

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.073 van 23 juni 2011
in de zaak A. 194.891/VII-37.616.**

In zake : 1. Gaston VERMEULEN
 2. de NV IMMO-VERMEULEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Els Empereur
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen (Berchem)
 Uitbreidingstraat 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Kasteelstraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de NV GESBO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Isabelle Larmuseau en Stijn Vandamme
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 december 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 9 oktober 2009 waarbij het beroep van Gaston Vermeulen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 26 maart 2009, houdende het verlenen aan de NV Gesbo van de vergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de plaatsing, herstelling en

handel in veranda's, ramen en deuren, gelegen aan de Hulsen 113 te Balen, slechts gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 202.734 van 1 april 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkommende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 19 mei 2010. De tussenkommende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdts heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 april 2011.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christophe Schelfaut, die loco advocaat Els Empereur verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Lies Du Gardein, die loco

advocaat Isabelle Larmuseau verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswaert 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 NV Gesbo is producent van veranda's, ramen en deuren. De inrichting ligt te Balen, Hulsen 113.

3.2. Op 3 december 2008 dient de NV Gesbo een aanvraag in tot het verkrijgen van een milieuvergunning om de inrichting verder te exploiteren en te veranderen door wijziging en uitbreiding.

3.3. Bij besluit van 26 maart 2009 verleent de deputatie van de provincie Antwerpen de gevraagde vergunning voor een termijn van twintig jaar.

3.4. Tegen de milieuvergunning van 26 maart 2009 stelt de eerste verzoeker, die vlak naast de inrichting woonachtig is, beroep in bij de Vlaamse regering. In het beroepschrift wordt uitvoerig stil gestaan bij de feitelijke toedracht. In rechte voert de beroepsindiener onder meer aan dat de hinder ten gevolge van de exploitatie niet afdoende is onderzocht, dat de inrichting onverenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften "ambachtelijke zone" volgens het Bijzonder Plan van Aanleg (hierna : BPA), dat de inrichting niet gelegen is in een industriegebied maar dat zij volgens het gewestplan is gelegen in agrarisch gebied, dat in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan Balen wordt erkend dat de inrichting een te grootschalig karakter heeft, dat er in een uitdoofbeleid voor de te grootschalige

NV Gesbo is voorzien, dat een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : RUP) moet worden opgemaakt met herstel van de woon- en open ruimtebestemming, dat de "habitattoets" en de "natuurtoets" ontbreken, dat er diverse stedenbouwkundige inbreuken zijn en, ten slotte, dat het BPA "Hulsen Ambachtelijke Zone" alsook de verleende stedenbouwkundige vergunningen onwettig zijn.

3.5. De tijdens de beroepsprocedure uitgebrachte adviezen zijn overwegend voorwaardelijk gunstig.

3.6. Op 9 oktober 2009 neemt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het thans bestreden besluit. Het beroep wordt gedeeltelijk gegrond verklaard en de beroepen beslissing wordt in dier voege gewijzigd dat het voorwerp van het vergunde op enkele punten wordt aangepast en een aantal bijkomende bijzondere exploitatievoorwaarden worden opgelegd. De overige bepalingen van de beroepen beslissing worden bevestigd.

Het bestreden besluit steunt onder meer op de volgende motieven :

"Gelet op de ligging van de inrichting deels in een woongebied voor de eerste 50 meter langs de Hulsenstraat en deels in een agrarisch gebied volgens het gewestplan 'Herentals-Mol', goedgekeurd bij koninklijk besluit van 28 juli 1978;

Gelet op de ligging van de inrichting in een ambachtelijke zone volgens een Bijzonder Plan van Aanleg 'Hulsen', goedgekeurd bij ministerieel besluit van 10 maart 1987;

Overwegende dat de vestiging volgens het gewestplan Herentals-Mol voor de eerste 50 meter uit de voorliggende Hulsenstraat in het woongebied ligt, en voor het achterliggende gedeelte in agrarisch gebied; dat bij ministerieel besluit van 10 maart 1987 het BPA 'Hulsen Ambachtelijke Zone' van kracht is geworden overeenkomstig artikel 17 van de toenmalige wet op de stedenbouw, dus zonder enig nader bestemmingsvoorschrift of verdere ordening van het gebied; dat het gehele bedrijf binnen de omgrenzing van het BPA is gevat;

Overwegende dat de exploitatie van de NV Gesbo, een inrichting voor plaatsing, herstelling en handel in ramen, deuren en veranda's, verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat duidelijk is dat de al dan niet wettelijkheid van het bijzonder plan van aanleg niet binnen de milieuvergunningsaanvraag kan aangevochten worden; dat elk actief bestuur namelijk verplicht is de geldende

plannen van aanleg onverminderd toe te passen zolang de met rechtspraak belaste organen zich niet over de wettigheid van het bijzonder plan van aanleg hebben uitgesproken;

Overwegende dat het bedrijf vanaf 1973 tot laatst op 25 oktober 2005 verschillende stedenbouwkundige vergunningen heeft gekregen voor de systematische uitbouw van de vestiging; deze gegeven vergunningen kunnen binnen de huidige procedure niet op hun wettigheid worden onderzocht;

Overwegende dat het feit dat de vergunninghouder zich niet zou houden aan de opgelegde bouwvergunningsvoorwaarden momenteel door het agentschap Inspectie RWO onderzocht wordt naar aanleiding van een toegekomen klacht;

Overwegende dat vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Eerste exceptie

4. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het verzoek tot voortzetting van de verzoekende partijen een memorie is waarbij tientallen nieuwe stukken zijn gevoegd, dat de wetgever met de invoering van het verzoek tot voortzetting allerminst de bedoeling had om een bijkomende mogelijkheid te creëren voor het indienen van een memorie en dat de verzoekende partijen met hun verzoek tot voortzetting verder willen bouwen op hetgeen reeds werd aangebracht tijdens de schorsingsprocedure. De verwerende partij stelt dat zij niet dient te repliceren op de argumentatie die in het kader van de voortzetting van het geding wordt bijgebracht. Zij verzet er zich ook tegen dat in die procedurefase nog verscheidene nieuwe stukken worden neergelegd die de verzoekende partijen reeds jaren geleden hadden kunnen opvragen in toepassing van de wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur. Volgens de zienswijze van de verwerende partij kan het verzoek tot voortzetting enkel in de procedure worden betrokken in de mate dat de verzoekende partijen daarmee te kennen geven dat zij de procedure wensen verder te zetten na het verwerpen van de vordering tot schorsing. Hetgeen daarbuiten valt, met inbegrip van de bijgevoegde stukken, zou buiten de debatten moeten worden gelaten.

5. De tussenkomende partij sluit zich in haar memorie aan bij het verzoek tot het weren uit de debatten van bedoelde stukken. In dat verband wijst zij er eveneens op dat de verzoekende partijen reeds geruime tijd vóór het indienen van het verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring de mogelijkheid hebben gehad om deze stukken op te vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur en dat zij minstens sinds 25 juli 2008 van die mogelijkheid geen gebruik hebben gemaakt.

6. In haar laatste memorie beklemtoont de tussenkomende partij dat de stukken uit het BPA-dossier die de verzoekende partijen bij hun verzoek tot voortzetting hebben gevoegd allemaal dateren van de periode 1984-1987, dat de verzoekende partijen op het tijdstip van het indienen van het verzoekschrift in het bezit waren, of minstens behoorden te zijn, van de stukken uit het BPA-dossier en dat die stukken, die geen deel uitmaken van het administratief dossier inzake de thans bestreden milieuvergunning, dan ook uit de debatten dienen te worden geweerd.

Beoordeling

7. De verzoekende partijen hebben na de afwijzing van de vordering tot schorsing bij arrest nr. 202.734 van 1 april 2010 tijdig een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend. In dat verzoek wordt dieper ingegaan op de wettigheid van het BPA "Hulsen Ambachtelijke Zone" en worden diverse nieuwe stavingsstukken neergelegd die pas na de afwikkeling van de schorsingsprocedure in het bezit van de verzoekende partijen zouden zijn gekomen.

De omstandigheid dat de verzoekende partijen het verzoek tot voortzetting oneigenlijk hebben gebruikt door een procedurevoorschrift, dat er louter toe strekt een formele bevestiging te verkrijgen van het feit dat zij in het beroep tot nietigverklaring volharden, ook aan te grijpen om het debat ten gronde voort te zetten en dienaangaande bijkomende stukken neer te leggen, kan niet

leiden tot de onontvankelijkheid van het annulatieberoep als dusdanig. Hoogstens kan er reden zijn om de bepaalde laattijdige kritieken te verwerpen of sommige stukken uit de debatten te weren. Op die aspecten zal worden teruggekomen bij de beoordeling van het eerste middel.

De exceptie, gelezen als zijnde betrokken op de ontvankelijkheid van het beroep, wordt verworpen.

B. Tweede exceptie

8. In het verzoekschrift tot tussenkomst worden vraagtekens geplaatst bij de handelingsbekwaamheid van de eerste verzoeker. Uit gegevens die ter kennis van de tussenkomende partij zijn gekomen zou blijken dat hij tewerkgesteld is in een beschutte werkplaats en onder de voogdij staat van zijn zus. Hieruit leidt de tussenkomende partij af dat de eerste verzoeker ofwel in een toestand van verlengde minderjarigheid verkeert ofwel onbekwaam is verklaard, zodat overeenkomstig artikel 410, 7°, van het burgerlijk wetboek minstens een machtiging van de vrederechter nodig is om de voogd toe te laten in rechte te treden voor de handelingsonbekwame.

Beoordeling

9. Ter weerlegging van de exceptie wordt door de verzoekende partijen een getuigschrift van de dienst bevolking van het gemeentebestuur van Balen voorgelegd waarin de gemachtigde ambtenaar, na controle van de in het rijksregister vermelde gegevens, verklaart dat de eerste verzoeker niet onder voorlopige bewindvoering of voogdij is geplaatst en evenmin verlengd minderjarig werd verklaard. Op basis van voormelde verklaring, die door de tussenkomende partij niet wordt betwist, wordt geconcludeerd dat de exceptie feitelijke grondslag mist.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

10. In een eerste middel roepen de verzoekende partijen de schending in van "de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en art. 52, 3° b) van het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem Titel I) (hierna 'Vlarem I' te noemen) en uit het ontbreken van de vereiste feitelijk(e) en juridische grondslag wegens het buiten toepassing verklaren op grond van artikel 159 van de Grondwet van het goedkeuringsbesluit van de Minister van Ruimtelijke Ordening van 10 maart 1987 respectievelijk het besluit tot definitieve vaststelling van de Gemeenteraad van Balen van 2 juli 1986 met betrekking tot het Bijzonder Plan van Aanleg 'Ambachtelijke zone Hulsen' wegens onwettigheid, met name wegens de schending van de artikelen 2 en 16 van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (thans artt. 2 en 14 van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996), alsook van de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het motiveringsbeginsel" :

"Doordat, de bestreden beslissing bij de beoordeling van de planologische verenigbaarheid van de gevraagde inrichting stelt dat de aanvraag verenigbaar zou zijn met het goedkeuringsbesluit van de Minister van Ruimtelijke Ordening van 10 maart 1987 respectievelijk het besluit tot definitieve vaststelling van de Gemeenteraad van Balen van 2 juli 1986 met betrekking tot het Bijzonder Plan van Aanleg 'Ambachtelijke zone Hulsen', hoewel voormelde besluiten wegens schending van de artikelen 2 en 16 van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (thans artt. 2 en 14 van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996), alsook van de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het motiveringsbeginsel, buiten toepassing dienen te worden verklaard op grond van artikel 159 van de Grondwet;

Terwijl, uit de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en art. 52, 3° b) van het

Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem Titel I) (hierna 'Vlarem I' te noemen) voortvloeit dat de bestreden beslissing afdoende moet gemotiveerd zijn in rechte en in feite en dat de bestreden beslissing derhalve moet motiveren, waarom de aanvraag verenigbaar is met de vigerende - wettige - planologische voorschriften - en het beroepsargument van eerste verzoeker terzake afdoende moet beantwoorden - en daarbij geen rekening mag houden met het goedkeuringsbesluit van de Minister van Ruimtelijke Ordening van 10 maart 1987 respectievelijk het besluit tot definitieve vaststelling van de Gemeenteraad van Balen van 2 juli 1986 met betrekking tot het Bijzonder Plan van Aanleg 'Ambachtelijke zone Hulsen', die onwettig zijn, maar enkel met de van toepassing zijnde Gewestplanvoorschriften, zijnde woongebied (voor de eerste 50 meter vanaf Uilebeemden) en agrarisch gebied;

Zodat, het goedkeuringsbesluit van de Minister van Ruimtelijke Ordening van 10 maart 1987 respectievelijk het besluit tot definitieve vaststelling van de Gemeenteraad van Balen van 2 juli 1986 met betrekking tot het Bijzonder Plan van Aanleg 'Ambachtelijke zone Hulsen' wegens onwettigheid, met name de schending van de artikelen 2 en 16 van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (thans artt. 2 en 14 van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996), alsook van de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het motiveringsbeginsel, buiten toepassing dienen te worden verklaard op grond van artikel 159 van de Grondwet en de bestreden beslissing de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en art. 52, 3° b) van het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem Titel I) (hierna 'Vlarem I' te noemen) schendt".

In de toelichting bij het middel stellen de verzoekende partijen onder meer het volgende :

"De artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen inzake de motiveringsverplichting voor de eerste en de tweede bestreden beslissing:

'De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn.'

Art. 52, 3° b), Vlarem I, bepaalt inzake de motiveringsverplichting voor de bestreden beslissing:

'binnen een termijn van vijf maanden te rekenen vanaf de datum van ontvangst van het beroep door de Vlaamse minister, of in voorkomend geval voor het verstrijken van de verlengde termijn, doet de Vlaamse minister uitspraak over het beroep; deze uitspraak omvat een

gemotiveerde beslissing over de aanspraken en bezwaren die door de indiener(s) van het beroep werden gesteld; '

Uit voormelde rechtsregels volgt dat de bestreden beslissing afdoende moet gemotiveerd zijn in rechte en in feite. De bestreden beslissing dient te vermelden waarom een beroepsargument of een advies niet wordt gevolgd.

Uiteraard dient de bestreden beslissing te motiveren waarom de aanvraag verenigbaar is met de vigerende planologische voorschriften.

In de bestreden beslissing wordt overwogen:

'Gelet op de ligging van de inrichting deels in een woongebied voor de eerste 50 meter langs de Hulsensstraat en deels in een agrarisch gebied volgens het gewestplan 'Herentals-Mol', goedgekeurd bij koninklijk besluit van 28 juli 1978;

Gelet op de ligging van de inrichting in een ambachtelijke zone volgens een Bijzonder Plan van Aanleg 'Hulsens', goedgekeurd bij ministerieel besluit van 10 maart 1987;

Overwegende dat de vestiging volgens het gewestplan Herentals-Mol voor de eerste 50 meter uit de voorliggende Hulsensstraat in het woongebied ligt, en voor het achterliggende gedeelte in agrarisch gebied; dat bij ministerieel besluit van 10 maart 1987 het BPA 'Hulsens Ambachtelijke Zone' van kracht is geworden overeenkomstig artikel 17 van de toenmalige wet op de stedenbouw, dus zonder enig nader bestemmingsvoorschrift of verdere ordening van het gebied; dat het gehele bedrijf binnen de omgrenzing van het BPA is gevat;

Overwegende dat de exploitatie van de NV Gesbo, een inrichting voor plaatsing, herstelling en handel in ramen, deuren en veranda's, verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat duidelijk is dat al dan niet wettelijkheid van het bijzonder plan van aanleg niet binnen de milieuvergunningsaanvraag kan aangevochten worden; dat elk actief bestuur namelijk verplicht is de geldende plannen van aanleg onverminderd toe te passen zolang de met rechtspraak belaste organen zich niet over de wettigheid van het bijzonder plan van aanleg hebben uitgesproken;

Overwegende dat het bedrijf vanaf 1973 tot laatst op 25 oktober 2005 verschillende stedenbouwkundige vergunningen heeft gekregen voor de systematische uitbouw van de vestiging; deze gegeven vergunningen kunnen binnen de huidige procedure niet op hun wettigheid worden onderzocht;

Overwegende dat het feit dat de vergunninghouder zich niet zou houden aan de opgelegde bouwvergunningsvoorwaarden momenteel door het agentschap Inspectie RWO onderzocht wordt naar aanleiding van een toegekomen klacht;

Overwegende dat vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;'

Hieruit blijkt dan ook dat volgens de Gewestplanbestemming de betrokken

inrichting voor een deel - met name de eerste 50 meter uit de voorliggende straat 'Hulsen' - is gelegen in woongebied en voor het grootste deel in agrarisch gebied.

Het kan dan ook niet worden betwist dat de gevraagde industriële inrichting manifest in strijd is met deze woonbestemming - aangezien ze niet thuishoort in de residentiële omgeving - en agrarische bestemming - aangezien de inrichting geen landbouwexploitatie betreft. De bestreden beslissing bevat zelfs geen beoordeling van de aanvraag aan de Gewestplanvoorschriften.

Wel toetst de bestreden beslissing de gevraagde inrichting aan het goedkeuringsbesluit van de Minister van Ruimtelijke Ordening van 10 maart 1987 respectievelijk het besluit tot definitieve vaststelling van de Gemeenteraad van Balen van 2 juli 1986 met betrekking tot het Bijzonder Plan van Aanleg 'Ambachtelijke zone Hulsen', waarin het goed in een ambachtenzone is gelegen.

Niettemin zijn voormelde besluiten, met name het goedkeuringsbesluit van de Minister van Ruimtelijke Ordening van 10 maart 1987 respectievelijk het besluit tot definitieve vaststelling van de Gemeenteraad van Balen van 2 juli 1986 inzake voormeld Bijzonder Plan van Aanleg kennelijk onwettig.

Dit B.P.A. is manifest onwettig wegens diverse schendingen artt. 2 en 16 van de toen van toepassing zijnde Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna 'de Stedenbouwwet' te noemen) (thans artt. 2 en 14 van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996), alsook van de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het motiveringsbeginsel.

1. Schending van art. 16 van de Stedenbouwwet en de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel

Artikel 16 van de Stedenbouwwet luidt als volgt:

'Het bijzonder plan van aanleg geeft voor het deel van het gemeentelijk grondgebied aan:

1° de bestaande toestand;

2° de gedetailleerde bestemming van de sub 2° van artikel 15 bedoelde gebiedsdelen;

3° het tracé van alle in het bestaande verkeerswegennet te brengen wijzigingen;

4° de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, alsmede die betreffende de binnenplaatsen en tuinen.

Het kan bovendien aangeven:

5° de voorschriften betreffende het aanleggen en uitrusten van de wegen, de bouwvrije stroken en de bepalingen;

6° de plaatsen die bestemd worden voor het aanleggen van groene ruimten, bosreservaten, sportvelden en begraafplaatsen, alsmede voor openbare gebouwen en voor monumenten;

7° indien een ruilverkaveling of herverkaveling nodig blijkt, de grenzen van de nieuwe kavels, onder vermelding dat die grenzen door het schepencollege kunnen worden gewijzigd met goedkeuring van de Minister.

De hierboven opgesomde voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen

inhouden, met inbegrip van bouwverbod.

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.

De goedkeuring van het bijzonder plan door de Koning ontheft de gemeente van alle andere wettelijke formaliteiten inzake rooiplannen.

De rooiplannen voor de steden of voor de aangebouwde gedeelten in de plattelandsgemeenten, die voor de uitvoering van het plan van aanleg nodig mochten zijn, worden door de gemeenteraad vastgesteld, evenwel zonder dat het advies van de Bestendige Deputatie van de Provinciale Raad en de goedkeuring van de Koning, voorgeschreven bij artikel 76 van de gemeentewet, nog vereist zijn.'

Uit voormelde bepaling blijkt dat een Bijzonder Plan van Aanleg zich in principe dient te richten aan de aanwijzingen en bepalingen van het Gewestplan en het Gewestplan kan aanvullen. Een afwijking kan slechts desnoods.

Het B.P.A. 'Ambachtelijke zone Hulsen', wijkt onmiskenbaar af van het Gewestplan - de bestaande Gewestplanbestemmingen 'woongebied' en - hoofdzakelijk 'agrarisch gebied' worden immers gewijzigd in een ambachtenzone.

Uw Raad van State heeft er in zijn rechtspraak (zie onder meer R.v.St., Heylen, nr. 29.254, 28 januari 1988; R.v.St., Vanthournout, nr. 129.037, 10 maart 2004; R.v.St., Van Wallegghem, nr. 109.615, 31 juli 2002) herhaaldelijk op gewezen dat een afwijking van de Gewestplanbestemming hoogst uitzonderlijk is en enkel toegelaten is indien:

'de volgende voorwaarden gelijktijdig zijn vervuld:

1° er wordt aangetoond dat de bestemming die door het gewestplan is voorzien, is achterhaald of niet kan worden verwezenlijkt;

2° aangezien de bestemming die door het lagere plan wordt voorgesteld voldoet aan de mogelijkheden en aan de bestaande planologische behoeften, bestaat er een reële noodzaak om een verschillende aanleg goed te keuren die op dat vlak dringend is, dat de aanleg niet kan worden geconcretiseerd door middel van een herziening van het gewestplan;

3° de planologische motieven kunnen duidelijk worden gelokaliseerd en hebben een beperkte omvang;

4° de verschillende aanleg vormt geen manier om het gewestplan te wijzigen;

5° de naleving van deze voorwaarden blijkt uit de uitdrukkelijke motivering, of op zijn minst onder het administratief dossier van het afwijkende plan.

Het bijzonder plan van aanleg kan bijgevolg niet tot doel hebben af te wijken van het gewestplan of voor de omtrek ervan een bestemming te bepalen die op geen enkele manier of voor geen enkel gedeelte gebaseerd is op de aanwijzingen en bepalingen van het gewestplan. In het onderhavige geval werd het bijzonder plan van aanleg niet uitgewerkt met de bedoeling zich te laten leiden door de bestemming die op het gewestplan was voorzien en die bestemming aan te vullen, welke doelstelling de behoefte had aangetoond aan een afwijking, maar om af te wijken van de bestemming die op het gewestplan was voorzien, aangezien

die bestemming niet voldeed. In een dergelijk geval moet het bestaande gewestplan worden gewijzigd door middel van een herziening.' (R.v.St., nr. 109.615, 31 juli 2002, A.P.M. 2002, afl. 7, 172)

Uit het B.P.A. 'Ambachtelijke zone Hulsen', dat onmiskenbaar afwijkt van het Gewestplan - de bestaande Gewestplanbestemmingen 'woongebied' en - 'agrarisch gebied' worden immers gewijzigd in een ambachtenzone -, blijkt nergens dat aan deze voorwaarden is voldaan. Er wordt een volledig nieuwe bestemming opgelegd die op geen enkele manier gebaseerd is op de aanwijzingen en bepalingen van het Gewestplan.

In het goedkeuringsbesluit van het B.P.A. van 10 maart 1987 van de Minister van Ruimtelijke Ordening is geen motivering opgenomen (...). Wel wordt verwezen naar een Gemeenteraadsbeslissing van 2 juli 1986 waarbij het B.P.A. definitief werd aangenomen. Deze beslissing bevat geen inhoudelijke motivering (...).

In het dossier van het B.P.A. was wel een beslissing begrepen van 27 februari 1984 tot het belasten van I.O.K. met de opmaak van de plannen. Deze beslissing stelt louter:

'Overwegende dat om de werkzekerheid te handhaven, het noodzakelijk is geworden bepaalde gronden een bestemmingswijziging te geven bij middel van een BPA (van landbouwzone naar ambachtelijke zone)'

Deze motivering kan bezwaarlijk als een afdoende motivering in het licht van bovenvermelde voorwaarden worden beschouwd. Bovendien wordt enkel melding gemaakt van een wijziging van agrarisch gebied naar ambachtenzone en wordt met geen woord gerept over de wijziging van het woongebied naar ambachtenzone, laat staan over de wijziging van woongebied naar ambachtenzone wat betreft de woning van verzoekende partijen. Het is volstrekt ongeloofwaardig en zelfs een drogreden om een dergelijke ingrijpende afwijking van de Gewestplanbestemming goed te keuren voor één bedrijf onder het mom van de 'werkzekerheid' én dan bovendien ook het onroerend goed van verzoekende partijen van bestemming te wijzigen, hoewel verzoekende partijen niets te maken hebben met de NV Gesbo. Aldus zou men deze drogreden kunnen hanteren om voor om het even welk bedrijf op voor het even welke locatie te voorzien in een afwijking van de Gewestplanbestemming.

De argumentatie inzake 'werkzekerheid' klemmt heden ten dage des te meer, daar het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan - zoals in het feiten(relaas) uitvoerig geciteerd - uitdrukkelijk voorziet in een uitdoofbeleid voor de reeds lang illegaal geëxploiteerde inrichting mét herstel van de woonbestemming en agrarische bestemming in het Gewestplan:

'Opmaak RUP Hulsen Marktplaats

Een nieuw RUP zal het bestaande BPA GESBO vervangen. Doelstelling is om de in het BPA aangeduide bedrijventone een nabestemming te geven zodat de huidige bedrijvigheid een uitdovend karakter krijgt.

Het noordelijk deel van de bedrijventone krijgt de nabestemming wonen. Dit moet bijkomende bebouwing langs het marktplaats van Hulsen mogelijk maken. Hier kan een kleinschalig kernversterkend project gerealiseerd worden dat tevens zal zorgen voor een kwalitatieve gevel aan de zuidelijke rand van het plein. De te bestemmen woonzone zal qua oppervlakte niet groter zijn dan het woongebied zoals voorzien op het

oorspronkelijk gewestplan.

Het zuidelijke deel van het bedrijventerrein krijgt een open ruimte bestemming aansluitend bij de vallei van de Grote Nete. Hierdoor kan het valleigebied van de Grote Nete verbreed worden, wat een versterking van de open ruimte structuur betekent.' (p. 42, richtinggevend gedeelte GRS Balen)

Niettemin blijkt het huidige bestuur te talmen en passief te blijven inzake de opmaak van een Ruimtelijk Uitvoeringsplan dat dit uitdoofbeleid in uitvoering van het Structuurplan vorm dient te geven.

Bovendien oordeelde de Raad dat het motief dat de bestemming van het Gewestplan niet langer voldoet, geen wettig motief om er met toepassing van art. 16, lid 3 Stedebouwwet (thans art. 14, lid 3 Coördinatiedecreet) van af te wijken (R.v.St., nr. 89.823, 27 september 2000, A.P.M. 2000, 164 en T.B.P. 2001, 413).

Terzake is geen afdoende motivering terug te vinden in het B.P.A. In casu is het duidelijk dat het B.P.A. niet wettig kon voorzien in een zone voor 'ambachten'. De afwijking is louter ingegeven om een andere bestemming op te leggen omdat die - blijkbaar voor de 'werkzekerheid' - niet voldeed. Dit diende te worden bewerkstelligd middels een herziening van het Gewestplan (R.v.St., nr. 89.823, 27 september 2000, A.P.M. 2000, 164 en T.B.P. 2001, 413).

Nochtans is een dergelijke afdoende motivering vereist op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het motiveringsbeginsel, in samenhang met art. 16 van de Stedenbouwwet".

11. De verwerende partij antwoordt als volgt :

"1.1 Het BPA 'Ambachtelijke Zone Hulsen' van 1986 is volgens verzoekende partij onwettig, en derhalve ook al wat er zich op steunt.

'Het feit dat de verzoekende partij(en) het BPA niet hebben bestreden met een annulatieberoep, ontnemt hen niet het recht om er in het kader van een annulatieberoep tegen het verlenen van een milieuvergunning een onwettigheidsexceptie tegen in te brengen. Van die exceptie mag in een vordering tot schorsing wel een zeer hoge mate van ernst worden geëist, de schorsingsprocedure is immers een uitzonderingsprocedure waarin de mogelijkheid van verweer door het bestuur en door de tussenkomende partij beperkter zijn.'

R.v.St., nr. 168.999 (schors.), 15 maart 2007, Beter Bruggestraat e.a.

Voorgaande passage handelt over de onwettigheidsexceptie in schorsingszaken, maar ook in annulatieprocedures moet de partij die dit inroept toch al een goed dossier kunnen voorleggen om een BPA dat bijna vijftientwintig jaar bestaat, en waarop intussen ettelijke bouwvergunningen gebaseerd zijn, nog pogen onderuit te halen. Want het is duidelijk dat het helemaal niet wenselijk is. Het algemeen belang is er zeker niet mee gediend dat men na een zo'n lange termijn nog dergelijke zaken gaat opwerpen.

Daar waar dit BPA vastgesteld is in 1986 wijst verwerende partij er op, met verwijzing naar de historiek zoals die door de aanvrager wordt geschetst, dat deze site in gebruik werd genomen in de jaren zestig, nota bene door Immover

Systeembouw, de familie van verzoekende partij. Sinds midden jaren zeventig is de huidige exploitant er gevestigd. Op 2 juli 1986 heeft de gemeente Balen het BPA Hulsen goedgekeurd. Men stelt dat dit onwettig zou zijn. Verwerende partij wijst er op dat zij ertoe gehouden is de wetten en reglementen toe te passen zoals zij bestaan en dat het haar als administratieve overheid niet toekomt om plannen of beslissingen te toetsen aan de Grondwet. Artikel 159 GW stelt dat de hoven en de rechtbanken de algemene, provinciale en lokale besluiten en verordeningen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen. De grondwettelijke toetsing komt slechts de rechterlijke macht toe.

In de mate dat men dergelijke zaken voor de Raad van State poneert zal deze er rekening mee houden dat verwerende partij geen partij is in de betwisting omtrent de wettelijkheid van dit BPA, derwijze dat de bewijslast omtrent de beweerde onwettigheid integraal bij verzoekende partij komt te liggen. En de Raad van State zal deze vraag slechts onderzoeken ingeval het antwoord op deze vraag naar een oplossing voor het geschil kan leiden. Want de bouwvergunningen zullen uiteraard volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State wel blijven bestaan.

De reden van dit BPA is natuurlijk zonneklaar, dit bedrijf is daar ontstaan en gegroeid en stelt mensen tewerk. De bestemming van het gewestplan was op dat ogenblik in de jaren '80 achterhaald. Er diende op korte termijn rechtszekerheid geschapen te worden. Dat is in het geheel geen drogreden. Verzoekende partij gaat nu, meer dan twintig jaar na de beslissing, eisen stellen aan deze beslissing die toentertijd niet golden. Hoe kan zij immers eisen dat de motiveringsplicht van artikel 2 en 3 van de wet van 1991 zou worden nageleefd in een beslissing van 1986 ? Zij citeert uit een beslissing van 1984 en blijkt daar een formele motiveringsvereiste in te eisen. Zij miskent de chronologie van de motiveringswet van 1991, die immers slechts voor het toekomstige beschikt.

Het bestaande BPA is niet onwettig, en het moet op een gegeven ogenblik toch definitief gedaan zijn met dergelijke opmerkingen wil onze rechtsorde blijven functioneren. Nadat de exploitant immers reeds een tiental bouwvergunningen heeft aangevraagd en verkregen - wat verzoekende partij als buurman onmogelijk kan zijn ontgaan want dit dient geafficheerd - en waar er geen spoor is van enig protest vanwege verzoeker, moet men thans de toestand erkennen als de realiteit. De rechtszekerheid staat niet toe dat er na meer dan twintig jaar nog administratieve beslissingen uit de kast worden gehaald en onder de loep gelegd.

Dat de nabestemming wonen en open ruimte is, is hier voor het ogenblik volstrekt irrelevant. Vooreerst citeert men daarmee slechts uit het richtinggevend gedeelte van het Gemeentelijk Structuurplan Balen, en voorts is tot nader order aan de nabestemming geen termijn gebonden. Overigens moet verzoekende partij toch realistisch zijn : Het is heden volslagen ondenkbaar dat lokale politici de beleidskeuze zouden maken om een bedrijf te laten sluiten dat daar reeds veertig jaar aanwezig is, dat ongeveer vijftig mensen tewerkstelt, om daar vervolgens woonzone te maken. Daar is geen maatschappelijk draagvlak voor. Stedenbouw is politiek een lagere prioriteit dan economie en tewerkstelling. De nabestemming is nog niet voor morgen".

12. In de memorie van wederantwoord vervolledigen de verzoekende partijen hun standpunten als volgt :

"3.1.1 Overzicht BPA-dossier

In het enig verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring werd als eerste middel opgeworpen dat het goedkeuringsbesluit van de Minister van Ruimtelijke Ordening van 10 maart 1987 respectievelijk het besluit tot definitieve vaststelling van de Gemeenteraad van Balen van 2 juli 1986 met betrekking tot het Bijzonder Plan van Aanleg 'Ambachtelijke zone Hulsen' - waarin het goed gelegen is in een ambachtenzone (waar het goed op het Gewestplan nog de bestemming agrarisch gebied en voor een klein deel woongebied had) -, wegens onwettigheid op grond van art. 159 van de Grondwet buiten toepassing moeten worden verklaard.

In het verzoekschrift werd aangetoond dat voormelde besluiten onwettig zijn wegens diverse schendingen artt. 2 en 16 van de toen van toepassing zijnde Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna 'de Stedenbouwwet' te noemen) (thans artt. 2 en 14 van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996), alsook van de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het motiveringsbeginsel.

Verzoekende partijen toonden aan dat nergens uit de besluiten tot goedkeuring of definitieve vaststelling blijkt waarom wordt afgeweken van het Gewestplan, hetgeen immers enkel 'desnoods' kan, volgens voormeld art. 16. Nergens is een motivering terug te vinden, waaruit blijkt dat de door Uw Raad vereiste voorwaarde is voldaan, met name - zoals verwoord door Uw Raad in het arrest nr. 109.615 van 31 juli 2002:

'1° er wordt aangetoond dat de bestemming die door het gewestplan is voorzien, is achterhaald of niet kan worden verwezenlijkt;

2° aangezien de bestemming die door het lagere plan wordt voorgesteld voldoet aan de mogelijkheden en aan de bestaande planologische behoeften, bestaat er een reële noodzaak om een verschillende aanleg goed te keuren die op dat vlak dringend is, dat de aanleg niet kan worden geconcretiseerd door middel van een herziening van het gewestplan;

3° de planologische motieven kunnen duidelijk worden gelokaliseerd en hebben een beperkte omvang;

4° de verschillende aanleg vormt geen manier om het gewestplan te wijzigen;

5° de naleving van deze voorwaarden blijkt uit de uitdrukkelijke motivering, of op zijn minst onder het administratief dossier van het afwijkende plan.'

'Het bijzonder plan van aanleg kan bijgevolg niet tot doel hebben af te wijken van het gewestplan of voor de omtrek ervan een bestemming te bepalen die op geen enkele manier of voor geen enkel gedeelte gebaseerd is op de aanwijzingen en bepalingen van het gewestplan. In het onderhavige geval werd het bijzonder plan van aanleg niet uitgewerkt met de bedoeling zich te laten leiden door de bestemming die op het gewestplan was voorzien en die bestemming aan te vullen, welke

doelstelling de behoefte had aangetoond aan een afwijking, maar om af te wijken van de bestemming die op het gewestplan was voorzien, aangezien die bestemming niet voldeed. In een dergelijk geval moet het bestaande gewestplan worden gewijzigd door middel van een herziening.' (R.v.St., nr. 109.615, 31 juli 2002, A.P.M. 2002, afl. 7, 172)

Verwerende partij ontkent alvast niet dat aan voormelde voorwaarden in casu moest worden voldaan, gezien het BPA een afwijking betreft van het Gewestplan. Tussenkomen partij erkent met zoveel woorden dat het BPA in casu een afwijking van het Gewestplan betreft, die moet voldoen aan 'de criteria uit de Meubelcentrale Heylen-rechtspraak': 'Wat de afwijking van de gewestplanbestemming 'agrarisches gebied' betreft, dient inderdaad voldaan te worden aan de criteria uit de Meubelcentrale Heylen-rechtspraak' ('memorie van toelichting' van tussenkomen partij, p. 3). Tussenkomen partij stelt onterecht dat het BPA geen afwijking zou vormen ten aanzien van de Gewestplanvoorschriften voor woonbestemming. Ambacht is immers in een woongebied enkel toegelaten voor zover deze taken van bedrijf om goede redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd en voorzover de bedrijven verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving:

'De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.' (art. 5.1 van het Inrichtingsbesluit, waarvan tussenkomen partij in haar 'memorie van toelichting' (p. 3) nalaat de laatste zin te vermelden)

In de loop van de administratieve procedure, in het inleidend verzoekschrift en onderhavige memorie van wederantwoord werd alleszins door verzoekende partijen aangetoond dat aan deze voorwaarden geenszins voldaan is. Ambacht, en in het bijzonder de NV GESBO, is allermits(t) verenigbaar met de onmiddellijke - zuiver residentiële - omgeving en het staat vast dat het bedrijf alleszins om reden van goede ruimtelijke ordening moet worden afgezonderd.

Overigens betreft de woonbestemming slechts de eerste 50m en is het overgrote deel van de bedrijfsgebouwen van de NV GESBO gelegen in agrarisch gebied volgens het Gewestplan.

Tijdens de schorsingsprocedure heeft verwerende partij het administratief dossier met betrekking tot het B.P.A. niet meegedeeld.

Na verzoek van 25 juli 2008 van mevrouw Vermeulen (...) ten aanzien van de Gemeente om het BPA-dossier over te maken, werd door de Gemeente meegedeeld dat mevrouw Vermeulen het dossier mocht inkijken. Het tijdens de inzage ter beschikking gestelde dossier bevatte slechts enkele documenten, die dan ook in het enig verzoekschrift werden vermeld. Verzoekende partijen mochten er dan ook redelijkerwijs van uitgaan dat de documenten die door de Gemeente ter beschikking waren gesteld de enige waren die nog in haar bezit

waren.

Nadat duidelijk was dat verwerende partij naliet om in het kader van de schorsingsprocedure het BPA-dossier over te maken, hebben verzoekende partijen een verzoek tot overmaking van het BPA-dossier gericht aan Ruimte en Erfgoed Antwerpen (dat meedeelde niet over meer stukken te beschikken dan verzoekende partijen reeds in hun bezit hadden), het Departement RWO te Brussel en de afdeling Ruimte en Planning te Brussel, dat resulteerde in de mededeling dat zij niet of niet over meer gegevens beschikten dan degene die wij reeds in ons bezit hadden (...).

Vervolgens hebben verzoekende partijen nogmaals de Gemeente verzocht kopie over te maken van het B.P.A.-dossier, waarbij plots veel meer documenten dan voorheen werden meegedeeld (zie verder). Bij brief van 15 april 2010 (...) ontvingen verzoekende partijen van de Gemeente immers een aantal stukken uit het BPA-dossier, met inventaris (nadat in 2008 slechts een zeer beperkt aantal documenten aan verzoekende partijen werden ter beschikking gesteld tijdens het plaatsbezoek van verzoekende partijen destijds).

Bij e-mails van 26 april 2010 (...) en 10 mei 2010 (...) ontvingen verzoekende partijen nog 2 stukken van de Provinciale Administratie.

Hieronder geven verzoekende partijen een overzicht van de stukken uit het BPA-dossier die zij thans in hun bezit hebben gekregen vanwege de Gemeente en - voor wat betreft het Provinciebesluit van 7 augustus 1986 en de brief van de streekcommissie voor advies van 17 juni 1986 - van de provinciale diensten:

- Gemeenteraadsbesluit van 27 februari 1984 met besluit tot opmaak BPA 'Hulsen' (...):

Hierin wordt overwogen: 'overwegende dat om de werkzekerheid te handhaven, het noodzakelijk is geworden bepaalde gronden een bestemmingswijziging te geven bij middel van een BPA (van landbouwzone naar ambachtelijke zone)'

- Brief van de Minister van Ruimtelijke Ordening van 4 juni 1984 (...);
- Proces-verbaal van de plenaire vergadering op 28 augustus 1984 (...):

Hierin wordt overwogen: 'Er werden geen adviezen ontvangen van het provinciebestuur en het Ministerie van Landbouw.

Door het Hoofdbestuur van de Stedebouw en het Bestuur van de Stedebouw Antwerpen werd opgemerkt dat de gebouwen grotendeels werden opgericht zonder vergunning.

Het Hoofdbestuur van de Stedebouw adviseerde deze aanvraag ongunstig gelet op de grootschaligheid van het bedrijf in de woonkern Hulsen.

Wel werd door het Bestuur van de Stedebouw Antwerpen naar voor gebracht het B.P.A. te beperken tot percelen, sectie E, 1342/r, 1342/p, 1343/a, 1353 en delen van 1357/a en 1358/a.

Percelen, sectie E, 1472 en 1473 werden niet aanvaard daar deze percelen storend zouden werken tussen de woonhuizen.

Het perceel, sectie E, 1347/d, 1348/c, kan opgenomen worden in het B.P.A. en kan gebruikt worden tot het oprichten van een woonhuis voor de firma Gesbo.

Ten opzichte van perceel, sectie E, 1350/g dient een bufferstrook van

6m. breedte te worden voorzien.

Alzo zou het B.P.A. een meer homogene blok vertonen.'

- Advies van het Ministerie van Landbouw van 14 september 1984 (...):
'Inzake in rand vermelde aangelegenheid, heb ik de eer te bevestigen dat ik van landbouwkundig standpunt geen bezwaar heb tegen de voorgenomen BPA's welke een omschakeling van agrarisch naar ambachtelijke gebied beogen.'
- Brief van 26 april 1985 van de Minister van Ruimtelijke Ordening met in bijlage een voorstel tot aanpassing van de grenzen (...);
- Brief van 26 juni 1985 van het Bestuur van de Stedebouw en de Ruimtelijke Ordening (...), waarbij dit Bestuur stelt:
'Ik heb de eer U te laten weten dat ik geen bezwaren heb tegen de regularisatie via voormeld BPA, op voorwaarde dat de grenzen worden aangepast, conform het voorstel, besproken in de plenaire vergadering van 28.08.84.'
- Gemeenteraadsbesluit van 4 juli 1985 tot voorlopige aanneming van het B.P.A. en tot onderwerping aan een openbaar onderzoek (...), met verwijzing naar het Gemeenteraadsbesluit van 27 februari 1984, de plenaire vergadering van 28 augustus 1984 en de brief van 26 april 1985 van de Minister van Ruimtelijke Ordening;
- Brief van 5 december 1985 van het Bestuur van de Stedebouw en de Ruimtelijke Ordening aan de Gemeente met verzoek tot overmaken dossierstukken (...);
- Proces-verbaal van sluiting van onderzoek van 5 maart 1986 (...);
- Brief van 16 mei 1986 van de Streekcommissie van advies aan de Gemeente (...)
- Brief van 17 juni 1986 met gunstig advies van de Streekcommissie van advies aan de Gemeente (...) (overgemaakt aan verzoekende partijen door de Provinciale administratie);
- Gemeenteraadsbesluit van 2 juli 1986 houdende definitieve aanneming van het B.P.A. en tot overmaking van de stukken aan het Provinciebestuur (...), met verwijziging naar het Gemeenteraadsbesluit van 4 juli 1985 tot voorlopige aanneming van het B.P.A., het P.V. van opening van het openbaar onderzoek van 8 januari 1986, het P.V. van sluiting van openbaar onderzoek van 5 maart 1986 en het gunstig advies van de streekcommissie voor advies van 17 juni 1986;
- Brief van 14 juli 1986 van het Provinciebestuur aan de Gemeente (...);
- Brief van 29 juli 1986 van de Gemeente aan het Provinciebestuur (...);
- Notulen van de Deputatiezitting van 7 augustus 1986 (...) (overgemaakt aan verzoekende partijen door de Provinciale administratie);
- Brief van 14 augustus 1986 van het Provinciebestuur aan de Gemeente met mededeling dat gunstig advies werd verstrekt met betrekking tot het B.P.A. (...);
- Ministerieel Besluit van 10 maart 1987 houdende goedkeuring van het B.P.A. (met goedgekeurd plan) (...), met verwijzing naar het Gemeenteraadsbesluit van 2 juli 1986 tot definitieve aanneming van het B.P.A., het advies van de streekcommissie voor advies en het advies van 7 augustus 1986 van de Deputatie;

- Publicatie Ministerieel Besluit houdende goedkeuring van het B.P.A. in het Belgisch Staatsblad van 30 april 1987 (...);
- Brief van 5 mei 1987 van het Provinciebestuur aan de Gemeente met overmaking B.P.A. en kopie goedkeuringsbesluit (...);

Uit de stukken van het BPA-dossier blijkt dus:

- dat de Gemeente in het besluit tot opmaak van het B.P.A. voorhoudt dat de bestemmingswijziging noodzakelijk zou zijn 'om de werkzekerheid te handhaven';
- dat het Hoofdbestuur van de Stedebouw en het Bestuur van Stedebouw vaststellen dat de gebouwen grotendeels werden opgericht zonder vergunning;
- dat het Hoofdbestuur van de Stedebouw de B.P.A.-aanvraag ongunstig adviseerde gelet op de grootschaligheid van het bedrijf in de woonkern Hulsen.
- dat het Bestuur van de Stedebouw vaststelt dat het B.P.A. ertoe strekt de illegale bedrijfsgebouwen van Gesbo nv te regulariseren.

Deze stukken bevestigen dus het standpunt dat er geen motivatie, laat staan een afdoende motivatie, in het administratief dossier is terug te vinden waarom 'desnoods' middels een B.P.A. kon worden afgeweken van de Gewestplanbestemming en dat bijgevolg de besluiten tot definitieve aanneming en tot goedkeuring van het B.P.A., art. 16 van de Stedebouwwet en het materiële motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur schenden.

Ook toonden verzoekende partijen aan dat de betrokken besluiten deze bepalingen tevens in samenhang met art. 2 van de Stedebouwwet schenden, omdat uit voormeld art. 2 voortvloeit dat een Bijzonder Plan van Aanleg een verordenende kracht heeft. Dit betekent dus dat een dergelijk plan een algemene draagwijdte moet hebben en geen individuele draagwijdte.

Voormelde stukken bevestigen enkel dat het B.P.A. enkel is opgesteld om de onwettige en onvergunde situatie van de nv Gesbo te regulariseren en om de werkzekerheid te garanderen. Bijgevolg is dit B.P.A. enkel en alleen opgesteld voor één bedrijf, waardoor het B.P.A. een individuele draagwijdte heeft, hetgeen strijdig is met voormeld art. 2 van de Stedenbouwwet, alsook met art. 16 van de Stedenbouwwet en het materiële motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Dit wordt door verwerende partij zelfs met zoveel woorden erkend in de memorie van antwoord (...), waar verwerende partij stelt:

'De reden van dit BPA is natuurlijk zonneklaar, dit bedrijf is daar ontstaan en gegroeid en stelt mensen tewerk. De bestemming van het gewestplan was op dat ogenblik in de jaren '80 achterhaald. Er diende op korte termijn rechtszekerheid geschapen te worden. Dat is in het geheel geen drogreden.'

Ook tussenkomende partij bevestigt dat het BPA specifiek voor haar is opgesteld: '(...) de inrichting van de tussenkomende partij (waarvoor het BPA dan ook specifiek werd opgesteld)' ('memorie van toelichting' tussenkomende partij, ...)

Verwerende partij erkent dus dat het BPA op een drafje werd opgemaakt om één bedrijf gemakshalve te faciliteren met een BPA teneinde expansies -

temidden van een dorpskern - mogelijk te maken.

Het blijkt nergens uit het administratief dossier dat de woon- en agrarische bestemming die door het gewestplan is voorzien, is achterhaald of niet kan worden verwezenlijkt.

Ook wordt geen reële noodzaak aangetoond die zo dringend is, dat een herziening van het Gewestplan niet mogelijk was.

Bovendien kunnen de planologische motieven absoluut niet duidelijk worden gelokaliseerd en hebben zij geen beperkte omvang, getuigde de grootte van het BPA, waarin thans een grootschalig industrieel bedrijf exploiteert.

Ook is het BPA duidelijk een oneigenlijke manier om het Gewestplan te wijzigen.

Bovendien blijkt de naleving van de voorwaarden waaraan een afwijking moet voldoen absoluut niet uit een uitdrukkelijke motivering of uit het administratief dossier. Het BPA heeft(t) tot uitsluitend doel af te wijken van het Gewestplan - hetgeen niet wordt betwist - en is op geen enkele manier of voor geen enkel gedeelte gebaseerd op de aanwijzingen en bepalingen van het gewestplan.

Verwerende partij erkent uitdrukkelijk dat de Gewestplanbestemming blijkbaar niet voldeed. Uw Raad heeft reeds herhaaldelijk geoordeeld (zie ook hiervóór) dat in een dergelijke geval het Gewestplan dient te worden herzien en dat niet op wettige wijze een BPA mag worden aangenomen dat afwijkt van de Gewestplanbestemming (R.v.St., nr. 109.615, 31 juli 2002, A.P.M. 2002, afl. 7, 172).

Verwerende partij beweert onterecht 'geen partij' te zijn bij de betwisting omtrent de wettelijkheid van het B.P.A. Dit is onjuist. Uiteraard is verwerende partij dé partij bij uitstek omtrent deze betwisting, omdat zij het B.P.A. heeft goedgekeurd. Bovendien hebben verzoekende partijen in de administratieve beroepsprocedure verwerende partij reeds gewezen op deze onwettigheid.

Verwerende partij stelt onterecht dat verzoekende partijen zou(den) opwerpen dat het B.P.A. de Uitdrukkelijke Motiveringswet van 1991 zou schenden. Verzoekende partij werpt immers op dat het B.P.A. het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur schendt.

Wel schendt de bestreden beslissing de artt. 2 en 3 van de Uitdrukkelijke Motiveringswet van 1991, onder meer omdat zij een onwettig B.P.A. als juridische grondslag aanvoert.

Ook stelt verwerende partij onterecht dat 'wonen' en 'open ruimte' de 'nabestemming' zou zijn. Integendeel is 'wonen' en 'agrarische gebied' de vigerende Gewestplanbestemming, die van toepassing is gelet op de onwettigheid van het B.P.A.

Verwerende partij moet zich ook niet beklagen dat het B.P.A. al een aantal jaren oud is. Wie onwettige beslissingen neemt, weet dat deze onwettigheid ten allen tijde voor Uw Raad kan worden aangevochten middels een exceptie van onwettigheid. Verwerende partij lijkt te stellen dat er een soort 'verjaring' zou bestaan met betrekking tot de exceptie van onwettigheid, waarbij men na een aantal jaren onwettige reglementaire bestuurshandelingen zou moeten kunnen beschouwen als rechtsgeldig. Het is een dergelijke houding die maatschappelijk onaanvaardbaar is. De exceptie van onwettigheid kan immers ten allen tijde voor Uw Raad op grond van art. 159 van de Grondwet worden

opgeworpen. Uit het op onwettige wijze faciliteren van een bedrijf middels een illegaal plan kan en mogen verwerende partij, alsook de begunstigde - zijnde tussenkomende partij, geen rechten putten. Bovendien stelt ook de Gemeente in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan - net zoals de Deputatie die dit Structuurplan goedkeurde - dat het bedrijf moet uitdoven en dat de woonbestemming moet herleven.

Ook de bewering dat 'veel BPA's tot stand zijn gekomen om praktische problemen weg te werken die destijds door de Gewestplannen ontstaan waren' en dat 'duizenden BPA's onwettig zouden zijn' is geen afdoende argument om de wettigheid van het BPA 'Ambachtelijke Zone Hulsen' te schragen. Het is inderdaad zo dat tal van BPA's niet op wettige wijze tot stand zijn gekomen en dat op basis van deze BPA's tal van vergunningen zijn verleend. Niettemin valt niet in te zien hoe dit feit een argument is om de onwettigheid van het BPA in casu te weerleggen.

Het BPA richt zich wel degelijk slechts op één bedrijf, namelijk de NV GESBO, en is - zoals verwerende partij erkend - uitsluitend in haar voordeel opgesteld, teneinde haar onvergunde toestand te regulariseren.

Het planologisch attest, waarnaar verwerende partij verwijst, bestond ten tijde van het BPA 'Ambachtelijke Zone Hulsen' helemaal niet en het in het leven roepen van het 'planologisch attest' kan niet worden aangewend ter weerlegging van de onwettigheid van het BPA. Het is een noviteit die nog maar enkele jaren bestaat en thans toelaat dat een overheid - op basis van een zeer uitvoerige beoordeling van de planologische, feitelijke en juridische toestand - beoordeelt of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is. Slechts bij behoud, vermeldt het planologisch attest welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden er op korte en op lange termijn mogelijk zijn. Zowel aan het behoud als aan de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden kunnen voorwaarden worden verbonden. Het planologisch attest vermeldt, rekening gehouden met de uitspraak over het behoud en de ontwikkelingsmogelijkheden, of een procedure tot opmaak of tot wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg zal worden opgestart.

In casu moet daarbij worden opgemerkt dat het absoluut niet evident is dat een illegaal bedrijf als tussenkomende partij, dat absoluut niet bestaanbaar is met de omgeving, een positief planologisch attest zou bekomen en al evenmin dat een Ruimtelijk Uitvoeringsplan zou worden opgesteld, temeer daar het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan net voorziet in de uitdoving van het bedrijf en in de herleving van de woonbestemming. Overigens zal ook een eventueel op te stellen Ruimtelijk Uitvoeringsplan een verordenende werking hebben en zich niet mogen beperken tot het faciliteren van één enkel bedrijf.

3.1.2 Ondergeschikt: toepassing van art. 21, lid 3 R.v.St.-Wet als sanctie op het niet of onvolledig voorleggen van het administratief dossier door verwerende partij

Art. 21, lid 3 van de R.v.St.-Wet luidt als volgt:

'Wanneer de verwerende partij het administratief dossier niet binnen de vastgestelde termijn toestuurde, worden, onverminderd artikel 21bis, de door de verzoekende partij aangehaalde feiten als bewezen geacht, tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn.'

Zo Uw Raad tot de vaststelling zou komen dat verwerende partij het administratief dossier onvolledig voorlegt, verzoeken verzoekende partijen Uw Raad om art. 21, lid 3 van de R.v.St.-Wet toe te passen.

Wanneer een verwerende partij stukken, die essentieel zijn voor het nemen van de bestreden beslissing, niet voegt bij het administratief dossier, wordt op onrechtmatige wijze verhinderd dat de Raad van State zijn wettigheidscontrole uitoefent. Dit klemmt in casu des te meer, aangezien verzoekende partijen de exceptie van onwettigheid van het B.P.A. reeds in de administratieve fase ten aanzien van verwerende partij hebben opgeworpen, met name in hun beroepsschrift.

Volgens de vaste rechtspraak van Uw Raad moet worden aangenomen dat bij gebrek aan een administratief dossier waaruit blijkt dat de bestreden beslissing berust op de rechtens vereiste grondslag, de bestreden beslissing dient te worden geschorst resp. vernietigd (zie bv. R.v.St., nr. 97.324, 29 juni 2001).

Uit art. 21, lid 3 van de R.v.St.-Wet vloeit voort dat bij een onvolledig administratief dossier de feiten aangevoerd door de verzoekende partijen worden geacht correct te zijn, behoudens manifeste onjuistheid. Terzake kan bijvoorbeeld worden verwezen naar R.v.St., vzw Association, nr. 142.117, 15 maart 2005:

'Overwegende dat de verwerende partij er niet enkel toe gehouden is een nota met opmerkingen over te maken, maar ook een administratief dossier; dat, door toepassing van art. 21, lid 3 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, en zonder afbreuk te doen aan art. 21bis van deze Wetten, moet worden vastgesteld dat, wat betreft het onderzoek van het verzoek tot schorsing, de feiten die door verzoekende partij worden opgeworpen, worden geacht bewezen te zijn, behoudens indien deze manifest onjuist zouden zijn, hetgeen niet het geval is op het zich(t) van de door de verzoekster overgemaakte stukken; '

In casu blijkt niet uit het administratief dossier dat de afwijking van het Gewestplan door het B.P.A. afdoende is gemotiveerd, maar blijkt wel dat het B.P.A. - in strijd met de verordenende kracht van een B.P.A. - enkel en alleen, individueel, ten behoeve van een regularisatie van de onvergunde gebouwen van de Gesbo nv is aangenomen en goedgekeurd en blijkt niet waarom het Gewestplan niet kon worden herzien. Ook wordt niet aangetoond dat het standpunt van verzoekende partijen terzake 'manifest onjuist' zou zijn.

Bijgevolg verzoeken verzoekers Uw Raad - zo Uw Raad mocht vaststellen dat het administratief dossier onvolledig is wegens het niet-meedelen van stukken uit het B.P.A.-dossier door verwerende partij - vast te stellen dat de besluiten tot definitieve vaststelling respectievelijk goedkeuring van het B.P.A. onwettig zijn, hetgeen tot gevolg heeft dat het eerste middel gegrond is.

3.1.3 De arresten-Van Vaerenbergh

Verzoekende partijen wensen tevens Uw Raad de arresten-Van Vaerenbergh onder de aandacht te brengen.

3.1.3.1 Arrest van 27 september 2000 (nr. 89.823) (...)

In het arrest van 27 september 2009 (...) werd door Uw Raad de schorsing bevolen van het B.P.A. 'zonevrije bedrijven' van de Gemeente Gooik. Uw Raad oordeelde:

'Overwegende dat artikel 2, § 1, derde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van toepassing op het ogenblik dat het bestreden besluit werd vastgesteld, bepaalt :

'De plannen hebben verordenende kracht. Zij blijven gelden totdat zij door andere plannen kunnen worden vervangen na een herziening. Er mag alleen van worden afgeweken in de gevallen en in de vormen door dit decreet bepaald';

dat artikel 14, derde lid, van hetzelfde decreet - voorheen artikel 16, vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw - bepaalt :

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

Overwegende dat voornoemd artikel 14, derde lid, niet stelt dat wanneer de bestemming van het gewestplan niet voldoet, ervan kan worden afgeweken bij middel van een bijzonder plan van aanleg; dat -ook in die hypothese- de regel is dat een gewestplan blijft gelden tot het wordt vervangen na een herziening en het bijzonder plan van aanleg zich richt naar de bepalingen ervan; dat de uitdrukking dat het bijzonder plan van aanleg ervan 'desnoods (kan) afwijken' wijst op het uitzonderlijk karakter van het procédé in tijd en omvang;

Overwegende dat het bestreden bijzonder plan van aanleg 'zonevrije bedrijven', zoals het opschrift van dat plan overigens zelf zegt, op het eerste gezicht in de eerste plaats erop is gericht 'zonevrije bedrijven' op hun actuele locatie te kunnen bestendigen en uitbreidingsmogelijkheden te bieden; dat uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat het gebied 'CAMMAERT' volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgesteld gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse volledig is gelegen in agrarisch gebied; dat het bestreden bijzonder plan van aanleg deze gronden bestemt, deels tot bouwzone -bestaande bebouwing (artikel 5.1. van de stedenbouwkundige voorschriften), deels tot bouwzone voor uitbreiding (artikel 5.2. van de stedenbouwkundige voorschriften), deels tot zone voor parking en opslag in open lucht (artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften), deels tot voortuinstroken (artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften), en deels tot groenstroken (artikel 8 van de stedenbouwkundige voorschriften); dat het bestreden bijzonder plan van aanleg aldus aan de betrokken gronden een totaal andere bestemming geeft dan het gewestplan;

Overwegende dat het motief dat de bestemming van het gewestplan niet langer voldoet, op het eerste gezicht geen wettig motief is om er met toepassing van artikel 14, derde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, van af te wijken; dat in dergelijk geval het gewestplan in herziening lijkt te moeten worden gesteld; dat het eerste onderdeel van het eerste middel ernstig is';

Net zoals in voormeld arrest, moet in casu worden vastgesteld dat een B.P.A. zich moet richten naar de bepalingen van het Gewestplan en dat een afwijking slechts 'desnoods' kan, wat wijst op het uitzonderlijk karakter van het

procédé in tijd en omvang. Net zoals in voormeld arrest, werd ook in casu een B.P.A. opgesteld om een illegaal bedrijf, met name de bedrijfsgebouwen van de nv Gesbo, op de betrokken locatie te kunnen bestendigen en uit te breiden. Het B.P.A. gaf de gronden - volgens het Gewestplan gelegen in agrarisch gebied (en in beperkte mate woongebied) - een totaal andere bestemming, met name zone voor ambachten.

In het B.P.A.-dossier zijn geen wettige motieven terug te vinden op grond waarvan deze afwijking gerechtvaardigd is. De werkzekerheid garanderen van een illegaal bedrijf is geen wettig motief om via een B.P.A. af te wijken van de Gewestplanbestemming en verantwoord niet waarom het Gewestplan niet in herziening kon worden gesteld.

Omdat de verzoekende partijen in de procedure- Van Vaerenbergh nadien in het kader van de annulatieprocedure geen tijdige memorie van wederantwoord hadden ingediend, werd de schorsing bij arrest van 22 juni 2001 opgeheven.

3.1.3.2 Arrest van 9 juni 2008 (nr. 183.978) (...)

Nadien werd er een stedenbouwkundige vergunning verleend op grond van voormeld B.P.A. Bij arrest van 12 oktober 2004 (nr. 135.911) werd het verzoek tot schorsing van de heer Van Vaerenbergh e.a. tegen deze stedenbouwkundige vergunning verworpen.

In het arrest van 9 juni 2008 (nr. 183.978) (...) besliste Uw Raad tot de vernietiging van de bestreden stedenbouwkundige vergunning en wel op grond van het argument dat het B.P.A. 'zonevrije bedrijven', op grond waarvan de bestreden vergunning was genomen, op grond van art. 159 van de Grondwet buiten toepassing diende te worden gelaten.

Uw Raad oordeelde:

'2.1.2.1. De verzoekende partijen werpen de exceptie van onwettigheid op van het bijzonder plan van aanleg 'zonevrije bedrijven' van de gemeente Gooik, waarop het bestreden besluit is gesteund.

De toepassing, in het annulatieberoep gericht tegen een reglementair besluit, van de sanctie bedoeld in artikel 21, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan er niet toe leiden dat een verzoeker de mogelijkheid verbeurt tot het invoeren van de exceptie van onwettigheid ex-artikel 159 G.W. Die sanctie heeft enkel tot doel de rechtspleging voor de Raad van State te versnellen. Deze bepaling sanctioneert enkel de afwezigheid van een formele blijk van belangstelling in een welbepaalde annulatieprocedure.

De toepassing van dergelijke sanctie op een verzoeker heeft dan ook geen enkele relevantie op de vaststelling van diens belang uit inhoudelijk oogpunt beschouwd.

In het desbetreffende arrest werd dan ook geenszins de wettigheid van het bijzonder plan van aanleg vastgesteld. Bovendien, indien de toepassing van de sanctie toch tot gevolg zou hebben dat verzoekende partijen zich niet meer kunnen beroepen op de onwettigheid ex-artikel 159 G.W., dan zou dit betekenen dat deze partijen strenger worden behandeld dan een rechtzoekende die helemaal geen annulatieberoep tegen het reglementair besluit heeft ingesteld, welke wel de onwettigheid van dat reglementair besluit vermag in te roepen. Het instellen van een annulatieberoep tegen een reglementair besluit is geen noodzakelijke voorwaarde in hoofde van

de rechtzoekende om later de onwettigheid van datzelfde reglementair besluit ex-artikel 159 G.W. te kunnen inroepen, zelfs al was die verzoeker in de mogelijkheid dat besluit aan te vechten met een annulatieberoep.

2.1.2.2. Artikel 2, §1, derde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, luidde op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing als volgt:

'De plannen hebben verordenende kracht. Zij blijven gelden totdat zij door andere plannen kunnen worden vervangen na een herziening. Er mag alleen van worden afgeweken in de gevallen en in de vormen door dit decreet bepaald'.

Artikel 14, vierde lid van hetzelfde decreet - voorheen artikel 16, vierde lid van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw - bepaalt:

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

Het is deze bepaling die te dezen relevant is, met het door de tussenkomende partij ingeroepen artikel 14 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Bedoeld artikel 14, vierde lid, stelt niet dat wanneer de bestemming van het gewestplan niet voldoet, ervan kan worden afgeweken bij middel van een bijzonder plan van aanleg. De regel is - ook in die hypothese - dat een gewestplan blijft gelden tot het wordt vervangen na een herziening en het bijzonder plan van aanleg zich richt naar de bepalingen ervan. De uitdrukking dat het bijzonder plan van aanleg er 'desnoods (kan) van afwijken' wijst op het uitzonderlijk karakter van het procédé in tijd en omvang. Het bestreden bijzonder plan van aanleg 'zonevreemde bedrijven' is, zoals het opschrift van dat plan overigens zelf zegt, erop gericht 'zonevreemde bedrijven' op hun actuele locatie te kunnen bestendigen en uitbreidingsmogelijkheden te bieden. Het gebied 'CAMMAERT' is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgesteld gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse volledig gelegen in agrarisch gebied.

Het bestreden bijzonder plan van aanleg bestemt deze gronden, deels tot bouwzone - bestaande bebouwing (artikel 5.1 van de stedenbouwkundige voorschriften), deels tot bouwzone voor uitbreiding (artikel 5.2 van de stedenbouwkundige voorschriften), deels tot zone voor parking en opslag in open lucht (artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften), deels tot voortuinstroken (artikel 7 van de stedenbouwkundige voorschriften), en deels tot groenstroken (artikel 8 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het bijzonder plan van aanleg geeft aan de betrokken gronden een totaal andere bestemming dan het gewestplan.

2.1.2.3. Het middel is gegrond'.

In dit arrest overweegt Uw Raad dat de exceptie van onwettigheid kan worden ingeroepen tegen besluiten tot definitieve aanneming en goedkeuring van een B.P.A., zelfs indien men de mogelijkheid had om dit B.P.A. aan te vechten. Verder herhaalt Uw Raad de overwegingen, zoals reeds weergegeven in het arrest van 27 september 2000 (nr. 89.823), waarbij de schorsing van het

B.P.A. werd bevolen. Uw Raad vernietigt de bestreden stedenbouwkundige vergunning omdat het werd verleend op grond van een onwettig B.P.A., hetgeen ook in casu het geval is".

13. De tussenkommende partij stelt zich op het standpunt van de verwerende partij en laat voorts nog gelden dat het BPA "Hulsen Ambachtelijke Zone" in elk geval niet afwijkt van de gewestplanbestemming woongebied omdat ambachtelijke activiteiten blijkens artikel 5.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen in een dergelijk gebied uitdrukkelijk zijn toegelaten, dat aan de voorwaarden voor afwijking van de gewestplanbestemming agrarisch gebied is voldaan omdat uit het administratief dossier blijkt dat de jarenlange vestiging van twee bedrijven, waaronder de NV Gesbo, in het desbetreffend agrarisch gebied ervoor gezorgd heeft dat de realisatie van de door het gewestplan gegeven bestemming niet langer mogelijk is, dat het opstellen van een BPA voor ambachtelijke bedrijven dringend en noodzakelijk was nu de werkzekerheid van haar werknemers anders in gevaar zou komen en dat de planologische motieven, zoals het waarborgen van de werkzekerheid, voldoende duidelijk en toegespitst zijn op haar inrichting.

14. In haar laatste memorie wijst de verwerende partij erop dat het BPA dateert van 25 jaar geleden, dat de vijf voorwaarden die zouden dienen vervuld te zijn om van het gewestplan af te wijken komen uit een ministeriële omzendbrief van 1 augustus 1991 die door een latere omzendbrief RO/2004/1 van 1 juni 2004 werd afgeschaft, dat de vijfde voorwaarde inzake de formele motivering problematisch is aangezien in 1986 de formele motiveringsplicht nog niet bestond en dat derhalve niet vereist kan worden dat in destijdsse beslissingen de motieven en overwegingen geëxpliciteerd worden, noch dat al deze zaken uit het dossier zouden moeten blijken. Onder verwijzing naar rechtsleer en rechtspraak van de Raad van State stelt de verwerende partij dat de formele motiveringswet niet van toepassing is op rechtshandelingen met een reglementair karakter zoals een plan van aanleg. Voorts laat zij gelden dat de stedenbouwkundige beoordeling in het kader van een milieuvergunningaanvraag vanuit een milieutechnische

benadering moet gebeuren, dat in de tegenovergestelde zienswijze immers een dubbele toetsing plaatsvindt die weinig doelmatig is en dat de stedenbouwkundige toetsing te dezen niet zo ver kan gaan dat de geldigheid van een BPA van 25 jaar oud nog in vraag wordt gesteld omdat zulks zou indruisen tegen de rechtszekerheid en de vertrouwensleer. Ten slotte merkt de verwerende partij op dat de kritiek van de verzoekende partijen op het BPA niet kan remediëren aan het feit dat het bedrijfsgebouw, dat stedenbouwkundig vergund is, in woongebied zal blijven bestaan.

15. De tussenkomende partij herhaalt in haar laatste memorie vooreerst dat bij de beoordeling van de wettigheid van het betrokken BPA geen rekening mag worden gehouden met de stukken die de verzoekende partijen na het indienen van het verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring hebben toegevoegd. Zij vervolgt dat zelfs indien deze stukken niet uit de debatten worden geweerd, de onwettigheid van het BPA niet kan worden aangenomen omdat, zoals reeds uiteengezet in vroegere procedurestukken, het BPA voldoet aan alle door de rechtspraak gestelde voorwaarden om van de bestemming van het gewestplan af te wijken.

Beoordeling

16. Uit het bestreden besluit blijkt dat het vergunde bedrijf volgens het gewestplan Herentals-Mol, vastgesteld bij koninklijk besluit van 28 juli 1978, deels gelegen is in een woongebied voor de eerste 50 meter langs de Hulsenstrat en deels in een agrarisch gebied voor het achterliggende gedeelte. De inrichting is ook gelegen binnen het beheersingsgebied van het BPA "Hulsen Ambachtelijke Zone", goedgekeurd bij ministerieel besluit van 10 maart 1987.

De stedenbouwkundige toetsing van de milieuvergunningsaanvraag in kwestie steunt op voormeld BPA dat afwijkt van het gewestplan. De verzoekende partijen voeren aan dat het BPA onwettig is omdat niet voldaan is aan de voorwaarden om van het gewestplan af te wijken.

17. De verzoekende partijen hebben belang bij het inroepen van de onwettigheidsexceptie. De bestreden milieuvergunning is immers verleend op grond van het BPA waarvan de wettigheid wordt betwist. Het buiten toepassing laten van het BPA zou tot gevolg hebben dat voor de motieven van het bestreden besluit waarin wordt gesteld dat de inrichting "verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften" een deugdelijke juridische grondslag ontbreekt.

18. Er is geen beperking in de tijd binnen dewelke de exceptie van onwettigheid kan worden opgeworpen. Ook de omstandigheid dat op grond van het BPA reeds verscheidene stedenbouwkundige vergunningen werden verleend, neemt niet weg dat de Raad van State ertoe gehouden is een reglementaire rechtshandeling buiten toepassing te laten wanneer de onwettigheid ervan wordt vastgesteld in het kader van een ander individueel toepassingsgeval.

19. Ten aanzien van de bijkomende stukken die de verzoekende partijen na het indienen van het verzoekschrift tot nietigverklaring hebben neergelegd en waarvan zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij vragen dat deze buiten de debatten zouden worden gehouden, wordt in de eerste plaats vastgesteld dat de formulering van het middel in het verzoekschrift tot nietigverklaring aan duidelijkheid niet te wensen overlaat. De verzoekende partijen voeren immers aan dat het BPA "Hulsen Ambachtelijke Zone" onwettig is en dat het op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

Krachtens artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 6 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna : algemeen procedurereglement) berust de verplichting om het volledige administratief dossier neer te leggen in principe op de verwerende partij. Indien het administratief dossier niet in het bezit is van de verwerende partij, dient deze daarvan onverwijld kennis te geven aan de Raad van State. Daarbij dient zij

aan te geven "waar het zich bij haar weten bevindt" (artikel 6, § 3, eerste lid, van het algemeen procedurereglement). Te dezen heeft het Vlaamse Gewest niet meegedeeld bij welke overheid het administratief dossier met betrekking tot kwestieus BPA desgevallend kon worden opgevorderd. Evenmin is de verwerende partij zelf overgegaan tot de neerlegging van het betrokken administratief dossier. Gelet op de strekking van het ingeroepen middel behoorde zij nochtans te weten dat die stukken een belangrijk element zouden vormen bij de beoordeling ten gronde van de zaak. Evenmin kan worden ontkend dat die stukken van belang zijn opdat de Raad van State met kennis van zaken het middel zou kunnen beoordelen. Het feit dat de stukken betreffende de opmaak van het BPA strikt genomen niet behoren tot het administratief dossier dat in de loop van de behandeling van de milieuvergunningsaanvraag wordt aangelegd, brengt daarin geen verandering. Hoewel kan worden aangenomen dat de verwerende partij die stukken nog niet in de fase van de schorsingsprocedure kon voorleggen, gelet op de van toepassing zijnde korte proceduretermijnen, geldt hetzelfde evenwel niet in het kader van de procedure ten gronde omdat tussen het indienen van het verzoekschrift tot nietigverklaring en de neerlegging van de memorie van antwoord uiteindelijk ruim zeven maanden zijn verstreken, zodat het in redelijkheid voor de verwerende partij mogelijk moet zijn geweest binnen die tijdspanne in het bezit te komen van het betrokken administratief dossier, minstens om mededeling te doen van de overheid bij wie de stukken konden worden opgevraagd. De verwerende partij kan zich niet op haar eigen stilzitten beroepen om de verzoekende partijen te verhinderen die stukken op eigen initiatief en ondanks alle opgeworpen belemmeringen te verzamelen bij diverse overheden. In dat verband tonen de verzoekende partijen overigens aan dat zij reeds vóór het indienen van het verzoekschrift en ook nog vóór de verwerping van de vordering tot schorsing, de nodige initiatieven hebben genomen waaraan echter geen direct of volledig gevolg werd gegeven door de gecontacteerde besturen, waaronder het gemeentebestuur van Balen en het Agentschap Ruimte en Erfgoed. Ten slotte wordt vastgesteld dat de stukken die de verzoekende partijen tezamen met het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging hebben neergelegd, de verweermogelijkheden van de verwerende partij en de tussenkomen partij niet hebben geschaad doordat zij respectievelijk

in de memorie van antwoord en de memorie in tussenkomst inhoudelijk hebben kunnen reageren op de aangevoerde wettigheidskritiek, wat zij trouwens ook effectief hebben gedaan. Op het verzoek om de bij het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging gevoegde stukken uit de debatten te weren, wordt bijgevolg niet ingegaan.

20. Artikel 14, vierde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 - voorheen artikel 16, vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw - bepaalde :

"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".

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

De term desnoods wijst erop dat tegelijk : 1) is aangetoond dat de bestemming in het gewestplan achterhaald is (bijvoorbeeld ten gevolge van de evolutie van de bevolking, van de economie), of niet meer verwezenlijkt kan worden, 2) 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, 3) deze planologische noden duidelijk en goed gelokaliseerd kunnen worden en beperkt zijn in omvang, 4) de voorgestelde afwijkende ordening geen middel is om het gewestplan te corrigeren en, 5) het vervullen van deze voorwaarden blijkt uit de formele motivering van het afwijkend plan, zo niet minstens uit het dossier is af te leiden.

Uit de beslissing van de gemeenteraad van Balen van 27 februari 1984 waarbij het initiatief wordt genomen om een bijzonder plan op te maken, wordt overwogen dat "om de werkzekerheid te handhaven, het noodzakelijk is geworden bepaalde gronden een bestemmingswijziging te geven bij middel van een BPA (van landbouwzone naar ambachtelijke zone)". De overige stukken die kaderen in de totstandkoming van het betrokken BPA, waaronder het gemeenteraadsbesluit van 2 juli 1986 waarbij het BPA "Hulsen" definitief wordt aangenomen en het besluit van de gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Ruimtelijke Ordening van 10 maart 1987 houdende goedkeuring van dat BPA, releveren geen andere motieven voor het vaststellen van een bestemming die afwijkt van deze van het gewestplan. Ook uit andere stukken van het dossier waarop de Raad van State acht heeft kunnen slaan, blijken geen motieven die de afwijking op het gewestplan nader of bijkomend verantwoorden.

Uit de door de gemeenteraad gegeven "verantwoording", die zoals werd aangegeven de enige is rekening houdend met de in het kader van voorliggend geding neergelegde stukken, blijkt dat het betrokken BPA er enkel op gericht was om de werkgelegenheid die het bedrijf van de tussenkomende partij verschaftte ook in de toekomst te vrijwaren. Uit die verantwoording blijkt echter niet dat de gewestplanbestemming waarvan wordt afgeweken achterhaald is of niet meer verwezenlijkt kan worden. Het achterhaald zijn van een bestemming kan niet enkel en alleen blijken uit de wens om aan het betrokken gebied een andere bestemming te geven met het oog op het toelaten van werken en handelingen die volgens de bestaande gewestplanbestemming niet toelaatbaar zijn. Het is evenmin aanvaardbaar de bestemmingsvoorschriften aan te passen aan een bestaande toestand die niet strookt met het vastgestelde gewestplan. Te dezen is er nog minder reden om te aanvaarden dat het gewestplan achterhaald zou zijn ten gevolge van nieuwe ontwikkelingen. Op het ogenblik van de vaststelling van het gewestplan in 1978 was het betrokken bedrijf klaarblijkelijk reeds ter plaatste gevestigd. In dat verband vermeldt de motivering van het bestreden besluit immers dat het bedrijf vanaf 1973 "verschillende stedenbouwkundige vergunningen heeft gekregen voor de systematische uitbouw van de vestiging". De vaststelling dat het

bedrijf van de tussenkomende partij reeds bestond vóór de totstandkoming van het gewestplan spreekt bovendien tegen dat de door het BPA voorgestelde afwijkende bestemming beantwoordt aan op dat ogenblik bestaande planologische noden. Die noden moeten worden geacht reeds aanwezig te zijn geweest bij de vaststelling van het gewestplan.

Om voormelde redenen wordt geconcludeerd dat het BPA "Hulsen Ambachtelijke Zone" is opgemaakt omdat de bestemming van het gewestplan niet voldeed. In een dergelijk geval had het bestaande gewestplan moeten worden gewijzigd na een herziening.

Uit wat voorafgaat volgt dat het BPA "Hulsen Ambachtelijke Zone", goedgekeurd bij ministerieel besluit van 10 maart 1987, wegens onwettigheid buiten toepassing moet worden gelaten. Bij het nemen van de bestreden milieuvergunning heeft de verwerende partij zich in het kader van de stedenbouwkundige toetsing van de aanvraag uitsluitend gesteund op voormeld BPA. De onwettigheid van het BPA leidt derhalve tot de nietigverklaring van de thans bestreden beslissing.

Het eerste middel is in de hierboven aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 9 oktober 2009 waarbij het beroep van Gaston Vermeulen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 26 maart 2009, houdende het verlenen aan de NV Gesbo van de vergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de plaatsing, herstelling en handel in veranda's, ramen en deuren, gelegen aan de Hulsen 113 te Balen, slechts gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig juni tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin