

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 128.562 van 26 februari 2004
in de zaak A. 141.377/X-11.569.**

In zake : 1 Katrien MAENE,
 2. Yvette VAN DE VOORDE,
 die woonplaats kiezen bij
 Advocaat M. DENYS,
 kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
 Grotehertstraat 12

tegen :

1. de gemeente Koekelare,
 die woonplaats kiest bij
 Advocaat K. VANLERBERGHE,
 kantoor houdende te 8600 DIKSMUIDE,
 IJzerlaan 48.,
2. het Vlaamse Gewest,
 dat woonplaats kiest bij
 Advocaat Y. FRANÇOIS,
 kantoor houdende te 8790 WAREGEM,
 Eertbruggestraat 10.

DE RAAD VAN STATE, Xe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Katrien MAENE en Yvette VAN DE VOORDE op 8 september 2003 hebben ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van het besluit van 19 juni 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie, houdende goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg "Stationsstraat-Uitbreiding" van de gemeente Koekelare, bestaande uit een plan van de bestaande toestand en een bestemmingsplan met bijhorende stedenbouwkundige voorschriften "in zoverre daarbij de bestemming van de gronden van het garagebedrijf Vanduyfhuys, gelegen aan de Noordomstraat en de Karel de Ghelderelaan en kadastraal gekend onder Sectie B, nrs. 1273g3, 1273m2 en 1273l2, wordt gewijzigd in een KMO-zone met nabestemming wonen (zone 4) en een buffer met nabestemming wonen (zone 10)", bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 10 juli 2003;

Gezien de nota's van de verwerende partijen;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 30 oktober 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 november 2003;

Gehoord het verslag van Staatsraad G. DEBERSAQUES;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat T. DEWANDRE die, loco Advocaat M. DENYS verschijnt voor de verzoekende partijen, van Advocaat Y. FRANÇOIS, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, en van Advocaat K. VAN LERBERGHE, die verschijnt voor de eerste verwerende partij

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de eerste verwerende partij de tijdigheid van het beroep betwist; dat er vooralsnog geen noodzaak bestaat om over de opgeworpen exceptie uitspraak te doen; dat een onderzoek van en een uitspraak over die exceptie zich slechts zou opdringen indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is;

Overwegende dat de eerste verwerende partij "benadrukt" dat de verzoekende partijen slechts belang hebben bij de vordering "in de mate waarin het goedgekeurd bijzonder plan van aanleg een impact heeft op hun perceel"; dat dit wezenlijk de vraag doet rijzen of, indien zou voldaan zijn aan de in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gestelde voorwaarden, de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit geheel of slechts gedeeltelijk moet zijn; dat een onderzoek van en uitspraak hierover alleen nodig is indien zou komen vast te staan dat de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is;

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende dat, wat de eerste door artikel 17, § 2, gestelde voorwaarde betreft, verzoeksters in een eerste middel de schending aanvoeren van artikel 14, vierde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, uit de schending van de materiële en formele motiveringsplicht, uit de schending van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel :

"Doordat het bestreden besluit goedkeuring verleent aan de indeling van de percelen Vanduyfhuys in een KMO-zone en een buffer onder verwijzing naar het feit dat het bedrijf 'verweven met het woongebied kan voorzien worden'.

En doordat de bestreden beslissing zich hiervoor baseert op de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Koekelare van 24 februari 2003 houdende definitieve aanneming van het plan en waarbij eenzijdig wordt overwogen dat het behoud van de woonzone de uitbreiding van de garageactiviteit belet, zonder dat hierbij enige andere ruimtelijke afweging aan te pas komt, ook niet aan de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV).

Terwijl artikel 14, 4^e lid Coördinatiedecreet het gemeentebestuur inderdaad toelaat bij wege van een BPA van de bestemming van het gewestplan af te wijken, mits de gemeente heeft beslist tot de opmaak van een ruimtelijk structuurplan, en op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt 'mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen'.

En terwijl in casu moet worden vastgesteld dat het gemeentebestuur op geen enkel moment een ruimtelijke afweging heeft gemaakt van de inpasbaarheid van de KMO-zone op die plek en de wenselijkheid van een uitbreiding van de bestaande garageactiviteiten.

En terwijl het creëren van de KMO-zone integendeel enkel en alleen wordt gemotiveerd vanuit de behoeften van het bedrijf Vanduyfhuys, zonder evenwel rekening te houden met de constellatie van het betrokken gebied en de gevolgen van een uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten.

En terwijl zulks inhoudt dat het bestreden BPA duidelijk niet werd opgesteld omwille van het algemeen belang en redenen van goede ruimtelijke ordening, maar enkel en alleen ten behoeve van het garagebedrijf Vanduyfhuys.

En terwijl verzoeksters vaststellen dat een gedegen ruimtelijke afweging dan ook totaal ontbreekt en door de overheid enkel wordt geredeneerd in het belang van het bestaande bedrijf, en dit zowel in de memorie van toelichting ('Op deze wijze wordt bedrijfszekerheid gegeven aan een bestaande autohandel met werkplaats') als in de gemeenteraadsbeslissing dd. 24 februari 2003 ('Wanneer deze zone echter woonzone zou blijven, kan geen uitbreiding van de garageactiviteit meer voorzien worden').

En terwijl dit gebrek aan motivering en ruimtelijke afweging des te meer prangt, nu de Gecoro in haar verschillende verslagen haar twijfels had geuit bij de voorziene uitbreidingsmogelijkheden voor het bedrijf omdat 'dergelijke

KMO-zone eventueel hinderlijke activiteiten toelaat t.a.v. de woonzone, wat geenszins de bedoeling kan zijn' en in haar verslag van 16 januari 2003 de door verzoeksters geuite bezwaren dan ook is bijgetreden.

En terwijl zelfs dit negatief advies van een gemeentelijke instelling waarin overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 toch de verschillende maatschappelijke geledingen zijn vertegenwoordigd, de gemeenteraad er klaarblijkelijk niet heeft toe te kunnen bewegen een ruimtelijke afweging te maken, mede vanuit het perspectief van de omwonenden.

En terwijl zulke houding duidelijk een gebrek aan zorgvuldigheid uitmaakt in hoofde van het gemeentebestuur.

En terwijl ook het bestreden besluit zelf zich beperkt tot de loutere ponering dat 'het bedrijf verweven met het woongebied kan voorzien worden' en 'het plan geen elementen bevat die strijdig zijn met het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen'.

En terwijl uit het goedkeuringsdossier van het BPA nochtans blijkt dat verschillende adviesverlenende instanties, waaronder de Bestendige Deputatie van de provincie West-Vlaanderen en de afdeling ROHM West-Vlaanderen, in hun adviezen hadden gewezen op het gebrek aan ruimtelijke afweging in het voorliggende plan die de afwijking van het gewestplan genoegzaam kan verantwoorden.

En terwijl ook de minister zelf dus is tekort gekomen aan zijn zorgvuldigheidsplicht door na te laten de gemeente Koekelare te wijzen op deze plicht tot ruimtelijke afweging en verantwoording van de afwijking van het gewestplan";

Overwegende dat het middel op het eerste gezicht ervan uitgaat dat de betrokken percelen, m.n. waar het bedrijf Vanduyfhuys is gelegen, afwijkt van het geldende gewestplan en dat de bestreden beslissing hiertoe toepassing maakt van de in artikel 14, vierde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, bedoelde afwijkingsmogelijkheid;

Overwegende dat voornoemde percelen volgens het bij koninklijk besluit van 5 februari 1979 vastgesteld gewestplan Diksmuide-Torhout zijn gelegen in een woongebied; dat zij door het thans bestreden bijzonder plan van aanleg worden opgenomen in "zone 4 : KMO-zone met nabestemming wonen" en "zone 10 : buffer met nabestemming wonen"; dat luidens de stedenbouwkundige voorschriften voor de zone 4 "KMO-zone met nabestemming wonen" de hoofdbestemming van deze zone de volgende is :

"De gebouwen en gronden binnen deze zone gelegen zijn uitsluitend bestemd voor de bedrijfsdoeleinden, die noch esthetisch noch qua uitbatingshinder afbreuk doen aan de normale kwaliteit van de woonomgeving.";

dat die van zone 10 "buffer met nabestemming wonen" die van bufferzone (groenzone) is, die integraal moet beplant worden met een dichte en gesloten beplanting van laag- en hoogstammig streekeigen en functioneel groen, deskundig

aangelegd en gehandhaafd; dat voorts binnen deze zone het stapelen van materialen, grondstoffen, afgewerkte producten, afvalstoffen en verpakkingen verboden is;

Overwegende dat krachtens het bepaalde in artikel 5, 1.0., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen inrichtingen voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf enkel in een woongebied toegestaan kunnen worden onder de dubbele voorwaarde dat zij niet wegens de "taken" van bedrijf die zij uitvoeren, om redenen van goede ruimtelijke ordening, in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, m.a.w. dat zij bestaanbaar zijn met de bestemming woongebied, en dat zij verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving; dat bij het beoordelen van de bestaanbaarheid met de bestemming woongebied, rekening dient te worden gehouden met de aard en de omvang van de inrichting, waardoor deze laatste inzonderheid om redenen van ruimtelijke ordening niet in het betrokken woongebied kan worden ingeplant, ofwel wegens het intrinsiek hinderlijk of storend karakter van de inrichting, ofwel wegens het bijzonder karakter van het woongebied (bv. louter residentiële villawijk, of woonpark); dat bij het beoordelen van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving uitgegaan dient te worden van de specifieke kenmerken van de onmiddellijke omgeving, die voornamelijk afhankelijk zijn van de aard en het gebruik of de bestemming van de in die omgeving bestaande gebouwen of open ruimten, of van de bijzondere bestemming die het bijzonder plan van aanleg van het gebied aan die omgeving heeft gegeven;

Overwegende dat op grond van de hiervoor aangehaalde bepaling, wanneer het gewestplan een gebiedsdeel opneemt in de woonzone, taken van ambacht en kleinbedrijf enkel daar mogen worden toegestaan indien die verenigbaar zijn met de bestemming woongebied, en enkel onder dezelfde voorwaarde de bestemming die een bijzonder plan aan dat gebiedsdeel geeft met het oog op het toestaan van dergelijke bedrijven, in overeenstemming is met de bestemming van het gewestplan;

Overwegende dat een voorschrift van een bijzonder plan van aanleg moet worden geïnterpreteerd rekening houdend met de hogere norm die een gewestplan is; dat de stedenbouwkundige voorschriften van de voornoemde zone 4 "KMO-zone met nabestemming wonen" op het eerste gezicht in de betrokken zone geen "gebouwen en gronden" die "uitsluitend bestemd (zijn) voor bedrijfsdoel-einden" toelaten die niet beantwoorden aan het wettelijk begrip "taken van bedrijf" bedoeld in het artikel 5, 1.0, van het voornoemd koninklijk besluit van 28 december

1972; dat de stedenbouwkundige voorschriften in deze wettig enig mogelijke interpretatie op het eerste gezicht kunnen worden ingepast in de bestemming woongebied die het gewestplan aan het gebied heeft gegeven; dat het middel juridische grondslag lijkt te missen; dat de omstandigheid dat de eerste verwerende partij of een van haar adviserende organen bij de genese van het thans bestreden plan ervan uit zou zijn gegaan dat het te dezen een afwijkende bestemming zou betreffen, hieraan geen afbreuk doet; dat immers dit oordeel van deze partij enkel de waarde heeft van een voorlopig standpunt van het bestuur ten aanzien van de betekenis of de draagwijdte van een reglementaire bepaling waardoor de Raad uiteraard niet gebonden lijkt; dat voorts de opschriften van de bestemmingszones geen normatieve maar slechts een indicatieve draagwijdte hebben; dat het eerste middel niet ernstig is;

Overwegende dat verzoeksters in een tweede middel de schending aanvoeren van artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel doordat het bestreden besluit "een KMO-zone annex buffer creëert onmiddellijk palend aan en midden in een residentieel woongebied (zone voor gesloten bebouwing)", doordat hierdoor "de omwonenden van het bedrijf Vanduyfhuys en meer bepaald verzoeksters als naaste burens, worden blootgesteld aan toekomstige uitbreidingen van het bedrijf (...) tot aan de perceelsgrenzen toe", dat het bestreden plan van aanleg weliswaar voorziet in een buffer tussen het perceel van verzoeksters en de KMO-zone, maar dat deze bufferzone beperkt blijft tot de woning en een stuk van de tuin van verzoeksters, dat de KMO-zone derhalve slechts ten dele wordt gebufferd ten opzichte van het omliggende woongebied, dat het "nochtans duidelijk moge zijn dat (...) een hinderlijk bedrijf met de omvang van de garagewerkplaats Vanduyfhuys op zich reeds onverenigbaar is met een dichtbevolkte woonwijk in het centrum van Koekelaere (...), minstens dat een goede ruimtelijke ordening vereist dat er rondom de volledige KMO-zone - speciaal in het leven geroepen om uitbreidingsmogelijkheden te garanderen voor de betreffende hinderlijke inrichting - een bufferend overgangsgebied wordt gecreëerd en geen 100 % bezetting van het terrein wordt toegelaten", dat niet kan worden ontkend dat het hier om twee bestemmingen gaat die niet met elkaar te verenigen zijn en omwille van een goede plaatselijke ordening van elkaar moeten worden gescheiden, dat van een "verfijning" van een bestemming in casu geen sprake is;

Overwegende dat in het middel verzoeksters zich lijken te beklagen over het feit dat er rond de betwiste KMO-zone op een onvoldoende wijze

een bufferzone werd gecreëerd; dat het middel er op het eerste gezicht lijkt van uit te gaan dat de bestemming van de zone 4 afwijkt van het geldende gewestplan, dat het om twee bestemmingen gaat die niet met elkaar te verenigen zijn en die omwille van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten worden gescheiden door het voorzien in een behoorlijke bufferzone; dat aangezien in deze stand van het geding bij de bespreking van het eerste middel is komen vast te staan dat het bestreden plan niet afwijkt van het gewestplan, het tweede middel, dat van deze premisse is uitgegaan, evenmin ernstig is;

Overwegende dat verzoeksters in een derde middel de schending aanvoeren van de artikelen 14 en 19 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, van de materiële en formele motiveringsplicht en van de schending van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel

"Doordat de gemeenteraad van de gemeente Koekelare op 24 februari 2003 heeft beraadslaagd over de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren, en de verwerping van het bezwaar van verzoeksters heeft gemotiveerd onder verwijzing naar de nood aan uitbreiding van het garagebedrijf Vanduyfhuys en het feit dat de voorschriften van het BPA voldoende waarborgen bieden opdat de bedrijfsactiviteiten geen afbreuk zouden doen 'aan de normale kwaliteit van de woonomgeving'.

En doordat de gemeenteraad bij deze beraadslaging tevens het negatief advies van de Gecoro van 16 januari 2003 heeft terzijde geschoven.

Terwijl het Coördinatiedecreet voorschrijft dat naar aanleiding van de herziening van een bijzonder plan van aanleg een openbaar onderzoek dient gehouden te worden, en dat de naar aanleiding van het openbaar onderzoek ingediende bezwaren dienen te worden behandeld door de Gecoro en de gemeenteraad (cf. artikel 19, 5°, 6° en 7° lid en artikel 41, 1° lid).

En terwijl verzoeksters in casu op 12 december 2002 een bezwaar hebben ingediend, waarin zij hun grieven hebben geuit aangaande het aanbieden van uitbreidingsmogelijkheden aan het bestaande garagebedrijf en de bijkomende hinder die dit zal veroorzaken voor de naaste omwonenden.

En terwijl ook de Gecoro in haar advies van 16 januari 2003, net zoals in haar voorgaande verslagen (cf. o.m. dat van 5 juni 2002) haar twijfels heeft geuit omtrent de zienswijze van de gemeenteraad omtrent de creatie van een KMO-zone en uitdrukkelijk de bezwaren van verzoeksters is bijgetreden.

En terwijl de motivering ter verwerping van deze bezwaren, alsmede van het negatief advies van de Gecoro, dan ook niet afdoende is, en verzoeksters geen antwoord verschaft op de vraag waarom hun bezwaren en het negatief advies van de Gecoro zijn afgewezen.

En terwijl het recht om een bezwaar in te dienen de verplichting meebrengt voor de overheid aan wie het bezwaar is gericht, om het bezwaarschrift te onderzoeken naar zijn regelmatigheid en gegrondheid.

En terwijl verzoeksters in hun bezwaarschrift hebben gewezen op de specifieke hinder van het bedrijf en het feit dat het voorzien van uitbreidingsmogelijkheden midden in een dichtbevolkte woonwijk in het centrum van Koekelare onmogelijk samen kan gaan met de vrijwaring van de woon- en leefkwaliteit van de omwonenden.

En terwijl de Gecoro dit standpunt is bijgetreden omwille van de hinder die de uitbreiding van het bedrijf onvermijdelijk wegens haar aard en omvang zal veroorzaken.

En terwijl in de gemeenteraadsbeslissing van 16 februari 2003 slechts in algemene bewoordingen wordt verwezen naar de stedenbouwkundige voorschriften die voorschrijven dat 'de activiteiten geen afbreuk mogen doen aan de normale kwaliteit van de woonomgeving, zodat op die manier overlast inzake milieu, geluid en verkeer vermeden zal worden'.

En terwijl deze zeer algemene en nietszeggende weerlegging - die in se contradictoir is, gelet op het intrinsiek hinderlijk karakter van een garagebedrijf - bovendien gepaard gaat met een overweging die enkel en alleen in het belang van het betrokken bedrijf wordt gemaakt, nl. de noodzaak om uitbreidingsmogelijkheden te bieden.

En terwijl dan ook niet kan worden gesteld dat deze beslissing een specifieke motivering bevat die de verwerping van de bezwaren van verzoeksters en van het negatief advies van de Gecoro kan verantwoorden.

En terwijl - parallel met de verplichting voor de minister bij de opmaak van (...) een gewestplan om een afwijking van het advies van de regionale Commissie van Advies te motiveren - minstens van de gemeente een afdoende motivering mag worden verwacht die verzoeksters duidelijk maakt waarom het negatief advies van de Gecoro niet kon worden gevolgd";

Overwegende dat artikel 19 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, bepaalt dat het door de gemeenteraad voorlopig aangenomen aanlegplan aan een openbaar onderzoek wordt onderworpen, dat het ontwerpplan samen met de bezwaren en opmerkingen aan de bevoegde commissie van advies - thans de Gemeentelijke commissie voor Ruimtelijke Ordening (GECORO) - wordt voorgelegd, waarna de gemeenteraad kennis neemt van de uitslag van het onderzoek, het plan aanneemt dan wel beslist het te wijzigen;

Overwegende dat, bij gebreke aan enige decretale of wettelijke verplichting daartoe, de gemeenteraad bij de definitieve aanneming van het plan niet formeel moet motiveren waarom ze, desgevallend, afwijkt van het advies van de GECORO; dat voorts het recht om bezwaar in te dienen weliswaar de verplichting meebrengt voor de betrokken overheid de bezwaren te onderzoeken en te beantwoorden, doch dat uit de bepaling van artikel 19 blijkt dat de naleving van deze verplichting ook uit het administratief dossier kan blijken; dat verzoeksters ter zake geen concrete argumenten aanvoeren waaruit op het eerste gezicht blijkt dat dit te dezen niet het geval is; dat het middel niet ernstig is;

Overwegende dat niet voldaan is aan de eerste door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarde om

de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te bevelen; dat die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De uitspraak over de bijdrage in de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zeventwintig februari 2004, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BOVIN,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
	G. DEBERSAQUES	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

J. BOVIN.