

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.006 van 7 oktober 2013
in de zaak A. 202.597/X-14.952.**

In zake : de NV NJA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim De Cuyper
 kantoor houdend te 9100 SINT-NIKLAAS
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michel van Dievoet
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Wolstraat 56
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 november 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 23 september 2011 waarbij het beroep van de nv NJA wordt verworpen en de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van dertien eengezinswoningen op een terrein, gelegen aan de Kasteelstraat te Halle, kadastraal bekend 2de afdeling, sectie K, nr. 158/g, wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 mei 2013.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Huygens, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest andersluidend 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. Het bestreden besluit heeft betrekking op een aan de Kasteelstraat te Halle palende strook van een perceel, kadastraal bekend als tweede afdeling, sectie K, nr. 158/g. Die bouwplaats is op het bij ministerieel besluit van 29 maart 1974 voorlopig vastgestelde ontwerp-gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse opgenomen in een parkgebied dat tot de Kasteelstraat reikt. Het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 definitief vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse voorziet op het voormelde perceel palend aan de Kasteelstraat in een strook woongebied.

Op 25 april 2002 vraagt de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van dertien eengezinswoningen op het meer vermelde perceel. Dit perceel valt niet binnen het beheersgebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Van 3 mei 2002 tot 4 juni 2002 wordt over de aanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd, naar aanleiding waarvan 490 bezwaarschriften worden ingediend.

Op 7 augustus 2002 brengt de afdeling Natuur Vlaams-Brabant een ongunstig advies uit over de aanvraag.

Op 4 oktober 2002 verleent de stad Halle een stedenbouwkundig attest nr. 1 aan de verzoekende partij.

Op 20 december 2002 verwerpt het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle de ingediende bezwaarschriften.

Op 11 maart 2003 geeft de gemachtigde ambtenaar een gunstig advies over de aanvraag.

De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Halle geeft op 7 mei 2003 een ongunstig advies over de aanvraag.

Bij besluit van 18 juli 2003 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van elf woningen in plaats van de aangevraagde dertien woningen.

Aangezien zij niet kan instemmen met de beperking van de bouwvergunning tot elf woningen, stelt de verzoekende partij op 21 augustus 2003 tegen het collegebesluit beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

Wegens het uitblijven van een beslissing van de deputatie stelt de verzoekende partij vervolgens beroep in bij de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening.

Op 20 oktober 2004 willigt de minister het beroep voorwaardelijk in en verleent hij de stedenbouwkundige vergunning voor de aangevraagde dertien woningen.

4. De Raad van State vernietigt dit besluit bij arrest nr. 201.032 van 18 februari 2010. Gemotiveerd wordt onder meer:

“10. In onderhavige zaak bestemde het voorlopig vastgestelde ontwerp-gewestplan de bouwplaats tot parkgebied. Het definitief vastgestelde gewestplan heeft voor een strook langs de Kasteellaan het voornoemde parkgebied omgezet in woongebied.

Ter verantwoording van deze wijziging verwijzen de verwerende partij en de tussenkommende partij in hun laatste memories naar het advies van de stad Halle om gebieden om te zetten in bouwzones in overeenstemming met de voorzieningen van het ontwerp van algemeen plan van aanleg van de stad.

Daargelaten de vraag of de Raad van State rekening kan houden met argumenten in de laatste memorie die de verwerende partij en de tussenkommende partij reeds zinvol hadden kunnen aanvoeren in de memorie van antwoord en het verzoekschrift tot tussenkomst, moet worden vastgesteld dat deze partijen verzuimen om het ontwerp van algemeen plan van aanleg van de stad Halle neer te leggen, zodat niet kan worden nagegaan of de bouwplaats begrepen was in de in dit plan opgenomen bouwzones.

11. Het blijkt niet dat er een deugdelijke grondslag voorhanden is voor de kwestieuze bestemmingswijziging van parkgebied naar woongebied.

Het met toepassing van artikel 159 van de Grondwet onwettig bevinden van het gewestplan ontnemt het bestreden vergunningsbesluit van de noodzakelijke rechtsgrond.”

Opnieuw uitspraak doend over het beroep dat de verzoekende partij bij hem instelde, beslist de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening op 23 september 2011 het beroep te verwerpen en de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van dertien eengezinswoningen te weigeren. Daartoe wordt in essentie overwogen wat volgt:

“Overwegende dat het ontbreken van een wettige bestemming voor een perceel een situatie is die vanuit juridisch oogpunt niet permanent kan aangehouden worden; dat dit onder meer blijkt uit verschillende arresten van de Raad van State;

Overwegende dat de Raad van State voor de gronden die het voorwerp zijn van de aanvraag het gewestplan onwettig heeft bevonden met toepassing van artikel 159 van de Grondwet; dat uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt dat de stad Halle als advies had uitgebracht gebieden om te zetten in bouwzones in overeenstemming met het ontwerp van algemeen plan van aanleg van de stad; dat de Raad van State echter vaststelde dat partijen verzuimen het ontwerp van algemeen plan van aanleg neer te leggen, zodat niet kan worden nagegaan of de bouwplaats begrepen was in de in dit ontwerp van algemeen plan opgenomen bouwzones; dat naar het oordeel van de Raad van State niet blijkt dat een

deugdelijke grondslag voorhanden is voor de kwestieuze bestemmingswijziging van parkgebied volgens het ontwerp-gewestplan naar woongebied in het definitief gewestplan; dat het arrest van de Raad van State niet beslist dat de bestemming tot woongebied een in redelijkheid niet te verantwoorden bestemming vormt, doch enkel dat niet wordt aangetoond dat deze bestemming de vrucht is van een regelmatig afgewikkelde procedure waarvan het verloop aan de hand van stukken kan worden aangetoond; dat verdere opzoeken in de nog beschikbare stukken in verband met [de] voorbereiding van het definitief gewestplan dus noodzakelijk zijn gebleken; dat op heden geen stukken werden teruggevonden die zouden toelaten de door de Raad van State onwettig bevonden bestemming te bevestigen als zijnde de vrucht van een vormelijk regelmatige vaststellingsprocedure;

Overwegende dat uit het voorgaande kan afgeleid worden dat het herstel van de wettigheid van een bestemmingsvoorschrift niet te lang mag aanslepen en dus best op korte termijn een nieuwe beslissing genomen wordt om de wettigheid van het onwettig bevonden gewestplanvoorschrift te herstellen; dat bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de concrete termijn die verlopen is tussen de vernietiging (of de bevinding van onwettigheid) van het bestemmingsvoorschrift, en de vaststelling van een wettige bestemming, de Raad van State niet enkel de gebeurlijk gewijzigde feitelijke omstandigheden in aanmerking neemt, doch eveneens de gewijzigde reglementering; dat in een eerste fase voor de kwestieuze percelen het onwettig bevonden bestemmingsvoorschrift zal moeten opgeheven worden, waarna vervolgens een wettige bestemming dient te worden uitgewerkt, conform de thans geldende regelgeving inzake ruimtelijke planning, en rekening houdend met het gezag van gewijsde van het tussengekomen arrest van de Raad van State;

Overwegende dat in de gegeven omstandigheden er momenteel geen uitspraak kan worden gedaan over de grond van de zaak, gelet op de achterhaalde resultaten van het openbaar onderzoek dat werd gehouden van 3 mei 2002 tot en met 4 juni 2002 (490 bezwaren) en de verstrekte adviezen die werden verleend op basis van de thans onwettig bevonden gewestplanbestemming woongebied;

Overwegende dat voorliggende aanvraag gezien het hierboven vermelde bijgevolg niet voor vergunning vatbaar is; dat het beroep van de particulier wordt verworpen.”

IV. Onderzoek ten gronde

Standpunt van de partijen

5. Het enige middel is afgeleid uit de schending van “artikel 4.3.1 VCRO, artikel 19 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen,

de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel”.

Toegelicht wordt dat de verwerende partij meent de vergunning te moeten weigeren omdat de bezwaren die destijds zijn ingediend tijdens het openbaar onderzoek en de adviezen die toen verstrekt werden, achterhaald zijn, maar dat die motivering “in geen geval” kan worden aanvaard. Na het vernietigingsarrest nr. 201.032 van de Raad van State moest de verwerende partij het gedeelte van het plan van aanleg waaraan de onwettigheid kleeft opheffen en, voorts, over de vergunningsaanvraag beslissen overeenkomstig de van toepassing zijnde regelen. Evenwel laat zij na het onwettig bevonden gewestplan op te heffen wat het perceel van de verzoekende partij betreft en laat zij bovendien ook na om, in afwachting van een nieuw besluit omtrent de bestemming, over de vergunningsaanvraag te beslissen overeenkomstig artikel 4.3.1 VCRO. Nu het gewestplan onwettig is en er op grond van het vernietigingsarrest geen stedenbouwkundige voorschriften gelden, kon en moest de verwerende partij de aanvraag enkel toetsen op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De argumentatie dat de resultaten van het openbaar onderzoek en de verstrekte adviezen achterhaald zijn vermits ze gebaseerd zijn op een onwettig bevonden gewestplanbestemming, heeft niets te maken met de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en kan niet volstaan om de aangevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Ten eerste, aldus verzoekster, heeft het tijdsverloop niet meegebracht dat er iets aan het aanvraagdossier is gewijzigd; de aanvraag werd reeds in het door de Raad van State vernietigde besluit van 20 oktober 2004 in overeenstemming geacht met de goede ruimtelijke ordening “zodat niet valt in te zien waarom dit nu niet meer het geval zou zijn”. Ten tweede belet volgens verzoekster niets dat de verwerende partij om nieuwe adviezen zou vragen en een nieuw openbaar onderzoek zou organiseren wanneer zij meent dat dit nuttig kan zijn.

6. De verwerende partij reageert in de memorie van antwoord dat de aanvraag van de verzoekende partij aan de vereiste van een openbaar onderzoek is onderworpen, dat de bevoegdheid ter zake niet aan haar, maar aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle toekomt, en dat “gelet op het achterhaald zijn van de resultaten ervan” de procedure “hoe dan ook, *ab initio* [dient] te worden hervat”.

De verwerende partij verklaart nader dat de vergunningverlenende overheid rekening moet houden met “eventueel essentieel gewijzigde omstandigheden of regelgeving” sinds de vernietigde beslissing en dat het niet onzorgvuldig is om een vergunning te weigeren indien wordt vastgesteld “dat de resultaten van het openbaar onderzoek en de adviezen meer dan 11 jaar oud zijn en werden verstrekt op grond van een later onwettig bevonden gewestplanbestemming”. Zoals in stuk 6n van het administratief dossier uitvoerig heet uiteengezet te zijn, is er bij de adviezen en bij de behandeling van de bezwaren in het kader van het openbaar onderzoek expliciet rekening gehouden met het gegeven “dat de goede ruimtelijke ordening inherent verbonden was met het feit dat het project, niettegenstaande het nabijgelegen parkgebied, volgens het (onwettige) gewestplan in woongebied was gelegen”.

Beoordeling

7. Het arrest van de Raad van State nr. 201.032 van 18 februari 2010 tot vernietiging van het ministerieel besluit van 20 oktober 2004 waarmee over verzoeksters administratief beroep uitspraak werd gedaan, heeft tot gevolg dat de Vlaamse minister zich opnieuw geplaatst zag voor de verplichting om over het administratief beroep uitspraak te doen.

Met de thans bestreden beslissing verklaart hij dat “in de gegeven omstandigheden” geen uitspraak over de grond van de zaak kan worden gedaan. Die “gegeven omstandigheden” houden in dat eerst en vooral de door de Raad van State gesanctioneerde onwettigheid moet worden verholpen; voorts zijn het destijds gevoerde openbaar onderzoek en de verstrekte adviezen achterhaald aangezien ze op de onwettige gewestplanbestemming berusten.

8. Zoals het arrest van de Raad van State nr. 223.687 van 4 juni 2013 illustreert, kan naar omstandigheden het bewijs dat, na een vernietigingsarrest en met het oog op de uitvoering ervan, werk wordt gemaakt van “een planologische oplossing”, verantwoorden dat een overheid die zich vanwege het vernietigingsarrest opnieuw heeft uit te spreken over een vergunningsaanvraag, haar beslissing uitstelt zonder dat haar daarbij verweten kan worden in gebreke te blijven het arrest uit te voeren.

Ook in deze zaak wil de verwerende partij dat eerst in een planologische oplossing voor de bouwplaats wordt voorzien vooraleer een inhoudelijke beslissing over de vergunning wordt genomen. Gelet op de thans geldende regelgeving inzake ruimtelijke planning wordt die oplossing van de provincie of de gemeente verwacht. Het advies van de afdeling Juridische Dienstverlening van verwerende partij wijst in dit verband op de noodzaak van een nieuwe planbestemming op provinciaal dan wel gemeentelijk niveau en op het belang ervan “dat de provincie of, in voorkomend geval, de gemeente hun verantwoordelijkheid nemen om snel werk te maken van de opmaak van een RUP” (stuk 6n van het administratief dossier).

Van een nieuwe planbestemming, of tenminste de aanzet om daartoe te komen, wordt evenwel geen enkel bewijs bijgebracht. Het is niet gebleken dat ten tijde van de bestreden beslissing, meer dan anderhalf jaar na het vernietigingsarrest, ook maar enig concreet initiatief ter zake werd genomen, al merkt de bestreden beslissing zelf op dat “best op korte termijn een nieuwe beslissing genomen wordt”.

De aangevoerde vereiste van een nieuwe, wettige planbestemming kan dan ook niet de genomen beslissing verantwoorden om geen uitspraak te doen over de grond van de zaak.

9. Duidelijkheidshalve merkt de Raad van State op dat het voorgaande niet impliceert dat “bijgevolg” het door verzoekster aangevraagde aan geen enkel wettig bestemmingsvoorschrift kon en moest worden getoetst.

Weliswaar neemt verzoekster aan dat uit het vernietigingsarrest is af te leiden dat voor de bouwplaats die zij beoogt elk wettig

bestemmingsvoorschrift van een gewestplan ontbreekt, maar die afleiding is ten onrechte.

Een nauwgezette lezing wijst uit dat nergens in het arrest te verstaan wordt gegeven dat de aan de Kasteelstraat palende strook die wederrechtelijk in het definitief vastgesteld gewestplan van parkgebied naar woongebied is omgezet, geheel de bouwplaats beslaat en dat geen enkel gedeelte van deze bouwplaats in het definitief vastgestelde gewestplan de bestemming parkgebied heeft behouden die er in het ontwerpgewestplan aan gegeven werd.

10. Rest de vraag of de aangevochten beslissing voldoende steun vindt in het motief dat het eerdere openbaar onderzoek en de adviezen achterhaald zijn, doordat ze gehouden, respectievelijk verleend werden op basis van de in het arrest nr. 201.032 onwettig bevonden gewestplanbestemming “woongebied”.

11. Het is de administratieve overheid die na een vernietigingsarrest een nieuw besluit moet nemen, niet principieel verboden om te oordelen dat de behandeling van de zaak vanaf een eerder punt dient te worden hernomen dan vanwege het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest noodzakelijk is.

Zoals blijkt uit het bestreden besluit en de daaraan voorafgaande juridische adviesverlening waarop het berust (stuk 6n van het administratief dossier), is te dezen de Vlaamse minister van oordeel dat na het meer vermelde arrest nr. 201.032 een uitspraak over de grond van verzoeksters aanvraag een nieuw openbaar onderzoek vergt:

- “De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, die in dit dossier cruciaal lijkt te zijn voor de vergunbaarheid van de betrokken woningen, behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid, die rekening dient te houden met de relevante en actuele adviezen. De in het vernietigde besluit opgenomen overweging dat het ontwerp verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening en niet in strijd is met de goede ruimtelijke ordening van het gebied (p. 6 van het besluit) is in dit opzicht achterhaald. Immers, op p. 2 van hetzelfde besluit staat vermeld [...] dat deze overweging en afweging werd geëvalueerd ‘aan de hand van de gebruikelijke inzichten en noden betreffende goede aanleg van de plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het vigerend gewestplan’ (dat onwettig is en opgegeven dient te worden)” (memo van 4 mei 2010);

- “Verder verwijzen de gegeven omstandigheden naar de onmogelijkheid voor de minister om zich nu inhoudelijk uit te spreken over het beroep. Immers, de resultaten van het openbaar onderzoek en de verstrekte adviezen over de vergunningsaanvraag zijn gesteund op inmiddels gewijzigde essentiële gegevens. De bestemming woongebied die als gegeven voorlag tijdens het openbaar onderzoek is door de Raad van State onwettig genoemd en dit heeft bovendien impact op de adviezen en bezwaren die op grond van de onwettig tot stand gekomen bestemming werden uitgebracht. De resultaten van het destijds georganiseerde openbaar onderzoek zijn m.a.w. ‘onbruikbaar’ geworden. Een en ander betekent dat een nieuw openbaar onderzoek zal vereist zijn [...]” (advies van 25 juni 2010).

Deze argumentatie wijst uit dat, anders dan verzoekster wil doen geloven, het oordeel van de Vlaamse minister wel degelijk verband houdt met de beoordeling van de verenigbaarheid van de voorliggende aanvraag met een goede ruimtelijke ordening en dat *in concreto* is nagegaan in welk opzicht en waarom het eerder gevoerde openbaar onderzoek en de uitgebrachte adviezen niet meer dienstig kunnen zijn bij die beoordeling.

Het blijkt niet dat verwerende partij onzorgvuldig is geweest, noch dat haar oordeel de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat of anderszins foutief is. Verzoekster kan er niet van overtuigen dat verwerende partij ten onrechte, zonder over een voldoende draagkrachtig motief te beschikken, heeft gemeend dat een uitspraak over de grond van de zaak een nieuw openbaar onderzoek vereist.

12. In zoverre, ten slotte, verzoekster betoogt dat de verwerende partij desnoods zelf een nieuw openbaar onderzoek had dienen te organiseren, valt de Raad van State het verweer van de verwerende partij bij dat de Vlaamse minister daar niet toe bevoegd was.

De toepasselijke regelgeving behoudt het openbaar onderzoek voor aan de gemeente, in de administratieve procedure in eerste aanleg. Die regelgeving machtigt de administratieve beroepsinstantie niet om de gemeente op te dragen eventueel een nieuw onderzoek te organiseren.

Aldus verantwoordt de noodzaak van een nieuw openbaar onderzoek de aangevochten beslissing tot verwerping van verzoeksters beroep. Zoals de verwerende partij in de memorie van antwoord opmerkt, dient de aanvraagprocedure “*ab initio* te worden hervat”.

13. Het enige middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven oktober 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust