

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.545 van 10 september 2012
in de zaak A. 199.118/X-14.670.**

In zake : 1. Ludovicus WOUTERS
 2. Maria VAN STAHEYEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Joost Bosquet
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 1. de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
 2. de gemeente ZANDHOVEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Reiner Tijs
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Frankrijklei 93
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 februari 2011, strekt tot de nietigverklaring van:
 - a. het besluit van 16 december 2010 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “De Hoven - 2^e herziening” van de gemeente Zandhoven, en
 - b. het besluit van 14 oktober 2010 van de gemeenteraad van Zandhoven houdende definitieve vaststelling van het voormelde plan.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende 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 29 juni 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Kloeck, die loco advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Reiner Tijs, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoekende partijen wonen aan de Hovenstraat 5 te Zandhoven.

4. Op 31 augustus 2006 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van de gemeente Zandhoven goed. Voor de kern van Zandhoven wordt een ontwikkelingsvisie gegeven die onder meer gericht is op het voeren van een verdichtingsbeleid.

5. Het voorliggende gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) betreft een herziening van het bijzonder plan van aanleg (hierna: BPA) “De Hoven”, zoals goedgekeurd bij ministerieel besluit van 27 januari 1993.

Het plangebied wordt begrensd door de N14 Ringlaan, de Vierselsebaan, De Bergen en de Bruggestraat.

6. De doelstellingen van het voorliggende GRUP zijn onder meer het streven naar verdichting van het wonen en het realiseren van inbreidingsmogelijkheden in binnengebieden.

Meer concreet wordt onder meer de herbestemming van een bedrijvenzone in het binnengebied naar woongebied voorgesteld, evenals een verlenging van de Hovenstraat met aanbod van bijkomende bouw mogelijkheden. Tussen de insteekweg van het binnengebied en de (verlengde) Hovenstraat wordt een voet- en fietsweg voorzien, die tevens gebruikt kan worden door de hulpdiensten, maar niet voor doorgaand verkeer. De rooilijnbreedte van de bestaande Hovenstraat wordt vastgesteld op 8 meter.

7. Op 24 februari 2010 wordt een plenaire vergadering gehouden.

8. Een “Verzoek tot raadpleging” in het kader van de plan-MER-screeningsplicht wordt op 10 maart 2010 aan de dienst Mer bezorgd.

De dienst Mer besluit dat “het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een planMER niet nodig is”.

9. Op 22 april 2010 wordt het ontwerp van het betrokken GRUP voorlopig vastgesteld door de gemeenteraad van Zandhoven.

10. Tijdens het openbaar onderzoek van 17 mei 2010 tot en met 16 juli 2010 dienen onder meer de verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

In zitting van 28 september 2010 behandelt de GECORO de bezwaren en de verleende adviezen.

11. Bij het tweede bestreden besluit van 14 oktober 2010 stelt de gemeenteraad van Zandhoven het GRUP “De Hoven - 2^e herziening” definitief vast.

Met betrekking tot de omvorming van de bedrijvenzone in het binnengebied naar woongebied wordt in de toelichtingsnota het volgende vermeld:

“Indien de bedrijfsactiviteiten in het binnengebied (De Bergen, Bruggestraat, Ringlaan, Hovenstraat) stopgezet worden kan hier een inbreidingsproject gerealiseerd worden. De bestaande bestemming als bedrijventerrein laat de vestiging van nieuwe bedrijven toe. Dit is omwille van de ingesloten ligging in woongebied en de negatieve impact op de omgeving niet gewenst. De gemeente wenst de bedrijfsfunctie te laten uitdoven en de zone op termijn om te vormen naar woongebied. In de overgangperiode kan het bedrijf verder werken binnen de bestaande gebouwen en met de bestaande of een nieuwe milieuvergunning. Als overgangsmaatregel worden beperkte tijdelijke uitbreidingen toegestaan, enkel onder de vorm van constructies die op eenvoudige wijze terug weggenomen kunnen worden (bijv. containerketen). De maximale terreinbezetting wordt vastgelegd op 30% van de aangeduide zone. De oppervlakte van de zone bedraagt 7.153 m² en momenteel is 1.712 m² bebouwd. Dit betekent dat een uitbreiding met tijdelijke constructies van 434 m² mogelijk is. Op deze manier kan het bedrijf de activiteiten verder zetten in afwachting van een herlokalisatie, zonder de nabestemming te hypothekeren.

Een verkaveling kan gebeuren door het aanleggen van een insteekweg vanuit de Bruggestraat. Om het bestaande doodlopende, en dus rustige, karakter van de Hovenstraat te respecteren en het risico op sluipverkeer te beperken wordt geen doorgaand verkeer toegelaten tussen de nieuwe insteekweg en de Hovenstraat. Er wordt wel een voet- en fietsweg voorzien, die tevens toegankelijk is voor hulpdiensten. Dit kan bijvoorbeeld door de weg voldoende breed aan te leggen en af te sluiten met wegneembare paaltjes. Dit garandeert de bereikbaarheid van de verkaveling voor hulpdiensten in geval van noodgevallen of calamiteiten.

In het binnengebied wordt geopteerd voor gegroepende bebouwing om een verdere verdichting te stimuleren. Meergezinswoningen worden hier niet toegestaan, om een negatieve impact op de omliggende tuinen te vermijden en om de mobiliteitseffecten te beperken. Met een maximale invulling kan een dichtheid van ca. 26 woningen per hectare bekomen worden. De gemeente stimuleert verdere verdichting in deze zone, maar legt geen harde voorwaarden naar verdichting op. In het dagelijks beleid van de gemeente wordt ervaren dat er steeds gebouwd wordt volgens de minimale mogelijkheden en dat grotere en bredere bouwgronden zelden de voorkeur uitdragen bij de ontwikkeling van een dergelijk gebied.

De realisatie van het gebied, inclusief de aanleg van de ontsluitingsweg, dient te gebeuren op privaat initiatief. De gemeente legt in het RUP wel de rooilijnen en de ligging van de bouwstroken vast”.

Artikel 13 van de stedenbouwkundige voorschriften luidt als volgt:

“Artikel 13. Overgangsbepalingen voor bestaand bedrijf

13.1. Bestemming

Binnen de zone aangeduid op het grafisch plan kunnen de bestaande bedrijfsactiviteiten (exploitatie van een inrichting voor stockage, onderhoud en fabricage van bronbemaalingsmateriaal en lichte metaalconstructies) voortgezet worden, op voorwaarde dat er een geldige milieuvergunning kan voorgelegd worden. Het verkrijgen van een nieuwe milieuvergunning is mogelijk.

Op het moment dat de bedrijfsactiviteiten stop(ge)zet worden zijn de bestemmingen zoals aangeduid op het grafisch plan van toepassing.

13.2. Toegelaten werken

De volgende werken worden toegelaten in afwachting van de realisatie van de definitieve bestemming:

- afbraak van de bestaande gebouwen;
- onderhouds- en instandhoudingswerken aan de bestaande gebouwen;
- het verbouwen van bestaande gebouwen binnen het bestaande volume;
- het plaatsen van tijdelijke constructies onder de volgende voorwaarden:
 - de maximale terreinbezetting van het totaal van de gebouwen en constructies bedraagt 30% van de zone aangeduid op het grafisch plan;
 - de maximale bouwhoogte bedraagt 3m;
 - enkel tijdelijke constructies die op eenvoudige wijze terug weggenomen kunnen worden zijn toegelaten (bijv. containerketen);
 - plaatsing op min. 6m van de zonegrenzen;
- de aanleg van verhardingen, op voorwaarde dat deze worden uitgevoerd als tijdelijke constructies die op eenvoudige wijze terug weggenomen kunnen worden (betonnen prefab bedrijfsvloerplaten...)”.

12. Bij het eerste bestreden besluit van 16 december 2010 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het GRUP “De Hoven - 2^e herziening” goed.

13. In zitting van 19 mei 2011 beslist de gemeenteraad van Zandhoven artikel 13 van de stedenbouwkundige voorschriften in herziening te stellen. De gemeente wenst de looptijd van de overgangsbepalingen vast te leggen op de vervaldag van de huidige milieuvergunning (21 oktober 2017).

Bij besluit van 16 februari 2012 heeft de gemeenteraad van Zandhoven het ontwerp van GRUP “De Hoven - 3^e herziening” voorlopig vastgesteld.

Bij besluit van 21 juni 2012 heeft de gemeenteraad van Zandhoven het voorlopig vastgestelde GRUP “De Hoven - 3^e herziening” definitief vastgesteld.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

14. In het verzoekschrift doen de verzoekende partijen met betrekking tot hun belang bij de vordering gelden dat hun woning gelegen is binnen het plangebied van het betrokken GRUP, en dat de bestreden beslissingen “een significant effect (hebben) op de ruimtelijke ordening in de onmiddellijke omgeving van (hun) eigendom en (...) woonomgeving”. Meer concreet zetten de verzoekende partijen uiteen dat het bestreden GRUP “een rooilijn voor de Hovenstraat (bestendigt) die deze straat die tot op heden een breedte heeft van 3m tot 5 à 6m belast met een publiekrechtelijke erfdienstbaarheid die toelaat bijkomende delen van de voortuin en eigendom van verzoekende partijen in te nemen, evenals de uitbreidingsmogelijkheden van de bebouwing op hun perceel bijkomend te beknotten gezien de achteruitbouwstrook ten aanzien van de rooilijn”. Verder voorziet het bestreden GRUP in een herbestemming van een bedrijvigheid die “het rustig residentieel karakter en de woonkwaliteit ter plaatse aan(tast), en (...) niet thuis(hoort) in een gemeentelijke kern”. De verzoekende

partijen voeren aan dat deze herbestemming echter onzekerheid creëert “betreffende het tijdstip van herbestemming en het moment waarop de Hovenstraat wordt doorgetrokken doorheen het op heden ingericht KMO-gebied”. De verzoekende partijen menen dat de wegenis die naar aanleiding van de herbestemming zal worden aangelegd, de woonomgeving zal wijzigen, zodat zij dienaangaande “rechtszekerheid verdienen”.

15. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat niet valt in te zien in welke zin de nietigverklaring van het bestreden GRUP de verzoekende partijen tot voordeel kan strekken “voor wat betreft het nadeel dat zij meent te zullen leiden door de bestendiging van de rooilijn”, nu in geval van nietigverklaring de bepalingen van het BPA opnieuw van kracht zullen zijn en deze bepalingen eveneens in de bewuste rooilijn voorzien. Hetzelfde geldt ten aanzien van de overgangsmaatregel inzake de KMO-bedrijvigheid, die in geval van nietigverklaring ervan onbestaande zal zijn zodat “het vergunde bedrijf ten eeuwigde dagen behouden (kan) blijven”. Bovendien laten de verzoekende partijen na aan te tonen dat deze bedrijvigheid in de onmiddellijke nabijheid van hun woning is gevestigd.

16. De tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat het feit dat de verzoekende partijen wonen binnen het plangebied, op zich niet voldoende is om te getuigen van het vereiste belang bij de vordering. De verzoekende partijen wonen “erg ver” van het bedrijf waarop de middelen betrekking hebben en hebben geen belang bij de ingeroepen middelen. Met betrekking tot het eerste middel werpt de tweede verwerende partij meer specifiek op dat omtrent dit middel destijds geen bezwaar werd ingediend tijdens het openbaar onderzoek en dat “het gaat om een ruimtelijk, en ook anderszins afscheidbaar gebied waaromtrent de verzoeker geen belang heeft gezien er geen (auto-)mobiele toegang is van het ene naar het andere”. Ook bij het tweede middel hebben de verzoekende partijen volgens de tweede verwerende partij geen belang, vermits ze destijds geen bezwaar hebben ingediend tegen het BPA “dat de grenzen van het openbaar domein t.a.v. het privaat domein vastlegde en er sindsdien daaraan geen wijzigingen zijn voorgesteld”.

Daarnaast werpt de tweede verwerende partij op dat het verzoekschrift voorbarig was, vermits het eerste bestreden besluit op het moment van het indienen van het verzoekschrift nog niet in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd was en derhalve geen enkele rechtskracht had en “hieraan ook geen rechtsgevolg verbonden (was) in de zin dat zulks de rechtstoestand van verzoekende partijen kon wijzigen”. Op het moment van het instellen van de vordering lag dan ook geen administratieve rechtshandeling voor die rechtsgevolgen teweeg kon brengen, zodat de vordering volgens de tweede verwerende partij onontvankelijk is. Minstens hadden de verzoekende partijen op het moment van het instellen van de vordering geen belang.

17. In de memorie van wederantwoord lichten de verzoekende partijen onder meer nog toe dat “(d)e ruimtelijke impact van het gehele plan (...) één onafsplitsbaar geheel (betreft), waarbij de ontsluiting van de bestaande Hovenstraat substantieel wordt gewijzigd binnen de voorschriften van het plangebied, waarbij deze ontsluiting met het doortrekken van de bestaande doodlopende straat een evidente impact heeft op het onroerend goed van verzoekende partijen”. Verder betogen de verzoekende partijen dat het betrokken KMO-gebied wel degelijk in de onmiddellijke omgeving van hun woning gelegen is en dat “het RUP zelf de doorgang en derhalve de aaneengeslotenheid van de bestaande woonkern op deze site tot stand brengt, zonder dat rechtszekerheid bestaat nopens de toepassing van de voorschriften van het RUP op deze industriële site gelet op de overgangsbepaling van het RUP”.

18. In de laatste memorie werpt de tweede verwerende partij op dat “(h)et belang van verzoekers (...) in vraag gesteld (kan) worden in het licht van de diverse vergunningen die ondertussen op basis van het RUP werden afgeleverd”. Deze vergunningen, die uitvoering geven aan het bestreden GRUP, werden door de verzoekende partijen niet bestreden. Hieruit leidt de tweede verwerende partij af dat de verzoekende partijen “niet geïnteresseerd zijn in het feit of er al dan niet uitvoering wordt gegeven aan het RUP” en derhalve geen blijk geven van enig volgehouden belang bij het aanvechten van het GRUP.

Beoordeling

19. Het wordt niet betwist dat de verzoekende partijen wonen binnen het plangebied van het bestreden GRUP. Hierdoor alleen reeds doen zij in beginsel blijken van het rechtens vereiste belang. De door de verwerende partijen aangebrachte argumenten doen niet anders besluiten.

Het bestreden GRUP vormt ruimtelijk één geheel. De omstandigheid dat geen doorgaand autoverkeer toegelaten is tussen de nieuwe insteekweg en de (verlengde) Hovenstraat, neemt niet weg dat de plannende overheid middels een fietsers- en voetgangersdoorsteek de Hovenstraat heeft willen verbinden met het centrum. De stelling van de tweede verwerende partij dat het belang van de verzoekende partijen moet worden beperkt tot het gebiedsdeel dat betrekking heeft op de (verlengde) Hovenstraat, kan dan ook niet worden gevolgd.

Het komt niet aan de verwerende partijen toe te beoordelen of de nieuwe bestemming al dan niet voordeliger is voor de verzoekende partijen.

De tweede verwerende partij toont voorts niet aan dat met de door haar aangehaalde stedenbouwkundige vergunningen volledige uitvoering werd gegeven aan het bestreden GRUP, en dan meer in het bijzonder aan die aspecten van het GRUP waardoor de verzoekende partijen zich gegriefd voelen.

20. Overeenkomstig artikel 2.2.15, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) is het besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van een GRUP onderworpen aan de goedkeuring van de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Krachtens artikel 2.2.18 VCRO treedt het plan in werking veertien dagen na de bekendmaking bij uittreksel van het goedkeuringsbesluit van de deputatie in het Belgisch Staatsblad.

Uit de voormelde bepalingen volgt dat het besluit van de gemeenteraad op zichzelf geen bindende en uitvoerbare kracht heeft en het die kracht pas verkrijgt door de goedkeuring ervan bij besluit van de deputatie. Een en ander heeft tot gevolg dat de beslissing van de gemeenteraad tot definitieve

vaststelling van een GRUP, na goedkeuring ervan door de deputatie, voor de Raad van State kan worden aangevochten, samen met die goedkeuringsbeslissing.

De omstandigheid dat het plan nog niet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en derhalve nog niet tegenstelbaar is aan derden, neemt niet weg dat het plan vanaf de goedkeuring ervan een uitvoerbare administratieve rechtshandeling betreft die voor de Raad van State met een annulatieberoep kan worden bestreden.

21. De excepties van de verwerende partijen worden in de aangegeven mate verworpen.

De excepties met betrekking tot de ontvankelijkheid van de onderscheiden middelen, dienen bij de bespreking van deze middelen te worden onderzocht.

V. Heropening van de debatten

Eerste middel

22. Een eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 2.2.3, 2.1.2, §6 en 2.1.14 VCRO, van het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en uit “ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

De verzoekende partijen doen in essentie gelden dat de inwerkingtreding van de stedenbouwkundige voorschriften “voor een substantieel deel van het RUP, wat het bedrijf en het terrein in (hun) eigendom betreft”, in strijd met artikel 2.2.3 VCRO en het rechtszekerheidsbeginsel, voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld doordat de realisatie van de omvorming van de huidige strook voor nijverheid en ambachtelijke bedrijvigheid tot een residentiële bestemming in artikel 13 van de stedenbouwkundige voorschriften afhankelijk wordt gemaakt van de stopzetting van de bestaande exploitatie.

23. In het auditorsverslag wordt besloten tot de gegrondheid van het eerste middel. Er wordt besloten tot de nietigverklaring omdat artikel 13 van

de stedenbouwkundige voorschriften niet op voldoende rechtszekere wijze werd geformuleerd en in strijd is met artikel 2.2.3 VCRO.

Ambtshalve dient te worden opgeworpen dat een gebeurlijke nietigverklaring op basis van het eerste middel slechts beperkt kan zijn tot de in artikel 13 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalde overgangsmaatregelen.

24. Het auditorsverslag is met toepassing van artikel 24, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot het onderzoek van het eerste middel. Het is noodzakelijk voor de oplossing van het geschil dat de middelen die de bestreden besluiten in hun geheel viseren, en met name het tweede middel, door een lid van het auditoraat worden onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien september 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
	Johan Bovin,	staatsraad,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens