

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 188.033 van 18 november 2008
in de zaak A. 83.517/X-8873.**

In zake : Herman CLAES,
wonende te 2610 WILRIJK,
Perckhoevelaan 4

tegen :

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

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 Herman CLAES op 14 april 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “de bepaling ‘Via de opmaak van een bijzonder plan van aanleg kan eveneens een hoger aantal verdiepingen, bouw- of woonlagen en/of een hogere verhouding vloer-grond toegelaten worden’. Deze bepaling is opgenomen in artikel 1: Bijzondere voorschriften betreffende de hoogte van de gebouwen, van bijlage 16: Aanvullende stedenbouwkundige Voorschriften Gewestplan Antwerpen van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 1998 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. Dit artikel wijzigt artikel 1 § 1 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften die behoren bij het gewestplan Antwerpen”;

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;

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 de verzoekende partij, en van advocaat J. CLAES, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van eerste auditeur-afdelings-hoofd 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. In artikel 1 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, zoals gewijzigd bij besluit van 20 juli 1983 van de Vlaamse Executieve, wordt het volgende bepaald:

“Bijzondere voorschriften betreffende de hoogte van de gebouwen.

§ 1. Voor het optrekken van gebouwen gelden in de verschillende door het gewestplan vastgestelde en hierna nader aangeduide woongebieden, de volgende bijzondere voorschriften:

(...)

6. In de andere woongebieden van het gewest gelden volgende bepalingen:

- a. Voor de gebouwen met een residentiële of handelsbestemming is het aantal verdiepingen beperkt tot 2 met ten hoogste 3 bouwlagen.
- b. Voor openbare gebouwen en gebouwen voor openbaar nut wordt het aantal bouwlagen bepaald in functie van de omgeving, zonder dat dit aantal 4 bouwlagen mag overschrijden”.

1.2. Op 15 juli 1997 neemt de Vlaamse regering een 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.

Aan artikel 1, § 1, 6 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Antwerpen wordt het volgende toegevoegd:

“Via de opmaak van een bijzonder plan van aanleg kan eveneens een hoger aantal verdiepingen of bouwlagen toegelaten worden”.

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 verzoeker.

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 voornoemd ontwerp.

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.

Dit besluit, dat het voorwerp vormt van het beroep, en dat ‘aanvullende voorschriften’ bevat, vult artikel 1, § 1, 6 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, zoals gewijzigd bij besluit van 20 juli 1983 van de Vlaamse Executieve, aan met de volgende bepaling:

“Via de opmaak van een bijzonder plan van aanleg kan eveneens een hoger aantal verdiepingen of bouwlagen toegelaten worden”.

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

1.11. Op 7 juli 2000 neemt de Vlaamse regering het besluit houdende definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Antwerpen, Edegem, Kapellen, Rumst, Schilde en Zwijndrecht en tot wijziging van het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift artikel 1 voor het gehele gewestplan (B.S. 9 september 2000).

Laatstgenoemd besluit vervangt artikel 1 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Antwerpen als volgt:

“§ 1. Voor het optrekken van gebouwen gelegen in de volgende woongebieden, gelden de hierna vermelde bijzondere voorschriften:

1/ in het stadscentrum van Antwerpen, dit is het gedeelte van de stad begrensd door de Leien;

2/ in de binnenstad van Antwerpen, dit is het gedeelte van de stad gelegen tussen de Leien en de Kleine Ring;

3/ in de stedelijke agglomeratie van Antwerpen, dit is het gedeelte van de stad gelegen tussen de Kleine Ring en respectievelijk de reservatiestrook voor de aanleg van lijninfrastructuur (de A102) tussen Merksem en Wommelgem, de R11 tussen Wommelgem en Morselt, de oostelijke grens van Morselt en Hove en de reservatiestrook voor pijpleidingen tussen Hove/Kontich en Hemiksem;

4/ in de woongebieden die op de kaart welke de bestemmingsgebieden omschrijven bruin omrand en met het Romeinse cijfer III overdrukt zijn;

5/ in de woongebieden die op de kaart welke de bestemmingsgebieden omschrijven bruin omrand en met het Romeinse cijfer II overdrukt zijn.

In deze gebieden wordt de maximale bouwhoogte afgestemd op de volgende criteria:

1/ de in de onmiddellijke omgeving aanwezige bouwhoogten;

2/ de eigen aard van de hierboven vermelde gebieden;

3/ de breedte van het voor het gebouw gelegen openbaar domein.

§ 2. In de andere woongebieden van het gewest wordt de maximale bouwhoogte afgestemd op de volgende criteria:

1/ de in de onmiddellijke omgeving aanwezige bouwhoogten;

2/ de eigen aard van de hierboven vermelde gebieden;

3/ de breedte van het voor het gebouw gelegen openbaar domein.

Behoudens andersluidende bepalingen in bestaande of nog op te maken gemeentelijke bijzondere plannen van aanleg, mag het aantal bouwlagen echter niet meer dan drie bedragen. Voor openbare gebouwen en gebouwen van openbaar nut geldt, eveneens bij ontstentenis van andersluidende bepalingen in gemeentelijke bijzondere plannen van aanleg, een maximumaantal van vier bouwlagen.

De regel is niet van toepassing voor terreinen gelegen in een straat met rijbebouwing, waarin gebouwen werden opgetrokken waarvan het aantal bouwlagen groter is dan drie. In dat geval is het maximum aantal bouwlagen gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van het aantal bouwlagen van de omringende gebouwen aan dezelfde kant van de straat, in voorkomend geval afgerond tot de eenheid naar boven of naar onder naargelang de breuk meer of minder bedraagt dan de helft.

Als bouwlaag wordt beschouwd elke bovengrondse laag, met een bruikbare hoogte van minstens twee meter, waarin een gebouw door horizontale scheidingsvlakken verdeeld wordt”.

Door de verzoeker werd bij de Raad van State geen beroep ingesteld tegen het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2000.

1.12. Bij arrest nr. 176.331 van 30 oktober 2007 (zaak A. 97.434/X-9896) verwerpt de Raad van State het verzoekschrift dat de n.v. 3M BELGIUM en de n.v. BAYER RUBBER op 14 november 2000 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 7 juli 2000 van de

Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Antwerpen, Edegem, Kapellen, Rumst, Schilde en Zwijndrecht, en tot wijziging van het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift artikel 1 voor het gehele gewestplan, “voor zover dit besluit de bestemming van een strook grond van circa 50 à 80 meter op het grondgebied van de gemeente Antwerpen, palend aan de bedrijfsterreinen van 3M Belgium te Zwijndrecht, niet wijzigt van natuurreservaat (groen met opschrift R) naar de bufferzone (groen met opschrift T), zoals aangegeven op kaartblad 15/3”.

1.13. Bij arrest nr. 182.193 van 21 april 2008 (zaak A. 97.255/X-9853) vernietigt de Raad van State het besluit van 7 juli 2000 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Antwerpen, Edegem, Kapellen, Rumst, Schilde en Zwijndrecht en tot wijziging van het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift artikel 1 voor het gehele gewestplan, in zoverre het betrekking heeft op de gronden vermeld in bijlage 9. Deze vernietiging laat artikel 1 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Antwerpen ongemoeid.

2. Ontvankelijkheid

Het past dat de partijen een standpunt zouden kunnen innemen over de eventuele invloed op het actuele belang van de verzoeker van het besluit van 7 juli 2000 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Antwerpen, Edegem, Kapellen, Rumst, Schilde en Zwijndrecht en tot wijziging van het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift artikel 1 voor het gehele gewestplan.

3. Ten gronde

3.1. In het auditorsverslag wordt ambtshalve de schending aangevoerd van artikel 84, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

3.2. Ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing bepaalde artikel 84, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals 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.

3.3. 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 aangevraagd, 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.

3.4. 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 definitieve vaststelling van het plan was.

3.5. 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.

3.6. 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.

3.7. Het feit dat er bijna vier maanden zijn verlopen tussen het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en de publicatie in het Belgisch Staatsblad, is op zichzelf niet in tegenspraak met de verantwoording van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag, aangezien deze gelegen is in het voorkomen van het verstrijken van de decretaal bepaalde vervaltermijn om te beslissen en niet in de noodzaak om dringend een aan de rechtsonderhorige tegenstelbare regeling tot stand te brengen.

3.8. Het ambtshalve aangevoerde middel is niet gegrond.

4. Het auditoraatsverslag is met toepassing van artikel 24, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot het onderzoek van het ambtshalve middel.

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 het 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.