

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 188.032 van 18 november 2008
in de zaak A. 83.593/X-8896.**

In zake : 1. de b.v.b.a. BEHANG- EN VERFCENTRALE
J. EN F. DE LAET,
2. Achilles DECKERS,
3. de b.v.b.a. TRANSPORT DECKERS,
die woonplaats kiezen bij
advocaat W. SLOSSE,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Brusselstraat 59

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. CLAES,
kantoor houdende te 2550 KONTICH,
Mechelsesteenweg 160.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de b.v.b.a. BEHANG- EN VERFCENTRALE J. EN F. DE LAET, Achilles DECKERS en de b.v.b.a. TRANSPORT DECKERS op 19 april 1999 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 28 oktober 1998 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Aartselaar, Antwerpen, Boechout, Boom, Borsbeek, Brasschaat, Edegem, Hemiksem, Hove, Kapellen, Kontich, Lint, Mortsel, Niel, Ranst, Rumst, Schelle, Schilde, Schoten, Stabroek, Wijnegem, Wommelgem en Zwijndrecht “voor de delen van het kaartblad 15/4 begrensd zoals aangegeven op de kaart die de bestemmingsgebieden aangeven met de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van artikel 22 zoals vervat in de bijlage 15 bij dit besluit op kaart blad 23/4”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd
F. DE BUEL;

Gelet op de beschikking van 21 november 2003 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 verzoekende partijen;

Gelet op de beschikking van 9 juni 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 juni 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. CLEMENT;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. DE BRUYNE, die loco advocaat W. SLOSSE verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat J. CLAES, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. Het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen, zoals gewijzigd door het besluit van 28 juli 1995 van de Vlaamse regering, voorziet ten oosten van de Draaiboomstraat in Wommelgem een zone voor ambachtelijke bedrijven of voor kleine en middelgrote ondernemingen met een grootte van ongeveer 1,5 hectare, met daarachter natuurgebied.

1.2. Op 15 juli 1997 neemt de Vlaamse regering het besluit houdende voorlopige vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Aartselaar, Antwerpen, Boechout, Boom, Borsbeek, Brasschaat, Edegem, Hemiksem, Hove, Kapellen, Kontich, Lint, Mortsel, Niel, Ranst, Rumst, Schelle, Schilde, Schoten, Stabroek, Wijnegem, Wommelgem en Zwijndrecht.

Het ontwerpplan herbestemt het overgrote deel, ongeveer 1,2 hectare, van de voornoemde zone voor ambachtelijke bedrijven of voor kleine en middelgrote ondernemingen tot een “gebied voor ambachtelijke bedrijven met nabestemming natuurgebied”.

1.3. Het openbaar onderzoek omtrent voornoemd ontwerpplan heeft plaats van 5 januari 1998 tot en met 5 maart 1998. Er worden meer dan 50.000 bezwaarschriften ingediend, waaronder één door de eerste verzoekende partij.

1.4. In haar vergaderingen van 12 en 29 juni 1998 brengt de Regionale Commissie van Advies haar advies uit.

1.5. Op 14 juli 1998 zendt de gouverneur van de provincie Antwerpen het dossier toe aan de bevoegde Vlaamse minister, stellende dat “het advies van de Regionale Commissie van Advies u zo spoedig mogelijk” zal worden toegezonden.

1.6. Op 23 juli 1998 beslist de Vlaamse regering de termijn waarbinnen het plan moet worden vastgesteld te verlengen met 60 dagen.

1.7. Op 31 augustus 1998 zendt de gouverneur van de provincie Antwerpen voornoemd advies van de Regionale Commissie van Advies naar de bevoegde Vlaamse minister.

1.8. Op 14 oktober 1998 vraagt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening de afdeling wetgeving van de Raad van State hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering “houdende definitieve vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Aartselaar, Antwerpen, Boechout, Boom, Borsbeek, Brasschaat, Edegem, Hemiksem, Hove, Kapellen, Kontich, Lint, Mortsel, Niel, Ranst, Rumst, Schelle, Schilde, Schoten, Stabroek, Wijnegem, Wommelgem en Zwijndrecht”.

Het spoedeisend karakter wordt in de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd:

“de hoogdringendheid wordt ingegeven door de termijnen die moeten gerespecteerd worden ingevolge het decreet van 22.12.1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting van 1994 (art. 94 tot 105) waarbij de termijn tussen het begin van het openbaar onderzoek en de definitieve vaststelling door de Vlaamse regering wordt vastgesteld op 240 dagen.

De vergadering van de Vlaamse regering voor het desbetreffende besluiten van Antwerpen is voorzien op dinsdag 27 oktober 1998 voor de vervaldag van 31 oktober. De agendering met eventuele aanpassing van het besluit aan de bemerkingen van de Raad van State is voorzien op woensdag 21 oktober voor 10 uur.

Ik ben door de omstandigheden genoodzaakt deze strikte timing aan te houden omdat de procedure dit voorziet, waarbij in dit geval méér dan 50.000 bezwaarschriften moesten verwerkt worden door de Regionale Commissie van Advies en door mijn administratie ter voorbereiding en onderbouwing van de betreffende besluiten”.

1.9. Op 19 oktober 1998 verstrekt de afdeling wetgeving van de Raad van State haar advies nr. 28.364/1 over het voornoemde ontwerp, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“4. In de artikelen 22 en 27 van de bijlage bevat het tweede lid de bepaling dat, indien de daarin bedoelde bedrijven, wanneer zij de bedrijfsactiviteiten die zij uitoefenen op het ogenblik van de vaststelling van het plan, niet meer voortzetten en geen andere activiteiten uitoefenen die tot dezelfde bedrijfssector behoren, het betrokken gebied uitsluitend en definitief zijn nabestemming krijgt.

Het is niet duidelijk wat bedoeld wordt met bedrijven die ‘geen andere activiteiten uitoefenen die tot dezelfde bedrijfssector behoren’. Onder meer moet het begrip ‘bedrijfssector’ nader worden omschreven.

De woorden ‘uitsluitend en definitief’ voegen op het eerste gezicht inhoudelijk niets toe aan de ontworpen bepaling en kunnen om die reden beter worden geschrapt”.

1.10. Op 28 oktober 1998 neemt de Vlaamse regering het besluit houdende definitieve vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Aartselaar, Antwerpen, Boechout, Boom, Borsbeek, Brasschaat, Edegem, Hemiksem, Hove, Kapellen, Kontich, Lint, Mortsel, Niel, Ranst, Rumst, Schelle, Schilde, Schoten, Stabroek, Wijnegem, Wommelgem en Zwijndrecht.

In bijlage 9 bij dit besluit, dat het voorwerp vormt van het beroep, bevat kaartblad 15/4 een “industriegebied met nabestemming natuurgebied” waarvan de grenzen overeenstemmen met het voornoemd “gebied voor ambachtelijke bedrijven met nabestemming natuurgebied” in het ontwerpplan.

Het door het besluit vastgestelde aanvullend stedenbouwkundig voorschrift voor dit gebied luidt als volgt:

“Artikel 22. Industriegebied met nabestemming natuurgebied

In de gebieden die als industriegebied met nabestemming natuurgebied zijn aangeduid, mogen de bedrijven in geen geval nog ruimtelijk uitbreiden.

Wanneer die bedrijven hun huidige bedrijfsactiviteit niet meer voortzetten en geen andere activiteiten uitoefenen die tot dezelfde bedrijfssector behoren, krijgt het betrokken gebied de bestemming van natuurgebied”.

Het bestreden besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 16 februari 1999.

2. Ontvankelijkheid

De verzoekende partijen vorderen de nietigverklaring van het bestreden besluit “voor de delen van het kaartblad 15/4 begrensd zoals aangegeven op de kaart die de bestemmingsgebieden aangeven met de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van artikel 22 zoals vervat in de bijlage 15 bij dit besluit op kaart 23/4”.

De eerste verzoekende partij is “eigenaar van bedrijfsruimten gelegen te 2160 Wommelgem aan de Draaiboomstraat 6”. De tweede verzoekende partij is “eigenaar van het perceel gelegen te 2160 Wommelgem aan de Draaiboomstraat 4”. De derde verzoekende partij “voert haar handelsactiviteiten (...) en heeft haar maatschappelijke zetel te 2160 Wommelgem, Draaiboomstraat 4 (...), op welke grond zij tevens beschikt over een recht van opstal (...)”.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de voornoemde percelen samen het “industriegebied met nabestemming natuurgebied” vormen dat wordt afgebakend op kaartblad 15/4 in bijlage 9 bij het bestreden besluit.

Het beroep is vanuit het oogpunt van het vereiste belang ontvankelijk.

3. Eerste middel

3.1. Als eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 3, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en van de motiveringsplicht, omdat het ontwerp van het bestreden besluit niet is onderworpen aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

3.2. Het middel mist feitelijke grondslag daar de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening op 14 oktober 1998 over de gewestplanwijziging aan de afdeling wetgeving van de Raad van State advies heeft gevraagd.

Het eerste middel is niet gegrond.

4. Tweede middel

4.1. Standpunten van de partijen

4.1.1. Als tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en van de motiveringsplicht. Zij lichten het middel als volgt toe:

“Doordat het besluit van de Vlaamse Regering mogelijkerwijze wel onderworpen is geweest aan het spoedadvies van 3 dagen overeenkomstig art. 84, eerste lid, 2/;

Terwijl het verlenen van een spoedadvies tot gevolg heeft dat de Raad van State in de onmogelijkheid geplaatst wordt om de ontwerp tekst grondig te toetsen en zijn essentiële preventieve rol in het Belgische Staatsbestel waar te nemen, en dat zulks gevolgen kan hebben, o.m. voor de rechtsorde en voor de rechtszekerheid;

Terwijl de aangevoerde spoed in casu niet op afdoende wijze bijzonder gemotiveerd is aangezien een eenvoudige verwijzing naar de termijnen in het Decreet op de Stedenbouw, manifest onvoldoende is;

Zodat het bestreden besluit een duidelijke en kennelijke schending uitmaakt van art. 84, eerste lid Raad van State-wetten;

Dat gelet op dit kennelijk gegrond middel, verzoekers toepassing verzoeken van art. 94 van het Besluit van de regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State;

Toelichting :

Art. 84, eerste lid van de gecoördineerde wet op de Raad van State bepaalt dat het onderzoek van de zaken plaatsvindt in de volgorde van inschrijving op de rol, uitgezonderd, o.m., ‘wanneer, in spoedeisende gevallen, die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed, de overheid die de afdeling wetgeving adieert, vraagt dat het advies op het voorontwerp wordt meegedeeld binnen een termijn van ten hoogste 3 dagen;

In dat geval moet de motivering in de aanvraag worden opgegeven en ook in de aanhef van de verordening;

De adviesverplichting zoals geregeld door de gecoördineerde wet op de Raad van State, maakt een substantiële vormvereiste uit;

De door art. 84, 1^e lid, 2/ van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde motivering van hoogdringendheid en de weergave ervan in de aanhef van de verordening, strekt ertoe de wettigheidscontrole van de Raad van State op die motivering te vergemakkelijken en moet de burger die overweegt een annulatieberoep in te stellen tegen die verordening, toelaten de zinvolheid van het aanvoeren van een annulatiemiddel gesteund op een gebrek in de motivering, te onderzoeken;

De eenvoudige verwijzing naar de op straffe van verval voorgeschreven termijnen van de Stedenbouwwet zijn terzake een onvoldoende motivering;

In casu zou dit betekenen dat nooit nog een beslissing tot bekrachtiging van een Gewestplan, dient onderworpen te worden aan de gewone adviesprocedure bij de afdeling wetgeving van de Raad van State;

Een andere motivering van hoogdringendheid is niet in het besluit opgenomen en terzake kan verwezen worden naar het arrest (...) waarin de Raad stelde dat in zulke gevallen ‘...de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, moet worden overgenomen in de aanhef van de verordening....’;

Het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag betreffende het ontwerp dat het bestreden besluit is geworden, is dan ook niet afdoende gemotiveerd;

Het tweede middel is, voor zover het eerste middel niet gegrond zou zijn, in ieder geval gegrond;

Het bestreden besluit is bijgevolg kennelijk onwettig”.

4.1.2. De verwerende partij beantwoordt het middel als volgt:

“Er werd advies gevraagd aan de Raad van State op 13 oktober 1998, volgens de wijze die door de Raad van State ook voor de vorige gewestplannen werd aanvaard;

Dit advies kon niet eerder gevraagd worden:

Na het advies van de Regionale Commissie van 29 juni 1998 werd het bundel op 14 juli toegezonden en het advies pas op 31 augustus 1998;

Het volledige bundel met meer dan 52.000 bezwaarschriften (voor de 4 lopende wijzigingen van het gewestplan Antwerpen) moest worden gelezen, vergeleken met het advies van de Regionale Commissie, de besluiten en de plannen voorbereid, enz.;

Dit alles gebeurde t.e.m. de maand september;

De Minister diende daarna het bundel voor te leggen aan de Vlaamse regering, die op 13 oktober 1998 het advies van de Regionale Commissie heeft gevraagd;

Nà de goedkeuring van het Besluit door de Vlaamse regering op 28 oktober 1998 moest het plan eerst op 5 exemplaren worden ondertekend, vervolgens moest een aanbesteding plaats vinden voor het drukken van de plannen;

De plannen werden gedrukt eind januari 1999;

Pas dan kon de tekst in het Belgisch Staatsblad verschijnen vermits de plannen 15 dagen na de bekendmaking ter inzage moeten liggen in de gemeenten (artikel 11 van het decreet);

Uit de hierboven weergegeven beschrijving en uit de vaststelling dat er advies werd gevraagd aan de Raad van State op 13 oktober 1998 volgens de wijze die door de Raad van State ook voor de vorige gewestplannen werd aanvaard, blijkt dat noch over een schending van artikel 3 par. 1, noch over een schending van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en van de motiveringsplicht sprake kan zijn.

Zowel het eerste als het tweede middel zijn ongegrond”.

4.1.3. Met betrekking tot het tweede middel dupliceren de verzoekende partijen als volgt:

“In hun tweede middel lichten verzoekers toe dat krachtens artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State slechts bij hoogdringendheid kon worden ingewonnen mits uitdrukkelijke motivering hiervan in de bestreden beslissing. Artikel 84, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt:

‘wanneer, in spoedeisende gevallen, die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed, de overheid die de afdeling wetgeving adieert, vraagt dat het advies op het voorontwerp wordt meegedeeld binnen een termijn van ten hoogste drie dagen;’ (...)

Dat voormelde motivering eveneens in het uiteindelijk besluit moet worden opgenomen, zodat ook derden hiervan in kennis worden gesteld, heeft Uw Raad uitdrukkelijk gesteld in zijn arrest (...) waarin werd geoordeeld:

‘ ... de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, moet worden overgenomen in de aanhef van de verordening...’

Verzoekers stellen in hun verzoekschrift tot nietigverklaring uitdrukkelijk dat het bestreden besluit niet afdoende werd gemotiveerd, nu in de aanhef van de verordening niet wordt aangegeven waarom om een spoedeisend advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State diende te worden ingewonnen. Hierop wordt helemaal niet geantwoord in de memorie van antwoord van tegenpartij ! Tegenpartij geeft slechts een onvolledig overzicht der feiten, zonder ook maar op enige wijze aan te geven dat bestreden beslissing motiveert waarom in casu een spoedeisend advies diende te worden ingewonnen. Het is duidelijk dat de bestreden beslissing artikel 84 en de motiveringsplicht schendt”.

4.2. Beoordeling

4.2.1. Ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing bepaalde artikel 84, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, dat het onderzoek van de zaken plaatsvindt in de volgorde van de inschrijving op de rol, uitgezonderd, onder meer, “wanneer, in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed, de overheid die de afdeling wetgeving adieert, vraagt dat het advies of het voorontwerp wordt meegedeeld binnen een termijn van ten hoogste drie dagen of binnen een termijn van ten hoogste acht dagen in het geval bedoeld in artikel 2, § 4”. In dit geval moet de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, worden overgenomen in de aanhef van het besluit.

4.2.2. Het komt in de eerste plaats aan de afdeling wetgeving van de Raad van State toe te oordelen over de rechtmatigheid en de gegrondheid van de “bijzondere redenen” die in de bij haar ingediende adviesaanvraag worden uiteengezet ter verantwoording van het spoedeisend karakter ervan. Aangenomen mag worden dat als zij daaromtrent geen opmerkingen maakt, de afdeling wetgeving van oordeel is dat de gegeven verantwoording niet iedere overtuigingskracht ontbeert. De overheid die het advies heeft gevraagd, mag er met toepassing van meervermeld artikel 84, eerste lid, in principe op vertrouwen dat zij aan de overgelegde tekst voortgang mag verlenen zonder op het rechtmatigheidsbezwaar van gebrek aan spoedeisendheid te stuiten. Dit principe is echter niet absoluut. De overheid kan er zich met name niet op beroepen wanneer blijkt dat zij de afdeling wetgeving onvolledig heeft voorgelicht omtrent de “bijzondere redenen” die haar

tot haar verzoek om spoedbehandeling hebben gebracht. In dat geval kan de overheid immers niet staande houden dat haar vertrouwen werd beschaamd.

4.2.3. Artikel 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, schrijft voor dat de Vlaamse regering over de definitieve vaststelling van het plan moet beslissen binnen 180 dagen na het einde van het openbaar onderzoek, behoudens twee mogelijke verlengingen van telkens 60 dagen, namelijk één voorzien voor de regionale commissie van advies (§ 5) en één voor de Vlaamse regering voor de definitieve vaststelling van het plan (§ 7, vierde lid). Op 5 maart 1998 eindigde het openbaar onderzoek. Op 23 juli 1998 heeft de Vlaamse regering, op gemotiveerd verzoek van de minister, de termijn voor de definitieve vaststelling van het plan verlengd in toepassing van artikel 11, § 7, vierde lid. De termijn werd aldus verlengd met 60 dagen, wat betekent dat 31 oktober 1998 de laatste nuttige dag voor de definitieve vaststelling van het plan was.

4.2.4. Het advies dat de regionale commissie van advies op 12 en 29 juni 1998 heeft verstrekt, is omstandig. De verwerende partij voert de uitgebreidheid van het advies van de regionale commissie van advies waarbij meer dan 50.000 bezwaarschriften moesten worden verwerkt als een geldig motief aan voor de verlenging van de termijn voor de definitieve vaststelling van het gewestplan. De uitgebreidheid van dit advies en de tijd nodig voor - wat in de adviesaanvraag wordt genoemd - het verwerken van “méér dan 50.000 bezwaarschriften (...) door mijn administratie ter voorbereiding en onderbouwing van de betreffende besluiten” verantwoord op afdoende wijze de tijdsspanne van minder dan vier maanden om tot een ontwerp te komen dat klaar is voor voorlegging aan de afdeling wetgeving.

4.2.5. In het licht van het verstrijken van de vervaltermijn op 31 oktober 1998, vermocht de verwerende partij op 14 oktober 1998 de afdeling wetgeving een advies binnen een termijn van ten hoogste drie dagen te vragen. Uit niets mag blijken dat de verwerende partij de afdeling wetgeving niet correct zou hebben voorgelicht omtrent de “bijzondere redenen” die haar tot haar verzoek om spoedbehandeling hebben gebracht.

Het tweede middel is niet gegrond.

5. Het auditorsverslag is met toepassing van artikel 24, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot het onderzoek van deze middelen.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat wordt gelast met een aanvullend onderzoek.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achttien november 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.