

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 211.812 van 4 maart 2011
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
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Eric Van Der Mussele
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Stoopstraat 1, bus 10
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Claude Marinower
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
H. Consciencestraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de gemeente MALLE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Guido Van Dyck
kantoor houdend te 2390 WESTMALLE
Brechtsesteenweg 22

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juli 2004, strekt tot de nietigverklaring van:
 - a. 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”;
 - b. 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.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 196.245 van 21 september 2009 is het beroep tot nietigverklaring verworpen.

Bij verbeterend arrest nr. 197.607 van 3 november 2009 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 oktober 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karolien Bulkman, die loco advocaat Eric Van Der Mussele verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Matthias Valkeniers, die loco advocaat Claude Marinower verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Leila Tijini, die loco advocaat Guido Van Dyck verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend 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. 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.

3.2. 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”.

3.3. De gemeenteraad van de gemeente Malle richt zich bij besluit van 29 maart 1999 tot de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, met het oog op het verkrijgen van de nodige toestemming voor het herzien van het voormelde 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”.

3.4. 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)”.

3.5. 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”.

Verder wordt onder punt “3.2.1. Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen” het volgende gesteld:

“De gemeente Malle wordt in het ruimtelijk structuurplan geselecteerd als buitengebied. Voor dit gebied gelden volgende ruimtelijke doelstellingen:

- a. Het vrijwaren van het buitengebied voor de essentiële functies landbouw, natuur, bos en wonen en werken op het niveau van het buitengebied.
- b. Het tegengaan van de versnippering van het buitengebied.
- c. Het bundelen van het wonen en de verzorgende activiteiten in de kernen van het buitengebied.
- d. Het inbedden van landbouw, natuur en bos in goed gestructureerde gehelen.
- e. Het bereiken van een gebiedsgerichte ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied.
- f. Het afstemmen van het ruimtelijk beleid en het milieubeleid op basis van het fysisch systeem.
- g. Het bufferen van de natuurfunctie in het buitengebied.

M.b.t. de nederzettingsstructuur worden volgende ontwikkelingsperspectieven geformuleerd:

- a. Trendbreuk in de verdeling van de behoefte aan bijkomende woningen : 65 % in het stedelijk gebied en 35 % in de kernen van het buitengebied.
- b. Het concentreren van wonen en werken in de kernen van het buitengebied. De behoefte aan bijkomende woningen wordt in de bestaande kernen opgevangen. Er moet gestreefd worden naar een gedifferentieerde samenstelling van de woningvoorraad en een voldoende woningdichtheid worden gecreëerd. In de kernen moet een multifunctionele ontwikkeling en het verweven van functies en activiteiten voorop staan.
- c. Geen verdere groei van linten en verspreide bebouwing.

De gemeente Malle wordt tevens geselecteerd als economisch knooppunt, een gebied waarbinnen nieuwe regionaal belangrijke economische activiteiten geconcentreerd worden”.

Onder het punt “6. Verantwoording bestemmingswijzigingen gewestplan Turnhout” van de verantwoordingsnota wordt ter zake de afwijkingen van het gewestplan het volgende gesteld:

“Het BPA voorziet volgende bestemmingswijzigingen :

- het omvormen van KMO-zone tot een KMO-zone met nabestemming agrarisch gebied

(...)

- het omvormen van agrarisch gebied naar een groene ruimte geklasseerd als dorpsgezicht

6.1. Omvormen van KMO-zone tot KMO-zone met nabestemming agrarisch gebied

- a. toetsing aan de gewenste ruimtelijke structuur in Vlaanderen.
Het streven naar een nabestemming agrarisch gebied voldoet aan volgende doelstellingen van het RSV: het creëren van grote aaneengesloten agrarische gebieden en het tegengaan van de verdere versnippering van het agrarisch gebied
De huidige schrijnwerkerij, alhoewel gelegen in een KMO-zone volgens het gewestplan, is een zonevreemd element in het omliggende agrarisch gebied.
- b. gemeentelijk niveau : functie
De nabestemming agrarisch gebied is duidelijk van gemeentelijk niveau. De bestemmingswijziging heeft geen bovenlokale impact.
- c. gemeentelijk niveau : oppervlakte
De oppervlakte van de bestemmingswijziging blijft beperkt tot 0,5 ha
- d. globale benadering
De voorgestelde bestemmingswijzigingen zijn opgenomen in de eerste visies m.b.t. de ruimtelijke ontwikkeling in Oostmalle.
- e. uitvoeringsgerichtheid

Wanneer de milieuvergunning van de schrijnwerkerij vervalt krijgt het gebied automatisch de bestemming agrarisch gebied.

6.2. Omvormen van agrarisch gebied naar een groene ruimte geklasseerd als dorpsgezicht.

Het betreft een aanpassing van het gewestplan aan een reeds beschermd dorpsgezicht”.

3.6. 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)”.

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

3.8. 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”.

3.9. 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”.

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

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

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

3.13. 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.

3.14. 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.

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

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

3.17. 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.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. In het verzoekschrift voeren de verzoekende partijen met betrekking tot het eerste middel het volgende aan:

“Schending van artikel 14, §3 en §4 van het gecoördineerde stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996 (D.R.O.), alsmede van de materiële motiveringsplicht en van artikel 7 en 8 van het K.B. van 28 december 1972 houdende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, en van artikel 10, 11 en 16 van de gecoördineerde grondwet, en artikel I van het aanvullend protocol van 20 maart 1952 bij het EVRM’.

Toelichting bij het middel:

Schending van het K.B. van 28 december 1972

17. Ingevolge het gewestplan Turnhout van 30 september 1977, werden de percelen waarop het bestreden deel van het bestreden BPA betrekking heeft, aangeduid als gebied voor ambachtelijke bedrijven en gebied voor kleine en middelgrote ondernemingen. Artikel 7 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bepaalt het volgende aangaande de gebieden voor ambachtelijke bedrijven en gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen:

‘De gebieden voor ambachtelijke bedrijven en gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen zijn bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Ze omvatten een bufferzone. Voor zover zulks verband met de veiligheid en de goede werking van het bedrijf noodzakelijk is, kunnen ze mede huisvesting van het bewakingspersoneel omvatten.

Tevens worden in deze gebieden complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, namelijk: bankagentschappen, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.’

18. Artikel 8 van hetzelfde K.B. stelt voorts dat voor dergelijke industriegebieden onder andere ‘gebieden voor ambachtelijke bedrijven en gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen’ als nadere aanwijzing kan gegeven worden.

19. Ingevolge het gedeeltelijk bestreden BPA, zouden de betrokken percelen een geheel nieuwe toekomstige bestemming toebedeeld krijgen. De in het bedoelde plangebied gelegen percelen worden immers omgevormd van industriegebied, meerbepaald gebieden voor ambachtelijke bedrijven en gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen, naar

KMO-zone met nabestemming agrarisch gebied vanaf het ogenblik dat de lopende milieuvergunning beëindigd wordt. Het is aldus duidelijk dat het bestreden BPA voor de toekomst, meerbepaald vanaf het aflopen van de huidige milieuvergunning van verzoekende partijen, geheel afwijkt van de bestemming voorzien in het voor het gebied vastgestelde gewestplan. De nieuwe bestemming KMO-zone met nabestemming agrarisch gebied, kan uiteraard evenmin als een verdere verfijning van de oorspronkelijke bestemming 'gebieden voor ambachtelijke bedrijven en gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen' aanzien worden.

20. Nochtans kan in principe slechts afgeweken worden van een gewestplanbestemming door het gewestplan te wijzigen. Strikt genomen dient een BPA met andere woorden in overeenstemming te zijn met het geldende gewestplan. Er anders over oordelen zou ingaan tegen de hiërarchie der normen en plannen.

Schending van artikel 14, 3^e en 4^e lid D.R.O.

21. Enkel artikel 14, 3^{de} en 4^{de} lid, D.R.O., biedt een uitzondering op dit algemeen principe. Dit artikel stelt dat:

'... Wanneer een streek-, gewest- of algemeen plan bestaat, richt het bijzonder plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan, en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken.

Een bijzonder plan van aanleg dat afwijkt van de voorschriften van het gewestplan kan ook worden goedgekeurd wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zoals bedoeld in artikel 20, § 1, van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning of artikel 32, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, en dat het bijzonder plan van aanleg voorlopig aangenomen werd voor 1 mei 2005. ...'

22. Artikel 14 D.R.O. voorziet met andere woorden twee hypothesen waarin het mogelijk kan zijn dat een B.P.A. afwijkt van het bestaande gewestplan:

23. In een eerste hypothese kan een BPA 'desnoods' afwijken van het gewestplan. Reeds meermaals beantwoordde Uw Raad de vraag hoe de term 'desnoods' in voormelde bepaling begrepen dient te worden. Zo werd het volgende geoordeeld:

'Uit deze bepaling volgt dat het gewestplan een richtsnoer is voor het bijzonder plan van aanleg dat essentieel op nadere uitvoering en aanvulling van het gewestplan is gericht, en dat de mogelijkheid om in het bijzonder plan van aanleg af te wijken van het gewestplan alleen bestaat voor het geval dat daartoe noodzaak bestaat.

De term desnoods wijst erop dat tegelijk:

- is aangetoond dat de bestemming in het gewestplan achterhaald is (bv. ten gevolge van de evolutie van de bevolking, van de economie), of niet meer verwezenlijkt kan worden;
- de in het bijzonder plan voorgestelde bestemming beantwoordt aan de op dat ogenblik bestaande planologische noden en mogelijkheden en er dwingende behoefte bestaat aan een daaraan aangepaste nieuwe, afwijkende ordening waardoor er

geen tijd is om deze te verwezenlijken door de wijziging van het gewestplan;

- deze planologische noden duidelijk en goed gelokaliseerd kunnen worden, en beperkt zijn in omvang;
- de voorgestelde afwijkende ordening geen middel is om het gewestplan te corrigeren;
- het vervullen van deze voorwaarden blijkt uit de formele, zoniet minstens uit het dossier af te leiden motivering van het afwijkend plan.

Het bijzonder plan van aanleg mag bijgevolg niet in de eerste plaats tot doel hebben van het gewestplan af te wijken of voor zijn beheersingsgebied een bestemming vast te stellen die zich in geen deele richt naar de aanwijzingen en bepalingen van het gewestplan en deze geenszins aanvult.'

24. Een 2^{de} hypothese die toelaat dat een BPA afwijkt van een gewestplan, heeft (volgens de memorie van toelichting) voornamelijk tot doel een concrete invulling te geven aan de sectorale BPA's betreffende de zonevreemde ondernemingen. Artikel 14 bepaalt dienaangaande het volgende in paragraaf 4:

'Een bijzonder plan van aanleg dat afwijkt van de voorschriften van het gewestplan kan ook worden goedgekeurd wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zoals bedoeld in artikel 20, § 1, van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning of artikel 32, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, en dat het bijzonder plan van aanleg voorlopig aangenomen werd voor 1 mei 2005. ...'

25. Het bijzonder plan van aanleg dient zich met andere woorden in principe te richten naar de aanwijzingen en bepalingen van het gewestplan en deze aan te vullen, en kan slechts afwijken van het geldende gewestplan indien de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. De afwijking is echter slechts mogelijk op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt, mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV). De voorziene afwijkingsmogelijkheid is bedoeld om de regularisatiemogelijkheid voor zonevreemde bedrijven te vergemakkelijken terwijl ze in casu precies aangewend wordt voor het tegenovergestelde doel, nl. om een zone-eigen bedrijf en de er bijhorende bedrijfswoning volledig zonevrij te maken.

26. In de correcte veronderstelling dat bij de toepassing van artikel 14, §4, D.R.O. voldaan moet worden aan de voorwaarden van het principearrest nr. 93.308 van 14 februari 2001 inzake Correia de Almeida, met de geformuleerde restrictie omtrent de (beperktheidsvoorwaarde), kan bijgevolg slechts van een afdoende 'ruimtelijke afweging' gesproken worden indien minstens volgende aspecten afgewogen worden alvorens een BPA, dat afwijkt van het gewestplan, goed te keuren:

- er dient te worden aangetoond dat de bestemming in het gewestplan achterhaald is (bv. ten gevolge van de evolutie van de

bevolking, van de economie), of niet meer verwezenlijkt kan worden;

- dat de in het bijzonder plan voorgestelde bestemming beantwoordt aan de op dat ogenblik bestaande planologische noden en mogelijkheden en er moet een dwingende behoefte bestaan aan een daaraan aangepaste nieuwe, afwijkende ordening waardoor er geen tijd is om deze te verwezenlijken door de wijziging van het gewestplan;
- dat de voorgestelde afwijkende ordening geen middel is om het gewestplan te corrigeren;
- dat het vervullen van deze voorwaarden blijkt uit de formele, zoniet minstens uit het dossier af te leiden motivering van het afwijkend plan.

27. De vereiste dat het afwijkende BPA slechts beperkt in omvang mag zijn, wordt ondervangen door de vereiste dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan in opmaak dient te zijn en dat het BPA in dit GRSP gekaderd dient te worden. De andere vereisten blijven onverminderd gelden. Hier anders over oordelen, zou immers een manifeste en ongerechtvaardigde ongelijkheid doen ontstaan zoals hierna zal worden uiteengezet.

Schending van artikel 10, 11 en 16 van de gecoördineerde grondwet en van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM

28. Verzoekende partijen zijn er van overtuigd dat de formulering 'ruimtelijke afweging' impliceert dat de eventuele afwijking van het gewestplan zeer grondig gemotiveerd en onderbouwd dient te worden. Er dient zelfs van uit gegaan te worden dat de criteria, die in de rechtspraak ontwikkeld werden aangaande de term 'desnoods afwijken van het gewestplan' ook toegepast dienen te worden ingeval de betrokken gemeente beslist heeft tot de opmaak van een ruimtelijk structuurplan! Anders zou de loutere beslissing om een Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan op te maken een niet aanvaardbare ongelijkheid creëren tussen de gemeenten die dergelijke beslissing namen, en zij die dat niet deden. Aldus is er een schending van de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde grondwet.

29. Ten opzichte van de toepassing van artikel 14, §3, D.R.O. moet bij de toepassing van artikel 14, §4, D.R.O. geacht worden enkel de voorwaarde van de beperktheid in ruimte van de afwijking door het BPA van het bestaande gewestplan, weg te vallen. De andere voorwaarden blijven onverminderd gelden. Er anders over oordelen zou willen zeggen dat men - bij enkele afwezigheid van de beslissing tot de opmaak van een ruimtelijk structuurplan - enkel met een BPA van het gewestplan kan afwijken mits motivering conform de strikte voorwaarden van de rechtspraak van uw Raad gevormd (...), terwijl men als gevolg van de enkele beslissing tot het opmaken van een ruimtelijk structuurplan, met een BPA kan afwijken van het gewestplan, zonder daarbij onderworpen te zijn aan die strenge motiveringsvereisten van voormelde rechtspraak van uw Raad. Op die wijze zou dan ook ontegensprekelijk afbreuk gedaan worden aan de gelijkheids- en non-discriminatie beginselen zoals deze zijn opgenomen in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

30. Ook artikel 16 van de gecoördineerde grondwet wordt geschonden nu er een quasi onteigening doorgevoerd wordt zonder dat effectief zal onteigend worden, noch enige vergoeding zal worden betaald. De waarde

van de eigendommen van verzoekende partijen wordt tot een fractie herleid terwijl de uitbating effectief ‘op termijn’ ongedaan gemaakt wordt, en dus, feitelijk onteigend wordt. Ook artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM wordt aldus geschonden.

31. Indien uw Raad zou oordelen dat toepassing gemaakt kan worden van artikel 14, §4, D.R.O. zonder daarbij te moeten voldoen aan de strikte voorwaarden van de Correia de Almeida-rechtspraak, met uitzondering van de beperktheidsvoorwaarde betrekking hebbende op de afwijking, verzoeken verzoekende partijen uw Raad dan ook voorafgaand volgende prejudiciële vraag voor te leggen aan het Arbitragehof:

‘Schendt artikel 14, §4, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie neergelegd in art. 10 en 11 van de gecoördineerde grondwet, doordat het een gemeente, die louter en uitsluitend beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRSP), vanaf dat besluit toelaat zonder meer af te wijken van het van toepassing zijnde gewestplan, terwijl een gemeente, die de laatste vermelde beslissing tot opmaak van een GRSP niet heeft genomen, daarvan slechts ‘desnoods’ kan afwijken conform art. 14, §3, van dat decreet, doch zich daarbij in principe binnen de door de rechtspraak van de Raad van State geformuleerde voorwaarden, naar het gewestplan dient te richten, zodat het louter nemen van het voornoemde besluit tot opmaken van een GRSP aldus twee onderscheiden categorieën van gemeenten doet ontstaan door een verschil van behandeling inzake wijziging van een van het gewestplan afwijkend BPA, terwijl die gemeenten zich nochtans niet in fundamenteel verschillende situaties bevinden en die aldus op verschillende wijze behandelt zonder dat daarvoor een in redelijkheid aanvaardbaar onderscheid is.’

Schending van de materiële motiveringsvereiste - Gebrek aan ruimtelijke afweging

32. Indien nu de hiervoor vermelde regelgeving in casu wordt toegepast, blijkt er een overduidelijke schending van de beginselen zoals neergelegd in artikel 14, §3 en §4 D.R.O. Er werd immers op geen enkele wijze een afdoende ruimtelijke afweging gemaakt!

DE BESTEMMING VAN HET GEWESTPLAN IS NIET ACHTERHAALD

33. Volgens de voormelde rechtspraak Correia de Almeida is een eerste essentiële voorwaarde om via een BPA van een gewestplan af te kunnen wijken, dat de bestaande bestemming achterhaald is. De werkelijkheid dient met andere woorden niet langer in overeenstemming te zijn met de planologische situatie.

34. In casu blijkt ontegensprekelijk het tegendeel. Door het BPA wordt een gebied herbestemd tot KMO- zone met nabestemming agrarisch gebied, terwijl op heden alsook de voorbije honderd jaar, de bedoelde zone steeds een KMO-zone geweest is. Verzoekende partijen hadden hun bedrijf overigens aanvankelijk in Zoersel gevestigd, doch moesten herlokalisieren wegens gewijzigde bestemming van hun percelen, en zijn alsdan naar de huidige bestemming geherlocaliseerd, daar die percelen daar reeds honderd jaar die feitelijke bestemming industrie-zone hadden. Tot op vandaag

worden de bedoelde percelen aldus aangewend in functie van KMO-zone. Hierover kan geen discussie bestaan! Aanvankelijk waren de gebouwen een herstelwerkplaats voor de tram. Nadien was het een stelplaats voor autobussen. Daarna was er een bedrijf VOS. Vervolgens was er een transportbedrijf dat in falig ging. Verzoekende partijen kochten de eigendommen uit de falig daarvan. Er is in het bedrijf een opvolger die nu 17 jaar is!

35. Het is dan ook duidelijk dat de bestaande planologische bestemming geenszins achterhaald is, wel integendeel. De bestemming is er, meer nog, is er reeds meer dan honderd jaar!

DE NIEUWE BESTEMMING VOLDOET GEENSZINS AAN EEN HUIDIGE NOOD OF BEHOEFTE

36. Een tweede voorwaarde stelt dat de nieuwe bestemming voldoet aan de huidige behoeften. Ook aan deze vereiste wordt echter geenszins voldaan.

37. De herbestemming van bedoelde percelen van verzoekende partijen is geenszins een huidige behoefte. De bestaande bestemming is dat wel. Reeds meer dan honderd jaar worden in de betreffende panden industriële of KMO-activiteiten gedaan, geen van de omwonenden kan daar hinder van ondervinden. Bovendien zijn er geen onmiddellijke omwonenden en kan en is er geenszins sprake van hinder. Aan de linkerkant van de panden ligt het beschermde dorpsgezicht 'de wolfskapel' en aan de andere zijden ligt er agrarisch gebied. Dergelijke ambachtelijke schrijnwerkerij zou zelfs in woongebied vergund kunnen worden.

38. De betreffende gebouwen kunnen bovendien geacht worden een grote cultuurhistorische waarde te hebben. Het betreft namelijk een oude stel- en herstelwerkplaats van de tram die in de vorige eeuw tussen Antwerpen en Turnhout reed. Van de soort van dit historisch gebouw, zijn er in Vlaanderen nog slechts twee aanwezig waarvan het betreffende het best bewaarde is. Ongetwijfeld zouden de gebouwen verloederen en teloor gaan wanneer de huidige bestemming KMO-zone teniet zou gaan en verzoekende partijen aldus niet meer voor het onderhoud in zouden staan. Geen enkele landbouwactiviteit is mogelijk in de betreffende panden. Ze zijn daarvoor niet geschikt. Overigens is er geen toekomstige levensvatbare landbouw in het omringende gebied. De noodzaak van de herbestemming is op geen enkele wijze onderzocht, noch aangetoond. Aan verzoekende partijen is geen enkele vraag gesteld!

39. Opmerkelijk is dat men met het gewijzigde BPA onder meer als doelstelling heeft 'het beschermen van waardevolle monumenten en dorpsgezichten'. Het zou dan ook veel meer aangewezen zijn, de betreffende panden mede te integreren met het daaraan palende beschermde dorpsgezicht 'de wolfskapel en onmiddellijke omgeving', met behoud van de industriële en ambachtelijke bestemming, eerder dan die precies te wijzigen en het bedrijf en de bedrijfswoning zonevreemd te maken.

40. Er dient opgemerkt te worden dat er hoegenaamd geen dringende redenen voorhanden zijn om aldus onmiddellijk tot herbestemming van het bedoelde perceel over te gaan. Dat wordt niet aangetoond. De activiteiten van verzoekende partijen hinderen geenszins de omwonenden, en zouden bovendien perfect kunnen aansluiten bij een bescherming als dorpsgezicht.

Er is geen reden om de bestaande activiteiten een tweede maal te doen herlokaliseren.

41. Bovendien is het bedrijf niet zonevreemd en beschikt het over een geldige milieuvergunning klasse 2 (schrijnwerkerij) dewelke nu niet meer verlengd zou kunnen worden na het verlopen ervan gezien de geplande herbestemming tot KMO-zone met nabestemming agrarisch gebied. Ook de bijbehorende bedrijfswoning wordt dan zonevreemd!

GEEN PLANOLOGISCHE NOOD TOT HERBESTEMMING, WEL TOT BEHOUD

42. Uit het voorgaande is reeds genoegzaam gebleken dat de in het BPA voorgestelde herbestemming - voor wat betreft de panden van verzoekende partijen - geenszins beantwoordt aan een op dit ogenblik bestaande planologische nood. Er is evenmin sprake van de voorgestelde dwingende behoefte aan een aangepaste nieuwe, afwijkende ordening.

GEBREK AAN NOODZAKELIJKE MOTIVERING

43. De met voorliggend verzoekschrift bestreden beslissing, vermeldt inderdaad dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan in opmaak is. Hierover wordt in de bestreden beslissing enkel het volgende gesteld:

‘Overwegende dat de afwijkingen van het gewestplan zeer beperkt zijn; dat de wijzigingen passen in de inrichtingsperspectieven voor de woonkernen in het buitengebied; dat de gemeente een ruimtelijk structuurplan voorbereidt; dat alle adviezen gunstig zijn;’

44. Er wordt echter geenszins ingegaan op de bepalingen uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Er wordt zelfs amper naar verwezen. Het enige wat in de bestreden beslissing wordt opgemerkt betreffende het RSV, is volgende standaardclausule:

‘Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2003 houdende definitieve vaststelling van een herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, bekrachtigd, voor wat de bindende bepalingen betreft, bij decreten van respectievelijk 17 december 1997 en 19 maart 2004;’

45. Voor het overige wordt geen melding gemaakt van het RSV, laat staan dat een toetsing doorgevoerd wordt van het BPA in kwestie aan de voorschriften opgenomen in het RSV! De bestreden beslissing miskent dan ook op manifeste wijze artikel 14 van het D.R.O., en dient bijgevolg vernietigd te worden.

46. Een grondige studie van de verschillende nota's en adviezen die opgemaakt werden in voorbereiding van het BPA, leert dat bovendien verkeerdelijk wordt beweerd in het bestreden Minist(e)rieel Besluit dat alle adviezen gunstig waren. Uit het bestreden gemeenteraadsbesluit blijkt namelijk ontegensprekelijk dat het advies van de GECORO ongunstig was. Wat betreft de panden van verzoekende partijen werd bovendien geen grondige ruimtelijke afweging doorgevoerd. Op geen enkel ogenblik werd ten gronde nagegaan of de bestemming voorbijgestreefd was, dan wel of er een nood bestond tot herbestemming van de panden. Evenmin werd gemotiveerd waarom aan een dergelijke eventuele nood, quod certe non, tegemoet gekomen zou kunnen worden door middel van een BPA dat afwijkt van het bestaande gewestplan en aldus van de situatie zoals die

reeds meer dan honderd jaar bestaat en bedrijf én bedrijfswoning zonevreemd maakt.

47. Gelet op het feit dat de bestreden beslissing een BPA goedkeurt dat afwijkt van het gewestplan, doch dat klaarblijkelijk geen ruimtelijke afweging werd doorgevoerd, dat daaren-boven geen toetsing gebeurde aan de algemene principes van het RSV, noch dat voldaan is aan de voorwaarden van de rechtspraak van uw Raad inzake Correia de Almeida, dient geconcludeerd te worden tot een schending van artikel 14 D.R.O., alsmede tot een schending van de verplichting tot materiële motivering. De bestreden beslissing dient dan ook vernietigd te worden.

48. Het middel is gegrond”.

4.2. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord het volgende:

“17. Verzoekende partijen verwijzen hierbij naar hetgeen uiteengezet werd in hun verzoekschrift dd. 13 juli 2004, hetgeen hier als integraal hernomen aanzien wordt. Ze vullen het aan als volgt:

18. Eerste verwerende partij haalt aan dat tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 mei 1999 reeds op de door verzoekende partijen voorgelegde vraag aangaande de mogelijke schending van de grondwet werd ingegaan, en dat om die reden niet kan ingegaan worden op de vraag van verzoekende partijen tot voorlegging van de prejudiciële vraag aan het Arbitragehof.

19. Het is evenwel niet zo dat als een Minister een amendement niet zinvol acht, de voorgestelde wetsvoorstellen geen ongeoorloofde schending van de grondwet zouden kunnen inhouden. De minister heeft bovendien geen enkel inhoudelijk argument gegeven dat effectief antwoord bood op de terechte opmerking van de heer Sannen:

‘dat de loutere intentie tot het opmaken van een gemeentelijk structuurplan een nogal gratuite geste is, in vergelijking met het feit dat vanaf dat moment kan worden beslist tot de opmaak van BPA’s die afwijken van de gewestplannen.’

20. Bovendien hebben verzoekende partijen uitvoerig verwezen naar de ongelijkheid die in zulk geval zou ontstaan tussen de gemeenten die een beslissing tot opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan hebben genomen en de gemeenten die dit niet deden, net omwille van de restrictieve interpretatie die door de Raad van State gegeven werd aangaande de strikte voorwaarden geldend op basis van de rechtspraak van uw Raad (...).

21. Het verweer dat door eerste verwerende partij gegeven wordt is ongegrond.

22. Tweede verwerende partij haalt aan dat de overheid met de invoering van artikel 14, §4, bij het gecoördineerde stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996 de besturen een ruimere mogelijkheid wilde bieden om met een BPA af te wijken van een gewestplan. Om die reden zou de ruimtelijke afweging niet meer dienen te gebeuren aan de hand van stringente voorwaarden van de aangehaalde rechtspraak van uw Raad (...).

23. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening toont aan dat de voorziene afwijkingsmogelijkheid van artikel 14, §4, van het decreet van 22 oktober 1996 is bedoeld om de regularisatiemogelijkheid voor zonevreemde bedrijven te vergemakkelijken. Ze was geen reactie op de stringente voorwaarden die door toepassing van de rechtspraak van uw Raad aan datzelfde artikel 14, §3, werden opgelegd. In casu wordt artikel 14, §4, derhalve aangewend tegen de geest van de wet in voor het tegenovergestelde doel, nl. om een zone-eigen bedrijf en de er bijhorende bedrijfswoning volledig zonevreed te maken.

24. Verzoekende partijen maken de correcte toepassing van artikel 14, §4, D.R.O. door te stellen dat voldaan moet worden aan de voorwaarden van de vaststaande rechtspraak (...). Met de geformuleerde beperkingen kan bijgevolg slechts van een afdoende 'ruimtelijke afweging' gesproken worden indien minstens volgende aspecten afgewogen worden alvorens een BPA, dat afwijkt van het gewestplan, goed te keuren:

- er dient te worden aangetoond dat de bestemming in het gewestplan achterhaald is (bv. ten gevolge van de evolutie van de bevolking, van de economie), of niet meer verwezenlijkt kan worden;
- dat de in het bijzonder plan voorgestelde bestemming beantwoordt aan de op dat ogenblik bestaande planologische noden en mogelijkheden en dat er een dwingende behoefte moet bestaan aan een daaraan aangepaste nieuwe, afwijkende ordening waardoor er geen tijd is om deze te verwezenlijken door de wijziging van het gewestplan;
- dat de voorgestelde afwijkende ordening geen middel is om het gewestplan te corrigeren;
- dat het vervullen van deze voorwaarden blijkt uit de formele, zoniet minstens uit de uit het dossier af te leiden motivering van het afwijkend plan.

25. Tweede verwerende partij haalt vervolgens aan:

'dat er geen sprake kan zijn van (ongerechtvaardigde) ongelijkheid tussen gemeenten die de beslissing namen om een GRSP op te maken en de gemeenten die zulks niet deden, vermits deze enkel kan bestaan tussen rechtsonderhorigen die zich in een gelijke situatie bevinden.'

26. En verder:

'dat een gemeente die heeft besloten tot de opmaak van een GRSP zich niet langer in dezelfde situatie bevindt als een gemeente die zulks niet heeft gedaan.'

27. Dergelijke redenering gaat uiteraard niet op. Beide categorieën van gemeenten - zij die al dan niet een beslissing tot opmaak van een GRSP namen - bevinden zich wel degelijk in een zelfde situatie. Het enige verschil is dat de ene een beslissing tot opmaak van een GRSP nam terwijl dat de andere dat (nog) niet deed, zonder dat er daarbij zelfs maar van één begin van uitvoering sprake moet zijn. Dergelijke gemeenten bevinden zich dus wel degelijk in gelijkaardige omstandigheden. Meer zelfs, zij bevinden zich in een gelijke situatie waarbij er door toepassing van artikel 14, §4, D.R.O op de wijze zoals foutief door verwerende partijen voorgehouden, een ongerechtvaardigde ongelijkheid ontstaat tussen beide wat betreft de

mogelijkheid om via een BPA van een gewestplan af te wijken. Uiteraard vindt deze ongerechtvaardigde ongelijkheid evenzeer toepassing op de burgers die door een BPA dat afwijkt van een gewestplan, geraakt worden in hun rechten. De loutere beslissing van een overheid om tot de opmaak van een GRSP over te gaan, zonder dat daar ook maar één begin van uitvoering aan gegeven moet worden, zou het voor die gemeenten veel eenvoudiger maken om met een BPA af te wijken van het gewestplan. Dit betreft een ongerechtvaardigde ongelijkheid zoals die uitvoerig werd uiteengezet in het verzoekschrift van verzoekende partijen.

28. Dat tweede verwerende partij vervolgens aanhaalt (dat) er minstens geen sprake kan zijn van een ongerechtvaardigde ongelijkheid vermits ook de gemeenten die besloten hebben een GRSP op te maken, slechts een van het gewestplan afwijkend BPA kunnen opstellen indien zij zich daarbij houden aan de door de decretale wetgever gestelde voorwaarden.

29. Deze redenering gaat evenmin op. De ongerechtvaardigde ongelijkheid speelt zich voornamelijk af op het vlak van de door de rechtspraak van uw Raad opgelegde strikte voorwaarden van de hoger reeds uitvoerig aangehaalde rechtspraak. In de redenering van verwerende partijen zou deze rechtspraak enkel een gevolg hebben bij toepassing van artikel 14, §3, D.R.O., en niet in het geval van artikel 14, §4, D.R.O. waarbij de gemeente tot opmaak van een GRSP besloten zou hebben. Het is net hierin dat de ongerechtvaardigde ongelijkheid schuilt: de manifest verschillende mogelijkheid - al dan niet toepassing van de strikte voorwaarden van de bedoelde rechtspraak - tot opmaak van een van het gewestplan afwijkend BPA zonder dat er een redelijk en objectief aanvaardbaar onderscheid bestaat tussen de twee categorieën van gemeenten, zij die al dan niet besloten tot de opmaak van een GRSP zonder zelfs enige noodzaak tot begin van uitvoering daarvan.

30. Tot slot haalt tweede verwerende partij aan dat de beweerde schending van het gelijkheidsbeginsel alleszins niet aan tweede verwerende partij verweten kan worden. Dat dit niet aan tweede verwerende partij verweten kan worden, is uiteraard correct, maar neemt geenszins de beweerde schending van het gelijkheidsbeginsel weg!

31. Deze ongelijkheid dient bovendien niet voort te sprouiten uit de bestreden beslissing zelf zoals tweede verwerende partij onterecht aanhaalt. Het is enkel wanneer uw Raad de bestreden beslissing niet zou vernietigen waarbij geoordeeld zou worden dat de aangehaalde rechtspraak geen toepassing zou vinden in casu, quod non, dat er sprake is van de aangehaalde ongerechtvaardigde ongelijkheid.

32. Indien nu de hiervoor vermelde regelgeving en rechtspraak in casu wordt toegepast, blijkt er een overduidelijke schending van de beginselen zoals neergelegd in artikel 14, §3 en §4, D.R.O. Er wordt niet ingegaan op de bepalingen uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Er wordt zelfs amper naar verwezen. Het enige wat in de bestreden beslissing wordt opgemerkt betreffende het RSV, is volgende standaardclausule:

‘Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2003 houdende definitieve vaststelling van een herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, bekrachtigd,

voor wat de bindende bepalingen betreft, bij decreten van respectievelijk 17 december 1997 en 19 maart 2004;’

33. Voor het overige wordt geen melding gemaakt van het RSV, laat staan dat een toetsing doorgevoerd wordt van het BPA in kwestie aan de voorschriften opgenomen in het RSV! De bestreden beslissing miskent op manifeste wijze artikel 14 van het D.R.O., en dient bijgevolg vernietigd te worden.

34. Een grondige studie van de verschillende nota's en adviezen die opgemaakt werden in voorbereiding van het BPA, leert dat bovendien manifest verkeerdelijk wordt beweerd in het bestreden Minist(e)rieel Besluit alsook in de memorie van tweede verwerende partij (...) dat alle adviezen gunstig waren. Uit het bestreden gemeenteraadsbesluit blijkt namelijk ontegensprekelijk dat het (belangrijk) advies van de GECORO ongunstig was.

35. Wat betreft de panden van verzoekende partijen werd bovendien geen grondige ruimtelijke afweging doorgevoerd. Op geen enkel ogenblik werd ten gronde nagegaan of de bestemming voorbijgestreefd was, dan wel of er een nood bestond tot herbestemming van de panden. Evenmin werd gemotiveerd waarom aan een dergelijke eventuele nood, quod certe non, tegemoet gekomen zou kunnen worden door middel van een BPA dat afwijkt van het bestaande gewestplan en aldus van de situatie zoals die reeds meer dan honderd jaar bestaat en bedrijf én bedrijfswoning zonevreemd maakt.

36. Geen van de verwerende partijen gaat ten slotte in op de aangehaalde schending van artikel 16 van de gecoördineerde Grondwet en artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM. In casu wordt er namelijk een quasi onteigening doorgevoerd zonder dat effectief zal onteigend worden, noch enige vergoeding zal worden betaald. De waarde van de eigendommen van verzoekende partijen wordt tot een fractie herleid terwijl de uitbating effectief ‘op termijn’ ongedaan gemaakt wordt, en dus, feitelijk onteigend wordt. Zowel artikel 16 van de Grondwet als artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM worden aldus geschonden.

37. Verzoekende partijen verwijzen voor dit alles nogmaals naar de uiteenzetting hieromtrent in hun verzoekschrift tot vernietiging hetgeen hier als integraal herhaald aanzien wordt.

38. De aangehaalde bepalingen w(o)rden geschonden. Het middel is gegrond”.

4.3. In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen nog het volgende toe:

“3. Verzoekende partijen verwijzen hierbij naar hetgeen uiteengezet werd in hun verzoekschrift dd. 13 juli 2004 evenals in hun memorie van wederantwoord, hetgeen hier als integraal hernomen aanzien wordt.

4. Het Auditoraat besluit tot de ongegrondheid van het middel om reden dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen het vierde en vijfde lid van artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerde op 22 oktober 1996. Het vierde lid kadert in het aflopend

stelsel van plannen van aanleg met hun onderlinge hiërarchie en bepaalt de verhouding van BPA's tot streekplannen, gewestplannen en APA's, waarbij een afwijking uitzonderlijk is. Het vijfde lid is een overgangsregeling die geldt tijdens de overgang van bestaande plannen van aanleg naar de nieuwe ruimtelijke structuurplannen, en voorziet een mogelijkheid om conform het nieuwe structuurplan Vlaanderen af te wijken van een gewestplan, en dit bij wege van 'voorschot' op een in voorbereiding zijn(d) gemeentelijk structuurplan. Om die reden diende er dus niet gemotiveerd te worden waarom de bestemming achterhaald is of waarom de nieuwe bestemming voldoet aan de huidige dwingende behoeften. De afweging op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan zou daarbij zijn gemaakt.

5. Verzoekende partijen kunnen dit standpunt niet bijtreden en wensen hierop te wederantwoorden als volgt:

6. Vooreerst weze het opgemerkt dat het Auditoraat er blijkbaar aan voorbij blijft gaan dat de parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening aantoonde dat de voorziene afwijkingsmogelijkheid van artikel 14, §4, van het decreet van 22 oktober 1996 onmiskenbaar is bedoeld om de regularisatiemogelijkheid voor zonevreemde bedrijven te vergemakkelijken. In casu wordt artikel 14, §4, derhalve aangewend tegen de geest van de wet in voor het tegenovergestelde doel, nl. om een zone-eigen bedrijf en de er bijhorende bedrijfswoning volledig zonevreed te maken. De bestreden besluiten schenden zodoende duidelijk artikel 14, §4. Het is duidelijk dat niet de huidige schrijnwerkerij een zonevreed element is maar dat eerder het omliggend agrarische gebied de zonevreed factor uitmaakt gelet op de historiek van de betrokken site die reeds meer dan 100 jaar voor industriële doeleinden werd aangewend.

7. Verder gaat het Auditoraat eraan voorbij dat het op basis van het administratief dossier voor verzoekende partijen alvast geenszins vaststaat dat de herziening van het Bijzonder Plan van Aanleg Speelhoven-Akker zomaar als een overgang van bestaande plannen van aanleg naar de nieuwe ruimtelijke structuurplannen moet beschouwd worden. Het Auditoraat neemt dit zondermeer aan. Verzoekende partijen zijn hiervan alvast geenszins overtuigd, wel integendeel. Er werd in de verantwoordingsnota geenszins aangegeven hoe de bestemmingswijziging in afwijking van het gewestplan bij wege van overgangsregeling zal tegemoet komen en dus een 'voorschot' uitmaakt op het ruimtelijke beleid dat voor dit gebied voorzien is in het toekomstige gemeentelijk structuurplan. Er kan geenszins uit de verantwoordingsnota worden afgeleid dat er bijvoorbeeld een evaluatie heeft plaatsgehad van de ruimtelijke en feitelijke toestand van het betreffende gebied. De bestemmingswijziging die men doorvoert is alvast een negatie van de reeds 100 jaar bestaande industriële site die steeds als een zone-eigen gegeven is beschouwd geworden.

8. Wat betreft de panden van verzoekende partijen werd bovendien in de verantwoordingsnota geen enkele grondige ruimtelijke afweging doorgevoerd. Op geen enkel ogenblik werd ten gronde nagegaan of de bestemming voorbijgestreefd zou zijn en om die reden bij wege van overgangsmaatregel naar het toekomstig gemeentelijk structuurplan reeds een bestemmingswijziging noodzakelijk was, dan wel of er een nood bestond tot herbestemming van de panden. Evenmin werd gemotiveerd

waarom aan een dergelijke eventuele nood, quod certe non, tegemoet gekomen zou kunnen worden door middel van een BPA dat afwijkt van het bestaande gewestplan en aldus van de situatie zoals die reeds meer dan honderd jaar bestaat en bedrijf én bedrijfswoning zonevreemd maakt.

9. De aangehaalde bepalingen werden geschonden. Het middel is gegrond”.

Beoordeling

5. Artikel 14, vierde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening , gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet) luidde ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten als volgt:

“Wanneer een streek-, gewest- of algemeen plan bestaat, richt het bijzonder plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan, en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken”.

Artikel 14, vijfde lid van hetzelfde decreet bepaalde het volgende:

“Een bijzonder plan van aanleg dat afwijkt van de voorschriften van het gewestplan kan ook worden goedgekeurd wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zoals bedoeld in artikel 20, §1, van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning of artikel 32, §1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, en dat het bijzonder plan van aanleg voorlopig aangenomen werd vóór 1 mei 2005”.

6. In het commissieverslag over het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot de tweede aangehaalde decretale bepaling, verklaart de bevoegde Vlaamse minister het volgende:

“Wat de van het gewestplan afwijkende, al dan niet ‘sectorale’ BPA’s betreft, wordt voorzien in een decretale verankering: het huidige ‘desnoods afwijken’ wordt vervangen door afwijken zonder meer, op voorwaarde dat de gemeente gestart is met het structuurplanningsproces en op voorwaarde dat de principes van het RSV worden gerespecteerd” (Parl. St., Vl. P., 1998-1999, nr. 1332/8, 8).

7. Hieruit kan, enerzijds, worden afgeleid dat artikel 14, vierde lid van het gecoördineerde decreet andere voorwaarden oplegt om met een bijzonder plan van aanleg te kunnen afwijken van de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan dan die vermeld in artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet en, anderzijds, dat de afwijkingsmogelijkheid van artikel 14, vijfde lid een afzonderlijke afwijkingsgrond vormt met afzonderlijke voorwaarden, naast de “reguliere” afwijkingsmogelijkheid bedoeld in artikel 14, vierde lid.

Uit de woorden “al dan niet ‘sectorale’ BPA’s” kan bovendien worden afgeleid dat, ook in de geest van de bedoelde decretale bepaling, de gecreëerde mogelijkheid niet beperkt was tot de BPA’s met als doel zonevreemde bedrijven rechtszekerheid te bieden.

8. Uit de bestreden beslissingen blijkt dat het bijzonder plan van aanleg werd opgemaakt op grond van de bepalingen van artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet, ingevoegd bij het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

De verzoekende partijen gaan er bijgevolg ten onrechte van uit dat de voorwaarden van artikel 14, vierde lid van het gecoördineerde decreet, om “desnoods” van de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan af te wijken, moesten worden toegepast.

9. Uit de gegevens van de zaak, meer bepaald de onder punt 3.5 vermelde verantwoordingsnota, blijkt dat bij de opmaak van het bestreden bijzonder plan van aanleg een ruimtelijke afweging is gebeurd op basis van de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV).

10. In het bestreden goedkeuringsbesluit wordt onder meer verwezen naar het voormelde artikel 14 van het gecoördineerde decreet. Er wordt ook het volgende gesteld:

“Gelet op het bij voormelde gemeenteraadsbeslissing van 24 november 2003 gevoegd dossier, waaruit blijkt dat het voldoet aan alle ter zake geldende artikelen van voornoemd decreet betreffende de ruimtelijke ordening”.

11. Uit het voorgaande blijkt dat het tweede bestreden besluit zich aansluit bij de in de verantwoordingsnota voor alle afwijkingen gehanteerde juridische toetsing.

12. De beperkingen die de voorschriften van een plan van aanleg aan de uitoefening van het eigendomsrecht opleggen, vormen geen onteigening in de zin als bedoeld door artikel 16 van de Grondwet en maken evenmin een inmenging in het eigendomsrecht uit die verboden is door artikel 1 van het aanvullend protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Parijs op 20 maart 1952. De eigenaar behoudt zijn eigendom, alleen de uitoefening van het recht wordt in het algemeen belang beperkt.

13. De verzoekende partijen vragen de navolgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk hof:

“Schendt artikel 14, §4, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie neergelegd in art. 10 en 11 van de gecoördineerde grondwet, doordat het een gemeente, die louter en uitsluitend beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRSP), vanaf dat besluit toelaat zonder meer af te wijken van het van toepassing zijnde gewestplan, terwijl een gemeente, die de laatste vermelde beslissing tot opmaak van een GRSP niet heeft genomen, daarvan slechts ‘desnoods’ kan afwijken conform art. 14, §3, van dat decreet, doch zich daarbij in principe binnen de door de rechtspraak van de Raad van State geformuleerde voorwaarden, naar het gewestplan dient te richten, zodat het louter nemen van het voornoemde besluit tot opmaken van een GRSP aldus twee onderscheiden categorieën van gemeenten doet ontstaan door een verschil van behandeling inzake wijziging van een van het gewestplan afwijkend BPA, terwijl die gemeenten zich nochtans niet in fundamenteel verschillende situaties bevinden en die aldus op verschillende wijze behandelt zonder dat daarvoor een in redelijkheid aanvaardbaar onderscheid is”.

14. Er bestaat een fundamenteel verschil tussen het vierde en het vijfde lid van artikel 14 van het gecoördineerde decreet. Anders dan de verzoekende partijen aannemen laat het vijfde lid niet toe “zonder meer” af te wijken van het vigerend gewestplan. Het vijfde lid is een overgangsregeling die

geldt tijdens de overgang van de bestaande plannen van aanleg naar de nieuwe ruimtelijke structuurplannen, en voorziet een mogelijkheid om conform het nieuwe structuurplan Vlaanderen af te wijken van een gewestplan, dit bij wege van voorschot op een in voorbereiding zijnd gemeentelijk structuurplan.

15. De verzoekende partijen vertrekken van de onjuiste premisse dat “(de) gemeenten zich (...) niet in fundamenteel verschillende situaties bevinden”. Nu de verzoekende partijen uitgaan van een verkeerde lezing van het door hen bekritiseerde artikel 14, vierde en vijfde lid van het gecoördineerde decreet is er geen aanleiding om in te gaan op hun verzoek tot het stellen van de door hen voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof, vermits de opgeworpen vraag niet relevant is voor de oplossing van de zaak.

16. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

17.1. In het verzoekschrift zetten de verzoekende partijen het tweede middel als volgt uiteen:

“Schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meerbepaald het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, alsook het beginsel van de dragende motivering, het redelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.’

Toelichting bij het middel:

Rechtszekerheidsbeginsel

49. Wat onder materiële rechtszekerheid wordt verstaan, is dat de rechtspositie van de burger door individuele, doch ook door reglementaire besluiten, wordt bepaald. Het rechtszekerheids-beginsel in de materiële zin vereist dat de rechtsonderhorige zeker is en mag zijn van zijn rechtspositie.

50. De rechtstoestand van de rechtsonderhorige zal pas zeker zijn, wanneer de op hem van toepassing zijnde reglementaire besluiten duidelijkheid verschaffen over zijn rechten en plichten. Het overheidsbesluit mag dienaangaande niet vaag blijven. Ook dient het besluit, zoals het geldt, te worden nageleefd.

51. Daarnaast impliceert het rechtszekerheidsbeginsel ook een minimum aan continuïteit in het (stedenbouwkundige) beleid van een gemeente. (...)

54. Eenmaal de overheid in een bepaalde zaak tot een opportuniteitsoordeel is gekomen, kan ze niet zomaar in een latere beslissing in een zelfde zaak, een tegenovergestelde opvatting als grondslag voor die nieuwe beslissing nemen, tenzij precieze concrete elementen worden vermeld waaruit blijkt waarom de overheid van opvatting is veranderd, én die elementen redelijk zijn én proportioneel.

55. Een beslissing die afwijkt van de normale beleidslijn zal omstandig worden gemotiveerd.

56. De overheid kan weliswaar haar vroegere beoordeling wijzigen, maar dan moet uit de motivering van de beslissing blijken dat dit resulteert uit een nieuw onderzoek van feitelijke gegevens van de zaak en niet berust op onjuiste gronden.

Vertrouwensbeginsel

(...)

58. De burger moet kunnen vertrouwen op de deskundigheid en de eerlijkheid van het bestuur en moet er op vertrouwen dat de door de overheid verstrekte inlichtingen juist zijn. Om een beroep op het vertrouwensbeginsel te rechtvaardigen, volstaat het niet dat de overheid een bepaalde verwachting heeft gewekt. De verwachtingen moeten ook rechtmatig zijn. Dit houdt in dat de burger in redelijkheid moest kunnen aannemen dat het bestuurlijke optreden tot het door de verwachting gewekte resultaat zou leiden. De verwachting moet m.a.w. in alle redelijkheid aanvaardbaar zijn.

59. In het ruimtelijk ordeningsrecht komen tal van vragen, begrippen en normen als ‘bestaanbaarheid met de bestemming’, ‘verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving’, ‘architectonische karakter van het gebied’, ‘een aanmerkelijke reliëfwijziging’ of ‘de ruimtelijke ordening’ voor, waaraan de lokale, provinciale en gewestelijke besturen binnen de bestaande plannen en verordeningskader hun eigen invulling geven.

60. Het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel fungeren in dit vage beleidskader als richtsnoer voor de administratieve overheid bij het nemen van haar beslissingen. Aldus toegepast, zijn het middelen van preventieve interne rechtsbescherming. Op grond van het vertrouwensbeginsel moet het rechtssubject kunnen vertrouwen op wat door hem niet anders kan worden opgevat dan als een vaste gedrags- of beleidsregel van de overheid. Het vertrouwensbeginsel fungeert als tegengewicht voor de geringere voorspelbaarheid van het bestuursoptreden ten gevolge van de aan het bestuur toekomende beleids- en beoordelingsvrijheid en wordt zowel door de administratieve als door de burgerlijke rechter toegepast als corrigerend beginsel voor de beslechting van geschillen tussen burger en bestuur.

61. Elke administratieve overheid, die bij het nemen van een beslissing in ruimtelijk ordeningsrecht over een discretionaire bevoegdheid beschikt, zal het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als maatstaf voor een behoorlijke bevoegdheidsuitoefening dienen te hanteren.

62. Er is op gewezen dat inderdaad moet worden aangenomen dat het bestuur de bevoegdheid, zelfs de plicht, heeft om bij de uitoefening van zijn wettelijk toegewezen discretionaire bevoegdheid, een coherent en consistent beleid te voeren. De Raad van State heeft in het verleden reeds

moeten statueren over voorgehouden schendingen van respectievelijk motiveringsbeginsel, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. (...)

63. De tegenpartij zal aangaande de rechtmatigheid van de tussengekomen beslissing en de ingeroepen schendingen van het vertrouwensbeginsel, het continuïteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, het veranderlijkheidsbeginsel opwerpen en de soevereine uitoefening van haar discretionaire bevoegdheden. (...)

Redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel, motiveringsplicht

65. Het redelijkheidsbeginsel verbiedt de overheid kennelijk onredelijk te handelen wanneer zij over enige appreciatieruimte beschikt. Bovendien moet de beslissing gedragen worden door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn. De motieven moeten draagkrachtig zijn: ze moeten begrijpelijk, en rechtens met het oog op de feiten en het door de overheid gevoerde beleid aanvaardbaar zijn.

(...)

67. Het evenredigheidsbeginsel is een concrete toepassing van het redelijkheidsbeginsel; het geldt in de verhouding tussen overheden onderling, en tussen de overheid en de burger. Bovendien moet bij de vaststelling en de waardering van de feiten waarop het besluit berust, de nodige zorgvuldigheid worden betracht. Dat er een band is tussen zorgvuldigheid en redelijkheid, is duidelijk. (...)

68. Uit het voorgaande, gelezen in samenhang met de situatie in casu, kan dan ook enkel geconcludeerd worden dat op manifeste wijze afbreuk werd gedaan aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, alsook het beginsel van de formele motivering redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel.

69. De KMO-zone heeft een industriële bestemming op deze plaats sedert ongeveer 100 jaar. Het industrieel gebouw a quo waarin de schrijnwerkerij gevestigd is, is totaal onaanpasbaar voor een agrarische activiteit. Verzoekende partijen mochten er op vertrouwen, gezien de lange industriële voorgeschiedenis van het gebouw en de bestemming die ervoor in het gewestplan Turnhout werd opgenomen, bevestig(d) en veranker(d), ongewijzigd zou behouden blijven omwille van die voorgeschiedenis.

70. De KMO-zone zal na de uitdoving van de lopende milieuvergunning van verzoekende partijen, de bestemming agrarisch gebied verkrijgen, waardoor een verdere uitbating van het bedrijf op die plek definitief onmogelijk wordt. Bedrijfsgebouw én bedrijfswoning worden zonevreemd. Gezien het feit dat het bedrijf echter zone-eigen is, want gelegen in KMO-zone; en het feit dat de betreffende gronden reeds meer dan 100 jaar als dusdanig gebruikt en bestemd zijn, mochten verzoekende partijen er dan ook redelijkerwijze van uitgaan dat deze bestemming, zoals die tot op vandaag nog steeds in het gewestplan is opgenomen, ook in de toekomst behouden zou blijven.

71. In casu kan niet anders dan besloten worden dat het rechtszekerheidsbeginsel geschonden is. Zoals reeds hoger uiteengezet, waren verzoekende partijen met hun schrijnwerkerijbedrijf aanvankelijk gevestigd in Zoersel. Doch, wegens een nieuwe bestemming gegeven aan hun panden moesten zij zich herlokaliseren. Dit gebeurde doordacht. Men herlokaliseerde zich naar de Kappelakkers 1, te 2390 Oostmalle (de panden die nu opnieuw (e)en andere bestemming zouden krijgen). Verzoekende

partijen hebben zich voorafgaandelijk aan de aankoop van bedoelde panden ter dege geïnformeerd over de mogelijkheden ervan en de bestemming. De bestemming van de panden was bij de aankoop KMO-zone volgens het geldende gewestplan Turnhout van 30 september 1977, en dit was het in feite reeds meer dan 100 jaar. Altijd vanaf de oprichting hadden de betreffende panden aldus die bestemming. Verzoekende partijen mochten er dan ook redelijkerwijze van uitgaan dat hun bedrijf aldaar geherlocaliseerd kon worden, zonder dat men ook hier wederom met een nieuwe vreemde bestemming geconfronteerd zou worden, waardoor een tweede herlocalisatie noodzakelijk zou zijn.

72. Nu wordt men wederom met een herbestemming geconfronteerd. De KMO-zone zou na de uitdoving van de lopende milieuvergunning van verzoekende partijen, de bestemming agrarisch gebied verkrijgen, waardoor een verdere uitbating van het bedrijf op die plek definitief onmogelijk wordt, en ook de bedrijfswoning zonevreemd wordt! Gezien het feit dat het bedrijf echter zone-eigen is, want gelegen in KMO-zone, en het feit dat de betreffende gronden reeds 100 jaar als dusdanig gebruikt en bestemd zijn, mochten verzoekende partijen er redelijkerwijze van uitgaan dat deze bestemming, zoals die tot op vandaag nog steeds in het gewestplan is opgenomen, ook in de toekomst behouden zou blijven. Voor de Malse gemeenschap gaat het om een kleine zone. Voor verzoekende partijen gaat het om hun hele patrimonium. Er is geen enkele proportionaliteit. Er is geen redelijkheid. Vertrouwen en rechtszekerheid worden geschonden.

73. Door hier afbreuk aan te doen, zonder daarbij op adequate wijze te motiveren waarom er een noodzaak zou zijn om met het BPA van het gewestplan af te wijken, noch aan te tonen dat de bestemming van het gewestplan achterhaald zou zijn en waarom, noch dat er een nood zou zijn om de bestaande bestemming te wijzigen en waarom, wordt dan ook ontegensprekelijk afbreuk gedaan aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, het redelijkheids- en proportionaliteits-beginsel en de materiële motiveringsplicht.

74. De aangehaalde beginselen zijn geschonden. Het middel is gegrond”.

17.2. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord het volgende:

“39. Verzoekende partijen verwijzen hierbij naar hetgeen uiteengezet werd in hun verzoekschrift dd. 13 juli 2004, hetgeen hier als integraal hernomen aanzien wordt; en vullen het aan als volgt:

40. Eerste verwerende partij haalt aan dat verzoekende partijen op geen enkele wijze zouden aantonen waaruit de aangehaalde schending zou bestaan. De enkele verwijzing naar hetgeen hieromtrent echter in het verzoekschrift tot vernietiging werd uiteengezet, weerlegt dit voldoende.

41. De KMO-zone zou na de uitdoving van de lopende milieuvergunning van verzoekende partijen, de bestemming agrarisch gebied verkrijgen, waardoor een verdere uitbating van het bedrijf op die plek definitief onmogelijk wordt, en ook de bedrijfswoning zonevreemd wordt! Gezien het feit dat het bedrijf zone-eigen is, want gelegen in KMO-

zone, en het feit dat de betreffende gronden reeds 100 jaar als dusdanig gebruikt en bestemd zijn, mochten verzoekende partijen er redelijkerwijze van uitgaan dat deze bestemming, zoals die tot op vandaag nog steeds in het gewestplan is opgenomen, in de toekomst behouden zou blijven. Voor de Malse gemeenschap gaat het om een kleine zone. Voor verzoekende partijen gaat het om hun hele patrimonium. Er is geen enkele proportionaliteit. Er is geen redelijkheid. Vertrouwen en rechtszekerheid worden geschonden. Dat is des te meer het geval nu verzoekende partijen zich, na een eerdere ervaring met de gevolgen van een zonevreemde ligging, als bedrijf geherlocaliseerd hebben naar deze site. Die had reeds vele tientallen jaren een industriële bestemming. De overheid verzekerde bovendien dat die herlocalisatieplaats een goede keuze was.

42. Door hier afbreuk aan te doen, zonder daarbij op adequate wijze te motiveren waarom er een noodzaak zou zijn om met het BPA van het gewestplan af te wijken, noch aan te tonen dat de bestemming van het gewestplan achterhaald zou zijn en waarom, noch dat er een nood zou zijn om de bestaande bestemming te wijzigen en waarom, wordt dan ook ontegensprekelijk afbreuk gedaan aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

43. Bovendien haalt tweede verwerende partij volstrekt onterecht aan dat verzoekende partijen:

‘op volstrekt gratuite wijze poneren dat het bestaande gebouw en dito woning, dewelke aan bijna alle zijden zijn omsloten door agrarisch gebied, niet in aanmerking komen voor een agrarische bestemming’.

44. Vooreerst dient gesteld dat verzoekende partijen niet volstrekt gratuite poneren dat de bestaande gebouwen niet in aanmerking zouden komen voor een agrarische bestemming.

45. Het bedrijfsgebouw dat zich op het perceel bevindt is een in het begin van de vorige eeuw opgericht gebouw van de oude ‘Belgische Buurtspoorwegen’, thans ‘de Lijn’. De gebouwen werden opgericht om te dienen als stelplaats én onderhoudsplaats voor de trams van de lijn Antwerpen-Turnhout, waarvoor een belangrijk rangeerstation werd uitgebouwd te Oostmalle ter hoogte van het kasteel de Renesse. Toen die tramlijn werd afgeschaft op het einde van de jaren ’50 van de twintigste eeuw, werd het stel- en herstelplaats voor de autobussen. Daarna werd het eigendom van een bedrijf VOS. Die verkocht het aan een transportbedrijf dat failliet ging. De eigendom werd aangekocht uit die falings.

46. De bedrijfsgebouwen zijn in feite te aanzien als industrieel erfgoed. Het is onbegrijpelijk dat ze als agrarisch gebied zouden gezoneerd worden. Het is totaal onmogelijk er een agrarische bestemming in onder te brengen. De aankoop ervan met de noodzaak het industrieel complex naar een agrarische bestemming om te bouwen, zou onbetaalbaar zijn. Het gaat om een zeer omvangrijk gebouw. Het heeft een diepte van 65 meter en de kleinste breedte is vooraan 10 m en de grootste is achteraan 20 meter. Het is daarenboven totaal onaangepast voor welke landbouwuitbating ook. Er is overigens in de omgeving geen intensief uitgebaat landbouwgebied meer. De landbouw plooit zich hier terug. Niet de ‘bewering’ van verzoekende partijen is gratis. De loutere ontkenning van de zeer precieze elementen

die verzoekende partijen aanbrachten door tweede verzoekende partij is gratis.

47. Bovendien dient er op gewezen te worden dat de woning omringd is door andere woningen, en dit zowel aan de Noord-, Oost-, als Zuidzijde. Enkel aan de Westzijde is dit niet het geval, maar aan die zijde bevindt zich thans de KMO-zone en het bedrijfsgebouw. Op geen enkele wijze is de woning, zoals volstrekt ten onrechte wordt voorgehouden door tweede verwerkende partij, omsloten door agrarisch gebied.

48. De aangehaalde beginselen zijn geschonden. Het middel is gegrond”.

17.3. In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen nog het volgende toe:

“10. Verzoekende partijen verwijzen hierbij naar hetgeen uiteengezet werd in hun verzoekschrift dd. 13 juli 2004 en in hun memorie van wederantwoord, hetgeen hier als integraal hernomen aanzien wordt.

11. Het Auditoraat besluit tot de ongegrondheid van het middel om reden dat verzoekende partijen op basis van het rechtszekerheidsbeginsel geen aanspraak kunnen maken op ongewijzigde planbestemmingen en bestemmingsvoorschriften. De overheid moet bij haar planologisch beleid wijzigingen kunnen aanbrengen in de bestemmingen van particuliere eigendommen. Het zou haar anders onmogelijk zijn beleid terzake te kunnen voeren.

12. Verzoekende partijen wederantwoorden hierop als volgt. Verzoekende partijen doen gelden dat hetgeen het Auditoraat komt te stellen geenszins afbreuk doet aan en geenszins ingaat op het totaal gemis aan redelijkheid, proportionaliteit en rechtszekerheid waarmee de bestreden besluiten behept zijn, zijnde hetgeen door de verzoekende partijen in het middel wordt gevisieerd.

13. Gezien het feit dat het bedrijf zone-eigen is, want gelegen in KMO-zone, en het feit dat de betreffende gronden reeds 100 jaar als dusdanig gebruikt en bestemd zijn, mochten verzoekende partijen er redelijkerwijze van uitgaan dat deze bestemming, zoals die tot op vandaag nog steeds in het gewestplan is opgenomen, in de toekomst behouden zou blijven. Voor de Malse gemeenschap gaat het om een eerder kleine zone. Voor verzoekende partijen gaat het echter om hun hele patrimonium. Er is geen enkele proportionaliteit. Er is geen redelijkheid. Vertrouwen en rechtszekerheid worden geschonden. Dat is des te meer het geval nu verzoekende partijen zich, na een eerdere ervaring met de gevolgen van een zonevreemde ligging, als bedrijf geherlocaliseerd hebben naar deze site. Die had reeds vele tientallen jaren een industriële bestemming. De overheid, inzonderheid de gemeente Malle verzekerde verzoekende partijen bovendien dat die herlocalisatieplaats een goede keuze was.

14. Door hier afbreuk aan te doen, zonder daarbij op adequate wijze te motiveren waarom er een noodzaak zou zijn om met het BPA bij wege van overgangsmaatregel reeds van het gewestplan af te wijken en een voorschot te nemen op het in voorbereiding zijnde gemeentelijk structuurplan, noch aan te tonen dat de bestemming van het gewestplan achterhaald zou zijn en

waarom, noch dat er een nood zou zijn om de bestaande bestemming te wijzigen en waarom, wordt dan ook ontegensprekelijk afbreuk gedaan aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

15. Rechtszekerheid vereist duidelijkheid over elementen die van doorslaggevend belang zijn. Duidelijkheid moet bovendien gebaseerd zijn op redelijkheid. Dit wil zeggen dat de modale burger met gezond verstand er net zo over zou denken en het voorliggende element op dezelfde wijze zou beoordelen als de overheid deed. In de gevallen waar de overheid beschikt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, beschikt de Raad van State over het marginaal toetsingsrecht. Om het al dan niet redelijk karakter te beoordelen is het van doorslaggevend belang dat de overheid uitlegt waarom zij oordeelde zoals gedaan : ze moet maw haar oordeel motiveren. Zij moet in voorliggend geval op afdoende wijze de elementen aandragen die haar ertoe bewogen hebben te oordelen dat zij bij wege van overgangsregeling (zoals vervat in artikel 14§4) en voorafgaand de eigen duidelijke beleidsvisie in haar gemeentelijk structuurplan, en in de wetenschap van de voorgeschiedenis van verzoekende partijen, toch reeds een bestemmingswijziging wil realiseren in afwijking van de bestemming uit het gewestplan. De overheid doet dit geenszins. Haar handelen is behept door onredelijkheid en disproportionaliteit.

16. De aangehaalde beginselen zijn geschonden. Het middel is gegrond”.

Beoordeling

18. Het argument van de verzoekende partijen dat zij er “op (konden) vertrouwen, gezien de lange industriële voorgeschiedenis van het gebouw en de bestemming die ervoor in het gewestplan Turnhout werd opgenomen, bevestig(d) en veranker(d), ongewijzigd zou behouden blijven omwille van die voorgeschiedenis”, kan niet worden aangenomen. Het rechtszekerheidsbeginsel verleent geen aanspraak op ongewijzigde planbestemmingen en bestemmingsvoorschriften. Indien de overheid bij haar planologisch beleid geen wijzigingen zou mogen aanbrengen in de bestemmingen van particuliere eigendommen, teneinde de definitief gevestigde individuele rechtssituaties en rechtsverhoudingen volledig te vrijwaren, zou het haar onmogelijk zijn enig beleid ter zake te voeren.

19. Een gewestplan is reglementair van aard en bestuurshandelingen van reglementaire aard kunnen te allen tijde onder de decretaal bepaalde voorwaarden worden opgeheven of gewijzigd, en er kan,

eveneens onder decretaal bepaalde voorwaarden, worden van afgeweken. Bestemmingsvoorschriften van plannen van aanleg scheppen geen verworven rechten voor de betrokken eigenaars naar de toekomst toe. De verzoekende partijen konden er derhalve niet wettig op vertrouwen dat de op hen toepasselijke planvoorschriften in de toekomst ongewijzigd behouden zouden blijven.

20. Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat de verantwoordingsnota motiveert waarom de KMO-zone dient te worden omgevormd tot een KMO-zone met nabestemming agrarisch gebied.

21. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

22.1. In het verzoekschrift zetten de verzoekende partijen het derde middel als volgt uiteen:

“‘Genomen uit de schending van de hoorplicht.’

Toelichting van het middel.

75. De opmaak van een BPA voorziet weliswaar in een openbaar onderzoek, doch niet in een rechtstreekse aanschrijving of informering van de belanghebbende derde van de wijzigingen die door het bestuur worden voorgesteld en die een essentiële wijziging van de inhoud van het eigendomsrecht met zich meebrengen. Het spreekt voor zich dat in omstandigheden waarbij die wijziging een weerslag heeft zoals in casu, er een duidelijk hoorrecht moet geacht worden te bestaan voordelens de benadeelde belanghebbende.

76. Bij wijze van vergelijking kan verwezen worden naar de rechtspraak van Uw Raad m.b.t. het statuut van een ambtenaar waaraan een wijziging wordt aangebracht of naar die m.b.t. tuchtzaken:

‘Het beginsel dat elkeen die wordt bedreigd door een bestuurlijke maatregel die zijn rechtstoestand nadelig beïnvloedt en die verband houdt met de gedraging van de bestuurde, behoudens geldige redenen die het bestuur moet bewijzen, de mogelijkheid moet krijgen zijn standpunt kenbaar te maken t.a.v. de feiten die hem worden verweten, geldt als een verplichting in het kader van een zorgvuldige besluitvorming voor alle organen van het actieve bestuur. De uiteenzetting in een beroepsschrift dat kadert in een wettelijk georganiseerde beroepsprocedure volstaat op zich niet opdat het

bestuur van zijn verplichting zou zijn ontheven, zeker niet, wanneer, als te dezen, in het beroepsschrift uitdrukkelijk wordt gevraagd om nog toelichting te kunnen geven.’

77. De hoorplicht moet toegepast worden ongeacht of deze al dan niet in een wettelijke bepaling is verankerd. (...)

78. De maatregel die verzoekende partijen hier bedreigt is qua belang zeker ingrijpender dan degene waarnaar bovenstaande rechtspraak verwijst. Een hoorplicht is dan ook voor de hand liggend zelfs al voorziet het decreet geen hoorrecht.

79. Het middel is gegrond”.

22.2. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord het volgende:

“49. Verzoekende partijen verwijzen hierbij naar hetgeen uiteengezet werd in hun verzoekschrift dd. 13 juli 2004, dat hier integraal als hernomen aanzien wordt. Ze vullen het aan als volgt:

50. Het spreekt voor zich dat in omstandigheden waarbij die wijziging een weerslag heeft zoals in casu, waarbij het BPA een essentiële wijziging van het eigendomsrecht van verzoekende partijen met zich meebrengt, er een duidelijk hoorrecht moet geacht worden te bestaan voordelens de benadeelde belanghebbende. In de bij het verzoekschrift tot nietigverklaring aangehaalde rechts(p)praak van uw Raad staat bovendien duidelijk te lezen dat zulks geldt, ook al is dit niet uitdrukkelijk in een tekst verwoord.

51. Verzoekende partijen verwijzen hier naar de regeling die in het stedenbouwdecreet van 18 mei 1999 in artikel 132 is uitgewerkt voor verkavelingswijzigingen. Dezelfde procedure geldt daar als voor de aanvraag van een verkavelingsvergunning. Ze is evenwel duidelijk verzwaard zoals blijkt uit het vervolg van het artikel: aan alle eigenaars van een kavel die de aanvraag niet mede ondertekenden moet aangetekend een eensluidend afschrift van de aanvraag worden verzonden. De postbewijzen moeten worden gevoegd bij de aanvraag. Er is een bezwaartermijn van 30 dagen. Als er gegrond bevonden bezwaren zijn van meer dan een vierde van de in de oorspronkelijke vergunning toegestane kavels, moet de wijziging van de verkavelingsvergunning worden geweigerd. Het hoeft in dat geval zelfs niet te gaan om een ingrijpende wijziging van de voorwaarden: een verlegging van een perceelgrens volstaat. Hier zou een ‘ouderwetse’ bekendmaking door ‘aanplakking’ aan het gemeentehuis, en publicatie in enkele kranten volstaan. Er kan een tijd geweest zijn dat zulks kon geacht worden te volstaan. Die tijd is lang voorbij. De inzichten in de wijze van communicatie met de bevolking zijn grondig gewijzigd. De meeste gemeenten hebben een ‘communicatieambtenaar’. De zorgvuldigheid in het rechtsverkeer vereist dat wanneer iets gepland wordt zoals wat in casu is doorgevoerd - er zijn weinig meer ingrijpende maatregelen dan een volledige ombestemming waardoor in de toekomst onmogelijk wordt wat daar nu vergund is, tenzij een onteigening - de eigenaar hiervan rechtstreeks wordt in kennis gesteld en gehoord. Is de situatie niet vergelijkbaar met een klassering van een gebouw als

monument of van een grond die wordt opgenomen in een geklasseerd landschap? De persoonlijke aanschrijving is er vereist. Het is ook logisch. Hier zou, hoewel de maatregel veel verder strekt, dat niet hoeven!? De ongelijkheid is frappant. De schending van de rechten is ingrijpend. De interpretatie van de overheid getuigt van een miskenning van de zorgvuldigheid en misprijzen voor het recht van de burger.

52. Het aangehaalde beginsel werd geschonden. Het middel is gegrond”.

22.3. In hun laatste memorie verwijzen de verzoekende partijen integraal naar hun verzoekschrift en de memorie van wederantwoord.

Beoordeling

23. De hoorplicht houdt in dat het bestuur tegen niemand een ernstige maatregel kan treffen die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt geboden zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen.

24. De bestreden besluiten bevatten geen dergelijke maatregel.

25. De eerst in de memorie van wederantwoord geuite kritiek op de wijze waarop het openbaar onderzoek omtrent het bijzonder plan van aanleg wordt aangekondigd en bekendgemaakt, is laattijdig en derhalve niet ontvankelijk.

26. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 euro, ieder voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier maart 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens