RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 237.988 van 25 april 2017
in de zaak A. 218.424/X-16.529.

In zake : de GEMEENTE BUGGENHOUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Van Praet
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Werf 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 februari 2016, strekt tot de nietigverklaring van het "besluit van de Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen van 11 juni 2015, strekkende tot opmaak van het PRUP 'Project Oude Briel-Deelplan Alvatsite' te Buggenhout".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 234.496 van 22 april 2016 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende 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 31 maart 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Praet, die verschijnt voor de verzoekende partij, en Leen Lippevelde, juriste, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris 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. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt verwezen naar ’s Raads arrest nr. 234.496 van 22 april 2016.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift over een persoonlijk, rechtstreeks, griefhoudend en geoorloofd belang bij haar beroep te beschikken. Zij is reeds jaren bezig met de (her)bestemming van de Alvatsite en

nam hierover specifieke bepalingen op in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van 2005, in akkoord met de provincie. De bestreden beslissing zet volgens de verzoekende partij evenwel alles op losse schroeven, net op een ogenblik dat er op vrij korte termijn een oplossing in zicht komt nu een geïnteresseerde ontwikkelaar de site zou willen overnemen. Nog merkt de verzoekende partij op dat zij dient op te treden ter verdediging van het welzijn en de belangen van de inwoners van de gemeente, die door de bestreden beslissing in het gedrang worden gebracht.

4.2. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep onontvankelijk is *ratione materiae* omdat het is gericht tegen een voorbereidende handeling die op zich geen rechtsgevolgen met zich meebrengt.

Bijkomend argumenteert zij dat de verzoekende partij geen belang heeft bij haar beroep. De herbestemming die in het voorontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan wordt voorzien, zal maar daadwerkelijk van kracht worden op het ogenblik dat dit plan in werking treedt. Tot dan is er volgens de verwerende partij geen sprake van een herbestemming die mogelijk indruist tegen de gemeentelijke belangen. Overigens beschikt de verzoekende partij ook nog over een inspraakmogelijkheid bij de totstandkoming van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, zodat het ingeroepen belang zuiver hypothetisch en niet actueel is.

4.3. In haar memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat het beroep wel degelijk ontvankelijk is wat het voorwerp betreft. De bestreden beslissing houdt reeds een duidelijke beslissing in en houdt bij voorbaat geen rekening met eventuele alternatieven, zeker niet met de eerder uitgestippelde – en door de provincie zelf bekrachtigde – visie die zich nochtans in een ver gevorderd stadium van uitwerking bevond.

Zij betwist dat haar belang niet actueel zou zijn en betoogt dat, zelfs indien de bestreden beslissing als een “voorbereidende handeling” zou kunnen worden gekwalificeerd, uit de concrete inhoud ervan blijkt dat zij wel

degelijk allesbeslissend en richtinggevend is voor de toekomst van de Alvatsite. In die zin vormt de bestreden beslissing een rechtshandeling met concrete rechtsgevolgen. De opmaak van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, waartoe besloten wordt, is uitsluitend en zonder enig voorbehoud gericht op de eigen afwijkende visie van de verwerende partij en legt definitief de "te bewandelen weg" vast. Dat verzoekster nadien nog inspraakmogelijkheden krijgt, is *de facto* irrelevant, nu de inspraak zich zal beperken tot een project uitgaande van de vooropgestelde bestemming, namelijk een watergebonden industriezone.

4.4. De verzoekende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat de bestreden beslissing "formeel inderdaad een (deels) voorbereidend karakter [heeft], maar […] wel degelijk eigen rechtsgevolgen [heeft], in die zin dat zij zeer duidelijk de inhoud van de later te nemen eindbeslissing bepaalt, en [haar] daardoor nu reeds een direct en definitief nadeel berokkent". Volgens de verzoekende partij gaat de bestreden beslissing eenzijdig van een tegengestelde visie uit, en maakt ze daarmee nu reeds een einde aan het project dat haar steun genoot. De bestreden beslissing houdt slechts één optie open, die alle bestaande projecten op losse schroeven zet, en dit net op het moment dat er een oplossing op vrij korte termijn in zicht komt. Zij "bepaalt minstens voor een deel nu reeds de eindbeslissing".

Uit de concrete inhoud van de bestreden beslissing blijkt volgens de verzoekende partij "onomstotelijk dat er geen enkele ruimte wordt gelaten voor andere opties, aangezien er nu al voor één scenario wordt geopteerd". Hieruit volgt volgens haar dat de bestreden beslissing dermate richtinggevend is voor de toekomst van de Alvatsite, dat zij de beslissende overheid beperkt in haar beoordelingsbevoegdheid. Het ware volgens de verzoekende partij anders geweest indien de bestreden beslissing had ingehouden dat "de mogelijkheden zouden worden onderzocht voor diverse invalshoeken voor de site" of dat "verschillende mogelijke scenario's met elkaar zouden worden vergeleken in een grondige studie". De bestreden beslissing laat die opening echter totaal niet: de opmaak van het plan waartoe besloten wordt, is uitsluitend en zonder enig voorbehoud gericht op de eigen afwijkende visie van

de verwerende partij. Deze visie “schuift het voorheen voorziene beleid dat al een decennium lang verder werd uitgewerkt, en dat in 2005 door de verwerende partij zélf was bekrachtigd, zonder meer aan de kant, en laat aan duidelijkheid niets te wensen over”.

Beoordeling

5.1.1. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: de RvS-Wet), een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder een rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling moet een handeling worden verstaan die van aard is rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen.

5.1.2. Voorbereidende beslissingen zijn normaal niet voor vernietiging vatbaar. Het is nu eenmaal per definitie de zin en de functie van voorbereidende handelingen om niet uit zichzelf de bestaande rechtsorde te wijzigen, maar om zo’n wijziging alleen voor te bereiden.

Dit zou evenwel niet beletten dat in bepaalde gevallen deze voorbereidende handelingen toch worden vernietigd, ten behoeve van de duidelijkheid in het rechtsverkeer én mede gelet op artikel 9 van het verdrag van Aarhus, wanneer om hun vernietiging wordt gevraagd tezamen met die van de nagevolgde eindbeslissing en wanneer het onderzoek van het beroep tegen die eindbeslissing ervan doet blijken dat de voorbereidende beslissing behept is met een onwettigheid die uitsluitend kan worden hersteld door deze beslissing over te doen.

5.1.3. Slechts uitzonderlijk zouden voorbereidende beslissingen op zichzelf – dit is los van het beroep tegen de eindbeslissing – ontvankelijk met een annulatieberoep kunnen worden aangevochten, namelijk wanneer ze eigen, dadelijk werkende, voor de verzoekende partij nadelige rechtsgevolgen blijken te hebben.

5.2. Met het bestreden besluit beslist de verwerende partij om een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Project Oude Briel – deelplan Alvatsite” te Buggenhout (hierna: het PRUP) op te maken. Daarbij wordt uitgegaan van het voorstel van de verwerende partij om op de Alvatsite bovenlokale watergebonden bedrijvigheid te voorzien, aansluitend bij het project Oude Briel.

Dit laatste blijkt niet te stroken met de wens van de verzoekende partij, die overeenkomstig haar gemeentelijk ruimtelijk structuurplan de Avatsite wil “herbestemmen hoofdzakelijk in functie van het creëren van een park- en recreatiezone, onder meer gericht op fiets- en wandelverkeer langsheen de Schelde”, waarbij “eveneens gewag [werd] gemaakt van een beperkte woonfunctie, en nieuwe milieubelastende industrie […] uitdrukkelijk [werd] uitgesloten”.

5.3. Met haar betoog dat uit de bestreden beslissing “onomstotelijk [blijkt] dat er geen enkele ruimte wordt gelaten voor andere opties, aangezien er nu al voor één scenario wordt geopteerd”, en dat deze beslissing dermate richtinggevend is voor de toekomst van de Alvatsite dat zij de beslissende overheid beperkt in haar beoordelingsbevoegdheid, toont de verzoekende partij niet aan dat de bestreden beslissing voor haar eigen, dadelijk werkende, nadelige rechtsgevolgen heeft, en derhalve met een annulatieberoep kan bestreden worden.

De verzoekende partij zal, vooraleer het PRUP definitief wordt vastgesteld, in het kader van het openbaar onderzoek dat over het ontwerp-PRUP zal moeten gehouden worden, nog al haar bezwaren kunnen laten gelden, en de verwerende partij zal daar bij de vaststelling van het PRUP rekening mee moeten houden. De vaststelling van het PRUP, en daarmee de uitvoerbaarheid van het door de verzoekende partij bekritiseerde scenario, is dan ook niet zeker.

Aangenomen moet derhalve worden dat de bestreden beslissing een louter voorbereidende handeling is, die niet uit zichzelf de bestaande rechtsorde wijzigt.

5.4. Gelet op wat voorafgaat, kan de bestreden beslissing niet beschouwd worden als een voor vernietiging vatbare rechtshandeling in de zin van artikel 14, § 1, van de RvS-Wet. De exceptie is in zoverre gegrond.

5.5. Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijfentwintig april 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Silvan De Clercq **Johan Lust**