

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.615 van 25 mei 2020
in de zaak A. 225.360/X-17.257**

In zake : 1. de NV LEO PEETERS KEERBERGEN
 2. Leo PEETERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip De Preter
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE TREMELO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sam Voet
kantoor houdend te 3190 Boortmeerbeek
Groenstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 juni 2018, strekt tot de
nietigverklaring van “het besluit van de gemeenteraad van Tremelo van 29 maart
2018 tot voorlopige vaststelling van het RUP Zonevreemde bedrijven”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

In het kader van de naleving van de uitzonderlijke maatregelen die de Nationale Veiligheidsraad heeft afgekondigd om de verspreiding van het COVID-19-virus tegen te gaan, hebben de partijen op vraag van de Raad van State er uitdrukkelijk mee ingestemd dat de zaak zal worden behandeld zonder openbare terechtzitting.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een geschreven, met dit arrest eensluidend, advies neergelegd. Aansluitend is op 6 mei 2020 dit advies via elektronische weg ter kennis van de partijen gebracht, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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 eerste verzoekende partij baat aan de Kruisstraat 149 te Tremelo een garage met tankstation en carwash uit.

De inrichting is volgens het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 definitief vastgestelde gewestplan Leuven deels gelegen in een woongebied en deels in een gebied voor dagrecreatie.

3.2. Op 15 januari 2013 beslist de gemeente Tremelo tot de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Zonevreemde bedrijven” (hierna: het gemeentelijk RUP).

De terreinen van de eerste verzoekende partij worden opgenomen in het voorontwerp.

3.3. Op basis van het screeningsdossier en de uitgebrachte adviezen concludeert de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid op 17 mei 2017 “dat het voorliggende plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

3.4. Op 17 oktober 2017 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP plaats. Met betrekking tot het deelplan 6 ‘Garage Leo Peeters’ wordt daarin het volgende gesteld:

“Beantwoording advies [Sport Vlaanderen en ANB] vanuit de plenaire vergadering:

Deelplan 6 Garage Leo Peeters is momenteel nog onduidelijk. We wachten op de beslissing van de provincie m.b.t. de vergunning van Leo Peeters. Deze wordt verwacht tegen 30/10/2017. Pas daarna zal het college van burgemeester en schepenen een standpunt innemen m.b.t. het verdere verloop voor dit deelplan.

[...]

1.1.4. Advies Gecoro Tremelo d.d. 19 september 2017

[...]

Deelplan 6 – Garage Leo Peeters

- Voor zover geluidsproducerende activiteiten plaatsvinden in gesloten ruimten is de productie-activiteit van het bedrijf niet van die aard dat er veel hinder voor de buurtbewoners plaats vindt.
- De randvoorwaarden inzake buffering zijn noodzakelijk voor een integratie in de omgeving voor zover de buffer wordt samengesteld uit inheemse soorten.

Volgens het voorliggende plan kan uitgebreid worden zonder dat er geen schaalvergroting mee gepaard gaat. [sic]

De Gecoro besluit hierbij voorwaardelijk gunstig.

[...]

2. Verslag van de vergadering

[...]

Deelplan 6 – Garage Leo Peeters

De provincie geeft aan akkoord te gaan met het deelplan, maar legt wel een aantal bijkomende voorwaarden op om de ecologische en de bufferfunctie van de bosuitbreiding te garanderen.

De gemeente geeft het volgende aan:

- Het afgeleverde planologische attest is ondertussen vervallen.
- Tijdens de opmaak van dit RUP werden heel wat juridische stappen ondernomen tegen de afgeleverde bouw- en milieuvergunningen bij de Raad voor Vergunningenbetwistingen en de Raad van State. De afgeleverde vergunningen werden ondertussen vernietigd. De milieuvergunning voor het gehele bedrijf ligt momenteel opnieuw voor bij de deputatie voor een definitieve beslissing tegen eind oktober 2017.

De beslissing van de deputatie zal voor de gemeente mede bepalend zijn om te kijken of en hoe het deelplan verder wordt opgenomen in het RUP.

→ Voor dit deelplan wordt door de plenaire vergadering beslist te wachten tot na de uitspraak vooraleer besloten wordt wat te doen met dit deelplan.

De gemeente vraagt aan de provincie of het deelplan Leo Peeters eigenlijk geen bovenlokale bevoegdheid betreft, gelet op het feit dat het bedrijf in 4 verschillende gemeenten een vestiging heeft én het de officiële Nissan verdeler is voor een ruime regio én de complexiteit van het dossier. Wordt het deelplan Leo Peeters niet beter in een provinciaal RUP behandeld?

De provincie is niet van oordeel dat het een bovenlokale bevoegdheid betreft. Het is niet omdat een activiteit op regionale of zelfs internationale schaal betrekkingen onderhoud[t], dat het ook automatisch een bovenlokale bevoegdheid betreft, aldus de provincie. Ook andere factoren geven hierbij de doorslag.

[...]

3. Conclusie – Volgende stappen

[...]

Voor wat betreft het deelplan 6 Garage Leo Peeters werd nog geen definitieve conclusie getrokken. De uitspraak van de deputatie m.b.t. de milieuvergunning wordt afgewacht (ten laatste op 30/10/2017)."

3.5. Op 9 januari 2018 vindt tussen onder meer de gemeente Tremolo en Leo Peeters een overleg plaats. De bespreking van dit overleg wordt als volgt opgetekend:

"Dhr Leo Peeters kan niet akkoord gaan met het plan zoals het nu voorligt, ook al is het conform het door hem ingediende en goedgekeurde planologische attest. Het nu voorliggende deelplan Leo Peeters mag van dhr. Peeters direct volledig geschrapt worden uit het RUP.

De gemeente geef aan dat het schrappen van dit deelplan uit het RUP Zonevreemde bedrijven ook om een formele beslissing van het college van burgemeester van schepenen vraagt.

Dhr. Peeters kan op dit moment (nog) niet zeggen wat zijn toekomstplannen zijn en hoe hij dit wil realiseren op de bedrijfsvestiging in Tremelo. Bovendien is het op dit moment niet duidelijk wat de huidige toestand + verworpen vergunningen, overtredingen en zijn toekomstplannen impliceren op juridisch/planologisch vlak (welke overtredingen regulariseerbaar? planologische wijziging nodig? ...). Het is op dit moment m.a.w. niet duidelijk op welke manier/in welke richting het deelplan moet/kan worden bijgeschaafd of aangepast.

De gemeente geeft aan dat indien dhr Peeters een grote aanpassing/wijziging van het deelplan in het RUP voor ogen heeft, dit niet alleen impliceert dat er een nieuwe plenaire vergadering moet worden georganiseerd, maar dat er ook een nieuwe screeningsnota moet worden opgemaakt. Dit impliceert op zijn beurt dan weer dat de eindstreep voor

de overige deelplannen/bedrijven ook weer een heel eind verder komen te liggen.

Burgemeester en schepen stelden zich open voor verdere communicatie met dhr. Peeters en zouden later -wanneer dhr. Peeters en zijn architect dhr. Liekens wat bedenktijd hebben gehad- samen bekijken op welke manier dit verder kan worden aangepakt.”

De conclusie van het overleg luidt in het verslag als volgt:

“1. Op vraag van dhr. Leo Peeters wordt het ‘deelplan Leo Peeters’ volledig geschrapt uit het RUP Zonevrije Bedrijven Tremelo.

2. Het schrappen van dit deelplan zal ook op het CBS komen.

3. Dhr. Peeters zal samen met zijn architect dhr. Liekens bekijken welke stappen zij in de toekomst wensen te nemen en koppelen over enkele weken hierover terug met de gemeente.”

3.6. In zitting van 6 februari 2018 besluit het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tremelo dat het deelplan 6 ‘Garage Leo Peeters’ niet langer deel zal uitmaken van het gemeentelijk RUP.

3.7. Op 29 maart 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Tremelo het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

Dit is het bestreden besluit.

3.8. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 20 april 2018 tot en met 19 juni 2018 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt georganiseerd, dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

3.9. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Tremelo brengt op 26 juni 2018 over het plandossier een advies uit.

3.10. Op 27 september 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Tremelo het gemeentelijk RUP definitief vast.

3.11. Van het voormelde besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 3 oktober 2018.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partijen stellen in hun verzoekschrift dat het bestreden besluit de eerste verzoekende partij grieft en eigen, dadelijk werkende rechtsgevolgen voor deze partij heeft. Uit artikel 2.2.14, § 6, derde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening volgt dat hun bedrijf, nu dit van het voorlopig vastgestelde gemeentelijk RUP werd uitgesloten, niet meer in het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP kan opgenomen worden.

4.2. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord onder meer op dat het beroep niet ontvankelijk is omdat het niet tegen een definitieve, uitvoerbare administratieve beslissing is gericht.

4.3. De verzoekende partijen doen in hun memorie van wederantwoord onder meer gelden dat het bestreden besluit als een beslissing in het kader van een complexe administratieve rechtshandeling moet worden gekwalificeerd, waartegen zij een beroep kunnen instellen aangezien dit rechtsgevolgen voor hen heeft. Indien het bestreden besluit wordt vernietigd, zal de verwerende partij opnieuw een beslissing over het voorlopig plan moeten nemen, waarbij het kwestieuze deelplan mogelijk opnieuw in het voorlopig vastgestelde plan zal opgenomen worden. Tweede verzoeker meent verder minstens een moreel belang bij het beroep te hebben, aangezien het bestreden besluit op zijn beweerde verklaringen steunt.

4.4. De verzoekende partijen voeren in hun laatste memorie in hoofddorde aan dat, aangezien de besluitvormingsprocedure voor wat hun terrein betreft door de bestreden voorbeslissing noodzakelijkerwijze was beëindigd, “in hun verzoekschrift impliciet ook de vordering tot nietigverklaring van de eindbeslissing is vervat”.

In ondergeschikte orde vragen de verzoekende partijen de uitbreiding van het voorwerp van het beroep naar de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP. Zij betogen dat “[h]et definitieve vaststellingsbesluit [...] slechts op 17 oktober 2019 in werking [is] getreden, waardoor [zij] in de procedure voor [de Raad van State] nog geen nuttige mogelijkheid heeft gehad om deze uitbreiding te vragen”.

“In meer ondergeschikte orde” betogen de verzoekende partijen dat “[i]n de voorliggende omstandigheden in het bijzonder, [...] de vernietiging van de bestreden voorbeslissing een specifiek nut [heeft], ook al wordt de eindbeslissing niet aangevochten”. De definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP voor wat verschillende andere bedrijven betreft, staat er volgens hen niet aan in de weg “dat de verwerende partij voor het terrein van de verzoekende partijen het besluitvormingsproces kan hervatten of herbeginnen”.

4.5. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat “[m]en [...] niet op zinnige wijze zijn eigen gebrek aan diligentie [kan] rechtzetten, door na het verstrijken van de termijn om te ageren voor [de Raad van State] tegen de definitieve vaststellingsbeslissing, alsnog te beweren dat dit beroep ‘impliciet’ inbegrepen was in een verzoekschrift gericht tegen de voorlopige vaststellingsbeslissing van een RUP”. Bij ontstentenis van een tijdig beroep tegen de eindbeslissing zijn de verzoekende partijen volgens haar “hoe dan ook zonder belang bij een beroep tegen een voorbereidende handeling of voorbeslissing”.

De verwerende partij stelt verder dat “niet [kan] aanvaard worden dat de dwingende en beperkte termijn om voor [de Raad van State] te kunnen ageren tegen een beslissing, alsnog zou kunnen worden omzeild of verlengd, door toe te laten dat beroepen tegen de eindbeslissing worden uitgebreid”.

Tot slot is het volgens de verwerende partij niet juist dat de verzoekende partijen uit de gebeurlijke nietigverklaring van de bestreden

beslissing nog enig voordeel zouden kunnen halen. Het gemeentelijk RUP is definitief geworden, en de gemeente Tremelo kan de planningsprocedure niet hervatten en kan daartoe niet gedwongen worden.

Beoordeling

5.1. Vastgesteld moet worden dat de verzoekende partijen geen annulatieberoep tegen het besluit van 27 september 2018 van de gemeenteraad van de gemeente Tremelo houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP hebben ingesteld. Anders dan de verzoekende partijen dit zien, mag een dergelijk beroep evenmin “impliciet” uit hun verzoekschrift blijken.

5.2. Verzoekers’ “ondergeschikte” vraag in hun op 9 maart 2020 ingediende laatste memorie, tot uitbreiding van het voorwerp van hun beroep naar het definitieve vaststellingsbesluit van het gemeentelijk RUP, is hoe dan ook laattijdig. Immers werd reeds op 3 oktober 2018 van het definitieve vaststellingsbesluit in het Belgisch Staatsblad melding gemaakt. Voor zoveel een uitbreiding van het voorwerp van het beroep naar dat definitieve vaststellingsbesluit *überhaupt* regelmatig in het eerstvolgende processtuk zou kunnen geformuleerd worden, wordt vastgesteld dat dit verzoekers’ op 19 oktober 2018 ingediende memorie van wederantwoord was, en niet hun laatste memorie.

5.3. De door verzoekers niet bestreden, definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP staat er aan in de weg dat de verwerende partij terugkomt op het definitief afgesloten planningsproces en het voor hun terrein vanaf de voorlopige vaststelling zou hernemen. In die omstandigheden kan de nietigverklaring van slechts het bestreden voorlopige vaststellingsbesluit, anders dan de verzoekende partijen dit in hun laatste memorie “[i]n meer ondergeschikte orde” zien, aan hen geen rechtens toereikend voordeel verschaffen.

5.4. Het “moreel belang” waar tweede verzoeker zich eerst in zijn memorie van wederantwoord op beroept, stelt hem er niet van vrij om, zo hij het

wenste te behouden, tijdig het definitieve vaststellingsbesluit van het gemeentelijk RUP te bestrijden.

5.5. Gelet op wat voorafgaat, is het beroep onontvankelijk wegens gemis aan actueel belang.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De door de verzoekende partijen onterecht betaalde bijdrage van 20 euro wordt aan hen terug betaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientwintig mei tweeduizend twintig, 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

