

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 172.681 van 25 juni 2007
in de zaak A. 68.666/X-6.521.**

In zake : Nicolas DROEVEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. PEETERS,
kantoor houdende te 3400 LANDEN,
Brugstraat 17

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat M. van DIEVOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Boomstraat 14.

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

Gezien het verzoekschrift dat Nicolas DROEVEN op 25 april 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van 22 november 1995 houdende vaststelling van een gedeelte van het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden-Tongeren, voor infrastructuurwerken en werken van openbaar nut en voor de ruimtelijke ordening in Voeren, “minstens voor wat betreft de gewijzigde bestemmingsvoorschriften betrekking hebbende op de deelgemeente Sint-Martens-Voeren”;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door adjunct-auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de beschikking van 21 maart 2001 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 memorie van de verzoeker;

Gelet op de beschikking van 28 februari 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 maart 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. DE KETELAERE, die loco advocaat M. van DIEVOET verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van adjunct-auditeur T. DE WAELE;

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

1. Feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens die van belang zijn voor de oplossing van het geschil als volgt kunnen worden samengevat:

1.1. De verzoeker is mede-eigenaar van een stuk grond aan “Het Dorp” te Sint-Martens-Voeren, kadastraal gekend onder sectie B, nr. 50/c1.

1.2. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij het koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden-Tongeren, is het perceel bestemd als agrarisch gebied.

1.3. Bij besluit van 14 september 1994 heeft de Vlaamse regering een ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Sint-Truiden-Tongeren, onder andere “voor de ruimtelijke ordening in Voeren”, voorlopig vastgesteld.

Uit de aanhef van het besluit blijkt dat het onder meer de bedoeling is om op het grondgebied van de gemeente Voeren aan enkele kleine gebieden een andere bestemming te geven in functie van wonen, open ruimte, recreatie, openbare nutsvoorzieningen en ambachtelijke bedrijven of kleine en middelgrote ondernemingen.

Volgens de aanduidingen op de bijgevoegde plankaarten wordt aan de bestemming van de eigendom van de verzoeker niet geraakt.

1.4. Omtrent de voorgenomen gewestplanherziening wordt van 3 februari 1995 tot en met 3 april 1995 een openbaar onderzoek georganiseerd.

De verzoeker dient geen bezwaarschrift in.

1.5. In zitting van 21 september 1995 brengt de regionale commissie van advies voor de ruimtelijke ordening van de provincie Limburg een advies uit over het ontwerp-gewestplan.

1.6. Bij het bestreden besluit van de Vlaamse regering van 22 november 1995 wordt de wijziging van het gewestplan Sint-Truiden-Tongeren definitief vastgesteld.

De eigendom van de verzoeker wordt niet in de herziening begrepen, en blijft derhalve zijn vroegere bestemming als agrarisch gebied behouden;

2. Ontvankelijkheid

2.1. Standpunt van de partijen

2.1.1. Overwegende dat de verzoeker in zijn verzoekschrift met betrekking tot zijn belang het volgende stelt:

“Verzoekende partij is inwoner van de gemeente Voeren (deelgemeente Sint-Martens-Voeren) en (mede) eigenaar van een onroerend goed, gelegen te Voeren - Sint-Martens-Voeren, gelegen ‘Het Dorp’ en kadastraal bekend onder sectie B nr.50/C met een oppervlakte van 17 a 61 ca (...).

Bedoelde grond werd aangekocht als een bouwgrond ingevolge akte van openbare aankoop d.d. 27 april 1960 en op de aankoop werden er registratierechten betaald in functie van bouwgrond (...).

De grond zelf beantwoordt volkomen (a)an de vereiste van bouwgrond doordat hij technisch geschikt is om bebouwd te worden, in de onmiddellijke omgeving ligt van andere bouwgronden en langs 2 zijden gelegen is aan een compleet uitgeruste weg.

Bij de vaststelling van het Gewestplan Tongeren - Sint-Truiden werd het onroerend goed bestemd als agrarisch gebied.

In haar Besluit van 14 september 1994, houdende de voorlopige vaststelling van het Gewestplan, hield de Vlaamse regering voor:

‘Overwegende dat op het grondgebied van de gemeente Voeren aan enkele kleinere gebieden een andere bestemming kan worden gegeven in functie van wonen, open ruimte, recreatie, openbare nutsvoorzieningen en ambachtelijke bedrijven of kleine en middelgrote ondernemingen’

De beslissing van de Vlaamse Regering om op het grondgebied van de gemeente Voeren ‘in functie van wonen’ een aantal bestemmingswijzigingen aan het Gewestplan door te voeren is een bestuurshandeling die, wil zij op wettige wijze en zonder machtsoverschrijding tot stand komen, alle eigenaars van gronden op het grondgebied van Voeren, gelijke kansen en mogelijkheden moet bieden opdat hun percelen in aanmerking zouden kunnen komen om o.a. ‘in functie van wonen’ een andere bestemming te krijgen.

Verzoekende partij heeft als inwoner van de gemeente Voeren niet alleen belang bij de goede ruimtelijke ordening van zijn gemeente maar als eigenaar van een onroerend goed dat werd aangekocht als bouwgrond, had hij er alle belang bij dat zijn perceel grond o.a. ‘in functie van wonen’ een nieuwe bestemming nl. woongebied zou krijgen bij de herziening van het Gewestplan.

Vermits thans blijkt dat de grond van verzoekende partij zich nog steeds bevindt in agrarische zone en aldus niet bruikbaar is volgens haar finale eindbestemming als bouwgrond terwijl andere gronden, eveneens gelegen in agrarisch gebied, wel bestemd werden via de herziening van het Gewestplan als woongebied, heeft verzoekende partij een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en geoorloofd belang om op te komen tegen elke administratieve beslissing welke hem discrimineerde en afbreuk deed aan zijn rechten en zijn kansen om zijn onroerend goed eveneens opgenomen te zien in het woongebied overeenkomstig haar eindbestemming.

Dat hierbij in het bijzonder acht dient geslagen te worden op het feit dat verzoekende partij, vergeleken met andere eigenaars in Voeren, ongelijk behandeld werd en niet dezelfde kansen heeft gekregen om zijn rechten op inspraak en op tegenspraak te laten gelden bij de procedure van de herziening van het Gewestplan.

Dat verder alle andere formele voorschriften van het procedurereglement werden nageleefd.

Aangezien huidig beroep tijdig werd ingesteld binnen de door de wet voorgeschreven termijn”;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord volgende exceptie opwerpt:

“Verzoekende partij stelt dat hij een persoonlijk, actueel en pertinent belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing houdende vaststelling van een gedeeltelijke herziening van het gewestplan Sint-Truiden/Tongeren voor infrastructuurwerken en werken van openbaar nut en voor de ruimtelijke ordening in Voeren.

Dat zulks geenszins het geval is.

Ingevolge de voorschriften van het thans herziene gewestplan Sint-Truiden/Tongeren blijft het perceel van verzoekende partij, zoals voor de herziening van het gewestplan, gelegen in agrarische zone.

Verzoekende partij stelt dat hij er alle belang bij had dat zijn perceel o.a. ‘in functie van wonen’ een nieuwe bestemming nl. woongebied zou krijgen bij de herziening van het gewestplan.

Het belang is het voordeel dat de verzoekende partij verwacht uit het verdwijnen van het nadeel dat voor hem is ontstaan uit het bestreden besluit.

In casu heeft verzoekende partij evenwel geen enkel nadeel ondergaan. Zijn perceel blijft immers zoals voorheen gelegen in agrarisch gebied.

Hoe kan verzoekende partij enig effectief nadeel ondervinden uit de bestreden beslissing als die beslissing zijn situatie ongewijzigd laat.

In het Ministerieel Besluit d.d. 14 september 1994 houdende de voorlopige vaststelling van het gewestplan werd gesteld dat aan enkele kleinere gebieden een andere bestemming kan worden gegeven in functie van wonen, open ruimte, recreatie, openbare, nutsvoorzieningen en ambachtelijke bedrijven of kleine en middelgrote ondernemingen.

De omstandigheid dat voor het ene perceel zo'n bestemmingswijziging wordt doorgevoerd terwijl dit niet gebeurt voor een ander perceel betreft een opportuniteitsbeslissing van het bestuur.

De Raad van State is evenwel niet gemachtigd zich uit te spreken over een dergelijke opportuniteitsbeslissing.

Indien thans wordt aanvaard dat verzoekende partij een belang heeft om een vordering tot schorsing in te stellen tegen de bestreden beslissing omdat zijn perceel gelegen in agrarisch gebied geen bestemmingswijziging heeft ondergaan, kan iedere burger van de gemeente Voeren die eigenaar is van een perceel gelegen in agrarisch gebied een verzoek tot schorsing indienen omdat dit perceel geen bestemmingswijziging heeft ondergaan.

Verder dient benadrukt te worden dat verzoekende partij op geen enkele manier ongelijk werd behandeld.

Verzoekende partij beschikt bijgevolg niet over het rechtens vereiste persoonlijk en actueel belang”;

2.1.3. Overwegende dat de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord daarop als volgt repliceert:

“In casu heeft het Vlaamse Gewest, zonder voorafgaandelijke raadpleging van de Regionale Commissie, eenzijdig, arbitrair, willekeurig en zonder inspraak van de inwoners, de gronden aangeduid die op het grondgebied van de gemeente Voeren in aanmerking kwamen om via een bestemmingswijziging bestemd te worden als ‘woongebied’.

Qua samenstelling bestaat de Regionale Commissie voor de helft uit privépersonen die de voornaamste particuliere belangen van de streek vertegenwoordigen.

In casu kwam de overheid tot de bevinding dat op het grondgebied van de deelgemeente Sint-Martens-Voeren aan enkele kleinere gebieden een andere bestemming moest gegeven worden in functie van ‘wonen’.

Het werd nooit betwist (ook niet in de memorie van antwoord van het Vlaamse Gewest) dat:

a/de heer Nicolas Droeven mede-eigenaar is van het perceel grond gelegen te Voeren - Sint-Martens-Voeren, gelegen ‘Het Dorp’ en kadastraal bekend onder sectie B nr.50/C met een oppervlakte van 17 a 61 ca (...).

b/dat bedoelde grond aangekocht werd als bouwgrond ingevolge akte van openbare aankoop d.d. 27 april 1960 en dat op deze grond registratierechten werden betaald in functie van bouwgrond (...).

c/dat de grond volkomen beantwoordt aan de vereiste van bouwgrond nl. doordat hij technisch geschikt is om bebouwd te worden, in de onmiddellijke omgeving ligt van andere bouwgronden en langs 2 zijden gelegen is aan een compleet uitgeruste weg.

Daarenboven adviseerde de Gemeenteraad van Voeren aan de Regionale Commissie en aan het Vlaamse Gewest om het perceel van verzoekende partij te bestemmen in functie van wonen.

Al deze concrete elementen laten toe te besluiten dat de verzoekende partij gerechtigd was rechtmatige verwachtingen te mogen stellen in de overheid

opdat zijn perceel uiteindelijk zou bestemd worden naar haar oorspronkelijke bestemming nl. bouwgrond en dat hij de keuze die de overheid zou maken bij de aanwijzing van woongebied hij op gelijke voet zou behandeld worden met andere eigenaars binnen de perimeter van de deelgemeente Sint-Martens-Voeren.

Uit de concrete gegevens van het dossier blijkt echter dat het voorafgaand advies van de Regionale Commissie niet ingewonnen werd en dat verzoekende partij niet dezelfde kansen heeft gekregen als andere inwoners van de gemeente Voeren om de overheid ertoe te bewegen zijn percelen de bestemming van woongebied toe te kennen;

Verzoekende partij toont inderdaad aan dat hij geen enkele kans heeft gehad zijn gronden te laten bestemmen als bouwgrond, toont eveneens ondubbelzinnig aan dat hij op een ongelijke en op een discriminerende wijze door de overheid behandeld werd en dat de handelswijze van de overheid onzorgvuldig was bij

1 /het in aanmerking nemen en

2/bij de aanwijzing van een nieuw woongebied in de deelgemeente Sint-Martens-Voeren.

Ten genoege van recht dient hieruit afgeleid te worden dat de bestreden beslissing onwettig tot stand kwam en is de verwijzing naar de opportuniteit van de beslissing irrelevant en niet-pertinent.

Verzoekende partij heeft dan ook een persoonlijk en geoorloofd belang op te komen tegen een overheidsbeslissing die in de diverse fases van haar totstandkoming hem alle kansen ontnomen heeft om zijn grond te laten bestemmen tot woongebied, hem daarenboven gediscrimineerd heeft en hem ongelijk behandeld heeft.

Dat wanneer verzoekende partij zijn grond wil gebruiken overeenkomstig haar werkelijke bestemming nl. bouwgrond en wanneer een administratieve beslissing, in casu het herziene Gewestplan als reglementaire akte, daartoe de hinderpaal is, dan heeft verzoekende partij er alle belang (bij) de vernietiging van deze reglementaire akte na te streven opdat hij, a posteriori en met gelijke kansen, vooralsnog de herbestemming van zijn grond van landbouwgrond naar bouwgrond zou kunnen gaan bepleiten bij de overheid (...).

Het loutere feit dat de Raad van State zich niet kan uitspreken over de opportuniteit van een beslissing van de overheid, sluit niet uit dat de Raad van State wel degelijk bevoegd is om te onderzoeken of de ‘opportuniteitsbeslissing’ van de overheid wettig tot stand is gekomen.

Aan de hand van de hierboven en de hierna bijgebrachte concrete gegevens van het dossier, behoort het aan de Raad van State de wettigheid van de zgn. opportuniteitsbeslissing te onderzoeken en heeft verzoekende partij het rechtens vereiste belang om de Raad van State, via het contentieux van het annulatieberoep, uit te nodigen dit onderzoek te doen en de bestreden beslissing te vernietigen”;

2.1.4. Overwegende dat de verzoeker in zijn laatste memorie nog het volgende aanbrengt met betrekking tot zijn belang:

“Het verslag van het Auditoraat besluit dat het beroep dient verworpen te worden als niet-ontvankelijk;

Het Auditoraat stelt hierbij dat verzoekende partij belang mist bij de vernietiging van de bestreden beslissing van de Vlaamse Regering om reden dat deze beslissing hem als dusdanig geen enkel nadeel toebrengt, gezien de bestreden beslissing het juridisch statuut (de bestemming) van zijn gronden ongemoeid laat en op de overheid, in casu de Vlaamse Regering, geen enkele verplichting rustte om aan dit statuut enige wijziging door te voeren.

Verzoekende partij meent dat het door hem ingediende annulatieberoep ontvankelijk is.

De beslissing van de Vlaamse Regering tot inherzieningstelling van het Gewestplan Tongeren-Sint-Truiden is een voorbereidende handeling ten opzichte van de herzieningsbeslissing zelf en is niet aanvechtbaar door een annulatieberoep.

Het is dus de niet door een annulatieberoep aanvechtbare voorbereidende beslissing tot inherzieningstelling van de Vlaamse Regering welke de percelen aanduidde welke op het grondgebied van de gemeente Voeren in aanmerking kwamen om via een bestemmingswijziging een andere bestemming te bekomen.

Luidens het standpunt van het Auditoraat is ook de herzieningsbeslissing zelf niet aanvechtbaar middels een annulatieberoep ingediend door een eigenaar wiens perceel niet aangeduid werd door de Vlaamse Regering om in aanmerking te komen voor een andere bestemming;

Zulks leidt tot de bevreemdende vaststelling dat een eigenaar wiens perceel niet inherziening werd gesteld en ook niet herzien wordt, geen enkel verhaal heeft om op te komen tegen éézijdige, arbitraire en willekeurige beslissingen van de overheid om bepaalde percelen wel in aanmerking te nemen voor herziening en andere niet.

Zo op de overheid geen enkele verplichting rust om aan de bestemming van een bepaald goed een andere bestemming voor te stellen, meent verzoekende partij dat op de overheid wel de verplichting rust om bij de herzieningsprocedure iedereen gelijk te behandelen, dezelfde kansen te geven en niemand te discrimineren.

Verzoekende partij werd ongelijk behandeld, heeft niet dezelfde kansen gekregen als andere inwoners te Voeren en meent op deze goede gronden een persoonlijk en geoorloofd belang te hebben om op te kunnen komen tegen een overheidsbeslissing die in de diverse fases van haar totstandkoming hem alle kansen ontnomen heeft om zijn grond te laten bestemmen tot woongebied, hem daarenboven gediscrimineerd heeft en hem ongelijk behandeld heeft.

Dat wanneer verzoekende partij zijn grond wil gebruiken overeenkomstig haar werkelijke bestemming nl. bouwgrond en wanneer een administratieve beslissing, in casu het herziene Gewestplan als reglementaire akte, daartoe de hinderpaal is, dan heeft verzoekende partij er alle belang bij de vernietiging van deze reglementaire akte na te streven opdat hij, a posteriori en met gelijk kansen, vooralsnog de herbestemming van zijn grond van landbouwgrond naar bouwgrond zou kunnen gaan bepleiten bij de overheid (...);

Het loutere feit dat de Raad van State zich niet kan uitspreken over de opportuniteit van een beslissing van de overheid, hetgeen op zich natuurlijk juist is, sluit nochtans niet uit dat de Raad van State wel degelijk bevoegd is om te onderzoeken of de 'opportuniteitsbeslissing' van de overheid wettig tot stand is gekomen;

Aan de hand van de concrete gegevens van het dossier en ook bijgebracht door verzoekende partij, behoort het aan de Raad van State de wettigheid van de zgn. opportuniteitbeslissing te onderzoeken en heeft verzoekende partij het rechtens vereiste belang om de Raad van State, via het contentieux van het annulatieberoep, uit te nodigen dit onderzoek te doen en de bestreden beslissing te vernietigen”;

2.2. Beoordeling

2.2.1. Overwegende dat overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de beroepen tot

nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van die wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of van een belang;

Overwegende dat dit veronderstelt dat de verzoeker door het bestreden besluit benadeeld is en dat dit nadeel persoonlijk, rechtstreeks, zeker en actueel is; dat daarenboven vereist is dat de nietigverklaring van het bestreden besluit aan de verzoeker een rechtstreeks voordeel verschaft;

2.2.2. Overwegende dat het bestreden besluit een gedeeltelijke herziening inhoudt van het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden-Tongeren; dat het perceel van de verzoeker niet in de herziening is begrepen en dan ook zijn bij het koninklijk besluit van 5 april 1977 verkregen en door de verzoeker destijds niet aangevochten bestemming van agrarisch gebied behoudt;

2.2.3. Overwegende dat de verzoeker stelt dat hij een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en geoorloofd belang heeft om op te komen tegen het bestreden besluit; dat hij daartoe in essentie aanbrengt dat de overheidsbeslissing hem in de diverse fases van haar totstandkoming alle kansen heeft ontnomen om zijn grond te laten bestemmen, “overeenkomstig haar eindbestemming”, tot woongebied en hem daarenboven heeft gediscrimineerd en ongelijk heeft behandeld door hem niet dezelfde kansen te geven als andere inwoners van Voeren om de overheid ertoe te bewegen zijn perceel de bestemming van woongebied toe te kennen;

2.2.4. Overwegende dat het bestreden besluit het juridische statuut van het perceel van de verzoeker niet wijzigt; dat in hoofde van de bevoegde overheid geen enkele rechtsplicht bestond om dat statuut te wijzigen; dat het bestreden besluit de verzoeker dan ook geen enkel nadeel toebrengt; dat deze bijgevolg het vereiste rechtstreeks belang mist bij de vernietiging van het bestreden besluit; dat de exceptie gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftientwintig juni 2007, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	D.MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.