

RAAD VAN STATE, BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 177.292 van 27 november 2007
in de zaak A. 160.089/X-12.213.**

In zake :
1. Pauline KESTENS,
2. Raymond DE MEUTER,
die woonplaats kiezen bij
advocaat S. BUTENAERTS,
kantoor houdende te 1080 BRUSSEL,
Leopold II laan 180

tegen :

1. de gemeente TERNAT,
2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat M. VAN DIEVOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Boomstraat 14.

tussenkommende partij :

de n.v. WEBO VAN OVERSTRAETEN,
gevestigd te 1742 TERNAT,
Heidestraat 76-80.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Pauline KESTENS en Raymond DE MEUTER op 17 februari 2005 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 26 oktober 2004 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ternat houdende afgifte van een positief planologisch attest aan de n.v. WEBO VAN OVERSTRAETEN onder de erin gestelde voorwaarden voor een terrein gelegen te Ternat, Heidestraat 76-80, kadastraal bekend sectie B, nrs. 427/l, 430/f, 438/d, 443/p, 443/n (deel), 430/e en 439;

Gelet op het arrest nr. 146.904 van 28 juni 2005 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting, op 28 juli 2006 ingediend door de verzoekers;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst, op 22 augustus 2005 ingediend door de n.v. WEBO VAN OVERSTRAETEN;

Gelet op de beschikking van 6 september 2005 die de tussenkomst van de n.v. WEBO VAN OVERSTRAETEN toelaat;

Gezien de memorie van antwoord van de tweede verwerende partij;

Gezien het administratief dossier van de eerste verwerende partij;

Gezien de memorie van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 9 mei 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekers;

Gelet op de beschikking van 24 april 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 mei 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat W. GILLARD, die loco advocaat S. BUTENAERTS verschijnt voor de verzoekers, en van advocaat T. DE KETELAERE, die loco advocaat M. van DIEVOET verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. De feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat:

1.1. Op 5 april 2004 dient de n.v. WEBO VAN OVERSTRAETEN een aanvraag in bij de gewestelijke planologische ambtenaar tot het verkrijgen van een planologisch attest.

Op 16 april 2004 beslist de gewestelijke planologische ambtenaar dat de gemeentelijke overheid bevoegd is om over de aanvraag te oordelen.

De aanvraag beoogt op de hogervermelde terreinen de bestaande vestiging verder te exploiteren, een uitbreiding van de opslagruimte te voorzien en een juridische basis voor de uitbating van de stapelterreinen te verkrijgen.

De betreffende percelen zijn overeenkomstig het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, deels gelegen in woongebied met landelijk karakter en deels in agrarisch gebied.

1.2. Er wordt een openbaar onderzoek georganiseerd van 5 mei 2004 tot en met 4 juni 2004, naar aanleiding waarvan één bezwaarschrift en 4 petitieijsten met in het totaal 25 handtekeningen worden ingediend.

1.3. Op 7 juni 2004 wordt door de GECORO advies verleend aan de gemeente Ternat.

1.4. De aanvraag wordt op 29 juli 2004 voorwaardelijk gunstig geadviseerd door de planologische ambtenaar.

1.5. Met de bestreden beslissing wordt door het college van burgemeester en schepenen een voorwaardelijk planologisch attest aan de n.v. WEBO VAN OVERSTRAETEN verleend;

2. Ontvankelijkheid

2.1 Standpunten van de partijen

2.1.1 Overwegende dat de verzoekers met betrekking tot de ontvankelijkheid wat het voorwerp van de vordering betreft, met verwijzing naar het bepaalde in artikel 145ter van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening uiteenzetten wat volgt:

“Tijdens de bespreking van het ontwerp van decreet dat aanleiding heeft gegeven tot de wijziging van het aangehaalde artikel 154ter in de Commissie Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening van het Vlaamse Parlement (...) blijkt overduidelijk dat het planologisch attest bindende gevolgen heeft, in tegenstelling tot voor de wijziging, toen het planologisch attest een louter informatief karakter had:

‘Voor de kortetermijnplanning moet een zonevreemd bedrijf de mogelijkheid hebben om op basis van het planologisch attest de vergunning te verkrijgen. Door de zonevreemdheid moet er op dat moment in de procedure in feite een planologische afweging gemaakt worden met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Daarbij wordt nagegaan of de uitbreiding van het bedrijf op die locatie mogelijk is, of dat er eerder nood is aan herlokalisatie indien het bedrijf tot uitbreiding wil overgaan. Daarom wordt in de nieuwe bindende procedure, waarbij het planologisch attest de basis voor de vergunning vormt, het openbaar onderzoek ingebouwd.

(...)

Op basis van een positief planologisch attest kan het bedrijf een stedenbouwkundige vergunning bekomen (...).

(...)

Minister (...) begrijpt de argwaan van het lid maar benadrukt dat de naam weliswaar hetzelfde is gebleven, maar dat het principe en de waarde van het planologisch attest volledig werden gewijzigd. Het planologisch attest is niet langer een informatief document, maar krijgt een bindende waarde. Op basis van een planologisch attest kan namelijk een vergunning worden verkregen. Voorts worden aan de aflevering van een planologisch attest procedures en termijnen gekoppeld, waardoor de rechtszekerheid van de aanvrager gegarandeerd wordt en waarbij ook de overheid een procedure moet naleven. Op deze wijze wordt volgens de minister tegemoet gekomen aan de noden van de bedrijfswereld. De bedrijfswereld vroeg evenwel nog soepelere procedures, maar de minister meent dat er een realistische en haalbare middenweg is gevonden (...).’

Het bindend karakter van een planologisch attest in de zin van artikel 154ter, zoals gewijzigd, heeft tot gevolg dat de bestreden beslissing dwingende rechtsgevolgen heeft en dienvolgens vatbaar is om aangevochten te worden voor Uw Raad”;

2.1.2 Overwegende dat de tweede verwerende partij bij wege van exceptie de ontvankelijkheid van de vordering betwist; dat zij, samengevat, laat gelden dat het planologisch attest deels een informatief, en deels een bindend document is; dat het informatief is in de zin dat de bevoegde overheid haar

beleidsvisie over de toekomstige ruimtelijke ordening m.b.t. het bedrijf en haar omgeving meedeelt; dat het bindend is in de zin dat, enerzijds, een positief planologisch attest de bevoegde overheid verplicht om, binnen het jaar na de afgifte van het attest, een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of van een sectoraal/bedrijfs-BPA op te maken (en de procedure tot vaststelling van het plan in te zetten) en, anderzijds, op basis van zo'n attest onder bepaalde voorwaarden anticipatief een vergunning kan worden verkregen voor de herbouw, uitbreiding of uitbating van het bedrijf; dat de definitieve uitkomst, nl. de wijziging van de bestemming, afhangt van het verloop van de procedure tot vaststelling van het GRUP of het BPA; dat voor de Raad van State alleen beroep kan worden ingesteld tegen een "uitvoerbare" administratieve rechtshandeling van een Belgische administratieve overheid, na uitputting van het eventueel openstaand georganiseerd beroep, waarbij onder "uitvoerbare administratieve rechtshandeling" dient te worden verstaan "een handeling waarbij beoogd wordt rechtsgevolgen in het leven te roepen of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij beoogd wordt wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand dan wel zodanige wijziging te beletten", terwijl uit de ter zake geldende bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening blijkt dat een planologisch attest hoogstens als een voorbereidende handeling zou kunnen worden gekwalificeerd;

2.1.3 Overwegende dat de tussenkomende partij de ontvankelijkheid als volgt betwist:

"3.2 Planologisch attest is geen eenzijdig uitvoerbare administratieve beslissing

Het arrest van de raad van State nr. 146.904 van 28 juni 2005 is bijzonder duidelijk.

Een planologisch attest is in hoofde van derden geen vernietigbare rechtshandeling. Dit verzoekschrift is dan ook niet ontvankelijk";

2.1.4 Overwegende dat de verzoekers, noch in hun memorie van wederantwoord, noch in hun laatste memorie iets wezenlijks toevoegen aan hetgeen reeds werd uiteengezet in hun verzoekschrift;

2.2 Beoordeling

2.2.1 Overwegende dat een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve

rechtshandeling tot voorwerp moet hebben; dat om ontvankelijk te zijn de vordering aldus een handeling tot voorwerp moet hebben die zelf rechtsgevolgen teweegbrengt en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij; dat derhalve enerzijds handelingen die in de loop van een administratieve procedure door de overheid worden gesteld met het oog op de totstandkoming van een administratieve rechtshandeling maar die zelf geen rechtsgevolgen hebben, niet voor vernietiging vatbaar zijn -de mogelijke onregelmatigheden waarmee zij zouden zijn aangetast, kunnen wel ontvankelijk worden aangevoerd in een beroep tot nietigverklaring van de eindbeslissing- terwijl anderzijds handelingen ter voorbereiding van een administratieve eindbeslissing die zelf rechtsgevolgen hebben doordat zij onmiddellijk en beslissend de inhoud van de eindbeslissing voor een deel of geheel bepalen en dus een direct en definitief nadeel aan de verzoekende partij berokkenen, wel afzonderlijk met een beroep tot nietigverklaring kunnen worden bestreden;

2.2.2 Overwegende dat in casu de vernietiging wordt gevorderd van de beslissing van 26 oktober 2004 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ternat houdende afgifte van een voorwaardelijk positief planologisch attest aan de tussenkomende partij onder de erin gestelde voorwaarden;

2.2.3 Overwegende dat artikel 145ter, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, hierna het decreet ruimtelijke ordening genoemd, een planologisch attest definieert als volgt :

“§1. Het planologisch attest is een document dat aangeeft of een bestaand bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is. In het geval van behoud worden de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden op korte en op lange termijn meegedeeld.

Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen en wordt er rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen.

Het planologisch attest kan enkel aangevraagd worden door en voor een bedrijf waarvoor het maken of wijzigen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg overwogen moet worden om de uitbreiding of het herbouwen van het bedrijf mogelijk te maken en dat voldoet aan één van de volgende voorwaarden :

(...)”;

dat voorts § 3 van dezelfde bepaling stelt wat volgt :

“§ 3. Bij afgifte van een positief planologisch attest wordt het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan binnen een jaar na afgifte van het attest verstuurd naar de betrokken instanties overeenkomstig artikel 41, §1, tweede lid, artikel 44, §1, tweede lid of artikel 48, §1, tweede lid of wordt het voorontwerp of ontwerp van bijzonder plan van aanleg binnen een jaar na afgifte van het attest verstuurd naar de betrokken instanties overeenkomstig artikel 18 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Indien de bevoegde overheid dit nalaat binnen de periode van één jaar na de afgifte van het attest, dan wordt haar recht tot het voorlopig vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of tot het voorlopig aannemen van een plan van aanleg voor een ander, bestaand bedrijf of een nieuw bedrijventerrein opgeschort, tot voldaan is aan de bepalingen van het eerste lid, tenzij het planologisch attest inmiddels vervallen is.”;

dat artikel 145quater van hetzelfde decreet bepaalt wat volgt :

“§1. Voor werken, handelingen en wijzigingen in een gebied waarvoor, blijkens een overeenkomstig artikel 145ter, §1 afgeleverd planologisch attest, het maken van een ruimtelijk uitvoeringsplan of het maken of wijzigen van een plan van aanleg overwogen wordt, mag worden afgeweken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg indien de aanvrager bewijst dat aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1/ de aanvraag heeft betrekking op een bedrijf waarvan de gebouwen niet verkrot zijn en hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden vergund te zijn;
- 2/ de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning is ingediend binnen een jaar na de afgifte van het planologisch attest. Indien het bedrijf deels niet vergund is, moet de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ook duidelijkheid bieden over de verwijdering of de gewenste regularisatie van de onvergunde werken, handelingen en wijzigingen;
- 3/ de aanvraag moet zich beperken tot de regelingen en voorwaarden voor de invulling van de kortetermijnbehoeften, zoals aangegeven in het planologisch attest.

§2. Bij het verlenen van een milieuvergunning kan eveneens worden afgeweken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg, met toepassing van de bepalingen van §1”;

2.2.4 Overwegende dat uit de hiervoor aangehaalde bepalingen blijkt dat het bestreden positief planologisch attest een document is dat enkel kan worden aangevraagd door en voor een bedrijf waarvoor het maken of wijzigen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg overwogen moet worden om de uitbreiding of het herbouwen van het bedrijf mogelijk te maken en dat louter aangeeft of een bestaand bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is en zo ja, welke de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden op korte en op lange termijn zijn; dat het positief planologisch attest een stap is in de administratieve procedure om de uitbreiding of het herbouwen van het betrokken bedrijf mogelijk te maken; dat voor de concrete realisatie van de in het positief planologisch attest vermelde ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden op korte en op lange termijn nog het maken of wijzigen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of

plan van aanleg is vereist; dat niet kan worden vooruitgelopen op het eindresultaat van de procedure tot opmaak of wijziging van een dergelijk plan; dat de afgifte van een positief planologisch attest niet tot gevolg heeft dat op grond daarvan alleen reeds tot uitbreiding of herbouwen van het bedrijf zoals aangegeven in de aanvraag kan worden overgegaan; dat het feit dat krachtens artikel 145ter, § 3, binnen een jaar een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden verstuurd aan de betrokken instanties, op straffe van de in het tweede lid voorziene sanctie, aan deze vaststelling geen afbreuk doet; dat de afgifte van een positief planologisch attest ter zake enkel een “middelenverbintenis” inhoudt om de procedure tot opmaak of herziening van het betrokken plan op te starten, doch geen resultaatsverbintenis om de gevraagde nieuwe bestemming ook definitief vast te stellen (Memorie van toelichting, Parl. St., VI. P. 2001-2002, 1203/1, 9); dat ook het feit dat krachtens artikel 145quater voor werken, handelingen en wijzigingen in een gebied waarvoor een positief planologisch attest is afgegeven, onder de in deze bepaling vastgestelde voorwaarden mag worden afgeweken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg, niet inhoudt dat deze werken, handelingen en wijzigingen louter op grond van dit positief planologisch attest kunnen worden uitgevoerd; dat daartoe nog een stedenbouwkundige en/of milieuvergunning vereist is; dat uit hetgeen voorafgaat moet worden besloten dat een positief planologisch attest een louter voorbereidende handeling is zonder onmiddellijke nadelige gevolgen zodat dit niet afzonderlijk met een beroep tot nietigverklaring kan worden bestreden; dat de vordering niet ontvankelijk is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 700 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor de helft.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 125 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
zevenentwintig november 2007, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.