

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 177.589 van 4 december 2007
in de zaak A. 142.604/X-11.598.**

In zake : de n.v. PROMABO,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. VANHAELEWYN,
kantoor houdende te 2800 MECHELEN,
Louizastraat 37/102

tegen :

1. de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN,
2. de gemeente SINT-KATELIJNE-WAVER,
die woonplaats kiezen bij
advocaat H. SEBREGHTS,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 27.

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

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. PROMABO op 13 oktober 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 26 juni 2003 houdende de voorwaardelijke goedkeuring van het ruimtelijk structuurplan van de gemeente Sint-Katelijne-Waver, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 augustus 2003, door de gemeenteraad van Sint-Katelijne-Waver op 7 april 2003 definitief vastgesteld, “meer inzonderheid tot dit deel van het plangebied inzake het op het gewestplan aangeduide ‘WOONUITBREIDINGSGEBIED STEENPUTTEN’”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur
A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 25 februari 2005 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;

Gelet op de beschikking van 24 april 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 mei 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. RYCKALTS, die loco advocaat D. VANHAELEWYN verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat F. SEBREGHTS, die loco advocaat H. SEBREGHTS verschijnt voor de verwerende partijen;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

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

1.1. Overwegende, met betrekking tot de ontvankelijkheid ratione materiae van het beroep, dat de verzoekende partij in haar **verzoekschrift** uiteenzet wat volgt :

“Verzoekster is eigenaar van perceel kadastraal gekend onder sectie A, nr. 102/s, voor een oppervlakte van 81a 48ha,

Dit perceel is gelegen binnen het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan te Sint-Katelijne-Waver, meer bepaald in een onderdeel van het structuurplan dat het woonuitbreidingsgebied ‘Steenputten’ wordt genoemd.

Voor dit perceel heeft altijd de mogelijkheid bestaan het te verkavelen, dit werd door de bevoegde overheid impliciet bevestigd door een eerdere verkavelingsaanvraag enkel op basis van het in deze aanvraag niet respecteren van het oeveraspect en het niet behouden van 5 waardevolle eiken, te weigeren.

In het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Sint-Katelijne-Waver, wordt voor het perceel van verzoekster onder de titel ‘gebieden waarvan aansnijding niet mogelijk, niet wenselijk of herbestemming wenselijk is’ bepaald dat ‘Het gebied wordt niet ontwikkeld voor wonen. Het wordt bij voorkeur bestemd naar een open ruimte functie’.

Verzoekster diende tijdens het openbaar onderzoek in het kader van dit structuurplan reeds een bezwaarschrift in tegen deze ernstige en ongemotiveerde beperking van de mogelijkheden ten aanzien van het perceel in kwestie.

De bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Sint-Katelijne-Waver ontzegt verzoekster dus elke mogelijkheid tot een nuttig gebruik van haar eigendom.

Zowel het bindende gedeelte als het richtinggevend gedeelte van een dergelijk structuurplan, bevatten voor de overheid die het opmaakt en voor de instellingen die het uitvoeren bindende bepalingen.

Artikel 19 DRO stelt namelijk:

‘§ 2. Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn.

Voor het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen zijn deze onderdelen bindend voor het Vlaamse Gewest, de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest en de besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de vennootschappen die een erkenning hebben van de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest.

§ 3. Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen.'

In principe zouden enkel overheden of de uitvoerende instellingen deze bindende bepalingen kunnen bestrijden bij de Raad van State (...).

Op het niveau van de bindende bepalingen is dit echter niet evident nu vaststaat dat de overheid verplicht is deze bindende bepalingen uit te voeren.

De richtinggevende en de bindende bepalingen zullen bovendien indirect doorwerken bij de behandeling van vergunningen. Onrechtstreeks wordt op deze wijze het toekomstig vergunningenbeleid beïnvloed (...).

Verzoekster zal zolang het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Sint-Katelijne-Waver in zijn huidige vorm van toepassing is, onmogelijk met succes een verkavelingsvergunning of enig andere vergunning kunnen aanvragen voor het perceel waarvan ze eigenaar is en wordt door het bestreden structuurplan dan ook zeer ernstig in haar eigendomsrecht aangetast.

Uit artikel 19 DRO volgt dat het ruimtelijk structuurplan de door de lokale overheden te volgen opties bevat, deze overheden dienen dus te handelen zoals aangegeven in alle, zelfs indicatieve bepalingen van het structuurplan. Hierdoor verkrijgen de zogenaamde indicatieve bepalingen bindende kracht ten aanzien van toekomstige beslissingen zoals het toekennen van een verkavelingsvergunning voor het perceel van verzoekers.

Het is dan ook evident dat deze bepalingen nadeel kunnen berokkenen aan derden.

(...)

Deze rechtspraak kan naar analogie worden toegepast op de richtinggevende -a fortiori de bindende- bepalingen van het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Sint-Katelijne-Waver.

Verzoekster beschikt dan ook over een geldig en aanwezig belang om onderhavige procedure te voeren”;

1.2. Overwegende dat de eerste verwerende partij in haar **memorie van antwoord** een exceptie van onontvankelijkheid ratione materiae opwerpt; dat zij die exceptie als volgt uiteenzet :

“II.3.2 Uitvoerbare rechtshandeling?

8. Ten gronde is de vordering evenmin ontvankelijk. Het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening regelt in de art. 18 en 19, de algemene bepalingen betreffende de ruimtelijke structuurplannen en in art. 31 t.e.m. 34, de vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRSP). Art. 19, §6, van het decreet stelt:

‘De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor de werken en handelingen, bedoeld in art. 99 en 101, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest, bedoel in art. 135.’

9. Ruimtelijke structuurplannen ressorteren enkel juridisch effect t.a.v. later op te maken of te herziene gemeentelijke uitvoeringsplannen, die geen met de structuurplanning strijdige bepalingen mogen bevatten.

Het GRSP is een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur en geen bestemmingsplan. Het richt zich tot de overheid en is enkel voor haar bindend. Doordat het GRSP noodzakelijkerwijze uitvoering moet kennen in de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen is de definitieve vaststelling van een GRSP geen onmiddellijk uitvoerbare bindende rechtshandeling, derhalve geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling.

10. Luidens art. 14, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de nietigverklaring gevorderd worden van akten en reglementen van de administratieve overheden. Er kan geen betwisting over bestaan dat de bestreden beslissing niet kan aangemerkt worden als een ‘akte’ in de zin van een bestuurshandeling met individuele strekking die rechtsgevolgen ressorteert. Is het een ‘reglement’ in de zin van art. 14, §1, voornoemd?

11. Bij de beoordeling daarvan kan men niet om de vaststelling heen dat art 18 van het DORO van 18 mei 1999 het structuurplan omschrijft als een ‘beleidsdocument’. In die zin bevat het geen concrete regels die de aanwending van onroerende goederen beïnvloedt of onmiddellijk uitvoerbaar regelt, terwijl de ruimtelijke plannen van aanleg en de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen wel een bodembestemmend karakter hebben.

12. Krachtens art. 19, §2, 4de lid, van het DORO van 18 mei 1999, zijn voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan deze onderdelen bindend, die door de gemeente als bindend zijn vastgesteld ‘voor de gemeente en voor de instellingen die er onder ressorteren’. M.a.w. geldt het bindend karakter enkel t.a.v. de overheid, niet t.a.v. de burger. Deze vaststelling wordt bevestigd door de bepaling van het reeds genoemde art. 19, §6, van het DORO. In de memorie van toelichting bij het decreet van 18 mei 1999 wordt overigens bevestigd dat bij de beoordeling van de bouwvergunningsaanvragen de bindende kracht van een structuurplan niet kan primeren op de verordenende kracht van de bestaande plannen van aanleg. Een en ander impliceert dat een voor de overheid bindende bepaling van een GRSP slechts rechtsgevolgen kan hebben voor de bestuurde eens dat ze ‘omgezet’ is in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. M.a.w. het GRSP veruitwendigt de beleidsintentie om een planologisch initiatief te nemen zonder dat dit reeds concreet en definitief gestalte krijgt, zonder dat de details ervan worden vastgelegd, en stedenbouwkundige voorschriften één en ander duidelijk aflijnen. Er wordt een niet uitvoerbare rechtshandeling aangevochten”;

1.3. Overwegende dat de tweede verwerende partij in haar **memorie van antwoord** in dezelfde bewoordingen dezelfde exceptie aanvoert;

1.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar **memorie van wederantwoord** als volgt repliceert :

“II.4. Ontvankelijkheid van het voorwerp van de vordering

1. Teneinde de rij van onontvankelijkheidsexcepties te vervolledigen, werpen verwerende partijen op dat niet enkel louter naar de

ontvankelijkheidscriteria er problemen ontstaan voor de huidige vordering, doch dat tevens de vordering ten gronde onontvankelijk zou zijn.

Tot staving van deze bewering verwijzen verwerende partijen naar het rechtskarakter van het GRSP als beleidsdocument dat niet als administratieve rechtshandeling met individuele strekking wordt gezien opzichts de rechtsonderhorige natuurlijke of rechtspersonen.

2. Algemeen gesteld kan onder toepassing van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een beroep worden ingesteld tegen een uitvoerbare administratieve rechtshandeling van een Belgische administratieve overheid, na uitputting van het eventueel openstaand georganiseerd administratief beroep. (...)

Uit de rechtspraak blijkt dat onder een uitvoerbare administratieve rechtshandeling dient te worden verstaan, een handeling waarbij beoogd wordt rechtsgevolgen in het leven te roepen of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij beoogd wordt wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand dan wel zodanige wijziging te beletten. (...)

Het kan daarbij zowel een individuele als een reglementaire beslissing betreffen. (...)

3. In het arrest 73.500 van 6 mei 1998 oordeelde Uw Raad reeds dat ook richtinggevende gedeelten, een dermate verordenend karakter kunnen vertonen zodat, hoewel expliciet niet voorzien, ze toch aanvechtbaar worden voor Uw Raad. (...)

In deze zin dient ook huidige vordering te worden begrepen.

Immers artikel 7, §6 van het Planningsdecreet van 24 juli 1996 volgende bepaling:

‘Na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de betrokken plannen van aanleg in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan.’

Deze bepaling is thans integraal geïncorporeerd in het DORO van 18 mei 1999. (art. 19, §5)

Bijgevolg kan inderdaad worden gesteld dat de overheden belast met een planningstaak in de eerste orde een beleidsinstrument dienen op te maken onder de vorm van een structuurplan.

Anderzijds kan men niet ontkennen dat de imperatieve bepalingen om deze beleidsopties om te zetten in ruimtelijke uitvoeringsplannen er voor zorgen dat de beleidscontouren rechtstreeks ingrijpen op de positie van de rechtsonderhorige.

Dergelijke imperatieve werking van structuurplanning naar de rechtsonderhorige wordt nog versterkt als reeds in het beleidsplan wordt aangegeven dat manifest en op zeer grove wijze wordt ingegrepen op de uitoefening van dit eigendomsrecht van deze rechtsonderhorige.

Dit eigendomsrecht dat grondwettelijke bescherming geniet, kan door voormelde doorwerking van de structuurplannen in de ruimtelijke uitvoeringsplannen rechtstreeks worden aangetast, zodat ook de structuurplanning wel degelijk een rechtstreekse en verordenende werking kent welke ultiem ook, ondermeer via de vergunningspolitiek, aan de niet-overheden kan worden tegengeworpen.

Bijgevolg kan ook in de context van de Vlaamse regelgeving inzake de ruimtelijke ordening worden vastgesteld dat indicatieve en bindende bepalingen van een structuurplan een zekere bindende kracht verkrijgen opzichts de uiteindelijk ruimtelijke invulling van het plangebied.

Bij gevolg dient, zoals in het arrest 73.500, besloten te worden dat die bepalingen, ondanks de benaming ervan, regelgeving worden, zodat ook deze

bepalingen van het structuurplan verordeningen zijn waartegen bij de Raad van State een beroep kan worden ingesteld”;

dat zij daar in haar **laatste memorie** nog het volgende aan toevoegt :

“II.4. Ontvankelijkheid van het voorwerp van de vordering

1 .

Ook op dit punt verwijst verzoekster naar haar verzoekschrift en memorie van wederantwoord, dewelke als integraal herhaald dienen te worden beschouwd.

Verzoekster wenst bijkomend kort te repliceren op de opmerkingen van het auditoraat aangaande de vraag of het structuurplan een voor vernietiging vatbare akte uitmaakt in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Zulks zou overeenkomstig mevrouw de auditeur niet het geval zijn daar het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening het ruimtelijk structuurplan een ‘beleidsdocument’ noemt; het ruimtelijk structuurplan geen concrete regels bevat die het gebruik van een of ander perceel direct kunnen beïnvloeden, zodat de particulier die bouwt of verkavelt nooit met een ruimtelijk structuurplan wordt geconfronteerd en de bindende gedeelten zijn enkel bindend voor de overheden.

Het auditoraat concludeert finaal dat :

‘Burgers die in rechte een planologische bestemmingswijziging willen aanvechten, kunnen dan alle mogelijke wettigheidsbezwaren aanvoeren in het annulatieberoep gericht tegen de beslissing waarbij het bodembestemmingsplan (plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan) zelf wordt aangepast zonder dat de plannende overheid zich alsdan zal kunnen verschuilen achter de inhoud van het voorafgaande ruimtelijk structuurplan waarin (zelfs in de vorm van een bindende bepaling) de intentie werd geformuleerd om die bestemmingswijziging door te voeren’.

2.

a) Bovenstaande stelling houdt in realiteit geen steek daar de facto en minstens impliciet deze impact manifest aanwezig is.

Hetgeen in casu duidelijk blijkt uit de concrete weigeringen en de dienaangaande geformuleerde motivering.

Zulks kan thans reeds worden vastgesteld daar een aanvraag werd ingediend voor een groepswoningbouwproject, waarbij de gemeente zich verschuilde achter het GRSP en stelde geen onmiddellijke beslissing te kunnen nemen.

Verzoekster zag zich genoodzaakt zich in beroep te richten tot tweede verwerende partij, doch deze heeft in casu evenmin op dit ogenblik een uitspraak gedaan.

Tijdens de hoorzitting bij de minister aangaande de geweigerde verkavelingsvergunning, nota bene met het quasi letterlijk overnemen van de motivering waarop het structuurplan werd gestoeld, vroeg de vertegenwoordiger van eerste verweerster zich luidop af ten overstaan van de afgevaardigde van de minister waarom een gemeente zoveel tijd en geld in een structuurplan diende te steken wanneer daar geen rekening mee zou worden gehouden.

Duidelijk wordt dus uit enerzijds het bestuurlijk handelen en anderzijds uit hoofde van de in casu gestelde argumenten, dat dit plan wel als verordenende basis wordt gehanteerd opzichts de realisatiemogelijkheden in hoofde van verzoekster als eigenares van de percelen.

b) De richtinggevende en de bindende bepalingen zullen minstens steeds indirect doorwerken bij de behandeling van vergunningen. Onrechtstreeks wordt op deze wijze het toekomstig vergunningenbeleid beïnvloed (...).

De stelling dat ‘zonder dat de plannende overheid zich alsdan zal kunnen verschuilen achter de inhoud van het voorafgaande ruimtelijk structuurplan’ dient dan ook als een te strikte en onrealistische visie te worden afgewezen.

Men mag namelijk niet vergeten dat ten aanzien van het perceel in kwestie altijd de mogelijkheid heeft bestaan het te verkavelen.

Dit werd door de bevoegde overheid impliciet bevestigd door een eerdere verkavelingsaanvraag enkel op basis van het in deze aanvraag niet respecteren van het oeveraspect en het niet behouden van 5 waardevolle eiken, te weigeren.

In het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Sint-Katelijne-Waver, wordt voor het perceel van verzoekster onder de titel ‘gebieden waarvan aansnijding niet mogelijk, niet wenselijk of herbestemming wenselijk is’ bepaald dat ‘Het gebied wordt niet ontwikkeld voor wonen. Het wordt bij voorkeur bestemd naar een open ruimte functie’.

Verwerende partijen zijn immers duidelijk. Dit gebied wordt nooit gerealiseerd! Bijgevolg is het ook duidelijk dat geen afwijkende visie wordt voorgestaan indien verzoekster een vergunningsaanvraag zou indienen.

Verzoekster zal zolang het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Sint-Katelijne-Waver in zijn huidige vorm van toepassing is, onmogelijk met succes een verkavelingsvergunning of enig andere vergunning kunnen aanvragen voor het perceel waarvan ze eigenaar is en wordt door het bestreden structuurplan dan ook zeer ernstig in haar eigendomsrecht aangetast.

Theoretische verwijzingen naar rechtsmiddelen die op zulk een moment zouden dienen aanwezig te zijn, gaan in al hun starheid voorbij aan de enorme rechtonzekerheid die zo wordt gecreëerd en de impact van een schijnbaar na lang overleg bepaalde beleidslijn in hoofde van de overheid dewelke in een definitief aanvaard plan werd opgetekend.

Zodoende werd ontegensprekelijk teruggekomen op de eerder aangegeven beleidslijn en dit zonder enige vorm van motivering, hetgeen, mocht de redenering van het auditoraat worden gevolgd, niet aanvechtbaar zijn.

Uiteraard kan naderhand worden opgeworpen dat de beleidslijn, in casu de wijziging ervan, reeds in het structuurplan werd uitgetekend en verantwoord, hetgeen indirect wel tot gevolg zal hebben dat men zich kan ‘verschuilen’ achter het structuurplan.

Mocht uw Raad van oordeel zijn dat dat niet het geval kan zijn ten aanzien van een nog tussen te komen (?) uitvoeringsplan dat betrekking heeft op het betreffende gebied dan toch minstens aangaande het gevoerde en in casu plots, zonder afdoende motivering, geweigerde beleid ten aanzien van actuele aanvragen aangezien dit beleid werd uitgewerkt in het structuurplan en dit voor bepaalde bepalingen bindend is voor deze overheid en in andere gevallen in uitzonderlijke gevallen van kan worden afgeweken.

3.

Het auditoraat gaf zelf aan dat : ‘In conclusie kan worden gesteld dat, vermits in een structuurplan enkel de beleidsintentie wordt veruiterlijkt om een planologisch initiatief te nemen, zonder dat hieraan reeds concreet en definitief gestalte wordt gegeven, en zonder dat alle details worden vastgesteld qua afbakening, exacte lokalisatie, vormgeving en redactie van de precieze stedenbouwkundige voorschriften het pas vanaf het ogenblik is dat effectief het bestemmingsplan wordt vastgesteld en goedgekeurd, dat de planologische en juridische toestand wordt gewijzigd die een belanghebbende toelaat met kennis van zaken een annulatieberoep in te stellen.’

Aangaande de mogelijkheid om af te wijken van bindende bepalingen van het structuurplan stelt ook de memorie van toelichting dat het abstracte en algemene karakter ervan impliceert dat enkel aantoonbare en manifeste afwijkingen tot een strijdigheid kunnen leiden (Memorie van Toelichting, Parl. St. VI. Parl. 1995-96, 360/1, 9).

Uit deze stelling blijkt duidelijk de visie dewelke schuilt achter het opmaken van structuurplannen en zodoende het door verwerende partijen benadrukte label van 'beleidsdocument'.

In casu kan de korte doch duidelijk in het structuurplan opgenomen bepaling, 'Het gebied wordt niet ontwikkeld voor wonen' dewelke een manifest nadeel berokkenen aan verzoekster, niet ernstig meer als 'abstract en algemeen' worden bestempeld.

Zulks is een vaststelling die aangaande verschillende structuurplannen (of ontwerpen ervan) kan worden gemaakt, zeker wanneer kan worden opgemerkt dat verschillende van deze gemeentelijke structuurplannen lijviger zijn dan het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

In de rechtsleer (...) werd reeds verwezen naar het funest karakter van een overdreven 'volledig' karakter van bepalingen.

De auteur durft zelfs aan te geven dat sommige gemeentebesturen de werkelijke systematiek en bedoeling van de structuurplanning in zekere zin ontgaat.

In wat de nog vast te stellen details, waarover het auditoraat spreekt teneinde met 'kennis van zaken een annulatieberoep in te stellen', kunnen worden gezocht is verzoekster een raadsel.

Het plan is namelijk duidelijk :dit gebied wordt nooit gerealiseerd

Zulk een volledige 'beslissing' dixit beleidslijn, dewelke dan nog voor bepaalde stukken bindend is en er aangaande de richtinggevende gedeelten enkel in uitzonderlijke gevallen van kan worden afgeweken, heeft zodoende direct en indirect een impact op het verdere planningsbeleid, waarin de betreffende overheden over geen enkele nuttige discretionaire bevoegdheid meer beschikken aangaande de opmaak van het betreffende gebied, en op het vergunningenbeleid, daar in de periode voor het goedkeuren van de uitvoeringsplannen deze gedetailleerde beleidslijn zoals opgesteld door de gemeente door dezelfde gemeente dient (direct of indirect) te worden geëerbiedigd in het vergunningenbeleid.

De opmerking dat het enkel gaat om een beleidsdocument kan niet verbergen dat de bindende/quasi bindende bepalingen de discretionaire bevoegdheid volledig wegnemen in het verdere uitvoeringsproces (en vergunningenbeleid).

Ook van de richtinggevende bepalingen mag de overheid in principe niet afwijken hetgeen gelet op de zeer specifieke opgenomen voorwaarden ten aanzien van het perceel van verzoekster, een enorme impact heeft op de mogelijke benutting van dit perceel.

Slechts in twee limitatief opgesomde gevallen kan op deze regel een uitzondering worden gemaakt.

Afwijkingen zijn mogelijke op basis van:

1) onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten;

2) dringende sociale, economische of budgettaire redenen.

Indien er dus geen achterhaalde prognoses van toekomstige ruimtelijke behoeften als bedoeld in artikel 19 §4, 2/ DRO tussenkomen of er zich plots dringende sociale, economische of budgettaire gegevens aandienen, moeten deze gedetailleerde richtinggevende worden gevolgd door de bevoegde overheden.

De visie dat een overheid zich niet achter deze 'beleidslijn' kan verschuilen kan dan ook in concreto niet ernstig worden weerhouden.

Mocht uw Raad van oordeel zijn, quod non en in tegenspraak met het arrest 73.500, 6 mei 1998, VZW Assoc. des comités du quartier Ucclois, dat noch het bindende gedeelte noch het richtinggevende gedeelte, ongeacht de volledigheid ervan, enige directe of indirecte invloed zal ressorteren op de rechtspositie van verzoekster, wenst deze laatste te verwijzen naar de volgende situatie dewelke dan realiteit dreigt te worden:

De bepalingen dewelke heden in het structuurplan als bindend en richtinggevend werden opgenomen, zullen mogelijks uitgewerkt worden in een ruimtelijk uitvoeringsplan of een BPA.

Gelet op het bindend karakter en/of het niet voldoen aan de twee mogelijkheden om af te wijken van de richtinggevende bepalingen, zal de opstellende overheid gebonden zijn deze bepalingen uit het structuurplan, dewelke bijna even volledig zijn als deze van een uitvoeringsplan, over te nemen in het uitvoeringsplan hetgeen in het betreffende BPA werd voorzien.

De betrokken overheid zal kunnen aanvoeren dat het haar in de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan/BPA ontbreekt aan enige discretionaire bevoegdheid aangaande het al dan niet toelaten van enige ontwikkeling van het gebied, hetgeen de mogelijkheid van het indienen van een schorsings- of annulatieverzoek bij uw Raad wegens ontvankelijkheidsredenen onmogelijk zou kunnen maken.

Zodoende ontstaat een situatie waarbij verzoekster op geen enkel moment toegang kan krijgen tot de rechtsbescherming tegen overheidsoptreden, dewelke de Raad van State procedure biedt.

Vandaar dat verzoekster benadrukt dat er wel degelijk inwerking op de rechtspositie van verzoekster werd gecreëerd door de goedkeuring van het betreffende structuurplan.

Zulks komt duidelijk naar voren in de vaststelling dat schijnbaar niemand betwist dat lagere overheden gelet op het dwingende karakter van het structuurplan, de mogelijkheid bezitten dit structuurplan aan te vechten voor de Raad van State.

5.

De verwijzing van het auditoraat naar arresten aangaande de Waalse stedenbouwreglementering dient te worden genuanceerd.

Vooreerst worden enkel de bepalingen aangaande de investeringen van de gemeente als dwingend omschreven door artikel 2 bis van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke ordening, Stedenbouw en Patrimonium i.t.t. de Vlaamse tegenhanger.

Bovendien kan aangaande de Waalse reglementering niet ernstig worden voorgehouden dat de rest van deze planning dewelke door artikel 2bis als 'indicatief' wordt omschreven, dezelfde quasi-bindende kracht heeft als het geval is bij het richtinggevende gedeelte van een Vlaams structuurplan van hetwelke slechts in 2 uitzonderlijke gevallen kan worden afgeweken.

Inzake de Waalse regelgeving kan van alle uitgangspunten, met uitzondering van bepalingen aangaande de investeringen van de gemeente, worden afgeweken mits 'behoorlijke' motivering, hetgeen uiteraard een andere beleidsruimte openlaat dan de richtinggevende en bindende, bepalingen uit het structuurplan.

6.

Tenslotte kan verzoekster enkel verwijzen naar artikel 193 DRO, waaruit onomstotelijk mag blijken dat een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan niet louter rechtstreekse effecten ressorteert op gemeentelijke overheden.

De decreetgever maakt van het bestaan van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan namelijk een essentiële voorwaarde om vergunningsaanvragers aan de procedure voorzien door artikelen 106 tot 127 DRO te onderwerpen.

Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan beoogt involge vermeld artikel 193 rechtsgevolgen te doen ontstaan, m.a.w. wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand;

De bestreden beslissing is dan ook een administratieve rechtshandeling conform artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De vordering dient dan ook ratione materiae ontvankelijk verklaard te worden”;

2.1. Overwegende dat een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp moet hebben; dat onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, m.a.w. waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten; dat om ontvankelijk te zijn het beroep een handeling tot voorwerp moet hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij;

2.2. Overwegende dat in casu de nietigverklaring wordt gevorderd van het besluit van 26 juni 2003 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Sint-Katelijne-Waver, definitief vastgesteld door de gemeenteraad in zitting van 7 april 2003, voorwaardelijk wordt goedgekeurd;

2.3. Overwegende dat artikel 18 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: D.R.O.) een ruimtelijk structuurplan definieert als volgt :

“Onder ruimtelijk structuurplan wordt verstaan een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen”;

Overwegende dat artikel 19, § 5 D.R.O. luidt als volgt :

“Na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan”;

dat artikel 19, § 6 D.R.O. bepaalt wat volgt :

“De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor de werken en handelingen, bedoeld in artikelen 99 en 101, noch voor een stedenbouwkundig uittreksel en attest, bedoeld in artikel 135”;

dat artikel 19, § 2, eerste en vierde lid D.R.O. bepaalt wat volgt :

“§2. Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn.

(...)

Voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren”;

2.4. Overwegende dat uit de hiervoor aangehaalde bepalingen blijkt dat het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een document is dat loutere beleidsdoelstellingen op lange termijn omvat voor de realisatie waarvan nog (verordenende) maatregelen moeten worden genomen; dat het ruimtelijk structuurplan aldus enkel de beleidsintenties voor de gewenste ruimtelijke structuur en een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied aangeeft; dat weliswaar op grond van artikel 19, § 5 D.R.O. de overheid die het ruimtelijk structuurplan heeft vastgesteld, verplicht is de nodige maatregelen te nemen om de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen met het ruimtelijk structuurplan in overeenstemming te brengen; dat deze rechtsplicht, die in casu enkel in hoofde van de gemeente bestaat, echter niet inhoudt dat het bestreden ruimtelijk structuurplan in hoofde van de verzoekende partij rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen; dat de onderdelen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, die als bindend zijn aangeduid, immers enkel bindend zijn voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren; dat dit bindend karakter, gelet op art. 19, § 6 D.R.O., bovendien geen betrekking heeft op de beoordeling van een vergunningsaanvraag, noch van een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundig uittreksel of attest; dat het ruimtelijk structuurplan als beleidsdocument in het algemeen en de bindende onderdelen ervan in het bijzonder derhalve in hoofde van de verzoekende partij geen rechtsgevolgen doen ontstaan, noch beletten dat zij tot stand komen; dat de stelling van de verzoekende partij dat “de richtinggevende en de bindende bepalingen bovendien indirect (zullen) doorwerken bij de behandeling van vergunningen” niet volstaat om de bestreden beslissing het griefhoudende karakter te verlenen dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereist; dat de verzoekende partij bijgevolg evenmin kan gevolgd worden waar zij stelt dat uit “artikel 193” D.R.O. “onomstotelijk mag blijken dat een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan niet louter rechtstreekse effecten ressorteert op gemeentelijke overheden” en dat “het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan ingevolge vermeld artikel 193 (beoogt) rechtsgevolgen te doen ontstaan”; dat ook het argument dat het bestreden ruimtelijk structuurplan concrete maatregelen bevat niet overtuigt; dat, zelfs aangenomen dat dit wel het geval zou zijn, dit inhoudt dat deze bepalingen op grond van artikel 19, § 2, laatste lid D.R.O., enkel de gemeente en de instellingen die er onder ressorteren, binden, waarbij ook hier dient herinnerd

aan het bepaalde in art. 19, § 6 D.R.O. en dit aldus niet betekent dat de rechtstoestand van de gronden van de verzoekende partij, en a fortiori haar rechtspositie door het bestreden ruimtelijk structuurplan worden gewijzigd; dat de verzoekende partij evenmin kan worden gevolgd waar zij stelt dat “zodoende een situatie (ontstaat) waarbij verzoekster op geen enkel moment toegang kan krijgen tot de rechtsbescherming tegen overheidsoptreden (...)”; dat immers de verzoekende partij ter zake alle wettigheidsbezwaren ten aanzien van het structuurplan kan laten gelden in een beroep tegen de in artikel 19, § 5 D.R.O. bedoelde maatregel; dat bovendien, ook al zou de verzoekende partij het bij het rechte eind hebben, quod non, dit nog niet zou impliceren dat de bestreden beslissing griefhoudend is en om die reden voor vernietiging vatbaar; dat de leer van het arrest nr. 73.500, waarnaar de verzoekende partij meermaals verwijst, niet dienstig op de voorliggende zaak kan betrokken worden, vermits precies, in tegenstelling tot het aldaar bedoelde gewestelijk ontwikkelingsplan, de bepalingen van het bestreden structuurplan geen verordenend karakter hebben; dat de exceptie van de verwerende partijen gegrond is; dat het beroep onontvankelijk is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.