

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 78.487 van 3 februari 1999
in de zaak A. 44.349/X-7402.**

In zake : Alfons DE MUYNCK,
die woonplaats kiest bij
Advocaat G. VERMEIRE,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Voskenslaan 301

tegen :

1. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door
de Vlaamse Executieve, thans de Vlaamse
regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat P. LACHAERT,
kantoor houdende te 9820 MERELBEKE,
Hundelgemsesteenweg 166, bus 5-6,
2. de gemeente KNESSELAERE,
die woonplaats kiest bij
Advocaat D. MATTHYS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Sint-Annaplein 34.

tussenkommende partij :

de n.v. VERSTRAETE,
die woonplaats kiest bij
Advocaat J. TEMMERMAN,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Sint-Martensstraat 16.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Alfons
DE MUYNCK op 27 mei 1991 heeft ingediend om de vernie-
tiging te vragen van :

1. het bijzonder plan van aanleg "HELLEGAT" van de
gemeente Knesselare, goedgekeurd bij besluit van de
Vlaamse Executieve van 16 januari 1991 en bekend-
gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 maart
1991,
2. het besluit van 22 april 1991 van het college van
burgemeester en schepenen van de gemeente

Knesselare waarbij aan de n.v. VERSTRAETE de bouwvergunning wordt verleend voor het uitbreiden van een drukkerij gelegen te Knesselare, Urselseweg 150;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 12 november 1991;

Gelet op de beschikking van 11 februari 1992 die de tussenkomst van de n.v. VERSTRAETE toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de memorie van de tussenkomende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 26 mei 1997 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories van verzoeker en van de tweede verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 11 december 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 januari 1999;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M. VRINTS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat G. VERMEIRE, die verschijnt voor verzoeker, van Advocaat P. LACHAERT, die verschijnt voor de eerste verwerende

partij, van Advocaat D. MATTHYS, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, en van Advocaat J. TEMMERMAN, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord Adjunct-auditeur P. BARRA, daartoe gemachtigd bij beslissing van de Auditeur-generaal van 11 december 1997, in zijn eensluidend advies;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat verzoeker woont naast de terreinen van de drukkerij n.v. VERSTRAETE gelegen aan de Urselseweg 150 te Knesselare; dat deze terreinen zijn gelegen in een natuurgebied van het gewestplan Eeklo-Aalter, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 maart 1978; dat deze terreinen door het bestreden bijzonder plan van aanleg "Hellegat" worden opgenomen in ambachtelijk gebied; dat de gronden begrepen in het bestreden bijzonder plan van aanleg een oppervlakte beslaan van 1 ha 21 are; dat de tweede bestreden beslissing aan de n.v. VERSTRAETE vergunning verleent om de op deze terreinen gevestigde drukkerij uit te breiden;

Overwegende dat verzoeker op 10 oktober 1995 een stuk genaamd "Uitbreiding van een verzoek tot vernietiging tot een gevolgacte" aan de Raad van State heeft bezorgd; dat verzoeker daarin aanvoert wat volgt :

"De uitbreiding van de vernietiging slaat op de milieuvergunning klasse 1 die op 27 juli 1994 werd afgeleverd door de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Huisvesting, minister vice-president van de Vlaamse Regering Norbert DE BATSELIER, aan de Naamloze Vennootschap VERSTRAETE Drukkerij, Urselseweg 150 te 9910 Knesselare.

(...)

4. Samenhang van deze vergunning met het onderliggend Bijzonder Plan van Aanleg.

De milieuvergunning slaat ruimtelijk gezien uiteraard ook op een gebied dat op het gewestplan als natuurgebied staat ingekleurd.

Deze bestemmingswijziging werd door het Bijzonder Plan van Aanleg op het eerste zicht gelegaliseerd.

Bij nader toezien blijkt dat verscheidene essentiële feitelijke gegevens werden verzwegen of anders voorgesteld.

Omtrent de middelen zij verwezen naar het verzoekschrift tot vernietiging.

Deze middelen dienen hier aanzien als te zijn hernomen.

(...)

6. De samenhang tussen milieuvergunning en de planologische voorschriften is terzake, aangezien de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag niet mag losgekoppeld worden van de specifieke zonering volgens de plannen van aanleg, gelet op de bindende en verordenende kracht ervan.

7. De milieuvergunning is dus een directe gevolgacte van het betwiste B.P.A. De vernietiging van het B.P.A. dient dan ook expliciet de vernietiging van de milieuvergunning van 27 juli '94 voor gevolg te hebben";

Overwegende dat de vraag tot vernietiging van de zogenaamde gevolgakte niet ontvankelijk is omdat zij wordt geformuleerd in een stuk dat niet voorzien is in de rechtspleging en dat als dusdanig ontsnapt aan het contradictoir debat;

Overwegende dat de tussenkomende partij opwerpt dat verzoeker geen belang heeft; dat zij in dat verband doet gelden dat het bestreden bijzonder plan van aanleg is ingegeven door de nood aan landschappelijk herstel en door de economische realiteit, zodat verzoeker enkel de bescherming van een algemeen belang benaastigt, dat de visuele hinder wordt voorkomen door het verplicht voorzien van een groenscherm, dat het terrein niet zichtbaar is vanuit de woning van verzoeker, dat het verkeer van en naar het bedrijf aan de oostkant van het bedrijf is voorzien, waardoor verzoeker met zijn eigendom palend aan de westkant van het bedrijf, een afname van de verkeersdruk zal ervaren, dat verzoeker niet de minste opmerkingen heeft laten gelden tijdens de

voorgaande inspraakprocedure voor het thans door hem bestreden bijzonder plan van aanleg; dat de tussenkomen- de partij daaraan toevoegt in de laatste memorie dat verzoeker geen enkele van de vergunningen, die de vrijwillig tussenkomen- de partij sinds oktober 1994 heeft verkregen, heeft bestreden zodat moet worden vermoed dat hij berust in het bestreden bijzonder plan van aanleg, dat verzoeker zijn woning zelf heeft opgetrokken in natuurgebied zodat deze manifest onwettig is, dat op grond van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet een onwettige bouwvergunning geen rechtsgevolg kan hebben;

Overwegende dat de grond van verzoeker is begrepen in een verkavelingsvergunning; dat de bestem- ming gegeven door de verkavelingsvergunning bestand is tegen de andersluidende bestemming van het gewestplan; dat voorts verzoeker ge- buur is van de terreinen in kwestie; dat hij daardoor alleen al doet blijken van het rechtens vereiste belang, ook al zou hij niet deelgeno- men hebben aan het openbaar onderzoek en zou hij twee latere bouwvergunningen van 29 mei 1995 en 16 juli 1996 niet hebben aangevochten; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat het eerste middel luidt als volgt :

"A.1. Schending van artikel 1 en 16 wet van 29.03.1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw en schending van het beginsel van behoorlijk bestuur.

Het bestreden BPA wijzigt het gewestplan Eeklo (KB 24.03.1978, BS 01.04.1978) vermits het de bestem- ming van de percelen wijzigt van natuurgebied naar ambachtelijke zone.

Het vermelde artikel 16 wet 29.03.1962 bepaalt o.m. : 'Wanneer een streek-, gewest- of algemeen plan bestaat, richt het bijzonder plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan, en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken'.

De voorschriften van een gewestplan houden voor de overheid de rechtsverplichting deze bestemmingen te realiseren.

Het bestreden besluit vormt echter de bevestiging van een handelwijze van de overheid die erop gericht is de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan uit te hollen en dit door systematische toepassing van uitzonderingen.

Reeds in 1985 werd nl. met toepassing van het artikel 79 stedenbouwwet (minidecreet) aan het bedrijf in kwestie toegelaten uit te breiden in het natuurgebied.

Deze bouwvergunning liet een herhaalde toepassing van het minidecreet niet meer toe.

Meteen is aangetoond dat de bestemming van het gewestplan niet achterhaald was en dat geen nieuwe doch wel degelijk oude behoeften aan de basis van het opmaken van het BPA liggen.

Het BPA is er tenslotte op gericht het particulier belang van de drukkerij VERSTRAETE te dienen en is niet tot stand gekomen rekening houdend met het algemeen belang die de plannen van aanleg krachtens art. 1 stedenbouwwet geacht worden te dienen";

Overwegende dat de eerste verwerende partij antwoordt dat de voorwaarden om af te wijken van het gewestplan aanwezig zijn, o.m. omdat de bestemming natuurgebied van het gewestplan is "achterhaald"; dat dit volgens de eerste verwerende partij blijkt uit het feit dat "de direkte omgeving van het bedrijf en de huidige toestand in tegenstelling (staan) met deze bestemming (omdat men) blijkbaar bij het groen inkleuren de reeds grote bossen en de kleinere bossen verder achteraan(,) samengevoegd (heeft) tot een groot natuurgebied (en) geen rekening (is) gehouden met de aanwezige woningen en het bedrijf (, nl.) een woning opgericht in 1968 en een verkaveling van 1963 (en) in 1974 een daaraan gekoppeld bedrijf, dit alles vóór de opmaak van het Gewestplan Eeklo-Aalter"; dat de eerste verwerende partij voorts erop wijst dat "op het terrein achter de bestaande gebouwen zich nog de betonnen constructies van een oude militaire loods van een Duitse luchtmachtbasis (bevinden) (, dat) de funderingen van een gemetste kelder eveneens nog aanwezig (zijn) (, dat) een grondheuvel van ongeveer 1,5 à 2 meter hoogte (zich) bevindt links midden het terrein (en) hieronder zich waarschijnlijk benzinetanks (bevinden) (, dat) het terrein geen

botanische waarde (heeft)", dat de eerste verwerende partij tenslotte verwijst naar vaststellingen van de ontwerper van het bijzonder plan o.m. dat de bestemming "volledig (is) achterhaald en zelfs afwezig (was) bij de opmaak van het Gewestplan";

Overwegende dat de tweede verwerende partij antwoordt dat "er in de gemeente Knesselare geen gronden meer beschikbaar zijn in de ambachtelijke zone (en dat daarom) het B.P.A. nr. 7 'Hellegat' (werd) gecreëerd, teneinde het bedrijf toe te laten de nodige uitbreiding te doen";

Overwegende dat de tussenkommende partij het volgende antwoordt :

"A.1. SCHENDING VAN ART 1 EN 16 VAN DE WET VAN 29.03.62

De wet van 29.03.62 voorziet in haar artikel 16 dat een B.P.A. om redenen van goede ruimtelijke ordening een vroeger gewestplan buiten werking kan stellen door er zich van te verwijderen.

Dit is wat het kwestieuze B.P.A. 'Hellegat' heeft gedaan voor een duidelijk afgebakend gebied met een oppervlakte van 1 Ha 21 are dat een zeer klein onderdeel van het Gewestplan Eeklo vormt, en met het oog op de meest rationele ingebruikneming van het grondgebied zodat de algemene economie van dit Gewestplan er niet is door aangetast.

Uit de Memorie van Toelichting van het ontwerp B.P.A. dd. 10.01.90 blijkt formeel dat deze afwijking steunt enerzijds op de eigen aard van het betrokken gebied, m.n. een reeks bossen, grote delen wei- en bouwland zonder ecologische waarde en een aantal woningen en een bedrijf die door het Gewestplan als natuurgebied -thans achterhaald- werden bestemd en anderzijds op redenen die specifiek zijn aan dat deelgebied, m.n. de economische realiteit (uitbreidingsnood van het bedrijf, geen beschikbare gronden meer in de in het gewestplan voorziene zone voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, kans tot uitbreiding van de tewerkstelling) en de nood aan landschappelijk herstel";

Overwegende dat verzoeker in de laatste memorie laat gelden :

"Verzoeker gaat dus uiteraard wel akkoord met het besluit van de auditeur, maar ziet liever als reden vermeld dat de bestemming natuurgebied volgens het gewestplan kennelijk niet achterhaald was bij het opmaken van het BPA. Op zijn minst is het wenselijk in het midden te laten welke de situatie was op het terrein, landschappelijk en ecologisch, bij de opmaak van het gewestplan. Trouwens is het gewestplan Eeklo-Aalter in se en in casu nooit aangevochten geweest, zodat de wijze van besluitvorming daarvan niet echt terzake is";

Overwegende dat de tweede verwerende partij in de laatste memorie nog laat gelden :

"(...)

Na het gewestplan zijn diverse uitbreidingen aan het drukkerijbedrijf gerealiseerd. Deze uitbreidingen werden tot stand gebracht met scrupuleuze eerbiediging van de terzake geldende stedenbouwkundige bepalingen : er werd een uitbreiding toegestaan met toepassing van art. 21 van het K.B. van 28.12.1972, zoals die bepaling toen van kracht was, en die een uitzonderingssituatie toeliet ten opzichte van de gegeven gewestplanbestemming.

Een nieuwe uitbreiding van grote omvang werd op 5.09.1985 mogelijk gemaakt door toepassing te maken van het zogenaamde minidecreet. Alweer een bepaling die een afwijking van de principiële regel van de gewestplanbestemming mogelijk maakte.

Het advies van de gemachtigde ambtenaar luidde toen dat de percelen weliswaar waren gelegen in het natuurgebied, maar dat ze 'momenteel' werden gebruikt als weiland 'zodat de waarde ervan zowel vanuit landbouwkundig oogpunt als vanuit natuurbescherming betwistbaar is'. Op dat moment werd nadrukkelijk het achterhaald aspect van de gewestplanbestemming geëxpliciteerd. Immers, minstens de (regelmatig vergunde) bebouwing van het weiland in 1985 heeft de plaatselijke bestemming (mee) doen achterhalen.

Toen m.a.w. het BPA tot stand kwam, was de situatie op de percelen van de tussenkomende partij totaal verschillend van deze op het moment waarop het gewestplan werd goedgekeurd. Deze nieuw tot stand gebrachte situatie was zodanig dat het aspect 'natuurgebied' een achterhaald gegeven was.

"(...)

De redenen die voorhanden waren voor de aanpassing of wijziging van de door het gewestplan aan het betrokken gebied gegeven bestemming vonden hun grondslag wel in een wijziging van de toestand sedert de totstandkoming van het gewestplan en niet in een 'beweerde onjuiste beoordeling van de toestand op het tijdstip dat het gewestplan werd vastgesteld';

Overwegende dat artikel 16, vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw bepaalt :

"Wanneer een streek-, gewest of algemeen plan bestaat, richt het bijzonder plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan, en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken";

Overwegende dat het aannemen en goedkeuren van een bijzonder plan van aanleg, dat afwijkt van een vroeger vastgesteld gewestplan, op wettige wijze enkel mogelijk is wanneer tegelijk : 1. is aangetoond dat de bestemming in het gewestplan achterhaald is (bv. ten gevolge van de evolutie van de bevolking, van de economie), of niet meer verwezenlijkt kan worden, 2. de in het bijzonder plan voorgestelde bestemming beantwoordt aan de op dat ogenblik bestaande planologische noden en mogelijkheden en er dwingende behoefte bestaat aan een daaraan aangepaste nieuwe, afwijkende ordening, en, 3. deze planologische noden duidelijk en goed gelokaliseerd kunnen worden, en, 4. de voorgestelde afwijkende ordening geen middel is om het gewestplan te corrigeren, en, 5. het vervullen van deze voorwaarden blijkt uit de formele, zoniet minstens uit het dossier af te leiden motivering van het afwijkend plan;

Overwegende dat artikel 16, vierde lid, niet stelt dat wanneer de bestemming van het gewestplan niet voldoet, ervan kan worden afgeweken bij middel van een bijzonder plan van aanleg; dat -ook in die hypothese- de regel is dat een gewestplan blijft gelden tot het wordt vervangen na een herziening en het bijzonder plan van aanleg zich richt naar de bepalingen ervan; dat de uitdrukking dat het bijzonder plan van aanleg ervan "desnoods kan afwijken" o.m. wijst op het uitzonderlijk karakter van het procédé in tijd en omvang;

Overwegende dat de redenen voor de opmaak van het bijzonder plan van aanleg moeten gezocht worden bij de auteurs van het plan, en niet bij de interpretatie van de feitelijke toestand gegeven door de begunstigde van het plan;

Overwegende dat de redenen die de eerste verwerende partij inroept voor de aanpassing of wijziging van de door het gewestplan aan het betrokken gebied gegeven bestemming, hun grondslag niet vinden in een wijziging van de toestand sedert de totstandkoming van het gewestplan, doch in een beweerde onjuiste beoordeling van de toestand op het tijdstip dat het gewestplan werd vastgesteld; dat de op grond van die redenen vastgestelde wijzigingen van bestemming neerkomen op een correctie van het gewestplan, hetgeen wettelijk alleen kan door een herziening van het gewestplan en niet door het aannemen en goedkeuren van een afwijkend bijzonder plan van aanleg; dat het bestreden bijzonder plan werd vastgesteld met schending van artikel 16, vierde lid, van de stedenbouwwet; dat het middel gegrond is;

Overwegende dat de vernietiging van het aangevochten bijzonder plan van aanleg meebrengt dat ook de bouwvergunning die ter uitvoering ervan werd afgegeven vernietigd moet worden,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt :

1. het bijzonder plan van aanleg "HELLEGAT" van de gemeente Knesselare, goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Executieve van 16 januari 1991 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 maart 1991,

2. het besluit van 22 april 1991 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knesselare waarbij aan de n.v. VERSTRAETE de bouwvergunning wordt verleend voor het uitbreiden van een drukkerij gelegen te Knesselare, Urselseweg 150.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op dezelfde wijze als het eerste vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de verwerende partijen, elk voor de helft.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op drieduizend frank, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drie februari 1900 negenenegentig, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M. VRINTS,	kamervoorzitter,
de HH.	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

M. VRINTS.