

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 196.245 van 21 september 2009
in de zaak A. 153.667/X-11.984.**

In zake : 1. de n.v. GREFRA,
 2. de b.v.b.a. SCHRIJNWERKERIJ DE HOUWER,
 3. François DE HOUWER,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat E. VAN DER MUSSELE,
 kantoor houdende te 2000 ANTWERPEN,
 Stoopstraat 1, bus 10

tegen :

1. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
 dat woonplaats kiest bij
 advocaat C. MARINOWER,
 kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
 Consciencestraat 7,
2. de gemeente MALLE.

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

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. GREFRA, de b.v.b.a. SCHRIJNWERKERIJ DE HOUWER en François DE HOUWER op 12 juli 2004 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van :

1. het besluit van 24 november 2003 van de gemeenteraad van Malle houdende de definitieve aanvaarding van de herziening van het bijzonder plan van aanleg “Speelhoven-Akker”;
2. het besluit van 21 april 2004 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie houdende goedkeuring van het wijzigingsplan van het bijzonder plan van aanleg “Speelhoven-Akker” van de gemeente Malle;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur S. DE TAEYE;

Gelet op de beschikking van 12 februari 2007 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 5 juni 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 juni 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat S. VERNAILLEN, die loco advocaat E. VAN DER MUSSELE verschijnt voor de verzoekende partijen, van advocaat M. VAN DER HASSELT, die loco advocaat C. MARINOWER verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van advocaat Y. HOFMANS, die loco advocaat G. VAN DYCK verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het andersluidend 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. De feiten

1.1. De eerste verzoekende partij is eigenaar van de gronden en de gebouwen gelegen aan de Kapelakkers te Malle, kadastraal bekend sectie A, nrs. 589/m en 589/x, alwaar door de tweede verzoekende partij een schrijnwerkerij wordt uitgebaat, die daarvoor over een milieuvergunning met gelding tot 10 april 2013 beschikt.

De tweede verzoekende partij baatte haar schrijnwerkersbedrijf initieel uit te Zoersel, maar moest zich omwille van de onverenigbaarheid met de bestemming herlokaliseren naar de voormelde gronden.

De derde verzoeker is hoofdaandeelhouder van de tweede verzoekende partij en samen met zijn echtgenote oprichter en aandeelhouder van de eerste verzoekende partij. Tot slot is hij eveneens de natuurlijke persoon die de exploitatie van de schrijnwerkerij uitvoert.

1.2. Bij koninklijk besluit van 30 september 1977 wordt het gewestplan Turnhout vastgesteld en worden de gronden in kwestie ingekleurd als KMO-gebied. Langs drie zijden worden zij omgeven door agrarisch gebied en langs één zijde door woongebied. Enkel de oprit, met uitsluiting van de terreinen, bevindt zich in het beheersgebied van het bij koninklijk besluit van 6 oktober 1964 goedgekeurde BPA “Speelhoven-Akker”.

1.3. De gemeenteraad van de gemeente Malle richt zich bij besluit van 29 maart 1999 tot de Vlaamse minister, bevoegd voor ruimtelijke ordening, met het oog op het verkrijgen van de nodige toestemming voor het herzien van het voornoemde bijzonder plan van aanleg. Hij voegt hierbij de volgende beschouwing: “overwegende dat landschappelijke elementen zoals bomenrijen en waterlopen (de Lopende Beek nr. 8.06.72) onvoldoende beschermd zijn in het BPA”.

1.4. Bij besluit van 15 november 1999 van de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media wordt beslist dat het kwestieuze BPA in zijn geheel dient te worden herzien.

Bedoeling is het bij koninklijk besluit van 6 oktober 1964 goedgekeurde BPA “Speelhoven-Akker” uit te breiden, mede met de bestaande KMO-zone langs de westzijde, zijnde de percelen die eigendom zijn van, respectievelijk geëxploiteerd worden door de verzoekende partijen.

De nieuwe bestemming van de gronden luidt als volgt: “KMO-zone met nabestemming agrarisch gebied”. Deze nabestemming houdt in dat “wanneer het bedrijf zijn activiteiten stopzet of de milieuvergunning vervalt, (...) het betrokken gebied uitsluitend en definitief de bestemming agrarisch gebied (krijgt)”.

1.5. In de verantwoordingsnota bij het BPA wordt gesteld dat “landschappelijke elementen zoals bomenrijen en waterlopen (onvoldoende worden) beschermd”. Als basisprincipe wordt vermeld : het “versterken van de relatie met de open ruimte” waarbij “de beekvallei van de Lopende Beek wordt gevrijwaard en versterkt door het open houden van de waterloop en het voorzien van groene ruimte langs de waterloop en een bomenrij langs de waterloop in het Schildeken”.

1.6. Op 17 mei 2001 verleent de afdeling Natuur-Antwerpen advies. Hierin wordt onder meer het volgende gesteld:

“Interessant vanuit natuurbehoudsoogpunt en waterbeheer is de poging om de beekvallei van de Lopende Beek, die dwars door het oude dorpscentrum

loopt, zo veel mogelijk te vrijwaren (zowel door de open bedding van de waterloop te behouden, als door op de oevers een groenstrook te voorzien)”.

1.7. Op 25 oktober 2001 verstrekt de afdeling Wegen en Verkeer Antwerpen advies.

1.8. Op 4 juni 2003 volgt het ongunstig advies van de GECORO. Het berust onder meer op de volgende motieven:

“- de waterpartij kan beter in het binnengebied achter de Veldstraat voorzien worden;
- de waterpartij op de huidige plaats is echter beter voor de afvoer van het water en is daar voorzien in overleg met de Vlaamse Landmaatschappij, in het kader van de ruilverkaveling”.

1.9. De gemeenteraad van de gemeente Malle keurt bij besluit van 30 juni 2003 het ontwerp-BPA goed. Hij weerlegt de opmerkingen van de GECORO als volgt:

“8. en 9. De waterpartij kan beter in het binnengebied achter de Veldstraat voorzien worden. De waterpartij op de huidige plaats is echter beter voor de afvoer van het water en is daar voorzien in overleg met de Vlaamse Landmaatschappij, in het kader van de ruilverkaveling.
Het bufferbekken voor de opvang van het hemelwater is in het BPA voorzien op de grens met het agrarisch gebied en sluit daar aan op een nog aan te leggen gracht achter de woningen van de Kapelakkers. Deze situering laat tevens toe om de open ruimte te laten doordringen in het woongebied”.

1.10. Het openbaar onderzoek vindt plaats van 20 augustus 2003 tot 18 september 2003. Er worden geen bezwaren ingediend.

1.11. Op 1 oktober 2003 beslist de GECORO met unanimitéit van stemmen haar eerder geformuleerd ongunstig advies van 4 juni 2003 te behouden.

1.12. Op 24 oktober 2003 verstrekt de afdeling Water informatie betreffende de bestaande zones met overstromingsgevaar.

1.13. Op 28 oktober 2003 vraagt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle de GECORO om haar ongunstig advies te herbekijken. Op 18 november 2003 geeft de GECORO opnieuw te kennen bij haar eerder geformuleerd advies te blijven.

1.14. Op 24 november 2003 wordt het ontwerp tot herziening van het BPA “Speelhoven-Akker” door de gemeenteraad van de gemeente Malle definitief aangenomen.

Dit is het eerste bestreden besluit.

1.15. Op 25 november 2003 worden de plannen en de stedenbouwkundige voorschriften ter inzage gelegd in het gemeentehuis.

1.16. Op 22 januari 2004 verstrekt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen een gunstig advies.

1.17. Op 21 april 2004 neemt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie het besluit houdende goedkeuring van het wijzigingsplan van het bijzonder plan van aanleg “Speelhoven-Akker” van de gemeente Malle, dat in het Belgisch Staatsblad van 13 mei 2004 bij uittreksel wordt bekendgemaakt.

Dit is het tweede bestreden besluit.

2. Ontvankelijkheid van het beroep

2.1. De verzoekende partijen bouwen in hun verzoekschrift voor wat betreft de ontvankelijkheid ratione temporis van hun beroep onder meer de volgende argumentatie op:

“Wat betreft het gemeenteraadsbesluit

8. Ook de vordering gericht tegen het gemeenteraadsbesluit van 24 november 2003 is ontvankelijk ratione materiae. In casu is immers sprake van een complexe rechtshandeling, die bestaat uit een reeks elkaar opvolgende en onlosmakelijk met elkaar verbonden administratieve handelingen waarvan de laatste beslissend is.

9. Wanneer een complexe rechtshandeling voor de administratieve rechter wordt aangevochten, kan de vernietiging van het resultaat van de hele verrichting worden gevorderd, op grond van de onregelmatigheid van één van de samenstellende handelingen. Het feit dat die samenstellende handeling afzonderlijk bestreden kan worden, en de termijn om dit beroep in te stellen reeds verstreken is, doet hieraan geen afbreuk.

10. In casu vormt het gemeenteraadsbesluit van 24 november 2003 ontegensprekelijk een voorbereidende handeling voor het Ministerieel Besluit van 21 april 2004. Er is sprake van een complexe administratieve rechtshandeling. Ook het beroep tegen het gemeenteraadsbesluit is met andere woorden ontvankelijk ratione temporis”.

2.2. De tweede verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord de volgende exceptie van onontvankelijkheid op ten aanzien van het eerste bestreden besluit :

“Het bestreden besluit van de Gemeenteraad dd. 24.11.2003 werd bekendgemaakt op 25.11.2003, zodat de termijn voor het indienen van een verzoekschrift tot nietigverklaring van deze beslissing op 12.07.2004 reeds ruimschoots verstreken was.

Cfr. stuk 1.kk administratief dossier ;

Verzoekers blijken zich zulks ook te realiseren en houden daaromtrent voor dat er in casu sprake is van een complexe rechtshandeling.

Een complexe rechtshandeling bestaat uit een reeks elkaar opvolgende administratieve handelingen waarvan de laatste beslissend is en de andere, al dan niet vóórbeslissend, ten opzichte van die laatste handeling een voorbereidend karakter hebben.

In casu is er geen sprake van dergelijke complexe rechtshandeling.

Het bestreden besluit van de Gemeenteraad heeft immers op zichzelf rechtskracht en met name in de hypothese van artikel 21, voorlaatste en laatste lid, van het Decreet van 22.10.1996, is het besluit van de Gemeenteraad zelf beslissend en treedt het daarin opgenomen plan in werking zonder dat het goedkeuring bekwam vanwege de Vlaamse Regering.

De twee bestreden besluiten vormen dan ook geen onlosmakelijk met elkaar verbonden administratieve handelingen waarvan de laatste beslissend is.

Zelfs indien zou geoordeeld worden dat het hier gaat om een complexe rechtshandeling, dan nog heeft zulks niet tot gevolg dat thans nog een ontvankelijk annulatieberoep kan worden ingesteld tegen het besluit van de Gemeenteraad dd. 24.11.2003.

Aangaande een dergelijke complexe rechtshandeling kan enkel in het kader van een annulatieberoep tegen de eindbeslissing de eventuele onwettigheid worden aangevoerd van de voorafgaande handelingen, zelfs van die welke zelf met een annulatieberoep bestreden hadden kunnen worden en al is de termijn om dat beroep in te stellen, verstreken.

Dit betekent echter niet dat deze voorafgaande handeling zelf ook wegens haar vermeende onwettigheid kan worden bestreden buiten de daartoe voorziene termijnen, in het bijzonder niet nu het besluit van de Gemeenteraad op zichzelf rechtsgevolgen kan sorteren, met name op grond van artikel 21 van het Decreet van 22.10.1996.

Het verzoek tot nietigverklaring, voor zover gericht tegen het besluit van de Gemeenteraad van de Gemeente Malle dd. 24.11.2003, is dan ook niet ontvankelijk.

Het is dan ook louter ten overvloede en voor de volledigheid dat tweede verweerster hierna zal aantonen dat de door verzoekers aangebrachte middelen niet gegrond zijn en het aangevochten besluit niet door welke onwettigheid dan ook is aangetast”.

2.3. De verzoekende partijen dupliceren :

“13. Tweede verwerende partij verliest uit het oog dat het eerste aangevochten besluit slechts uitvoerbaar is en rechtsgevolgen heeft, ingevolge en door het tweede aangevochten besluit.

14. Zij verwijst foutief naar artikel 21 van het gecoördineerde stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996. Het bedoelde gemeenteraadsbesluit zou immers slechts op zichzelf rechtsgevolgen ressorteren indien er niet binnen

de in voormeld artikel 21 aangehaalde termijnen een gunstig besluit door de Vlaamse Regering zou zijn genomen. Het is pas door het ministerieel besluit dat genomen werd binnen de in het decreet bepaalde termijn dat het gemeenteraadsbesluit rechtsgevolgen resorteert. Zonder goedkeuringsbesluit van de Vlaamse Regering zou het gemeenteraadsbesluit namelijk geen rechtsgevolgen hebben, tenzij dan in geval van stilzwijgen van de Vlaamse Regering. Beide besluiten maken in elk geval een complexe rechtshandeling uit. Het betreffen twee opvolgende en onlosmakelijk met elkaar verbonden administratieve handelingen waarvan de laatste beslissend is.

15. Wanneer een complexe rechtshandeling voor de administratieve rechter wordt aangevochten, kan de vernietiging van het resultaat van de hele verrichting worden gevorderd, op grond van de onregelmatigheid van één van de samenstellende handelingen. Het feit dat die samenstellende handeling afzonderlijk bestreden kan worden, en de termijn om dit beroep in te stellen reeds verstreken is, doet hieraan geen afbreuk.

16. In casu vormt het gemeenteraadsbesluit van 24 november 2003 ontegensprekelijk een voorbereidende handeling voor het Ministerieel Besluit van 21 april 2004. Er is sprake van een complexe administratieve rechtshandeling. Ook de vordering gericht tegen het gemeenteraadsbesluit van 24 november 2003 is met andere woorden ontvankelijk *ratione temporis*”.

2.4. Het besluit van de gemeenteraad waarbij een bijzonder plan van aanleg definitief wordt aangenomen, is slechts een voorbereidende akte, zonder bindende en uitvoerbare kracht, die op zichzelf niet voor nietigverklaring vatbaar is.

De verzoekende partijen kunnen zich bij het bestrijden van het ministeriële goedkeuringsbesluit wel beroepen op elke onregelmatigheid die de voorbereidende procedure, dus ook de definitieve aanneming van het bijzonder plan van aanleg door de gemeenteraad, zou aantasten, zelfs indien zij dit laatste besluit zelf niet voor de Raad van State aanvechten.

Het ministerieel besluit houdende goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg geeft aan dit plan evenwel uitvoerbare kracht, zodat het besluit van de gemeenteraad vanaf die goedkeuring wel voor nietigverklaring vatbaar is. De termijn om tegen het gemeenteraadsbesluit houdende definitieve aanvaarding van het plan beroep in te stellen, begint dan ook pas te lopen met het ingaan van de beroepstermijn die geldt voor het aanvechten van het ministeriële goedkeuringsbesluit.

De exceptie is niet gegrond.

3. Ten gronde

3.1.1. In het vierde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en van het

zorgvuldigheidsbeginsel, omdat de door het genoemde decreet opgelegde watertoets niet is gebeurd.

3.1.2. De tweede verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partijen bij dit middel als volgt :

“Gans deze discussie staat daarenboven compleet los van de door verzoekers aangevochten bestemmingswijziging.

Uit het verzoekschrift tot nietigverklaring blijkt dat zij enkel vernietiging beogen van het BPA in zoverre dit de bestaande KMO-zone omvormt tot KMO-zone met nabestemming agrarisch gebied.

Deze discussie is volledig vreemd aan de problematiek van de waterhuishouding : noch deze bestemmingswijziging, noch de eventuele vernietiging ervan zal enig (positief of negatief) effect hebben (op) de waterhuishouding in het betrokken gebied.

(...)

Verzoekers hebben dan ook geen belang bij dit middel : de bestreden bestemmingswijziging kan per definitie geen effect hebben op de waterhuishouding (...).”

3.1.3. De verzoekende partijen beantwoorden deze exceptie niet in hun memorie van wederantwoord.

3.2. De verzoekende partijen adstrueren in het verzoekschrift hun belang bij het ingestelde beroep als volgt :

“4. Eerste verzoekende partij is eigenaar van de gronden en gebouwen gelegen aan de Kapelakkers 1, te 2390 Oostmalle, gemeente Malle alwaar een schrijnwerkerij door tweede verzoekende partij wordt uitgebaat. De bestreden beslissingen herbestemmen die eigendom als agrarisch gebied, terwijl dit op heden KMO-zone is, en dit de voorbije eeuw steeds zo geweest is. Tweede verzoekende partij beschikt over een regelmatige, niet aangevochten milieuvergunning voor de exploitatie van een schrijnwerkerij op die eigendom, hetgeen in de toekomst, na de beëindiging van de lopende milieuvergunning (2013), onmogelijk zou worden gezien de gewijzigde bestemming van de eigendom. Derde verzoekende partij is hoofdaan(deel)houder van de tweede verzoekende partij en samen met zijn echtgenote oprichter en aandeelhouder van de eerste verzoekende partij. Hij is de natuurlijke persoon die de uitbating voert van de schrijnwerkerij. Zijn ganse patrimonium wordt door de aangevochten beslissingen disproportioneel zwaar aangetast.

5. In de rechtspraak wordt zodoende aangenomen dat ten aanzien van een eigenaar van een perceel binnen het beheersingsgebied van een BPA een vermoeden geldt dat hij om die reden alleen reeds doet blijken van het vereiste belang. Verzoekende partijen beschikken aldus ontegensprekelijk over het vereiste belang bij het instellen van huidige vordering tot vernietiging. Hun patrimoniale rechten en hun uitbatingsrechten worden aangetast”.

Hieruit blijkt dat zij zich door de bestreden besluiten enkel gegriefd weten in zoverre deze hun gronden bestemmen tot agrarisch gebied nadat de geldingsduur van de lopende milieuvergunning verstreken is.

Het gegrond bevinden van het aangevoerde middel kan er evenwel hoogstens alleen toe leiden dat een kleiner deel van het territorium bestreken door het bestreden BPA als te verhard zal worden bestemd.

De verzoekende partijen stellen immers in fine van hun middel, nadat zij de juridische noodzaak tot het uitvoeren van de watertoets hebben beargumenteerd :

“90. Nochtans is het zeer waarschijnlijk dat de bestaande waterhuishouding aanzienlijk zal veranderen bij uitvoering van het BPA. Immers, waar vandaag slechts een woningdichtheid van 5.8 woningen per ha aanwezig is - hetgeen zeer laag (is) zoals in de bestreden beslissing zelf wordt aangehaald -, zal een zeer groot deel van het plangebied verhard worden doordat men beoogt de woning-dichtheid te verhogen door het toestaan van:

‘een profiel met twee verdiepingen met schuin dak langs de Hoogstraatsebaan, door het toelaten van meergezinswoningen in het ganse plangebied, door gekoppelde bebouwing en door het voorzien van een zone voor serviceflats en bejaardenflats in de kern van Oostmalle;’

Dat dit invloed zal hebben op de bestaande waterhuishouding spreekt voor zich!”.

Aldus is het door het middel nagestreefde doel niet alleen vreemd aan het belang bij het beroep zoals de verzoekende partijen dit hebben omschreven in hun verzoekschrift, maar er zelfs mee in strijd, in de mate dat dit belang in wezen enkel geënt is op het doen verdwijnen van de agrarische nabestemming.

Het middel is derhalve niet ontvankelijk.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 525 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor een derde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
eenentwintig september 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.