

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.938 van 25 juni 2019
in de zaak A. 221.138/X-16.833.**

In zake : Olivier EVRARD
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Ryckalts
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolvengracht 38/2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de CVBA INTERCOMMUNALE VOOR ONTWIKKELING
VAN HET GEWEST MECHELEN EN OMGEVING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Christophe Smeyers en Floris Sebreghts
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 januari 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 2016 “tot gedeeltelijke intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen’”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 maart 2017. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 mei 2019.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Ryckalts, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Christophe Smeyers, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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

3.1. Verzoeker is mede-eigenaar van een perceel gelegen aan de Uilmolenweg te Mechelen, kadastraal bekend afdeling 4, sectie F, nr. 167/e.

3.2. Bij besluit van 18 juli 2008 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gewestelijk RUP) “Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen” definitief vast.

Het gewestelijk RUP omvat, naast de grenslijn van het regionaalstedelijk gebied Mechelen, gebiedsgerichte voorstellen die essentieel zijn om het stedelijk gebiedbeleid vorm te geven. Deze voorstellen hebben betrekking op bedrijvigheid, wonen en groenvoorzieningen in het stedelijk gebied. Het plan omvat 14 deelgebieden, waaronder het deelgebied nr. 8 “Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg” (hierna: het deelgebied nr. 8).

3.3. Verzoekers perceel situeert zich binnen het deelgebied nr. 8 van het gewestelijk RUP. Meer bepaald is het gelegen in de zone “gemengd regionaal bedrijventerrein”.

3.4. Op 24 januari 2012 stelt de gemeenteraad van de stad Mechelen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) “Stuivenberg” definitief vast.

3.5. Op 3 mei 2012 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen het gemeentelijk RUP “Stuivenberg” gedeeltelijk goed.

3.6. Binnen dat gemeentelijk RUP is verzoekers perceel gelegen in de “zone voor kantoren”, meer bepaald binnen de “deelzone voor bedrijfsgroen en landschapsontwikkeling”.

3.7. Met het arrest nr. 226.658 van 10 maart 2014 vernietigt de Raad van State, op vordering van verzoeker, de onder de randnummers 3.4 en 3.5 vermelde besluiten.

In dat arrest oordeelt de Raad van State dat het gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen” voor wat betreft het deelgebied nr. 8 onderworpen was aan de plan-MER-plicht en dat, aangezien voor dat deelgebied in strijd met de regelgeving geen plan-MER werd opgesteld, het gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen” voor wat betreft het deelgebied nr. 8 “Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg” op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing dient te worden gelaten.

3.8. Met het bestreden besluit van 23 september 2016 beslist de Vlaamse regering om haar besluit van 18 juli 2008 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen” in te trekken, in zoverre dit de deelgebieden nr. 8 en nr. 9 “Stedelijk woongebied Maenhoevevelden” betreft.

Het bestreden besluit overweegt onder meer wat volgt:

“Overwegende arrest nr. 226.658 van 10 maart 2014 van de Raad van State waarin de onwettigheid wordt vastgesteld van het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen’ wat betreft het deelgebied nr. 8 ‘Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg’ wegens het niet-naleven van de plan-MER-plicht;

Overwegende arrest nr. S/1516/0358 van 15 december 2015 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen waarin de onwettigheid wordt vastgesteld van het ruimtelijk uitvoeringsplan wat betreft het deelgebied nr. 9 ‘Stedelijk woongebied Maenhoevevelden’ wegens het niet-naleven van de plan-MER-plicht;

Overwegende dat in de voormelde arresten werd geoordeeld dat de opmaak van een plan-MER verplicht was ingevolge de directe werking in de interne rechtsorde van de plan-MER-plicht, zoals bepaald in artikel 3.2 van Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s;

Overwegende dat het niet-naleven van de plan-MER-plicht heeft geleid tot de vaststelling van de onwettigheid van het ruimtelijk uitvoeringsplan wat betreft de deelgebieden nr. 8 ‘Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg’ en nr. 9 ‘Stedelijk woongebied Maenhoevevelden’;

Overwegende dat de door de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen vastgestelde schending van de plan-MER-plicht aldus kan worden beschouwd als een manifest wettigheidsgebrek dat de intrekking van het besluit houdende de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan wat betreft de deelgebieden nr. 8 ‘Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg’ en nr. 9 ‘Stedelijk woongebied Maenhoevevelden’ wenselijk maakt;

Overwegende dat beide deelgebieden planologisch isoleerbare en afsplitsbare onderdelen vormen van het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen’ en de intrekking ervan geen afbreuk doet aan de algemene economie van het ruimtelijk uitvoeringsplan.”

3.9. Intussen werd de procedure tot opmaak van het gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen” hernomen. Een kennisgevingsdossier in het kader van de opmaak van een planmilieu-effectrapport (hierna: plan-MER) werd ingediend bij de dienst Milieueffect-rapportage van de Vlaamse overheid (hierna: dienst Mer). In het kennisgevingsdossier wordt ingegaan op het “deelgebied Stuivenberg” waarin verzoekers perceel gelegen is. Met betrekking tot de inhoud van dat deelgebied vermeldt het kennisgevingsdossier het volgende:

“Ontwikkelen als een gedifferentieerd woon-werk-gebied rond een nieuw stadsbos, geïntegreerde ontwikkeling van wonen langs het kanaal, werken langs de snelweg en groen, goed verbonden met het centrum van Mechelen.

Het uitgangspunt zijn de inhoudelijke opties in het gemeentelijk RUP Stuivenberg van 2011 (thans vernietigd, zie ook §1.1).”

3.10. Op 17 mei 2016 verklaart de dienst Mer het kennisgevingsdossier volledig. Inspraak over het kennisgevingsdossier was mogelijk van 24 juni 2016 tot en met 23 juli 2016. Verzoeker heeft een inspraakreactie ingediend.

3.11. Op 1 september 2016 formuleert de dienst Mer de richtlijnen voor de opmaak van het plan-MER.

3.12. Blijkens de toelichtingsnota bij het nieuwe voorontwerp van het gewestelijk RUP wordt het deelgebied Stuivenberg niet langer in het plan opgenomen.

IV. Tussenkost

Standpunt van de partijen

4.1. In haar verzoekschrift steunt de tussenkostende partij haar belang bij de tussenkost op het feit dat zij eigenaar is van verschillende percelen binnen het deelplan nr. 9 “stedelijk woongebied Maenhoevevelden”. Ingevolge de intrekking van dat deelplan hebben die percelen thans de gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied. Op grond van die bestemming heeft zij van de deputatie een principieel akkoord verkregen. De tussenkostende partij meent dat een vernietiging van het bestreden intrekkingbesluit tot gevolg zal hebben dat het principieel akkoord en de daarop steunende vergunningen op de helling komen te staan.

4.2. Verzoeker betwist in zijn memorie van wederantwoord het belang van de tussenkostende partij. Hij betoogt dat de ligging van haar percelen in woongebied na vernietiging niet belet dat nog steeds een verkavelingsvergunning kan worden verkregen. Verzoeker werpt voorts tegen dat een gebeurlijke vernietiging beperkt is tot het deelplan nr. 8, waarvan de tussenkostende partij geen enkel nadeel kan ondervinden.

Beoordeling

5. Een vernietiging van het bestreden besluit, dat ook het deelplan nr. 9 betreft, raakt aan de bestemming van de eigendom van de tussenkostende partij. Zij heeft het vereiste belang om tussen te komen, meer bepaald om te doen gelden – wat verzoeker niet betwist – dat een gebeurlijke nietigverklaring zich enkel tot het afsplitsbare deelplan nr. 8 kan uitstrekken.

V. Ontvankelijkheid van het beroep - belang

Standpunt van de partijen

6.1. Verzoeker doet in zijn verzoekschrift, wat zijn belang betreft, gelden eigenaar te zijn van een onroerend goed, gelegen binnen het deelgebied nr. 8 “Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg” van het gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen”. Door het bestreden besluit vervalt de bestemming regionaal bedrijventerrein en moet voor dit gebied “worden teruggeregpen” naar de gewestplanbestemming “landschappelijk waardevol agrarisch gebied”. Het bestreden besluit wijzigt aldus de rechtstoestand van zijn eigendom en verzoeker meent “hierdoor alleen reeds” van het vereiste belang bij het beroep te doen blijken.

6.2. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord verzoekers belang bij het beroep. Zij wijst er onder meer op dat verzoeker met zijn beroep tegen het gemeentelijk RUP “Stuivenberg” zelf de vaststelling van de onwettigheid van het deelgebied nr. 8 “Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg” van het gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen” heeft nagestreefd. Verzoekers verzet tegen de intrekingsbeslissing voor datzelfde deelgebied getuigt volgens haar van een tegenstrijdige en inconsequente houding. Verzoeker bezit niet het vereiste belang om thans de nietigverklaring te vorderen van het intrekingsbesluit voor deelgebied nr. 8.

De verwerende partij wijst er verder op dat, gelet op de vastgestelde onwettigheid met betrekking tot het deelgebied nr. 8, verzoeker geen wettige stedenbouwkundige vergunning meer kan verkrijgen. De vergunningverlenende overheid kan immers geen rekening houden met het deelgebied nr. 8. Indien verzoeker toch een vergunning zou nastreven, zou dit betekenen dat hij een onwettige vergunning wenst te verkrijgen.

6.3. Verzoeker doet in zijn memorie van wederantwoord gelden onbetwistbaar schade te lijden door de intrekking van het gewestelijk RUP door

het bestreden besluit “zonder dat het tegelijk wordt hernomen”. Hij valt terug op de bestemming “agrarisch gebied met landschappelijke waarde” en “heeft geen enkele zekerheid over het nieuwe planinitiatief omdat de bestreden beslissing niet overeenkomstig de correcte procedures geschiedde”.

6.4. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie nog dat de voor het belang van verzoeker noodzakelijke hypothese dat tegelijk met de intrekking de procedure tot (nieuwe) vaststelling van het gewestelijk RUP diende hernomen te worden, “niet bestaande” is. Zij meent ook dat verzoeker uit het behoud van dit onwettig plan geen rechten kan putten, dat dit laatste verzoeker geen garantie tot herstel geeft en dat het geen rechtsgrond kan vormen voor de door verzoeker nagestreefde stedenbouwkundige vergunning. De vernietiging van het bestreden besluit kan verzoeker dan ook niet tot enig voordeel strekken.

6.5. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie “dat de intrekking ook kan mét nieuw vaststellingsbesluit” en dat men op de feiten niet kan vooruitlopen. Ingeval de intrekking wordt vernietigd, is het gewestelijk RUP volgens verzoeker “niet langer uit het rechtsverkeer verdwenen en kunnen hier opnieuw rechten uit geput worden”. Verzoeker stelt geen onwettig belang na te streven met een beroep dat de vernietiging beoogt van een intrekkingbeslissing die niet aan alle wettigheidsvoorwaarden voldoet. Het niet gegrond bevinden van het eerste middel raakt volgens verzoeker niet noodzakelijk aan zijn belang, nu een vernietiging op grond van het tweede middel “nog tot gevolg [heeft] dat de procedure tot intrekking zal moeten hernomen worden op grond [...] van een heroverweging en met respect om bezwaren in te dienen tijdens het openbaar onderzoek en de MER-plicht”.

Beoordeling

7.1. In zoverre verzoekers belang erin bestaat te horen zeggen dat het intrekkingbesluit van de Vlaamse regering noodzakelijk gepaard moest zijn gegaan met een nieuw plan-initiatief en dat, zoals meer bepaald in het eerste middel wordt aangevoerd, bij het nemen van het bestreden besluit toepassing

diende te worden gemaakt van artikel 2.2.7, § 10, VCRO, thans artikel 2.2.10, § 7, VCRO, houdt zijn belang verband met de grond van de zaak, te weten dat eerste middel.

7.2. Verzoekers andere, tweede, middel past evenwel niet binnen een regelmatig, toereikend belang. Daarin betoogt hij dat bij het nemen van het bestreden intrekingsbesluit het “parallelisme der vormen” diende te worden toegepast en dezelfde procedurele vereisten dienden te worden gevolgd die gelden voor de vaststelling van het plan, dat een plan-MER moest worden opgemaakt en een openbaar onderzoek moest worden gevoerd.

In zoverre de toepassing van deze vereisten leidt tot het behoud van het onwettige deelplan nr. 8, heeft verzoeker daar geen geoorloofd belang bij. Anders dan verzoeker het in zijn laatste memorie ziet, kan hij uit deze onwettige situatie namelijk geenszins “opnieuw rechten [putten]”. In zoverre, voorts, de toepassing van deze vereisten ertoe leiden dat de gewestplanbestemming “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” herleeft, wordt vastgesteld dat verzoeker die bestemming in zijn verzoekschrift juist uitdrukkelijk contesteert.

Ten slotte heeft verzoeker evenmin een aanvaardbaar belang bij het beroep in de mate waarin hij ermee beoogt dat na een vernietiging een nieuwe intrekking volgt en dat er dan mogelijk een nieuwe, gunstige bestemming aan zijn perceel wordt gegeven. Voor een nieuwe, gunstiger bestemming is het geenszins nodig de bestreden intrekking te vernietigen en weer over te doen. Feit is alleen dat de plannende overheid – zoals verzoeker zelf aangeeft – het deelgebied “Gemengd stedelijke ontwikkeling Stuivenberg” nu eenmaal niet in het nieuwe voorontwerp van het gewestelijk RUP wenst op te nemen. Dat het na een vernietiging van de bestreden beslissing anders zal zijn, steunt op niets.

7.3. Het beroep is onder het in randnummer 7.1 gestelde voorbehoud onontvankelijk.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. Verzoeker roept in een eerste middel de schending in van artikel 2.2.7, § 10, VCRO, samen gelezen met het materiële motiverings-, rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Hij betoogt dat uit artikel 2.2.7, § 10, VCRO volgt dat een besluit tot intrekking van een ruimtelijk uitvoeringsplan samen met een nieuw besluit tot definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan moet genomen worden. Door niet gelijktijdig met de intrekking een nieuw gewestelijk RUP definitief vast te stellen, acht verzoeker de aangevoerde rechtsregels geschonden. Hij meent dat het bestreden besluit verkeerdelijk op artikel 2.2.7, § 7, VCRO als rechtsgrond steunt, nu het bestreden besluit net niet overgaat tot de definitieve vaststelling van een nieuw gewestelijk RUP. Tot slot voert verzoeker aan dat de verwerende partij zich niet kan beroepen op de theorie van de onbestaande rechtshandeling om de gedeeltelijke intrekking van het gewestelijk RUP te verantwoorden.

8.2. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat de intrekking van het onwettig gewestelijk RUP pas had mogen gebeuren wanneer het gewestelijk RUP in gereedheid was gebracht om opnieuw te worden vastgesteld. Hij meent ook dat het plan niet *ab initio* diende hernomen te worden, nu de ontwerpfase en de adviesronde niet meer opnieuw diende te gebeuren. Verzoeker betoogt dat er “geen keuzemogelijkheid voor verwerende partij was om zich te beroepen op de intrekkingssleer” en dat een beroep op artikel 2.2.7, § 10, VCRO “de enige rechtsgeldige manier” was om het gewestelijk RUP in te trekken.

8.3. In zijn laatste memorie doet verzoeker nog gelden dat de VCRO in “een geijkte procedure voorziet in art. 2.2.7 § 10 VCRO” en dat het volstond

om die te volgen. Hij betoogt dat de bestreden beslissing geen melding maakt van de intrekking als rechtsgrond “en al zeker niet van enige motivering ter zake aangaande het uitzonderlijk karakter hiervan”. Verzoeker meent dat de “loutere intrekking zonder herneming en [...] in strijd met art. 2.2.7 § 10 VCRO” zijn rechten schendt. De intrekking kan volgens hem in geen geval dienen “om de decretaal vastgelegde procedures en procedurele waarborgen te ontlopen”.

Beoordeling

9.1. Het toentertijd geldende artikel 2.2.7, § 10, VCRO, thans artikel 2.2.10, § 7, VCRO, luidt:

“§ 10. De Vlaamse Regering kan, met het oog op het herstel van een onregelmatigheid, het besluit houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk intrekken en hernemen, waarbij het wettigheidsgebrek wordt rechtgezet.

De bepalingen van § § 7 en 8 zijn onverminderd van toepassing, met uitzondering van de vervalltermijn van honderdtachtig dagen.”

9.2. Het bestreden besluit overweegt “dat de door de Raad van State [...] vastgestelde schending van de plan-MER-plicht aldus kan worden beschouwd als een manifest wettigheidsgebrek dat de intrekking van het besluit houdende de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan wat betreft [deelgebied nr. 8] wenselijk maakt”.

9.3. Anders dan verzoeker dit blijkbaar ziet, vindt het bestreden besluit voor de intrekking van het deelgebied nr. 8 een voldoende verantwoording in 's Raads arrest nr. 226.658 van 10 maart 2014 dat het deelgebied nr. 8 onwettig bevindt wegens miskenning van de plan-MER-plicht. Deze onregelmatigheid situeert zich bij de aanvang van de planprocedure en wordt in het bestreden besluit terecht “manifest” genoemd. Zij wettigt de verwijdering van het geëvalueerde deelgebied nr. 8 uit het rechtsverkeer.

9.4. Met zijn beroep tegen het gemeentelijk RUP “Stuivenberg” heeft verzoeker zelf om de vaststelling van de onwettigheid van het deelgebied

nr. 8, bij 's Raads arrest nr. 226.658 van 10 maart 2014, gevraagd. Anders dan verzoeker dit in zijn laatste memorie blijkbaar ziet, kan hij uit dit onwettig deelgebied zoals gezien geen rechten putten. De plannende overheid heeft met het bestreden besluit een passend gevolg aan 's Raads arrest gegeven. Verzoeker heeft voorts geen “recht” op de vaststelling van een nieuwe planbestemming voor zijn percelen.

9.5. De loutere verwijzing naar artikel 2.2.7, § 7, VCRO, in het bestreden besluit is gelet op het voormelde niet van aard om dat besluit te vitiëren.

9.6. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientwintig juni 2019, 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