

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.905 van 23 februari 2024
in de zaak A. 235.173/X-18.042**

In zake : 1. S.D.
 2. de BVBA S.D.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Konstantijn Roelandt
 kantoor houdend te 2221 Heist-op-den-Berg
 Dorpsstraat 91
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE HEIST-OP-DEN-BERG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 december 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Heist-op-den-Berg van 14 september 2021 houdende “goedkeuring van de aanleg van een nieuwe gemeenteweg – stratentracé en uitrusting openbaar domein vijfde tak tussen nieuwe ovonde N10-Wouwerstraat”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 september 2023.

De verzoekende partijen hebben een aanvullende laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een aanvullende laatste memorie ingediend.

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

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Konstantijn Roelandt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Dylan Vercammen, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord op de terechtzitting van 22 september 2023.

Advocaat Konstantijn Roelandt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Jonas De Wit, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord op de terechtzitting van 10 november 2023.

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

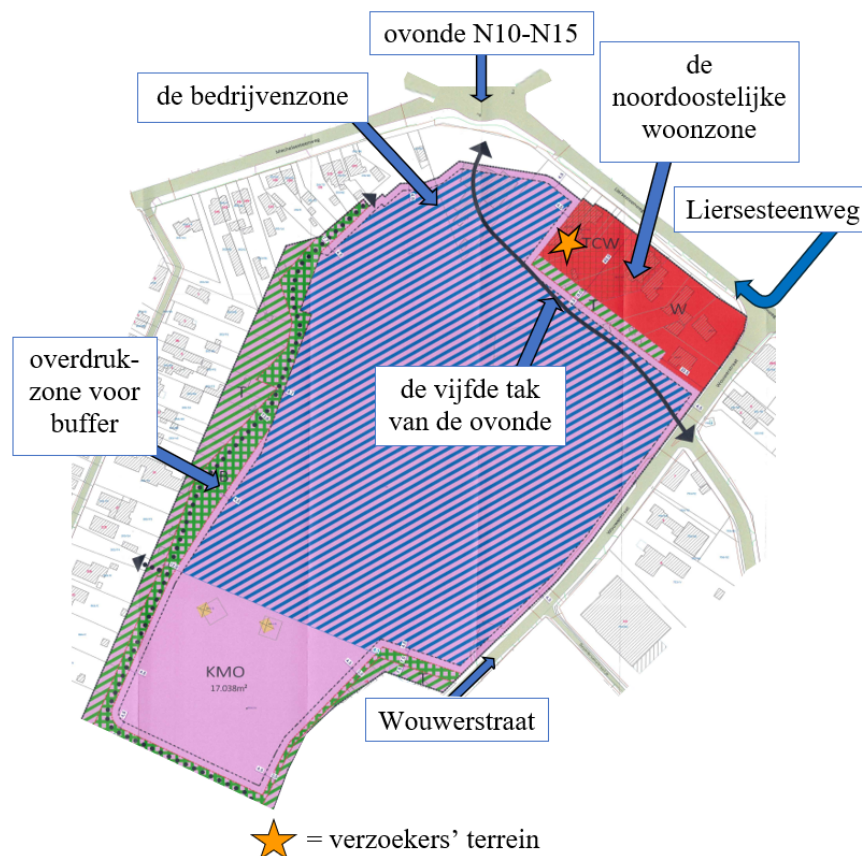
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Eerste verzoeker is eigenaar van het terrein aan de Liersesteenweg te Heist-op-den-Berg, waarop zich een woning bevindt met een aangebouwde – door tweede verzoekster uitgebate – carwash (hierna: verzoekers' terrein). Dit terrein is krachtens het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen (hierna: het gewestplan) deels gelegen in woongebied met landelijk karakter en deels in industriezone.

3.2. Bij besluit van 10 november 2020 stelt de gemeenteraad van de gemeente Heist-op-den-Berg het gemeentelijk RUP 'Spar-site' definitief vast. Op het bij dit gemeentelijk RUP horende grafisch plan staat een bedrijvenzone ingetekend ten zuiden en ten westen van verzoekers' terrein. Dit terrein wordt door het gemeentelijk RUP opgenomen in een zone voor wonen (hierna: de noordoostelijke woonzone). Doorheen de bedrijvenzone is ten zuidwesten van verzoekers' terrein een indicatieve aanduiding ontsluiting gemotoriseerd verkeer ingetekend, die de ovonde op het snijpunt van de N10 en de N15 verbindt met de Wouwerstraat (hierna: de vijfde tak van de ovonde). In de westelijke en de zuidelijke rand van de bedrijvenzone is een strook overdruk voor buffer aangeduid.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het bij het gemeentelijk RUP 'Spar-site' horende verordenend grafisch plan, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



4. Op 9 juni 2021 dient het agentschap Wegen en Verkeer Antwerpen bij het Vlaamse Gewest een omgevingsvergunningsaanvraag in voor de aanleg van onder meer de vijfde tak van de ovonde.

5. Tijdens het openbaar onderzoek van 15 juli 2021 tot 13 augustus 2021 dienen onder anderen verzoekers een bezwaarschrift in.

6. Op 14 september 2021 neemt de gemeenteraad van de gemeente Heist-op-den-Berg het bestreden besluit, waarin het volgende wordt gesteld:

“In het kader van het Decreet houdende gemeentewegen [...] doet de gemeenteraad [...] uitspraak over de aanleg van een gemeenteweg, hier het aanleggen van een nieuwe vijfde tak op de ovonde voor de ontsluiting van de nieuwe Spar-site (bedrijventerrein met ontwikkelingsmogelijkheden volgens het RUP Spar-site).

Het RUP Spar-site werd definitief vastgesteld door de gemeenteraad op 10 november 2020.

[...]

Het tracé van de te realiseren weg is in overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 4 ‘Indicatieve ontsluiting

gemotoriseerd verkeer' van het gemeentelijk RUP 'Spar-site' (daterend van 10 november 2020).

[...]

Er werd in het kader van de aanvraag tot omgevingsvergunning een openbaar onderzoek ingesteld van 15 juli 2021 tot en met 13 augustus 2021. Het proces-verbaal van sluiting van het openbaar onderzoek vermeldt dat er 12 bezwaarschriften werden ingediend, 4 bezwaren handelen (voor een gedeelte) rechtstreeks over het onderwerp van deze gemeenteraadsbeslissing, namelijk de aanleg van een gemeenteweg.

Er wordt vastgesteld dat de bezwaarschriften gericht op de vijfde tak gemeenteweg betrekking hebben over volgende samen te vatten aspecten (telkens met standpuntinname gemeenteraad):

Bezwaarschrift [van verzoekers]

- [Bezwaar van verzoekers:] De aanleg van de vijfde tak ter ontsluiting heeft niets te maken met verkeersveiligheid [...]. Er wordt aangegeven dat deze louter en alleen dient om de ontwikkeling van de SPAR-site mogelijk te maken.

Beoordeling - standpunt GR: Zoals in de [...] beschrijvende nota wordt meegegeven alsook onderschreven in het goedgekeurde RUP SPAR-site daterend van 10 november 2020 is het voorzien en een realisatie van een vijfde tak op de turbo-ovonde voorzien ter optimalisatie van de ontsluiting van de bedrijvenzones ten zuiden van de N10, namelijk van het industriepark 'Heistse Hoek' en ook om de ontwikkeling van de toekomstige SPAR-site mogelijk te maken. Deze laatste maakte reeds initieel deel uit van het ruimere industriepark 'Heistse Hoek', voor de goedkeuring van het RUP SPAR-site met een bestemming milieubelastende industrie, welke met het RUP SPAR-site een reconversie heeft ondergaan naar een meer hedendaags maatschappelijk verantwoorde bestemming kmo met overdrukzone gemengde activiteiten. De vijfde tak voorziet door zijn rechtstreekse ontsluitingsmogelijkheid op de Wouwerstraat, welke vandaag reeds één van de belangrijkste ontsluitingswegen is van het industriepark 'Heistse-Hoek', in een optimalere, veiligere en duidelijker gestructureerde ontsluiting van het hele zuidelijk gelegen industriegebied ten opzichte van de N10, waaronder ook de toekomstige ontwikkeling/reconversie van de SPAR-site valt.

- [Bezwaar van verzoekers:] Het betrokken project en de ontwikkeling van een retail-bedrijvenpark in combinatie met de aanleg van een nieuwe gemeenteweg veroorzaakt geluidsemissie, CO[2]-uitstoot en een zware verkeersstroom. Een rij smalle populieren zal de hinder niet wegnemen.

Beoordeling - standpunt GR: Het betrokken project voorziet in de aanleg van een nieuwe gemeenteweg, welke zal voorzien in een meer gestructureerde ontsluiting van het reeds bestaande industriegebied 'Heistse Hoek' ten zuiden van de N10. De Nieuwe gemeenteweg wordt voorzien op een zekere afstand van [verzoekers' terrein] met een ondersteunende groenaankleding. Deze voorzien in zowel een groene onderbeplanting als een volwaardige reeds van bij aanvang degelijke maatvoering aan hoogstam lindebomen (en geen populieren), welke gekend zijn voor een vlotte groei en hun optimale geschiktheid ter aanplant langs wegen. Mede door hun forsere doch vlot beheerbare kroon hebben deze sowieso een gunstig effect op het verminderen van onder andere geluidsdruk alsook hebben zij een klimatologisch en CO[2]-uitstoot compenserend effect, meer dan niet

natuurlijke ingrepen. Door deze gestructureerde aanpak en rechtstreekse aansluiting van het industrieverkeer op de ovonde is een veel vlottere afwikkeling van het verkeer gegarandeerd, tevens wordt al een bepaald percentage van het verkeer vlot afgewikkeld via de Wouwerstraat uit rechtstreeks op de N10 enkel rechtsaf richting Aarschot, waardoor spreiding van verkeersdruk wordt voorzien.

- [Bezwaar van verzoekers:] Er wordt verwezen naar het RUP SPAR-site, meer bepaald inhoudelijk naar het niet verplicht te voorzien in een groenbuffer [tussen het bedrijventerrein en verzoekers terrein] met de vermelding dat het nadelig effect niet wordt beperkt via een groenbuffer. Bijkomend wordt hierbij de link gelegd naar de mobiliteitseffecten in het kader van de MER-screening, waarbij wordt verwezen naar de negatieve impact van het nog te ontwikkelen retailpark/bedrijvenzone. Het cumulatieve effect wordt hierbij naar voor gebracht in het kader van de milieueffectenrapportage.

Beoordeling - standpunt GR: Het voorwerp van voorliggende omgevingsvergunning betreft het aanleggen van fietspaden en aanpassen N10, het wijzigen van de aansluiting N10 en N15 tot een nieuwe ovonde en de realisatie van een toekomstige gemeenteweg tussen ovonde N10- N15 en Wouwerstraat. Hierdoor vormt het inhoudelijk in vraag stellen en bezwaarschrijving met betrekking tot het ontbreken van een bufferzone tussen de bestemmingen [op verzoekers terrein] enerzijds en de zone kmo met overdruk gemengde activiteiten anderzijds geen voorwerp van dit dossier. Hiervoor diende men tijdens de RUP-procedure bezwaar in te dienen, waarbij het openbaar onderzoek als wettelijk georganiseerde inspraakmogelijkheid is voorzien. Verzoekende partij heeft aangaande dit RUP geen bezwaar ingediend in het kader van het openbaar onderzoek. Verder wordt verwezen naar het gebrek aan verwijzing naar cumulatieve effecten van beide projecten met een verwijzing naar ‘aanzienlijke milieueffecten’ en wordt verwezen naar het bewust, dan wel onbewust opsplitsen in kleinere projecten. Het resultaat van geen aanzienlijke milieueffecten wordt hierbij in twijfel getrokken. Vooreerst heeft het RUP SPAR-site voorzien in de reconversie van de volgens gewestplan reeds bestaande bestemming milieubelastende industrie naar een veel minder zware invulling kmo met overdruk gemengde activiteiten. Hiervoor was een planningsinitiatief en dus inzetten van het instrument ruimtelijk uitvoeringsplan noodzakelijk. Bijkomend werd hiermee voorzien in een gestructureerde ontsluiting van zowel de reconversiesite als het ruimere industriegebied ‘Heitse Hoek’. De milieueffecten zijn daarop ook gescreend en zijn sowieso gunstiger dan een ontwikkeling van milieubelastende industrie. Tevens hebben de ondersteunende mobiliteitseffectenrapporten van beide dossiers rekening gehouden met deze uitgangspunten. Hierdoor is ook het cumulatieve effect reeds ondervangen daar er geen verzwaring van de bestemming milieubelastende industrie dan wel een meer beperkende en gestructureerdere invulling werd voorzien met de uitwerking van het RUP SPAR-site.

Aanvullend betreft de huidige aanvraag een omgevingsvergunningsaanvraag in het kader van [...] het aanleggen van fietspaden en aanpassen N10, het wijzigen van de aansluiting N10 en N15 tot een nieuwe ovonde waarbij de realisatie van een toekomstige gemeenteweg

tussen ovonde N10-N15 en Wouwerstraat reeds ten dienste kan staan in het kader van minder hinder tijdens de werken van het bredere project. Deze omgevingsvergunningsaanvraag is hiervoor ook het geëigende in te zetten instrument en voorziet in de concrete uitvoeringsmogelijkheid van het eerder genomen planningsinitiatief RUP SPAR-site. Beide dossiers voorzien dan ook in de logische opeenvolging qua aanpak en in te zetten als instrument.

[...]

Het voorliggend project omvat de concrete uitvoering van een eerder uitgewerkt planningsinitiatief namelijk het RUP SPAR-site.

[...]

Binnen het RUP SPAR-site is [...] voorzien in de voorliggende insteek en voorwerp van omgevingsvergunning, namelijk de voorafname realisatie vijfde tak gemeenteweg in het kader van fasering en organisatie van de werken op de N10.”

7. Met een besluit 12 november 2021 verleent de Vlaamse minister bevoegd voor omgeving aan het agentschap Wegen en Verkeer Antwerpen de gevraagde omgevingsvergunning.

8. Bij arrest nr. 255.505 van 17 januari 2023 (zaak A. 233.084/X- 17.904) vernietigt de Raad van State op vordering van verzoekers het gemeentelijk RUP ‘Spar-site’ om een reden die verband houdt met het ontbreken van een bufferzone rondom verzoekers’ terrein.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

9. In hun verzoekschrift zetten verzoekers uiteen dat zij belang hebben bij hun beroep daar de vijfde tak van de ovonde vrijwel paalt aan hun terrein en “er evident een zéér aanzienlijk effect op zal hebben”. Een beperkte smalle bomenrij zal de hinder niet wegnemen daar het gemeentelijk RUP ‘Spar-site’ verzoekers’ terrein – anders dan de woonzones in het westen en het zuiden – niet afschermt met een bufferzone.

10. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij als exceptie aan dat de door verzoekers ingeroepen hinder “weinig ernstig” is daar hun terrein aan de noordzijde gelegen is aan een drukke gewestweg en zij er niet

woonachtig zijn maar aldaar een carwash exploiteren.

Beoordeling

11. De argumenten van de verwerende partij kunnen niet overtuigen, al was het maar omdat de vijfde tak van de ovonde vrijwel paalt aan verzoekers' terrein waarop zich een woning bevindt die volgens het gewestplan gelegen is in woongebied met landelijk karakter.

Bijgevolg dient de exceptie te worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Standpunt van de partijen

12.1. De in het verzoekschrift aangevoerde middelen zijn onder meer afgeleid uit de schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en uit de onwettigheid van het gemeentelijk RUP 'Spar-site'.

12.2. Verzoekers stellen dat de verwerende partij geen afdoende antwoord heeft gegeven op haar bezwaarschrift. Noch het argument dat het tracé van de wegen vastgelegd is in het gemeentelijk RUP 'Spar-site', noch de bewering – zonder enige concrete becijfering – dat een rij lindebomen een “gunstig effect” zal hebben, kunnen daartoe volstaan. Verzoekers wijzen er op dat zij dit gemeentelijk RUP hebben aangevochten bij de Raad van State (zaak A. 233.084/X-17.904). Zij hernemen de middelen die zij in die zaak hebben aangevoerd en benadrukken dat daaruit blijkt dat het gemeentelijk RUP onwettig is.

13. In haar memorie van antwoord benadrukt de verwerende partij dat het besluit van de gemeenteraad omtrent de zaak van de wegen een verordenend en autonoom karakter heeft. Volgens haar moeten de bestreden beslissing en het gemeentelijk RUP 'Spar-site' los van elkaar worden gezien. Dat

in de bestreden beslissing louter wordt opgemerkt dat het tracé voorzien wordt zoals dit voorop gesteld werd in het gemeentelijk RUP, maakt deze beslissing nog niet afhankelijk van het bestaan van dit RUP. De verenigbaarheid van de aangevraagde werken met de bestemmingsvoorschriften werd immers in de latere vergunningsbeslissing beoordeeld, zonder dat dit aan de verwerende partij met het bestreden besluit toekwam. “Louter volledigheidshalve” herneemt de verwerende partij vervolgens het verweer dat zij gevoerd heeft in de zaak A. 233.084/X-17.904.

De verwerende partij vervolgt dat in het verzoekschrift op geen enkele manier is toegelicht waarom de materiële motiveringsplicht geschonden zou zijn. Voorts heeft de gemeenteraad juist indachtig het zorgvuldigheidsbeginsel een antwoord geboden op het tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaarschrift. Dat haar nu een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel wordt verweten is zeer opmerkelijk. Verzoekers’ bezwaarschrift ging uit van de verkeerde veronderstelling. Er wordt immers geen rij smalle populieren maar een rij hoogstammige lindebomen langsheen de nieuwe gemeenteweg geplaatst. Dat bomen een geluidsverminderend en CO₂-uitstootcompenserend effect met zich meebrengen, is een wetenschappelijk feit en behoeft geen verdere concrete studie.

De verwerende partij besluit dat op basis van een afdoende motivering een antwoord is gegeven op verzoekers’ bezwaarschrift. Dat verzoekers het niet eens zijn met deze motivering, maakt ze nog niet onwettig.

14. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat niet valt in te zien hoe het bestreden besluit, als autonome beslissing kaderend binnen de wijziging van het wegennet en een beoordeling van de uitrusting van de wegenis, te zien zou kunnen zijn als een vervolgbeslissing op het vernietigde gemeentelijk RUP, en dan meer specifiek met betrekking tot de vermeende invulling (of uitvoering) van de indicatieve aanduiding op het RUP. Nog losstaand van de omstandigheid dat de beslissing aangaande de zaak der wegen zich enkel mag beperken tot een beoordeling van het wegentracé en de uitrusting daarvan, werd reeds uitdrukkelijk bevestigd dat de gemeenteraad zich in dergelijke beslissingen niet mag en kan uitspreken over de planologische invulling.

Beoordeling

15. Het materiële motiveringsbeginsel houdt in dat een besluit van het bestuur moet gedragen worden door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit het besluit zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de overheid zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van een beslissing en ervoor te zorgen dat de juridische en feitelijke aspecten van het dossier deugdelijk worden geïnventariseerd en gecontroleerd, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

Uit de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer ze niet worden gevolgd, om afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is.

16. Te dezen stellen de middelen de vraag aan de orde of de weerlegging van verzoekers' tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift gedragen wordt door rechtens verantwoorde motieven.

In hun bezwaarschrift hebben verzoekers zich beklagd over geluidshinder en luchtvervuiling op hun terrein die de vlakbij gelegen vijfde tak van de ovonde zal veroorzaken, gelet op de afwezigheid van een volwaardige bufferzone. De verwerende partij heeft die kritiek weerlegd door te stellen dat het ontbreken van een bufferzone rondom verzoekers' terrein volgt uit het gemeentelijk RUP 'Spar-site' en er op te wijzen dat de negatieve effecten van de vijfde tak van de ovonde reeds onderzocht zijn in het mobiliteitseffectrapport dat ter voorbereiding van dit RUP is opgemaakt.

De voor de Raad van State door de verwerende partij verdedigde stelling dat het gemeentelijk RUP 'Spar-site' en het bestreden besluit los van elkaar moeten worden gezien overtuigt des te minder nu in dit besluit uitdrukkelijk

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.905 X-18.042-10/12

wordt overwogen dat “[h]et voorliggend project [...] de concrete uitvoering [omvat] van [het] planningsinitiatief [...] RUP SPAR-site”.

Er dient te worden vastgesteld dat bij de beantwoording van verzoekers’ bezwaarschrift op determinerende wijze gesteund is op het gemeentelijk RUP ‘Spar-site’ en dat deze beantwoording gevitieerd wordt door de vernietiging van dit gemeentelijk RUP bij ’s Raads arrest nr. 255.505 van 17 januari 2023.

Aan de voorgaande vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de door de verwerende partij aangehaalde elementen, zoals het feit dat het bestreden besluit een verordenend en autonoom karakter heeft en dat de verenigbaarheid van de werken met de bestemmingsvoorschriften in de omgevingsvergunning is beoordeeld.

17. De middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Heist-op-den-Berg van 14 september 2021 houdende “goedkeuring van de aanleg van een nieuwe gemeenteweg – stratentracé en uitrusting openbaar domein vijfde tak tussen nieuwe ovonde N10-Wouwerstraat”.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, op een bijdrage van 22 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig februari 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