

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 204.895 van 8 juni 2010
in de zaak A. 174.323/X-12.909.**

In zake: de gemeente GRIMBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Empereur
kantoor houdend te 2600 ANTWERPEN
Uitbreidingstraat 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Declercq
kantoor houdend te 3000 LEUVEN
J.P. Minckelersstraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de b.v.b.a. VERHAEREN BETON EN ASFALT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cie Gysen
kantoor houdend te 2800 MECHELEN
Antwerpsesteenweg 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 juni 2006, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 28 april 2006 van de Vlaamse minister van
Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening waarbij aan de b.v.b.a.
VERHAEREN BETON EN ASFALT de voorwaardelijke stedenbouwkundige
vergunning wordt verleend voor het bouwen van een asfaltcentrale op een terrein
gelegen te Grimbergen, Fabrieksweg, kadastraal bekend sectie I, nr. 49/13.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 september 2006. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Peter Sourbron heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ive van Giel, die loco advocaat Els Empereur verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Bieke Claes, die loco advocaat Philippe Declercq verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Thomas Ryckalts, die loco advocaat Cies Gysen verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdts heeft een 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. Op 3 juni 2005 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij een aanvraag in voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een asfaltcentrale op een terrein gelegen te Grimbergen, Fabrieksweg, kadastraal bekend sectie I, nr. 49/13.

De grond is volgens het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, gedeeltelijk gewijzigd bij besluit van 17 juli 2000 van de Vlaamse regering, gelegen in gebied voor watergebonden bedrijven. Hij is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

3.2. Tijdens het openbaar onderzoek, gehouden van 9 juni 2005 tot 8 juli 2005, worden vijf bezwaarschriften ingediend.

3.3. Op 16 augustus 2005 verleent de verzoekende partij een gunstig advies over de aanvraag, mits de voorwaarden, opgenomen in het advies van “Waterlopen en Zeekanaal NV” en in het verslag van de brandweer, worden nageleefd.

3.4. De gemachtigde ambtenaar verleent op 6 september 2005 eveneens gunstig advies, mits de aanvraag zou voldoen aan de voorwaarden vervat in het advies van de verzoekende partij.

3.5. Omdat de verzoekende partij nalaat een beslissing te nemen binnen de daartoe gestelde termijn, stelt de tussenkomende partij op 18 oktober 2005 beroep in bij de bestendige deputatie van de provincie Vlaams-Brabant.

3.6. Aangezien ook de bestendige deputatie nalaat een uitdrukkelijke beslissing over de aanvraag te nemen, stelt de tussenkomende partij op 17 januari 2006 beroep in bij de verwerende partij.

3.7. In het kader van deze beroepsprocedure neemt de verzoekende partij een ongunstig standpunt in over de bouwaanvraag, “vooral gebaseerd op de volgens het college onaangepaste toestand van de bestaande wegenis die moet instaan voor het afvoeren van de door het bedrijf geproduceerde materialen”.

3.8. Op 28 april 2006 willigt de verwerende partij het beroep van de tussenkomende partij in. De gevraagde stedenbouwkundige vergunning wordt verleend op voorwaarde dat het zogenaamde plan 7/7 “plan toegangsweg” wordt nageleefd.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunten van de partijen

4.1. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord de volgende exceptie op :

“1. Het verzoek is onontvankelijk wegens gebrek aan belang.

Verzoekende partij stelt dat het verzoekschrift tot nietigverklaring wordt ingediend ter vrijwaring van het gemeentelijk beleid inzake ruimtelijke ordening.

Dat beleid zou volgens verzoekende partij op de helling worden gezet doordat de ruimtelijke draagkracht zou worden overschreden.

Met die uiteenzetting toont verzoekende partij echter geenszins haar belang aan. Verzoekende partij toont niet aan in welke mate haar beleid doorkruist zou worden of gewijzigd worden. Het is nochtans nodig dat de gemeente aantoonst dat een bestreden beslissing haar beleid zou doorkruisen of doen wijzigen (...).

De vordering is dan ook onontvankelijk”.

4.2. De tussenkomenende partij sluit zich aan bij deze exceptie, en voegt daar nog het volgende aan toe :

“3.- Verzoekster beperkt zich ertoe te stellen dat zij een persoonlijk belang put uit het feit dat zij als gemeente dient in te staan voor de naleving van de wetten en decreten, zoals onder meer de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en de milieureglementering.

Verzoekster tracht haar belang te concretiseren door te stellen dat zij als gemeente vorm geeft aan het beleid inzake ruimtelijke ordening op basis van het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan, de genomen beschermingsmaatregelen ten aanzien van het nabijgelegen natuurgebied Ter Tommen, alsook de vrijwaring van het nabijgelegen woongebied.

Verzoekende partij beweert plotseling (en bovendien volledig ten onrechte) dat haar beleid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, dat erop gericht is de ruimtelijke draagkracht niet te overschrijden, op de helling wordt gezet ingevolge het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning door verwerende partij aan tussenkomenende partij:

‘Immers verleende de Vlaamse Minister van Ruimtelijke Ordening een stedenbouwkundige vergunning voor de constructie van een asfaltcentrale op het grondgebied van de gemeente Grimbergen. Dit treft des te meer daar de inrichting zich bevindt in de nabijheid van een belangrijk natuurgebied en een woongebied.’

In dit gehele, toch wel verrassend plotse verhaal, vergeet verzoekende partij echter te melden dat zij op 16.08.2005 wel degelijk een gunstig advies heeft verleend aangaande de aflevering van de bestreden vergunning!

In dit gunstig advies aangaande de gevraagde stedenbouwkundige vergunning wordt dan ook met geen woord gerept over de thans uit het niets opgedoken beweringen dat de inrichting niet in overeenstemming zou zijn met het gemeentelijk beleid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening van de

verzoekende partij en dat de inrichting niet past in de nabijheid van een belangrijk natuurgebied en een woongebied.

Naar aanleiding van het advies werd door verzoekende partij getoetst aan de goede plaatselijke ordening en de verenigbaarheid met de omgeving. Er werden aangaande deze aspecten geen opmerkingen gemaakt!

Integendeel, naar aanleiding van de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren, gaf het college van burgemeester en schepenen van verzoekende partij met betrekking tot het bezwaar dat de installatie werd ingeplant nabij natuurgebied, als antwoord dat 'de installatie wordt ingeplant in een gebied voor watergebonden industrie, en het is aldus in overeenstemming met het gewestplan'.

Het tart dan ook werkelijk alle verbeelding dat verzoekende partij thans een beroep tot nietigverklaring indient tegen de bestreden beslissing, daar waar zij onmiskenbaar de kans heeft gekregen om over alle aspecten terzake te oordelen én te adviseren, en waarover zij dan ook gunstig heeft geadviseerd.

Dat de inhoud van voorliggend verzoekschrift dan ook integraal ingaat tegen hetgeen verzoekster in haar advies dd. 16.08.2006 heeft gesteld.

Dat verzoekster thans blijkbaar op haar eerdere stellingnames wenst terug te komen, hetgeen uiteraard niet toegelaten is en bovendien absoluut niet getuigt van behoorlijk bestuur! Dat zij haar persoonlijk belang dan ook redelijkerwijze niet op de door haar aangehaalde gronden kan steunen!

Opvallend is ook dat verzoekende partij bovendien verwijst naar beleid zoals vastgesteld in het 'Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan'.

Een zulk gemeentelijk structuurplan is in de gemeente Grimbergen thans onbestaande!

3.- In het gunstig advies dat verzoekende partij heeft verleend, werd als enkele voorwaarde opgelegd dat het advies van de afdeling Waterwegen en Zeekanaal dient te worden gevolgd.

Dat dit in casu is gebeurd.

Verzoekende partij doet dan ook op geen enkel ogenblik blijken van het vereiste actueel en wettig belang.

Zij heeft immers ingestemd met de bestreden beslissing, hetgeen tot gevolg heeft dat zij haar belang verliest bij de vernietiging van deze beslissing (...).

Tussenkomen partij ziet absoluut niet in op welke wijze de bestreden beslissing griefhoudend is voor verzoekster, aangezien aan de voorwaarde opgelegd door verzoekende partij werd tegemoetgekomen.

Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat het college van burgemeester en schepenen, vertegenwoordiger van verzoekende partij, ingevolge de toepassing van de geldende regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, bij uitstek de bevoegde overheid is in het kader van de procedure tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning.

In casu heeft het college echter nagelaten om binnen de decretale termijn zoals voorzien in artikel 52, §1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, een (weigerings)beslissing af te leveren aangaande de voorliggende aanvraag vanwege tussenkomen partij.

Zij heeft m.a.w. nagelaten haar bevoegdheid uit te putten door er welbewust voor te opteren geen beslissing dienaangaande te nemen.

Dat verzoekende partij thans een verzoekschrift tot vernietiging indient betreffende voorliggende stedenbouwkundige vergunning, daar waar zij als bevoegde overheid zelf heeft nagelaten tijdig een beslissing te nemen, gaat werkelijk alle grenzen van de redelijkheid voorbij!

Verzoekster heeft voldoende mogelijkheden gehad zich uit te spreken over de aanvraag uitgaande van tussenkomen partij, zowel in haar (gunstig) advies als in de uiteindelijke beslissing (die ze heeft nagelaten te nemen), zodat Uw Raad niet anders kan dan oordelen dat zij elk wettig en actueel belang heeft verloren bij voorliggend verzoekschrift tot nietigverklaring.

4.- Uit persartikels zoals verschenen in nationale persbladen (Het Nieuwsblad en Het Laatste Nieuws) blijkt bovendien duidelijk dat verzoekende partij wel degelijk voorstander is/was van de komst van de asfaltcentrale:

‘(...)

Vorige week heeft de Bestendige Deputatie de milieuvergunning voor twintig jaar goedgekeurd. Het schepencollege leverde ook al een gunstig advies af voor de bouwvergunning.

(...)

Volgens Schepen van Leefmilieu Louis De Smedt (VLD) is de geplande fabriek niet te vergelijken met die in Luxemburg. ‘Zoals ze in Luxemburg staat, zou ze bij ons nooit komen,’ legt hij uit, ‘Wij hebben inderdaad een voorlopig gunstig advies toegekend maar wel met een heleboel voorwaarden zoals poorten, een groenscherm en hoge schouwen. De fabriek zou trouwens op minstens 200 meter komen van de woonkern. In Luxemburg was dat veel dichterbij en ook daar was de reuk niet hinderlijk.’

(Nieuwsblad)

‘(...)

Wij zijn op bedrijfsbezoek geweest bij zo’n asfaltfabriek in Luxemburg,’ reageert schepen Louis De Smedt. ‘Wij zijn daar ook bij mensen gaan aanbellen die op honderd meter afstand woonden. Wel, die hadden geen enkele last van geurhinder. Ook wat verkeers- en andere hinder betreft, geloof ik niet dat het zo’n vaart zal lopen. Als VBA zich houdt aan de opgelegde normen zie ik dan ook geen enkel probleem (...)’

(Het Laatste Nieuws)

Deze berichten duiden onmiskenbaar de plots gewijzigde houding aan van verzoekende partij, ten gevolge van alle commotie die binnen de gemeente en onder de inwoners is ontstaan.

Het is dan ook enkel en alleen deze commotie die ertoe aanleiding heeft gegeven dat verzoekster zich genoodzaakt zag een beroep tot nietigverklaring in te dienen, hoewel ze daarvoor zeer gunstig stond t.o.v. de komst van de centrale, en er wel degelijk mee heeft ingestemd.

Verzoekster tot tussenkomst stelt zich dan ook de vraag of onderhavige procedure niet geïnstigeerd is teneinde de private politieke belangen van de mandatarissen van verzoekende partij te dienen en NIET het gemeentelijk belang.

Onderhavige procedure getuigt daarbij van verregaande machtsafwendings.

Vermits de bestreden beslissing niet griefhoudend is voor verzoekster, kan het beroep dan ook niet ontvankelijk worden beschouwd (...).

De vordering van verzoekende partij dient dan ook te worden afgewezen.

5.- Ter staving van het voldoen aan de vereiste van het belang verwijst verzoekende partij in haar verzoekschrift (onterecht!) naar een aantal arresten van de Raad van State die erop zouden moeten wijzen dat een gemeente ‘in beginsel’ belang heeft bij de nietigverklaring van vergunningen die worden afgeleverd op haar grondgebied, en dit zelfs ongeacht haar houding tijdens het onderzoek van de zaak.

(...)

Dat Uw Raad echter niet stipuleert dat een gemeente in alle omstandigheden een belang kan aantonen bij een verzoek tot nietigverklaring. Verzoekende partij ‘vergeet’ blijkbaar deze nuance te maken!

(...)

Dat Uw Raad de vordering tot nietigverklaring dan ook dient af te wijzen wegens gebrek aan belang in hoofd van verzoekende partij”.

“De verwerende en de tussenkomende partij betwisten het belang van verzoekende partij bij het verzoek tot vernietiging omdat verzoekende partij niet zou aantonen in welke mate haar beleid zou worden doorkruist of gewijzigd en omdat ze in de vergunningsprocedure een gunstig advies zou hebben gegeven.

Enerzijds dient erop te worden gewezen dat Uw Raad aanvaardde (...) dat een gemeente in beginsel belang heeft bij de nietigverklaring van de vergunningen die worden afgegeven op haar grondgebied, en dit zelfs ongeacht haar houding tijdens het onderzoek van de zaak.

(...)

De Gemeente dient als (verzoekende partij) louter aannemelijk te maken dat zij opkomt ter vrijwaring van haar planologisch en stedenbouwkundig beleid:

(...)

Tussenkomende partij en verwerende partij menen een vermeend gebrek aan belang te kunnen afleiden uit het gunstig advies van verzoekende partij op 16 augustus 2005.

Blijkbaar verliezen verwerende partij en tussenkomende partij uit het oog dat naar aanleiding van het hoger beroep van tussenkomende partij, door verzoekende partij op 30 januari 2006 een ongunstig advies werd verleend, vooral gebaseerd op de onaangepaste toestand van de bestaande wegenis die moest instaan voor het afvoeren van de door het bedrijf geproduceerde materialen.

Nader onderzoek had immers uitgewezen dat de routes voor aan- en afvoer dienden vastgesteld te worden om de hinder voor de omwonenden te beperken en dat een bedrijfsvervoersplan diende opgesteld te worden (...). Op basis van dit advies en de talrijke bezwaren en beroepen van de omwonenden is dan het definitief standpunt van de gemeente van 30 januari 2006 tot stand gekomen, zoals ook verwoord op de hoorzitting voor de Minister op 8 maart 2006.

Het kan enkel als behoorlijk bestuur beschouwd worden, wanneer een vergunningverlenende overheid rekening houdt met de resultaten van het openbaar onderzoek.

De bestreden beslissing werd verleend in afwijking van dit ongunstig advies (zonder evenwel uitdrukkelijk te motiveren waarom van het advies wordt afgeweken). Verzoekende partij heeft dus geenszins ‘ingestemd’ met de bestreden beslissing, zoals tussenkomende partij op p. 23 van haar verzoek tot tussenkomst verkeerdelijk beweert.

Het beleid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw van verzoekende partij, dat erop is gericht de ruimtelijke draagkracht niet te laten overschrijden, wordt ingevolge het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning door de verwerende partij, op de helling gezet. Immers verleende verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor de constructie van een asfaltcentrale op het grondgebied van de gemeente Grimbergen. Dit treft des te meer daar de inrichting zich bevindt in de nabijheid van een belangrijk natuurgebied en een woongebied.

De verzoekende partij diende het verzoekschrift tot nietigverklaring in ter vrijwaring van haar gemeentelijk beleid inzake ruimtelijke ordening en beschikt aldus over het wettelijk en rechtens vereiste belang om het verzoek tot nietigverklaring bij Uw Raad in te dienen”.

Beoordeling

5.1. Een gemeente heeft een persoonlijk belang bij een beroep inzake een aangelegenheid die het gemeentelijk belang raakt. Zo doet zij inzake ruimtelijke ordening, wanneer zij opkomt ter verdediging van haar planologisch en stedenbouwkundig beleid, blijken van het wettelijk vereiste belang.

5.2. Zoals blijkt uit haar verzoekschrift treedt de verzoekende partij op “ter vrijwaring van haar gemeentelijk beleid inzake ruimtelijke ordening”. Zij stelt dienaangaande dat haar beleid “erop is gericht de ruimtelijke draagkracht niet te overschrijden” en dat dit beleid door de bestreden vergunning “op de helling gezet” wordt “daar de inrichting zich bevindt in de nabijheid van een belangrijk natuurgebied en een woongebied”. Zij heeft aldus het rechtens vereiste belang om de nietigverklaring van het bestreden besluit te vorderen.

5.3. De omstandigheid dat de verzoekende partij naar aanleiding van de bouwaanvraag in eerste aanleg een, zij het voorwaardelijk, gunstig advies heeft verleend, ontnemt haar het rechtens vereiste belang bij de gevraagde vernietiging niet. Dit geldt ook voor de omstandigheid dat de verzoekende partij geen beslissing heeft genomen over de bouwaanvraag

Het loutere feit dat zij haar standpunt ten aanzien van de aanvraag in de loop van de vergunningsprocedure heeft gewijzigd, doet evenmin afbreuk aan het belang van de verzoekende partij. Dienaangaande dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partij in het kader van de beroepsprocedure bij de verwerende partij een ongunstig advies verleende met betrekking tot de aanvraag, “vooral gebaseerd op de volgens het college onaangepaste toestand van de bestaande wegenis die moet instaan voor het afvoeren van de door het bedrijf geproduceerde materialen”.

Voorts valt uit de motivering van het bestreden besluit af te leiden dat de verzoekende partij tijdens de hoorzitting nogmaals heeft benadrukt “dat de bestaande wegenis niet aangepast is en de toestand van het wegdek slechter en slechter wordt, zelfs gevaarlijk begint te worden”. Gelet op het voorgaande kan bezwaarlijk worden voorgehouden dat de verzoekende partij zou hebben “ingestemd” met de bouwaanvraag.

De excepties worden verworpen.

V. Gegrondheid

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van “artikel 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, zoals gecoördineerd op 22 oktober 1996, het K.B. dd. 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, en het Gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (K.B. dd. 7 maart 1977), alsook (...) van de motiveringsplicht”. Zij zet dit middel als volgt uiteen in het verzoekschrift :

“Doordat, het K.B. dd. 7 maart 1977 houdende vaststelling van het Gewestplan Halle - Vilvoorde - Asse het gebied waarin de site aan de Westvaardijk is gelegen, bestemt tot een gebied voor watergebonden bedrijven, waarbij geen stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend alvorens de overheid het gebied heeft ingericht; dat het Gewestplan bindende kracht heeft;

Terwijl, in casu een stedenbouwkundige vergunning voor de oprichting van een constructie werd afgeleverd alvorens door de overheid enige inrichting of ordening van het gebied werd vastgesteld;

Zodat, de in het eerste middel aangehaalde bepalingen en het aangehaalde beginsel zijn geschonden.

TOELICHTING

In het bestreden besluit dd. 28 april 2006 wordt expliciet gesteld dat het goed is gelegen in een gebied voor watergebonden bedrijven, overeenkomstig het Gewestplan Halle - Vilvoorde - Asse, K.B. dd. 7 maart 1977, gewijzigd bij Besluit van de Vlaamse regering dd. 17 juli 2000. Gebieden voor watergebonden bedrijven zijn:

‘bestemd voor de vestiging van bedrijven waarvan de werking op één of andere wijze verbonden is met de aanwezigheid van waterinfrastructuur. Er kan pas een stedenbouwkundige vergunning voor nieuwe bedrijven worden verleend nadat de overheid het gebied heeft ingericht. Bij de inrichting van het gebied wordt aandacht besteed aan het karakter van het terrein, de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing, het architecturaal karakter, de breedte en de wijze van aanleg van de omringende bufferzone. Bestaande niet-watergebonden bedrijven kunnen verder ontwikkelen in het gebied. Ze kunnen echter niet worden vervangen door andere niet-watergebonden bedrijfsactiviteiten’ (...).

Aldus legt de gewestplanbestemming op dat ‘er pas een stedenbouwkundige vergunning voor nieuwe bedrijven (kan) worden verleend nadat de overheid het gebied heeft ingericht’. Bij de vaststelling van de inrichting door de overheid dient verder rekening te worden gehouden met het karakter van het terrein, de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing, het architecturaal karakter, de breedte en de wijze van aanleg van de bufferzone, en het al dan niet watergebonden karakter van bestaande en toekomstige bedrijven.

Het bestreden besluit herneemt expliciet (...) dat er pas een stedenbouwkundige vergunning voor nieuwe bedrijven kan worden verleend nadat de overheid het gebied heeft ingericht.

De tekst van de gewestplanbestemming uit het Gewestplan Halle - Vilvoorde - Asse is duidelijk, en behoeft geen verdere interpretatie: enkel na een voorafgaande ordening, kan een stedenbouwkundige vergunning voor nieuwe bedrijven worden verleend.

Derhalve kan de stelling, zoals voorgehouden in het bestreden besluit, dat het gewestplanvoorschrift geen ‘ordeningsplan’ zou ‘bedoelen’, doch slechts zou verwijzen naar de inrichting van de betrokken zone, waardoor geen ordeningsplan zou zijn vereist, maar enkel de nadruk zou worden gelegd op een kwalitatieve invulling van het gebied, niet worden gevolgd. Zulks gaat geheel in tegen de duidelijk gevraagde voorafgaande ordening van het gebied door de overheid die wordt vermeld in de tekst van het Gewestplan, gewijzigd bij Besluit van de Vlaamse regering dd. 17 juli 2000.

Hoewel het Gewestplan de overheid schijnt vrij te laten omtrent de vorm van de vast te stellen inrichting, is duidelijk dat deze inrichting, ook gelet op de opgesomde elementen, op enigerl(ei) wijze dient te worden veruitwendigd, én niet louter ‘in het hoofd van’ de Minister mag bestaan.

Aangezien geen enkel document aangaande de inrichting of ordening dat uitgaat van de overheid voorligt, en toch een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor de oprichting van een nieuw bedrijf, dient te worden vastgesteld dat het bestreden besluit dd. 28 april 2006 de gewestplanbestemming schendt. Nochtans heeft een gewestplan bindende kracht, zoals expliciet vastgesteld in artikel 2 van het decreet van 22 oktober 1996. Dientengevolge dient te worden besloten tot de onwettigheid van het bestreden besluit.

Het bestreden besluit bevat daarenboven geen afdoende motivering op basis waarvan zou kunnen worden aangenomen dat de inrichting van het gebied voldoende vaststaat teneinde te voldoen aan de vereisten van het Gewestplan om een stedenbouwkundige vergunning af te leveren. Zo geeft de verwerende partij op geen enkele wijze aan dat de in het Gewestplan vermelde elementen, zoals het karakter van het terrein, de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing, het architecturaal karakter, de breedte en de wijze van aanleg van de bufferzone, voldoende vast staan. Aldus kan onmogelijk worden besloten dat er een voorafgaande én door de overheid vastgestelde inrichting van het gebied voor handen is.

De verwijzing naar de aanwezigheid van andere bedrijven in de ‘bewuste zone voor watergebonden bedrijvigheid’ wijzigt hieraan niets, aangezien uit de aanwezigheid van deze bedrijven niet kan voortvloeien dat de overheid zelf de inrichting van het gebied heeft vastgesteld (zoals vereist: ‘nadat de overheid het gebied heeft ingericht’). Laat staan dat uit de aanwezigheid van andere bedrijven zou kunnen worden afgeleid dat de ‘inrichting van de betrokken zone dus voldoende bekend is’: de louter aanwezigheid van deze bedrijven geeft immers geen enkele verdere toelichting omtrent de in het Gewestplan vermelde ordeningselementen, zoals de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing en het toegelaten architecturaal karakter.

De vaststelling dat de gemeente naar aanleiding van de ingediende bezwaren aangaf dat de installatie in overeenstemming is met het Gewestplan, doet geen afbreuk aan het recht van de gemeente om na verder onderzoek van het dossier haar mening dienaangaande bij te sturen. Immers is gebleken uit een verder onderzoek van het dossier door de verzoekende partij, dat niet is voldaan aan de vereisten van het Gewestplan, alvorens een stedenbouwkundige vergunning voor het bedrijf kan worden afgeleverd.

Eerder reeds oordeelde Uw Raad dat indien is voorgeschreven dat slechts een vergunning kan worden verleend nadat een inrichtingsplan is vastgesteld, zij van dat voorschrift niet mag afwijken met het argument dat de vertraging die uit de naleving van die procedure zou voortvloeien, nadelig zou zijn voor het algemeen belang (...). Welnu, ook in het voorliggend geval kon de verwerende partij niet afwijken van het voorschrift dat vooreerst een inrichtingsplan diende te worden vastgesteld door de overheid”.

6.2. De verwerende en de tussenkomende partij betwisten de gegrondheid van het middel.

7.1. De inrichting is volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse gelegen in gebied voor watergebonden bedrijven. Artikel 21 van de aanvullende bestemmingsvoorschriften bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, zoals ingevoegd bij het besluit van 17 juli 2000 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan op het grondgebied van de gemeenten Affligem, Asse, Beersel, Dilbeek, Drogenbos, Galmaarden, Grimbergen, Halle, Herne, Kampenhout, Kapelle-op-den-Bos, Kraainem, Lennik, Liedekerke, Londerzeel, Machelen, Merchtem, Overijse, Pepingen, Roosdaal, Sint-Genesius-Rode, Sint-Pieters-Leeuw, Steenokkerzeel, Ternat, Vilvoorde, Wemmel, Zaventem en Zemst, luidt als volgt :

“Artikel 21 - Gebied voor watergebonden bedrijven

Dit gebied is bestemd voor de vestiging van bedrijven waarvan de werking op één of andere wijze verbonden is met de aanwezigheid van waterinfrastructuur.

Er kan pas een stedenbouwkundige vergunning voor nieuwe bedrijven worden verleend nadat de overheid het gebied heeft ingericht.

Bij de inrichting van het gebied word aandacht besteed aan het karakter van het terrein, de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing, het architecturaal karakter, de breedte en de wijze van aanleg van de omringende bufferzone. Bestaande niet-watergebonden bedrijven kunnen verder ontwikkelen in het gebied. Ze kunnen echter niet worden vervangen door andere niet-watergebonden bedrijfsactiviteiten”.

7.2. Het feit dat het betrokken gebied voor watergebonden bedrijven nog niet werd geordend middels een plan van aanleg wordt door de partijen niet betwist.

7.3. Met betrekking tot de betekenis van de in het aanvullend gewestplanvoorschrift gebruikte term “inrichting” wordt in het bestreden besluit het volgende overwogen :

“Overwegende dat in het hierboven vermelde voorschrift evenwel geen ordeningsplan wordt bedoeld, doch dat er naar de inrichting van betrokken zone wordt verwezen; dat evenwel het betrokken voorschrift geen ordeningsplan vereist maar de nadruk legt op een kwalitatieve invulling van het gebied; dat er volledigheidshalve nog kan gemeld worden dat er geen bijzonder plan van aanleg of verkaveling bestaat;

Overwegende dat in bewuste zone voor watergebonden bedrijvigheid reeds verschillende bedrijven aanwezig zijn; dat de omliggende industrieterreinen bebouwd zijn; dat de omliggende industrieën naar de kanaalzone toe bestaan uit afvalverwerkende bedrijven met beperkte en zeer lage bebouwing; dat de

meeste bedrijven reeds vóór de gewestplanwijziging van 2000 werden vergund; dat voor bepaalde terreinen er zelfs bedrijvigheid was van in de jaren '70; dat de inrichting van betrokken zone dus voldoende bekend is”.

Uit de bovenstaande overwegingen blijkt dat de verwerende partij van oordeel was dat het betreffende gewestplanvoorschrift geen ordeningsplan in de formele zin voorschrijft, maar dat het inrichten doelt op de bestaande feitelijke toestand.

7.4. Het dient te worden vastgesteld dat met het gebruik van de term “inrichting” meer is bedoeld dan te refereren aan de feitelijke toestand die ontstaan is doordat er sedert de vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, verscheidene bedrijven zich in het vroegere industriegebied hebben gevestigd. Het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift “gebied voor watergebonden bedrijven” is immers tot stand gekomen ingevolge de gedeeltelijke wijziging van het gewestplan in het jaar 2000. De nieuw gegeven bestemming gebied voor watergebonden bedrijven strekte ertoe het betrokken gebied - dat deels was ingenomen door industriële inrichtingen - voortaan specifiek voor te behouden voor de vestiging van bedrijven die voor hun werkzaamheden in belangrijke mate gebruik konden maken van het nabijgelegen kanaal Brussel-Willebroek. Het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift voorziet daarom ook in een geleidelijke overschakeling waarbij bestaande niet-watergebonden bedrijven weliswaar verder kunnen ontwikkelen maar niet meer kunnen worden vervangen door inrichtingen die geen watergebonden karakter vertonen. Indien de “inrichting”, zoals bedoeld in voornoemd artikel 21, niet méér zou inhouden dan de inrichting die in feite bestond op het ogenblik van de gedeeltelijke gewestplanwijziging, valt niet in te zien wat de zin zou zijn geweest van het voorschrift waarin gesteld wordt dat bij de “inrichting” van het gebied “aandacht (wordt) besteed aan het karakter van het terrein, de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing, het architecturaal karakter, de breedte en de wijze van aanleg van de omringende bufferzone”. Via het “inrichten” in de interpretatie van de verwerende partij kan de omschakeling naar een gebied voor watergebonden bedrijven niet gebeuren. De zinsnede waarin gesteld wordt dat pas een stedenbouwkundige vergunning voor nieuwe bedrijven kan worden verleend nadat de overheid het gebied heeft ingericht, heeft, indien het standpunt van de verwerende partij gevolgd wordt, geen praktische betekenis.

Deze zienswijze vindt bevestiging in het verslag van de vergadering van de regionale commissie van advies voor ruimtelijke ordening voor Vlaams-Brabant van 17 april 2000 met betrekking tot het ontwerp van gedeeltelijke

wijziging van het gewestplan dat meer bepaald betrekking heeft op de watergebonden bedrijven, en dat als volgt luidt :

“De Commissie meent niet dat door het verplicht stellen van een BPA, de overheid de hiërarchie der plannen omkeert. Bijzondere plannen van aanleg zijn er immers ter uitvoering van gewestplannen. Uit art. 14 van het decreet op de ruimtelijke ordening, zoals gecoördineerd op 22 oktober 1996, blijkt duidelijk dat bijzondere plannen van aanleg er onder andere zijn om gewestplannen aan te vullen. Daarenboven belet niets de Vlaamse regering de opmaak van BPA's verplicht te stellen. Het wordt zelfs voorzien door de wetgever. Art. 41 van het decreet op de ruimtelijke ordening stelt immers het volgende : ‘De Vlaamse regering kan, hetzij op eigen initiatief bij een met redenen omkleed besluit, hetzij op verzoek van de betrokken vereniging van gemeenten of van de betrokken gemeenten, beslissen dat een streek-, gewest- of gemeentelijk plan van aanleg geheel of gedeeltelijk wordt herzien.’ Het is dus helemaal niet zo dat enkel de gemeente kan oordelen over de opportuniteit van een BPA. De Commissie meent ook dat het in casu gerechtvaardigd is de realisatie van het gebied te laten voorafgaan door de opmaak van een BPA om een stedenbouwkundig verantwoorde uitbouw van het gebied te garanderen”.

Het verslag van de vergadering van de regionale commissie van advies voor ruimtelijke ordening voor Vlaams-Brabant van 28 maart 2000 met betrekking tot hetzelfde ontwerp dat meer bepaald betrekking heeft op de gebieden voor economische activiteiten, waartoe ook de geplande gebieden voor watergebonden bedrijven behoren, luidt :

“Een lid meent dat de formulering publiek-private samenwerking verhindert dat de overheid alleen bepaalde bedrijventerreinen ontwikkelt, terwijl deze mogelijkheid toch ook behouden dient te blijven. De voorzitter wijst er op dat de formulering van de Bestendige Deputatie deze mogelijkheid niet uitsluit. Opgemerkt wordt dat voor al deze zones ook een BPA opgesteld dient te worden. Als de gemeente niet akkoord is met een partnership, zal dit ook niet gerealiseerd kunnen worden. Waarschijnlijk zullen de meeste gemeentes een BPA opmaken, gekoppeld aan een onteigeningsplan”.

Uit het voorgaande blijkt dat het gebruik van de term “inrichting” in het betreffende aanvullend stedenbouwkundig gewestplanvoorschrift in wezen beoogde dat een ordeningsplan, en meer in het bijzonder een BPA dient te worden opgesteld voordat een stedenbouwkundige vergunning voor nieuwe bedrijven kan worden verleend.

8.1. In de memorie van toelichting en de laatste memorie stelt de tussenkomende partij dat de voormelde interpretatie van het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift, “namelijk dat vooraf een ordeningsplan dient te worden vastgesteld voordat stedenbouwkundige vergunningen voor nieuwe bedrijven kunnen worden afgeleverd”, onwettig is en dat “het niet de grondslag kan zijn tot nietigverklaring van onderhavig bestreden vergunning”.

8.2.1. De Raad van State dient, als rechtscollege, de wettigheid van dat voorschrift te toetsen en het desgevallend buiten toepassing te laten.

8.2.2. Uit de combinatie van de toentertijd geldende artikelen 1 en 9 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), volgt dat voor alle stedenbouwkundige gewesten gewestplannen moeten worden opgemaakt en dat deze gewestplannen de bestemming moeten vaststellen van alle gronden gelegen binnen hun beheersingsgebied, zonder uitzondering.

8.2.3. Het kwestieuze aanvullend stedenbouwkundig voorschrift bepaalt dat er pas een stedenbouwkundige vergunning voor nieuwe bedrijven kan worden verleend nadat de overheid het gebied heeft ingericht. Zoals hiervoor vastgesteld, dient de term “inrichting” zo te worden geïnterpreteerd dat vooraf een ordeningsplan dient te worden opgesteld.

8.2.4. Zowel uit artikel 10 van het gecoördineerde decreet, dat bepaalt dat het gewestplan de maatregelen van aanleg bevat, vereist om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest, als uit artikel 43 van hetzelfde decreet, dat bepaalt dat een vergunningsaanvraag, bij gebreke aan een bijzonder plan van aanleg, rechtstreeks wordt getoetst aan de voorschriften van een streek- of gewestplan, blijkt dat een in een gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen heeft en dat aldus op grond van de bestemmingsvoorschriften alleen de concrete realisatie van de gegeven bestemming mogelijk moet zijn. Noch artikel 10 van het gecoördineerde decreet, noch enige andere wettelijke bepaling voorziet de mogelijkheid de uitwerking van de in een gewestplan vastgestelde maatregelen van aanleg afhankelijk te maken van het aannemen en goedkeuren van een bijzonder plan van aanleg. Het opleggen van de verplichting een bijzonder plan van aanleg op te maken vooraleer aan een gewestplanvoorschrift uitwerking kan worden verleend, is in strijd met het in onder meer de voornoemde bepalingen neergelegd beginsel dat een in het gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen heeft.

Daaruit volgt dat het kwestieuze aanvullend stedenbouwkundig voorschrift alleszins de bedoeling van de decreetgever die erin bestaat door middel van het gewestplan rechtszekerheid te verschaffen over de rechtstoestand van de gronden die binnen het beheersingsgebied ervan gelegen zijn, miskent.

Het feit dat alleen nieuwe bedrijven door rechtsonzekerheid worden getroffen, vermits de bedoelde voorwaarde slechts geldt voor de vestiging

van nieuwe bedrijven, doet aan deze vaststelling geen afbreuk. Hoger werd immers reeds gesteld dat de gewestplannen de bestemming moeten vaststellen van alle gronden gelegen binnen hun beheersingsgebied.

Derhalve is het bedoelde aanvullend stedenbouwkundig voorschrift in die mate onwettig. Dit betekent dat dit gewestplanvoorschrift aan de tussenkomen partij niet kan worden tegengeworpen en dat het middel, onder meer afgeleid uit de schending van “het Gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse”, niet ontvankelijk is.

Het middel dient dan ook te worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens