerd.

16. In haar verzoekschrift tot tussenkomst werpt de tussenkomende partij in hoofdorde op dat het middel niet ontvankelijk is bij gemis aan belang. In de door de verzoekende partijen gewraakte bijzondere vergunningsvoorwaarde nr. 13 wordt immers opgelegd dat zij alle verbintenissen uit het brownfieldconvenant en de Principeovereenkomst Mobiliteit dient na te komen. Deze voorwaarde draagt er precies toe bij dat de door het Uplace-project gegenereerde mobiliteitsimpact beperkt blijft, zodat de verzoekende partijen geen voordeel halen uit de gebeurlijke vernietiging van het bestreden besluit op grond

van het middel.

In ondergeschikte orde merkt zij op dat in zoverre de schending wordt aangevoerd van artikel 30bis, § 1, van Vlarem I het middel elke ernst of gegrondheid mist omdat de verzoekende partijen nergens verduidelijken welke eisen van Vlarem I en Vlarem II niet worden gerespecteerd.

Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, haalt de tussenkomende partij artikel 5 van Vlarem I aan. Zij stelt dat het aanvraagdossier voldeed aan de in die bepaling gestelde vereisten, dat de gewraakte bijzondere vergunningsvoorwaarde slechts een bevestiging is van de verplichtingen die reeds in het brownfieldconvenant en de Principeovereenkomst Mobiliteit werden aangegaan en dat niet valt in te zien hoe een bevestiging van reeds bestaande verplichtingen beschouwd zou kunnen worden als een tegemoetkoming aan onzekerheden uit het aanvraagdossier. Voorts brengt de tussenkomende partij opnieuw de projectgebonden flankerende maatregelen van de Principeovereenkomst Mobiliteit onder de aandacht. Zij stelt zich er toe te hebben verbonden om in totaal 12.900.000 euro aan mobiliteitswerken te financieren, dat de Vlaamse overheid de projectgebonden flankerende maatregelen zal realiseren vooraleer de bouw van het project Uplace Machelen beëindigd zal zijn en dat mits het verkrijgen van de vereiste stedenbouwkundige vergunningen uiterlijk op 30 juni 2015 de aanleg van de projectgebonden flankerende maatregelen beëindigd dient te zijn. De tussenkomende partij merkt op dat de Vlaamse regering in het brownfieldconvenant de verbintenis is aangegaan om daarnaast een aantal niet-projectgebonden flankerende maatregelen - met name alle mobiliteitswerken vermeld in het provinciaal masterplan Reconvertiezone Vilvoorde-Machelen - "zo snel als redelijkerwijze mogelijk" uit te voeren. Voor wat betreft de projecttoegang Woluwelaan, de projecttoegang Beaulieustraat, de heraanleg Woluwelaan, de ingebruikname "Aansluiting R0-R22" en de aanleg van de voetgangersbrug ter hoogte van de Kerklaan, benadrukt de tussenkomende partij dat voor deze werken reeds op 29 mei 2010 een studieopdracht werd aanbesteed aan Grontmij, vervolgens op 14 december 2010 een voorontwerp van projectnota werd

goedgekeurd door de auditor van de Provinciale Auditcommissie, die commissie op 5 juli 2011 de definitieve projectnota heeft goedgekeurd, de minister-president in een brief van januari 2012 aan de voorzitter van het Vlaams Parlement heeft verklaard dat de kosten voor de uitvoering van de projectgebonden flankerende maatregelen geraamd worden op 57.635.557,22 euro (incl. BTW) waarvan 11,6 miljoen zal worden bijgedragen door Uplace, het aandeel dat ten laste van de Vlaamse overheid komt door het agentschap Wegen en Verkeer werd opgenomen in het voorstel van meerjarenprogramma 2013-2016, de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken in antwoord op parlementaire vragen heeft verklaard dat de nodige budgetten voorzien worden en dat de projectgebonden flankerende maatregelen tijdig rond zullen zijn, voor de heraanleg van de R22 actueel een procedure voor de opmaak van een project-MER lopende is en het agentschap Wegen en Verkeer met een brief van 12 maart 2012 het engagement voor een tijdige oplevering van bedoelde flankerende maatregelen in ondubbelzinnige bewoordingen heeft bevestigd.

Uit al deze ontwikkelingen leidt de tussenkomende partij af dat de verwerende partij er redelijkerwijs kon van uitgaan dat de projectgebonden flankerende maatregelen tijdig zullen worden gerealiseerd, dat voor de vereiste dat voor bedoelde werken reeds een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag moet zijn ingediend, geen wettelijke basis bestaat en dat het advies van het agentschap Wegen en Verkeer van 12 januari 2012 onvoorwaardelijk gunstig is en geen onzekerheid doet ontstaan over de timing van de werken. Wat betreft het ongunstig advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie verwijst de tussenkomende partij naar de motivering van het bestreden besluit waarbij het standpunt van die adviescommissie wordt weerlegd.

Met betrekking tot het vierde onderdeel van het middel haalt de tussenkomende partij in extenso de motieven van het bestreden besluit aan die handelen over de beoordeling van de verenigbaarheid van de vergunningsaanvraag met de bestaande toestand en over de mobiliteitseffecten. Op grond van die motieven stelt zij vast dat de verwerende partij als een zorgvuldige overheid heeft

gehandeld bij het onderzoek van de hinder voor mens en leefmilieu. Voorts herhaalt zij de argumenten inzake de tijdige uitvoering van de projectgebonden flankerende maatregelen die reeds werden uiteengezet bij de weerlegging van het tweede middelonderdeel.

Beoordeling

17. Zoals reeds werd aangestipt bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van de vordering, kanten de verzoekende partijen zich tegen het voorgenomen Uplace-project omdat dit een fundamentele impact zou hebben op de mobiliteitsleefbaarheid in de wijde omgeving van het projectgebied. Aldus is de vordering van de verzoekende partijen niet beperkt tot de in artikel 5, punt 2, sub 13) van het bestreden besluit opgelegde bijzondere vergunningsvoorwaarde.

De bijzondere voorwaarde in kwestie heeft trouwens enkel betrekking op de financiële bijdrage van de exploitant in de kosten voor de realisatie van de zogenaamde projectgebonden flankerende maatregelen. Terecht merkt de tussenkommende partij in dit verband zelf op dat de infrastructuurwerken buiten het eigenlijke projectgebied "niet voor rekening (zijn) van initiatiefnemer Uplace, omdat deze laatste niet over de vereiste hoedanigheid beschikt om deze maatregelen uit te voeren". Voor het overige kan niet worden ingezien hoe het loutere feit dat een private rechtspersoon zich ertoe verbindt financieel tussen te komen in de kosten van publieke infrastructuurwerken op zich bijdraagt tot de beperking van de mobiliteitsimpact.

Het middel kan leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit en het is dan ook ontvankelijk.

18. Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag is de vergunningverlenende overheid er toe gehouden om, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu te onderzoeken en, op grond

van de precieze bevindingen van dat onderzoek, de passende eindconclusies te trekken. Die beoordelingsbevoegdheid impliceert onder meer dat de vergunningverlenende overheid dient te onderzoeken of de ongemakken, inherent aan de voorgenomen exploitatie, de perken van de normale hinder niet te buiten gaan. Daarbij moet de overheid, wil zij zorgvuldig handelen, uitgaan van gegevens die op het ogenblik van de beslissing over de vergunningsaanvraag een voldoende hoge graad van zekerheid vertonen. Aangezien de leefmilieuregelgeving in de eerste plaats is ingesteld ter bescherming van de mens en het leefmilieu, kan immers niet worden aanvaard dat een vergunning wordt verleend zonder een voldoende, voorafgaandelijk, inzicht in de milieueffecten en de beheersing ervan.

19. De bevoegde vergunningverlenende overheid dient niet alleen rekening te houden met de hinder die voortvloeit uit de vergunningsplichtige inrichting als zodanig, maar ook met alle hinder die onlosmakelijk verbonden is met en haar wezenlijke oorzaak vindt in de beoogde activiteiten. Te dezen heeft het vergunde "gebouwencomplex" onmiskenbaar een belangrijk mobiliteitsgenererend effect. Die problematiek raakt het leefmilieu in de ruime omgeving van de inrichting en dient derhalve betrokken te worden bij de beoordeling van de kwestieuze milieuvergunningsaanvraag, zoals de verwerende partij ten andere ook heeft gedaan.

20. Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de Vlaamse minister van Leefmilieu van oordeel is dat, aangezien de exploitant financieel zal bijdragen tot de in de Principeovereenkomst Mobiliteit vermelde projectgebonden flankerende mobiliteitswerken, "voldoende toereikende waarborgen zijn voorzien om de beheersing van de mobiliteitsgevolgen van de geplande inrichting te verzekeren". Gelet op hetgeen in punt 17 werd uiteengezet, heeft de bevoegde Vlaamse minister met het in bijzondere vergunningsvoorwaarde nr. 13 gestelde dat de "door en lastens de exploitant aangegane verbintenissen inzake mobiliteit (...) volledig (worden) nagekomen en dus ook tijdig uitgevoerd" geen waarborgen kunnen vinden voor de realisatie van de noodzakelijk geachte infrastructuurwerken. Meer nog, het opleggen van die financieringsverplichting als

bijzondere milieuvergunningsvoorwaarde is zinledig in het licht van de verbintenissen naar burgerlijk recht die de tussenkomen partij reeds is aangegaan in artikel 6.1.5 van het brownfieldconvenant.

In het bestreden besluit wordt voorts overwogen dat de "Vlaamse overheid alles in het werk stelt opdat deze engagementen tijdig zullen nagekomen worden". Op dit punt treedt de Vlaamse minister het gunstig advies van 12 januari 2012 van het agentschap Wegen en Verkeer uitdrukkelijk bij. Hieromtrent dient vooreerst te worden gepreciseerd dat uit de gegevens van de zaak blijkt dat het agentschap op 12 januari 2012 een "voorwaardelijk" gunstig advies heeft geformuleerd waarin de tijdige realisatie van de noodzakelijke ontsluitingswerken wordt beschouwd als een "(inspannings-)verbintenis" maar "geen sluitende garantie". Het is pas op 12 maart 2012 dat het agentschap Wegen en Verkeer "verduidelijkt" dat zijn advies een "gunstige" strekking heeft omdat niets erop wijst dat de engagementen inzake mobiliteit niet gehaald zullen of kunnen worden. Daarenboven wordt vastgesteld dat de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie op 14 maart 2012 een ongunstig advies heeft verleend, omdat "er voor de (...) noodzakelijke ontsluitingsinfrastructuur echter nog een Mer-ontheffing en een stedenbouwkundige vergunning moet aangevraagd en verleend worden" en "bij de beoordeling van de mobiliteitsproblemen die worden veroorzaakt door het auto- en vrachtwagenverkeer dat inherent is aan de inrichting geen rekening kan gehouden worden met toekomstige onzekere gebeurtenissen".

Zonder zich verder te moeten verdiepen in de evolutieve inzichten van het agentschap Wegen en Verkeer, stelt de Raad van State vast dat, behoudens de vermelding van het zetten van de "eerste concrete stap" door de goedkeuring op de Provinciale Auditcommissie van 5 juli 2011 van de projectnota voor de studieopdracht van het infrastructuurproject op de R22 Woluwelaan, in de adviezen van het agentschap Wegen en Verkeer geen concrete feiten of ontwikkelingen worden aangehaald die als vaststaand doen aannemen dat alle "engagementen" tijdig zullen worden nagekomen. Dergelijke feiten of ontwikkelingen worden ook niet aangetroffen in het bestreden besluit.

In haar verzoekschrift poneert de tussenkomende partij weliswaar dat "verschillende werken reeds in concreto in uitvoering zijn gebracht", maar bij nadere beschouwing bestaat die "concrete uitvoering", naast hetgeen in het advies van het agentschap Wegen en Verkeer wordt aangehaald, uit het feit dat de Vlaamse regering op diverse investeringsprogramma's budgetten heeft ingeschreven, de minister-president in januari 2012 een verklaring heeft afgelegd over de financiering van de projectgebonden flankerende maatregelen, de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken in antwoord op twee parlementaire vragen zich sterk heeft gemaakt dat de nodige budgetten zullen worden voorzien en dat de werken op de R22 Woluwelaan tijdig klaar zullen geraken en "voor de heraanleg van de R22 (...) momenteel een project-MER procedure lopende (is)".

21. De verwerende partij mag er zich dan al in het brownfieldconvenant toe hebben verbonden om "enkel tot een aanpassing van de verbintenissen over te gaan" om redenen "van openbaar belang (...) ofwel redenen die niet op redelijke wijze remedieerbaar of oplosbaar zijn (zoals bijvoorbeeld milieueffecten die onmogelijk kunnen worden beperkt met milderende maatregelen)" (cf. artikel 3 van het addendum van 21 mei 2010), zulks laat echter niet toe de fundamentele doelstellingen van de milieuvergunningsplicht de facto buiten spel te zetten door de nog niet vergunde, doch noodzakelijk geachte, infrastructuurwerken als quasi verwezenlijkt voor te stellen en daarmee de rechten die derden-belanghebbenden direct ontnemen aan de bij decreet ingestelde vergunningsprocedures bij voorbaat te negeren.

Om voormelde redenen is de Raad van State van oordeel dat de verwerende partij niet zorgvuldig tot het besluit is gekomen dat de milieueffecten van de vergunde inrichting tot aanvaardbare proporties kunnen worden teruggebracht.

Het tweede en het vierde onderdeel van het enig middel zijn in de aangegeven mate ernstig.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

22. In het verzoekschrift zetten de verzoekende partijen het volgende uiteen ter staving van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel :

"53. Structurele verkeershinder als ernstig nadeel.

Het is een vaststaand gegeven dat de wegen rondom de bedrijven van verzoekende partijen en het projectgebied nu reeds volledig verzadigd zijn. Verschillende studies bevestigen dit gegeven :

- Uit het rapport 'Verkeersindicatoren Hoofdwegennet Vlaanderen 2010' (...) blijkt dat 18 van de 40 meest verzadigde wegvakken van het hoofdwegennet Vlaanderen zich situeren op de Brusselse Ring (de 'R0') ter hoogte en in de omgeving van het projectgebied en de bedrijven van de verzoekende partijen.

In het rapport valt o.m. te lezen dat een drempel van 10 uur gehanteerd wordt als verzadigingsdrempel. Wegvakken met een waarde van 10 of meer worden als verzadigd beschouwd en zijn bijgevolg bijzonder kwetsbaar. Alleen al de R0 tussen Vilvoorde en Machelen (het 'viaduct van Vilvoorde') dient 15 uur per dag op volledige beschikbare capaciteit te draaien om de huidige dagvolumes te kunnen verwerken. Nietvoor niets besluit het Verkeerscentrum Vlaanderen dan de Brusselse Ring een zeer hoge graad van verzadiging kent.

- Tevens blijkt uit het hierboven geciteerde rapport (...) dat de Brusselse Ring op diverse andere punten zeer slecht scoort voor wat betreft de (vlotte) doorstroom van verkeer. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de Ring een aandeel van niet minder dan 23% in de totale filezwaarte in Vlaanderen in 2010 had. Wanneer men enkel de periode van 12.00-24.00 uur bekijkt, stijgt dit percentage zelfs tot 31%.

- Het 'Mobiliteitsrapport van Vlaanderen' (...) stelt inzake de verzadiging:

'Onderstaande tabel geeft de 10 meest verzadigde wegvakken volgens de verkeerstellingen van de FOD MOB weer. Vooral de Ring rond Brussel kent de grootste verzadigingsproblemen, evenals de Antwerpse Ring en de verkeerswisselaar in Kortrijk. Dit neemt niet weg dat op nog tal van andere wegvakken de saturatiedrempel van 75% wordt overschreden.'
(...)

- Uit verkeerstellingen van de Afdeling Wegen en Verkeer van 2007 (...) blijkt dat van de 25 grootste congestiepunten in Vlaanderen, er 19 in Vlaams-Brabant liggen, waarvan maar liefst 12 op de Brusselse Ring, en aldus in de onmiddellijke omgeving van het beoogde projectgebied en de bedrijven van de verzoekende partijen.

Het kan bovendien niet ontkend worden dat het Uplace-project een bijkomende verkeersstroom zal genereren. De deputatie van de provincieraad Vlaams-Brabant schat deze bijkomende verkeersstroom in op niet minder dan 25.000 voertuigen extra per dag (...). Zulks komt neer op 9.500.000 bijkomende voertuigbewegingen per jaar.

De actuele verzadigingsgraad van het wegennet zal, in combinatie met de verkeersstroom die het Uplace-project zal genereren, ontegensprekelijk voor bijkomende structurele verkeershinder (op) het wegennet zorgen. Zulks zal de leefbaarheid van de bedrijven van de verzoekende partijen ernstig in het gedrang brengen. Immers, deze bedrijven zullen nagenoeg onbereikbaar worden voor hun cliënteel en de verschillende leveranciers, hetgeen uiteraard economische implicaties heeft.

De onbereikbaarheid van hun onderneming impliceert dat de verzoekende partijen per definitie geconfronteerd worden met een ernstig nadeel.

54. Het nadeel is bovendien moeilijk te herstellen.

Dit nadeel zal bovendien moeilijk te herstellen zijn. Immers, zoals hierboven reeds aangegeven zal de gehele mobiliteitsproblematiek slechts binnen de perken van het aanvaardbare kunnen gehouden worden middels de realisatie van verschillende, ingrijpende infrastructuurwerken. Er bestaat evenwel geen enkele zekerheid dat deze werken daadwerkelijk zullen uitgevoerd worden, laat staan voor de opening van het Uplace-project.

Verzoekende partijen brengen voldoende concrete en feitelijke gegevens als bewijs dat zij in deze omstandigheden wel degelijk over een MTHEN beschikken".

23. In haar nota beklemtoont de verwerende partij dat de schorsingsvoorwaarde omtrent het moeilijk te herstellen ernstig nadeel veronderstelt dat de verzoekende partijen het dringend karakter van hun vordering aantonen, dat uit de gegevens van voorliggende zaak blijkt dat ten vroegste in 2015 begonnen zal worden met de realisatie van het project, dat aangezien de mobiliteitswerken als bijzondere exploitatievoorwaarde werden opgelegd Uplace onmogelijk kan opengaan vooraleer de noodzakelijke mobiliteitswerken vergund én gerealiseerd zijn, dat voorafgaand aan de realisatie van deze werken de deuren niet geopend kunnen worden voor het cliënteel, dat binnen de gegeven tijdspanne van twee à drie jaar een uitspraak over het annulatieberoep zal zijn tussengekomen gelet op de "huidige voortgang van zaken" bij de Raad van State, dat in de geschetste omstandigheden niet wordt aangetoond dat de beweerde mobiliteitshinder niet geremedieerd zou kunnen worden door een eventueel vernietigingsarrest, dat de nadelen die de verzoekende partijen zouden kunnen lijden louter van financiële aard zijn en dat zij niet aantonen dat dergelijk nadeel

niet herstelbaar zou zijn.

24. De tussenkommende partij stelt dat het door de verzoekende partijen opgeworpen nadeel niet voortvloeit uit het bestreden besluit maar "zich situeert op het niveau van het ruimtelijk uitvoeringsplan" dat handelsactiviteiten op het projectgebied mogelijk maakt en de vermeende "nefaste" mobiliteitseffecten creëert. In dit verband verwijst zij naar de voorschriften van het door de verzoekende partijen niet bestreden GRUP VSGB die de maximale oppervlakte handelsactiviteiten vaststellen, dat de uiteenzetting omtrent het moeilijk te herstellen ernstig nadeel volledig wordt toegespitst op het nadeel dat de eerste en de tweede verzoekende partij zouden lijden, terwijl de derde en de vierde verzoekende partij daarentegen verzuimen om in te gaan op de gestelde schorsingsvoorwaarde. Met betrekking tot de door de eerste en de tweede verzoekende partij beweerde mobiliteitshinder wijst de tussenkommende partij erop dat een rechtspersoon dergelijk nadeel niet kan lijden, dat de eerste en de tweede verzoekende partij niet aannemelijk maken dat het verkeer beduidend zal toenemen als gevolg van de vergunde exploitatie, dat de Brusselse Ring reeds oververzadigd is zodat niet wordt aangetoond dat de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit op dat vlak een bijkomend nadeel teweegbrengt en dat de beweerde bijkomende structurele verkeershinder louter hypothetisch is. Voorts beklemtoont de tussenkommende partij, ter herhaling van hetgeen reeds bij de opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties werd uiteengezet, dat het bestreden besluit slechts een milieuvergunning betreft voor een "aantal vergunningsplichtige inrichtingen en activiteiten", dat de kritieken op het volledige Uplace-project in het kader van voorliggende vordering niet onderzocht moeten worden, dat de mobiliteitseffecten bovendien uitvoerig aan bod zijn gekomen in het project-MER, dat uit dat rapport blijkt dat de stelling van de verzoekende partijen feitelijke grondslag mist omdat, gelet op de verdringingseffecten, de mobiliteitseffecten van het project gering tot licht negatief worden beoordeeld, dat de dienst MER in zijn goedkeuringsverslag van 31 januari 2011 heeft geoordeeld dat het project-MER voldoende informatie bevat om het aspect milieu, met inbegrip van de mobiliteitsaspecten, een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven, dat ook

in het bestreden besluit de nodige aandacht aan die aspecten wordt besteed, dat de bestreden milieuvergunning afhankelijk wordt gesteld van de bijzondere voorwaarde waarin wordt gesteld dat de in het brownfieldconvenant en de Principeovereenkomst Mobiliteit Uplace Machelen door en lastens de exploitant aangegane verbintenissen inzake mobiliteit volledig worden nagekomen en ook tijdig uitgevoerd en dat verscheidene van die maatregelen reeds in uitvoering zijn. Tot slot merkt de tussenkomende partij op dat de exploitatiezetel van de eerste verzoekende partij in een doodlopende straat gelegen is, dat de uitvalswegen van en naar het Uplace-project niet langs deze exploitatiezetel gaan, dat geen van de verzoekende partijen aandacht besteedt aan de vraag hoe het bestreden besluit nadeel berokkent in de benaarstiging van hun maatschappelijk doel, dat het opgeworpen nadeel, zo het al kan worden aangenomen, niet moeilijk te herstellen is, dat uit de jaarrekeningen van de eerste en de tweede verzoekende partij blijkt dat zij in het vorige jaar respectievelijk een bedrijfswinst hebben gerealiseerd van 35.908 euro en 25.520 euro, dat niets erop wijst dat de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit de levensvatbaarheid van de betrokken ondernemingen in het gedrang brengt, naar het faillissement zou voeren of de beëindiging van de economische activiteiten in het verschiet zou brengen, dat evenmin aan de hand van stukken wordt aangetoond dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit zodanige handelsmogelijkheden ontnemt die het voortbestaan van hun bedrijf in het gedrang brengt en dat het opgeworpen nadeel derhalve neerkomt op een theoretisch, financieel nadeel dat niet moeilijk te herstellen is.

Beoordeling

25. Volgens het verzoekschrift vormt de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit een ernstige bedreiging voor de leefbaarheid van de "bedrijven van de verzoekende partijen". Aangezien de derde en de vierde verzoekende partij als belangenorganisatie van de "kleine zelfstandige onderneming" zelf geen bedrijvigheid uitoefenen in de omgeving van het Uplace-project moet, samen met de tussenkomende partij, vastgesteld worden dat de uiteenzetting omtrent het moeilijk te herstellen ernstig nadeel volledig is toegespitst op de eerste en de

tweede verzoekende partij. De derde en de vierde verzoekende partij voeren geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan, zodat wat hen betreft de vordering tot schorsing wordt verworpen.

26. In het project-MER is sprake van een "aanzienlijke verkeersgeneratie". Ook het bestreden besluit kwalificeert het aan de inrichting inherente verkeer als "aanzienlijk". Volgens de in eerste aanleg door de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant genomen beslissing verwacht Uplace "jaarlijks 8 miljoen bezoekers, wat overeenkomt met 25.000 voertuigbewegingen per dag". De grootteorde van het aantal voertuigbewegingen wordt door de verwerende en de tussenkomende partij niet ernstig betwist.

Hoewel dit voor de eerste verzoekende partij gewis in mindere mate het geval is, wordt aangenomen dat het bestreden besluit in elk geval voor de tweede verzoekende partij ernstige mobiliteitsrisico's meebrengt die niet beperkt blijven tot een louter financieel nadeel.

27. Uit het administratief dossier blijkt niet dat pas ten vroegste in 2015 begonnen zal worden met de realisatie van het project, zoals door de verwerende partij wordt opgeworpen. Waar in het dossier sprake is van de datum van 30 juni 2015 wordt klaarblijkelijk de uiterste datum bedoeld tegen wanneer de aanleg van de projectgebonden flankerende maatregelen voltooid dient te zijn. De tussenkomende partij van haar kant heeft nergens de intentie uitgedrukt dat zij eerst de voltooiing van de noodzakelijke infrastructuurwerken zal afwachten en pas nadien zal starten met de oprichting van haar gebouwencomplex. De bestreden milieuvergunning die door het verlenen van de corresponderende stedenbouwkundige vergunning uitvoerbaar is, heeft overigens mede betrekking op activiteiten die verband houden met de uitvoering van de bouwkundige werken (dit is bijvoorbeeld het geval voor de vergunde bronbemaling).

28. De nadelige mobiliteitseffecten kunnen niet uitsluitend toegeschreven worden aan het ruimtelijk uitvoeringsplan dat handelsactiviteiten op het projectgebied mogelijk maakt. Ze zijn minstens evenzeer en zelfs nog meer verbonden met het verlenen van de milieuvergunning.

Waar de tussenkomende partij ter weerlegging van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel argumenten meent te kunnen putten uit aspecten die de grond van de zaak raken, wordt verwezen naar de ernstig bevonden onderdelen van het enig middel. Het volstaat eveneens te verwijzen naar hetgeen werd uiteengezet bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van de vordering.

29. Gelet op de grootschaligheid van het voorgenomen project is de Raad van State bijkomend van oordeel dat de belangen van de partijen in het geding beter gediend zijn met een schorsing dan met een latere vernietiging van een vergunning die ondertussen ten uitvoer is gelegd. In dit verband halen de tussenkomende partij noch de verwerende partij voldoende zwaarwichtige redenen aan om het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat de tweede verzoekende partij dreigt te ondergaan, te doen wijken voor het belang van de tussenkomende partij om een vergunning die op het eerste gezicht onwettig lijkt, onmiddellijk te willen realiseren, zonder oog te hebben voor het ontstaan van mogelijk onomkeerbare toestanden die het te verlenen rechtsherstel na een later vernietigingsarrest ernstig zouden hypothekeren.

30. Op grond van wat voorafgaat wordt aangenomen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit in hoofde van de tweede verzoekende partij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, zoals dit is bedoeld door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

31. Hieruit volgt dat voldaan is aan de bij artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te bevelen.

VII. Samenvoeging

32. Overeenkomstig artikel 60 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State - ingevolge artikel 44 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State van toepassing verklaard op de kort geding procedures - kan tot de samenvoeging van zaken worden besloten "zo er grond toe bestaat door eenzelfde arrest uitspraak te doen over meerdere zaken". Samenvoeging kan worden bevolen telkens wanneer daartoe aanleiding bestaat in het belang van een goede rechtsbedeling.

In het belang van een goede rechtsbedeling past het voorliggende zaak voor de behandeling ten gronde samen te voegen met de hangende vernietigingsberoepen tegen hetzelfde besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur.

BESLISSING

1. Het verzoek van de NV Uplace tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 30 mei 2012 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011, houdende het weigeren aan de NV Uplace van de milieuvergunning voor het exploiteren van een gebouwencomplex, gelegen in de gemeente Machelen, op een terrein dat afgebakend wordt door de Woluwelaan, Beaulieustraat, Rittwegerlaan en Nieuwbrugstraat, gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de NV Uplace de gevraagde milieuvergunning wordt verleend.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

4. De zaken A. 205.728/VII-38.599, A. 205.785/VII-38.608, A. 205.819/VII-38.610, A. 205.820/VII-38.611, A. 205.955/VII-38.618, A. 205.977/VII-38.619, A. 205.991/VII-38.624 en A. 206.070/VII-38.628 worden gevoegd.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien december tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	waarnemend kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys