

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 112.565 van 14 november 2002
in de zaak A. 91.923/X-9553.**

In zake : 1. de v.z.w. BOTERSTRAATACTIECOMITE,
 2. Lucien VANDERSTRAETEN,
 3. Ferdinand LAUREZ,
 4. Marc OTTEVAERE,
 die woonplaats kiezen bij
 Advocaat A. LUST,
 kantoor houdende te 8200 SINT-ANDRIES-BRUGGE,
 Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat P. AERTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Coupure 5.

tussenkommende partij :

de n.v. DOMO,
die woonplaats kiest bij
Advocaten J. VERBIST en L. SWARTENBROUX,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Brederodestraat 13.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de v.z.w. BOTERSTRAATACTIECOMITE, Lucien VANDERSTRAETEN, Ferdinand LAUREZ en Marc OTTEVAERE op 18 mei 2000 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van 29 oktober 1999 houdende definitieve vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Oudenaarde op het grondgebied van de gemeente Oudenaarde - kaartblad 29/4, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 maart 2000;

Gelet op het arrest nr. 91.932 van 29 december 2000 waarbij het verzoek tot tussenkomst van de n.v. DOMO in het administratief kort geding wordt ingewilligd, de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt bevolen, de bekendmaking van het arrest wordt bevolen op dezelfde wijze als het geschorste besluit, de uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de

vordering tot schorsing wordt uitgesteld en de kosten van de tussenkomst in de schorsingsprocedure ten laste van de tussenkomende partij worden gelegd;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting van 2 februari 2001 ingediend door de verwerende partij;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting van 8 februari 2001 ingediend door de n.v. DOMO;

Gelet op de beschikking van 7 maart 2001, die het verzoekschrift tot voortzetting van het geding voor het verdere verloop van de procedure aanziet als een verzoek tot tussenkomst en die de tussenkomst van de n.v. DOMO toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 9 november 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 6 september 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 4 oktober 2002;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. GOETHALS die, loco Advocaat A. LUST verschijnt voor de verzoekende partijen, van Advocaat P. AERTS, die verschijnt voor de verwerende partij, en van Advocaat L. SWARTENBROUX, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. BARRA;

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

Overwegende dat het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door de n.v. DOMO wordt aanzien als een verzoekschrift tot tussenkomst in de vordering tot nietigverklaring; dat de kosten dienovereenkomstig worden begroot; dat zij worden bepaald op 123,95 euro;

Overwegende dat de Vlaamse regering bij besluit van 7 juli 1998 het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Oudenaarde op het grondgebied van de gemeente Oudenaarde voorlopig heeft vastgesteld (kaartblad 29/4); dat dit besluit in hoofdzaak voorziet in de omzetting van gronden die volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde zijn bestemd, deels tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied en deels tot agrarisch gebied, in "regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter", waarvoor een aanvullend stedenbouwkundig voorschrift (artikel 5) wordt vastgesteld, luidend als volgt :

"Een regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter is bestemd voor de vestiging van bedrijven zoals bedoeld in artikelen 7 en 8, lid 2.1.1. en 2.1.2. van het koninklijk besluit van 28 december 1972. Het kan evenwel alleen worden gerealiseerd door de overheid.

Bij de inrichting van het gebied zal rekening gehouden worden met de natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten van het terrein en de onmiddellijke omgeving. Hierbij wordt aandacht besteed aan het karakter van het terrein, de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing, het architecturaal karakter, de breedte en de wijze van aanleg van de omringende bufferzone.

De Vlaamse regering kan bepalen dat een bijzonder plan van aanleg voorafgaand aan de ontwikkeling van dat gebied dient goedgekeurd te worden";

dat tijdens het openbaar onderzoek, dat wordt gehouden van 4 januari 1999 tot 4 maart 1999, 14 bezwaarschriften worden ingediend, onder andere door alle verzoekende partijen; dat de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen op 29 april 1999 een gunstig advies heeft uitgebracht "mits de bufferstrook langs de Boterstraat doorgetrokken wordt, en ook rond het tweede deel van de uitbreiding een bufferzone ingetekend wordt, dat geen tweede buffer dient aangelegd bij de realisatie van de terreinen, dat langs de Pruimelstraat de uitbreiding van het regionaal bedrijventerrein doorgetrokken wordt, eventueel als reservegebied en met beperkte bufferzone, en op voorwaarde dat gronden die reeds in eigendom zijn van bedrijven door deze zelf mogen ingericht worden"; dat de stad Oudenaarde op 26 april 1999 een gunstig advies heeft uitgebracht "mits correctie eigendom DOMO van agrarisch gebied naar industriegebied, aanpassing bufferzone op dezelfde lijn kant Pruimelstraat. Voor de ontsluiting van de rechtse kant Pruimelstraat zal de weg moet(en) worden verbreed. Het voorstel van agrarisch gebied langs beide kanten van de Pruimelstraat mag voor de ontwikkeling van Pruimelstraat (rechterkant), de

verbreding van voornoemde weg, op stedenbouwkundige vlak, geen beletsel vormen. De bufferzone dient ook aan de andere kant van de Pruimelstraat op kaart ingekleurd."; dat de voorzitter van de regionale commissie van advies op 27 mei 1999 om een termijnverlenging van 60 dagen heeft verzocht, welke werd toegestaan bij beslissing van de minister van 18 juni 1999; dat de regionale commissie van advies op 25 juni 1999 een gunstig advies heeft uitgebracht "onder de voorwaarden vervat in het advies van de bestendige deputatie", en waarin de voorziene bufferzones worden verantwoord; dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 26 oktober 1999 advies heeft uitgebracht over het voorontwerp van besluit tot wijziging van het gewestplan met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat de afdeling wetgeving in haar advies inzake artikel 5 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften vervat in bijlage 2 bij het besluit heeft opgemerkt wat volgt :

"Bijlage 2 - Artikel 5

1. In het ontworpen artikel 5, wordt in de tweede volzin bepaald hetgeen volgt : 'Het (bedrijventerrein) kan evenwel alleen worden gerealiseerd door de overheid'.

Een dergelijke bepaling is niet duidelijk en kan door haar algemene formulering aanleiding geven tot interpretatieproblemen.

Bovendien lijkt een dergelijk voorschrift de handelingsbekwaamheid van de mogelijke private eigenaars te beperken (...).

2. De laatste volzin van het ontworpen artikel 5 luidt als volgt : 'De Vlaamse regering kan bepalen dat een bijzonder plan van aanleg voorafgaand aan de ontwikkeling van dat gebied dient goedgekeurd te worden'.

Uit die bepaling zou kunnen worden afgeleid dat de daarbij vastgestelde bestemming slechts kan worden gerealiseerd voor zover een bijzonder plan van aanleg tot stand komt (...).

In dat verband moet worden opgemerkt dat een in een gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen heeft. Zulks blijkt onder meer uit artikel 43 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, naar luid waarvan een vergunningsaanvraag, bij gebreke van een bijzonder plan van aanleg, rechtstreeks getoetst wordt aan de voorschriften van een streek- of gewestplan. In zoverre uit artikel 5 voortvloeit dat de uitvoerbaarheid van de nieuwe bestemming afhankelijk gemaakt wordt van een nog te nemen gemeentelijk initiatief, miskent het de rechten die de betrokken eigenaars aan de bepalingen van het gewestplan ontleen.

Bovendien lijkt dit artikel dan aan de gemeenten de verplichting op te leggen om de in het gewestplan vastgestelde bestemming zonder meer te bevestigen in een plan van aanleg. Aldus sluit deze bepaling elke mogelijke afwijking van die bestemming uit, hetgeen in strijd is met wat is bepaald in artikel 14 van het voornoemde decreet betreffende de ruimtelijke ordening.";

dat bij besluit van de Vlaamse regering van 29 oktober 1999 het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Oudenaarde op het grondgebied van de gemeente Oudenaarde (kaartblad 29/4) definitief wordt vastgesteld; dat dit besluit is gesteund op onder meer volgende motieven :

"Overwegende dat het advies van de regionale commissie van advies kan worden bijgetreden, behalve met betrekking tot de aanpassing van de grenzen van de wijziging; dat deze grenzen het resultaat zijn van een afweging op perceelsniveau van de verschillende ruimte-aanspraken op het moment van de voorlopige vaststelling; dat daarom wordt besloten de begrenzing van de bestemmingszones niet aan te passen; dat de bestaande gebouwen en het bestaand landbouwbedrijf bijgevolg hun oorspronkelijke agrarische bestemming blijven behouden;

Overwegende dat het voorstel tot uitbreiding van het bestaande bedrijventerrein Bruwaan niet is geformuleerd met het oog op de regularisatie van bouwovertrekkingen; dat de uitbreiding past binnen de ruimtelijke beleidsoplossing om voor bestaande bedrijven op bedrijventerreinen uitbreidingsmogelijkheden te creëren wanneer dit vanuit ruimtelijk oogpunt verantwoord is;

Overwegende dat vooral ter hoogte van de Boterstraat de intekening van een afzonderlijke bufferzone gewenst was en is om duidelijk te maken dat de woningen effectief moeten worden gebufferd; dat de buffering van het regionaal bedrijventerrein ter hoogte van de Diepenbeekstraat behoort tot de inrichting van het bedrijventerrein zelf;

Overwegende dat er, vooraleer er vergunningen kunnen worden afgeleverd, een bijzonder plan van aanleg moet worden opgemaakt voor de inrichting, ontsluiting en buffering van het bedrijventerrein; dat de hinder voor omwonenden hierdoor zou moeten worden beperkt; dat verder bij de aflevering van milieuvergunningen moet worden gewaakt over de leefbaarheid van de omgeving;

Overwegende dat de Bruwaanhoeve niet in het voorstel tot gewestplanwijziging is opgenomen;

Overwegende dat er inderdaad landbouwgrond verloren gaat voor bijkomend bedrijventerrein; dat dit op Vlaams niveau wordt onderbouwd door de ruimteboekhouding van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen waarin een toename van de oppervlakte bedrijventerrein en een afname van de oppervlakte agrarisch gebied zijn vastgelegd; dat dit gebied vanuit ruimtelijk oogpunt niet structuurbepalend is voor de landbouw op Vlaams niveau omwille van de versnipperingsgraad van het gebied ten gevolge van het verspreid voorkomen van woningen; dat het verlies aan landbouwgrond de leefbaarheid van individuele landbouwbedrijven negatief kan beïnvloeden";

dat het bestemmingsplan en het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift zoals vastgesteld in het voorlopig vastgesteld ontwerp-gewestplan ongewijzigd zijn behouden; dat het besluit bij uittreksel werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 maart 2000;

Overwegende dat de verzoekende partijen in een negende middel de schending aanvoeren van de artikelen 1, 10 en 13, tweede lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van de artikelen 7 en 8 van het besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, en van het legaliteitsbeginsel; dat de verzoekende partijen dit middel uiteenzetten als volgt :

"Art. 1 van het decreet ruimtelijke ordening voorziet dat de ruimtelijke ordening van het Vlaams Gewest, de streken, de gewesten en de gemeenten in plannen wordt vastgelegd. Het voorwerp van het decreet is derhalve beperkt tot de ruimtelijke ordening, waarvan het hoofdzakelijk instrumentarium bestaat uit de bestemmingsplannen, en waarvan art. 23 toelaat dat de verkrijging van onroerende goederen, vereist voor de uitvoering van de voorschriften van die plannen, steeds kan plaatshebben door onteigening ten algemenen nutte, onder voorbehoud van het bepaalde in de leden twee tot vijf van art. 23.

Naar luid van art. 10 bevat het gewestplan: 1° de aanduiding van de bestaande toestand; 2° de maatregelen van aanleg, vereist om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest; 3° de maatregelen ter verbetering van het net der voornaamste verkeerswegen. Het kan eveneens bevatten : 1° algemene voorschriften van esthetische aard; 2° geheel of ten dele de zaken die in een gemeentelijk algemeen plan zijn opgenomen overeenkomstig de navolgende opsomming. Het kan dus eveneens eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip zelfs van bouwverbod.

Art. 5 van het bestreden besluit, inhoudende een aanvullend stedenbouwkundig voorschrift, bestemt het gebied tot 'regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter bestemd voor de vestiging van bedrijven zoals bedoeld in artikelen 7 en 8, lid 2.1.1. en 2.1.2. van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972', met die specificering : 'Het kan evenwel alleen worden gerealiseerd door de overheid'.

1. Het is vooreerst niet duidelijk, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds bij herhaling heeft opgemerkt in haar adviezen, wat de term 'lokaal bedrijventerrein' te betekenen heeft, betrokken op het uitdrukkelijk vermelde art. 8, 2.1.1. en 2.1.2. van het gewestplannenbesluit, die het hebben over gebieden voor milieubelastende en -vervuilende industrieën. Dergelijk dubbelzinnig voorschrift schendt de wet (R.v.St., advies L.25.201/1 en L.25.180/1), en het legaliteitsbeginsel dat wil dat verbindende normen, zeker wanneer de niet-naleving ervan met strafsancities wordt beteugeld, klaar, duidelijk en precies geformuleerd moet zijn. Er zijn geen redenen om anders te oordelen wanneer het gaat om een 'regionaal' bedrijventerrein.

2. Maar vooral is het procédé van het onder beheer van de overheid stellen van gronden van private personen in art. 1, 10 en 13 van het decreet ruimtelijke ordening niet voorzien. Het decreet ruimtelijke ordening is niet aanwendbaar als instrument tot beperking van de handelingsbekwaamheid van de eigenaar, wat niets uitstaande heeft met de mogelijkheid om eigendomsbeperkingen te voorzien (...)

Desaangaande considereert de afdeling wetgeving in de genoemde adviezen wat volgt :

'De vaststelling van een aanvullend stedenbouwkundig bestemmingsvoorschrift is één zaak, doch de effectieve invulling en realisatie ervan kan alleen maar geschieden met eerbiediging van het instrumentarium en de procedures, waarin is voorzien bij inzonderheid de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw.'

3. Dit middel belangt alle verzoekers aan en niet alleen derde verzoeker wiens eigendom binnen de perimeter van het tweede, 'nieuwe' deel van het herbestemd gebied komt te liggen. Het spreekt immers voor zich dat de modaliteiten volgens dewelke het bedrijventerrein in de toekomst zal gerealiseerd worden, in aanzienlijke mate medebepalend zullen zijn voor het uiteindelijk uitzicht ervan en, ermede onlosmakelijk verband houdend, de graad van (visuele en intrinsieke) hinderlijkheid ervan.";

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat de verwijzing naar de bepalingen van het inrichtingsbesluit helemaal geen aanleiding geeft tot verwarring of dubbelzinnigheid, dat het procédé van het onder beheer van de overheid stellen van gronden van private personen niet onwettig is, dat het betekent dat de verdere ordening doorgeschoven wordt naar een lager plan, dat dergelijk procédé courant wordt toegepast, bijvoorbeeld bij woonuitbreidingsgebieden, reservegebieden, enz., dat de ontsluiting door middel van een bijzonder plan van aanleg een bijkomende garantie is voor verzoekers tot beperking van de door hen voorgehouden hinder;

Overwegende dat de tussenkomende partij opmerkt dat er geen sprake is van onduidelijkheid in de bewoording "bedrijven", dat het de bedoeling is van het voorschrift "regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter" de overheids-tussenkomsst bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen een grondslag te geven, en de mogelijkheid te voorzien een bijzonder plan van aanleg te eisen en zich in te laten met de ontwikkeling van de gronden zoals in uitzonderlijke gevallen door middel van onteigening, dat het voorschrift is ingegeven door motieven van ruimtelijke ordening en de overheid aldus gehandeld heeft in het algemeen belang, dat de verzoekende partijen ook geen belang hebben bij het middel aangezien zij geen eigenaar zijn van een perceel waarop het voorschrift van toepassing is, en zij daarenboven slechts voordeel kunnen halen uit het voorschrift dat garant staat voor een betere bescherming bij de ontsluiting van het betrokken gebied;

Overwegende dat het belang van de verzoekende partijen bij het beroep niet wordt betwist; dat het middel, wanneer het gegrond wordt bevonden, leidt tot de nietigverklaring van het bestreden besluit, dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat naar luid van de artikelen 1, 10, en 14, tweede lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, een gewestplan ertoe strekt de ruimtelijke ordening van een gewest vast te stellen door het aangeven van de maatregelen van aanleg, vereist om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest, en de maatregelen ter verbetering van het net der voornaamste verkeerswegen, en daarbij eveneens kan bevatten, algemene voorschriften van esthetische aard, en geheel of ten dele de zaken die in een gemeentelijk algemeen plan zijn opgenomen overeenkomstig de opsomming vermeld in de ter zake geldende bepaling;

Overwegende dat het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift "Regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter" onder meer bepaalt dat zodanig bedrijventerrein "alleen (kan) worden gerealiseerd door de overheid"; dat dit voorschrift voorts bepaalt dat "de Vlaamse regering kan bepalen dat een bijzonder plan van aanleg voorafgaand aan de ontwikkeling van dat gebied dient goedgekeurd te worden"; dat, zonder in te gaan op de vraag of een dergelijke bepaling in een stedenbouwkundig voorschrift van een gewestplan kan worden opgenomen, de aan de ontwikkeling van het gebied voorafgaande opmaak van een bijzonder plan van aanleg voor de Vlaamse regering geen verplichting blijkt te zijn, maar slechts een mogelijkheid die haar wordt geboden; dat aldus uit de samenlezing van beide bepalingen niet kan worden besloten dat de in het stedenbouwkundig voorschrift opgelegde voorwaarde dat het betrokken bedrijventerrein alleen kan worden gerealiseerd door de overheid, enkel en alleen bedoelt dat voorafgaand een bijzonder plan van aanleg dient te worden opgemaakt, maar dat het een op zichzelf staande voorwaarde is die losstaat van de mogelijkheid tot het opleggen van de opmaak van een bijzonder plan van aanleg; dat de termen van voornoemde bepalingen van het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift niet anders kunnen worden begrepen dan dat alleen de overheid zal beslissen op welke wijze het betrokken bedrijventerrein concreet zal worden gerealiseerd, hetgeen geen beperking van het eigendomsrecht uitmaakt, maar een beperking van de handelingsbekwaamheid van de betrokken eigenaars; dat het middel in zoverre gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse regering van 29 oktober 1999 houdende definitieve vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Oudenaarde op het grondgebied van de gemeente Oudenaarde - kaartblad 29/4.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 1388,24 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 123,95 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op veertien november 2002, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BOVIN,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

J. BOVIN.