RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 177.827 van 12 december 2007
in de zaak A. 151.592/X-11.873.

In zake : Anna LOONEN - VAN WERCK,
die woonplaats kiest bij
advocaten K. GEELEN en I. DEDECKER,
kantoor houdende te 3500 HASSELT,
Gouverneur Roppesingel 131

tegen :

1. de gemeente HAMONT-ACHEL,
2. de deputatie van de provincieraad van LIMBURG.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Anna LOONEN-VAN WERCK op 3 mei 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van :
1. “het besluit van 24 november 2003 van de Gemeenteraad van Hamont-Achel houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Hamont Achel”, en
2. “het besluit van 5 februari 2004 van de Bestendige Deputatie van de Provincie Limburg waardoor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Hamont-Achel wordt goedgekeurd”;

Gezien de memorie van antwoord van de tweede verwerende partij;

Gezien de memorie van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de beschikking van 23 maart 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de verzoekende partij;

Gezien de laatste memories van de verwerende partijen;

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 S. DE WILDE, die loco advocaten K. GEELEN en I. DEDECKER verschijnt voor de verzoekster, van advocaat C. BOYEN, die loco advocaat W. MERTENS verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van bestuurssecretaris I. WILLEMS, die verschijnt voor de tweede verwerende partij;

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 dat de verzoekster met betrekking tot haar belang in haar **verzoekschrift** uiteenzet wat volgt :

> "Verzoekende partij is er zich van bewust dat de nadere uitwerking van de bepalingen van het gemeentelijk structuurplan dient te gebeuren middels een ruimtelijk uitvoeringsplan.
> Dit neemt evenwel niet weg dat zij belang heeft bij het bestrijden van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.
> De verzoekende partij licht dit toe.
> Art. 19 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna genoemd 'DRO') bepaalt dat ieder ruimtelijk structuurplan een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte bevat.
> Het bindend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is bindend voor de gemeente en de instellingen die eronder ressorteren terwijl van het richtinggevend gedeelte evenmin kan worden afgeweken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen, waarbij de uitzonderingsgronden voor een afwijking uitgebreid gemotiveerd moeten worden en in geen geval een aanleiding mogen zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen.
> Dit impliceert dat de eerste verwerende partij bij de opmaak van de ruimtelijke uitvoeringsplannen ertoe gehouden zal zijn de bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan na te leven. De verzoekende partij heeft derhalve belang bij het bestrijden van bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan";

1.2. Overwegende dat de eerste verwerende partij geen memorie van antwoord heeft ingediend;

Overwegende dat de tweede verwerende partij in haar **memorie van antwoord** de volgende exceptie van onontvankelijkheid opwerpt :

"II DE ONTVANKELIJKHEID VAN HET BEROEP

1 Overwegende dat de verzoekende partij de nietigverklaring vordert zowel van het besluit van 24 november 2003 van de gemeenteraad van Hamont-Achel tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (verder afgekort als 'GRSP') als van het besluit van 5 februari 2004 van ons college tot goedkeuring van dit plan; dat zij haar verzoekschrift inhoudelijk uitsluitend richt op de bepalingen van het GRSP zelf, meer bepaald op de bepalingen in het richtinggevend gedeelte van het GRSP waar als gewenste structuur het behoud en de uitbreiding van het bedrijventerrein Loërakker te Achel wordt aangegeven en deze in het bindend gedeelte van het plan waar de KMO-zone Loërakker wordt geselecteerd als lokaal bedrijventerrein;

2 Overwegende dat ons college evenwel een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep wenst op te werpen, en dit om de hierna uiteengezette redenen;
dat deze exceptie niet zozeer uitstaans heeft met de vraag of de verzoekende partij het rechtens vereiste 'belang' heeft om de nietigverklaring te vragen bij uw Raad, maar wel met het voorwerp van het beroep;

2.1. Overwegende dat luidens artikel 14, §1 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State (slechts) de nietigverklaring kan worden gevorderd van 'akten en reglementen' van de administratieve overheden;
dat het overduidelijk is dat geen van beide bestreden beslissingen een 'akte' uitmaakt in de zin van het bovenvermelde artikel 14, §l, aangezien het niet gaat om bestuurshandelingen met individuele draagwijdte (die rechtsgevolgen ressorteren); dat met deze beslissingen immers het GRSP van Hamont-Achel definitief werd vastgesteld en, respectievelijk, goedgekeurd, en dit overeenkomstig de procedure zoals weergegeven in artikel 33 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening; dat evenwel het structuurplan zelf geenszins een handeling met individuele draagwijdte uitmaakt, aangezien het een gemeentelijk beleidsdocument is (...);
dat de bestreden beslissingen i.v.m. het GRSP van Hamont-Achel derhalve geen 'aktes' zijn in de zin van het bovenvermelde artikel 14, §l; dat dit trouwens impliciet door de verzoekende partij zelf wordt toegegeven in haar verzoekschrift op bladzijde 19, derdelaatste alinea, waar zij stelt dat het niet gaat om 'individuele' bestuurshandelingen;
Overwegende dat ons college hieronder zal aantonen dat de bestreden besluiten evenmin 'reglementen' zijn in de zin van hetzelfde artikel 14, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

2.2. Overwegende dat voor vernietiging vatbare 'reglementen' van administratieve overheden in de zin van artikel 14, §1 moeten begrepen worden als zijnde handelingen met 'reglementair' of 'verordenend' karakter, oftewel handelingen met algemene draagwijdte die 'bindend'

zijn voor algemene en in abstracto omschreven categorieën van personen;

dat evenwel uit het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening afdoende blijkt dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een 'beleidsdocument' is zonder 'verordenend' karakter, dat in geen enkel opzicht bindend is voor de burgers;

dat ons college hiervoor kan verwijzen naar de volgende bepalingen van het decreet :

- artikel 18, l/ alinea van het decreet, waarin wordt gesteld dat een ruimtelijk structuurplan een 'beleidsdocument' is dat het 'kader' aangeeft voor de 'gewenste ruimtelijke structuur', een 'langetermijnvisie' geeft op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie en erop gericht is samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen
- artikel 19, §§1 en 2 van het decreet, waarin is bepaald dat ieder structuurplan een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte bevat, maar waarin tevens wordt gesteld dat de onderdelen van het 'bindend' gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (slechts) bindend zijn 'voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren'
- de artikelen 19, §5, 36, 38 en 48 van het decreet, waaruit blijkt dat na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan de overheid die het structuur-plan heeft vastgesteld de nodige ruimtelijke uitvoeringsplannen moet opmaken ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan en dat het deze uitvoeringsplannen zijn die de stedenbouwkundige voorschriften bevatten inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer van het gebied
- artikel 19, §6 van het decreet, dat stipuleert dat ruimtelijke structuur-plannen geen beoordelingsgrond vormen voor de werken en handelingen, bedoeld in artikelen 99 en 101, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest, bedoeld in artikel 135 van het decreet;

dat uit de bovenvermelde bepalingen dus kan worden afgeleid dat een ruimtelijk structuurplan slechts een 'beleidsdocument' is dat in geen enkel opzicht concrete normen bevat die de aanwendingsmogelijkheden van onroerende goederen beïnvloeden, en dit in tegenstelling tot de plannen van aanleg (...) en de ruimtelijke uitvoeringsplannen (...), die een intrinsiek bodembestemmend karakter hebben en 'verordenende kracht' bezitten; dat de 'verordenende kracht' van de plannen van aanleg (als bestemmingsplannen) uitdrukkelijk volgt uit artikel 2, §l, 3e alinea van het coördinatiedecreet van 22 oktober 1996; dat wat de ruimtelijke uitvoeringsplannen betreft deze verordenende kracht impliciet volgt uit de artikelen 38 en 39 van het decreet van 18 mei 1999 en expliciet blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet (...);

dat, zoals reeds vermeld, het bindend karakter van sommige bepalingen van het GRSP luidens artikel 19, §2, in fine slechts eenzijdig geldt ten overstaan van de gemeente en van de instellingen die eronder ressorteren, en niet voor de burger, hetgeen nog eens geformaliseerd en zelfs versterkt wordt in artikel 19, § 6 van het decreet dat uitdrukkelijk verbiedt dat ruimtelijke structuurplannen een beoordelingsgrond zouden vormen voor het beoordelen van aanvragen voor bouw- en verkavelingsvergunningen of voor stedenbouw-kundige uittreksels of attesten;

dat het bindend karakter van welbepaalde onderdelen van een structuurplan in deze context overigens geenszins impliceert dat die gedeelten een 'verordenend' karakter hebben; dat zulks bijvoorbeeld uitdrukkelijk werd bevestigd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet van 18 mei 1999, waarin het volgende werd gesteld (cfr. Parl. St. Vl. P., 1998-99,

stuk 1332 nr. 8, p. 29) : ‘De bindende bepalingen van een structuurplan hebben geen directe doorwerking in het vergunningenbeleid. Dit vloeit voort uit het verordenende karakter van de huidige plannen van aanleg en van de uitvoerings-plannen.’;

2.3. Overwegende m.a.w. dat het voorgaande, samengelezen met artikel 19, §5 van het decreet van 18 mei 1999, impliceert dat een voor de overheid (in casu de gemeente) bindende bepaling uit een structuurplan pas rechtsgevolgen zal kunnen ressorteren, eens deze is ‘omgezet’ in een verordenende bepaling in een ruimtelijk uitvoeringsplan;
dat uit de hele uiteenzetting van hierboven dan ook afdoende blijkt dat de burger in geen enkele situatie en in geen enkel opzicht gebonden kan zijn door de inhoud van een ruimtelijk structuurplan, al weze het nog een bindend onderdeel ervan;
dat de bewering van de verzoekende partij dat zij ‘belang’ heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissingen, omdat deze moeten worden nageleefd bij de procedure van opmaak van ruimtelijke uitvoerings-plannen, geen afbreuk doet aan de voorgaande stellingen;
dat, door het decreet van 18 mei 1999 zelf als niets meer dan een ‘beleidsdocument’ bestempeld, een ruimtelijk structuurplan dan ook niet kan worden beschouwd als een ‘'reglement’ of een ‘verordening’ in de zin van artikel 14, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

2.4. Overwegende dat ons college er in dit verband nog op wijst dat de Franstalige kamer van uw Raad reeds uitdrukkelijk tot de onontvankelijkheid heeft besloten van beroepen tot nietigverklaring gericht tegen (besluiten tot vaststelling van) de Waalse varianten van de ruimtelijke structuurplannen, die in de Waalse stedenbouw-reglementering zijn geregeld, de zogenaamde ‘schémas de structure’ en ‘schémas-directeurs’; dat over deze stedenbouwkundige plannings-instrumenten werd geoordeeld dat ze slechts de juridische waarde hebben van administratieve richtlijnen en richtnormen met een louter indicatieve betekenis en dat ze, bij gebrek aldus aan reglementair karakter, niet vatbaar zijn voor vernietiging (...);
dat ons college om al de bovenvermelde redenen dan ook van oordeel is dat het besluit d.d. 5 februari 2004 van ons college houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Hamont-Achel geen voor vernietiging vatbare beslissing is, aangezien het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, dat veertien dagen na de bekendmaking van deze goedkeuring in het Belgisch Staatsblad in werking is getreden, geen reglementair of verordenend karakter heeft zoals vereist op grond van artikel 14, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;
dat om dezelfde reden (en a fortiori) het besluit d.d. 24 november 2003 van de gemeenteraad van Hamont-Achel houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan evenmin een voor vernietiging vatbare rechtshandeling uitmaakt;
dat het beroep dus in zijn totaliteit moet worden verworpen als onontvankelijk”;

1.3. Overwegende dat de verzoekster in haar **memorie van wederantwoord** daarop als volgt repliceert :

“A. De ontvankelijkheid wat het voorwerp van het beroep betreft

Ten onrechte meent de tweede verwerende partij dat het beroep onontvankelijk is, omdat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geen verordenend karakter heeft en dus geen reglement zou betreffen. Het structuurplan moet zeker beschouwd worden als een reglement in de zin van art. 14 § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in die zin dat het structuurplan rechtsregels bevat én een algemene draagwijdte heeft:

- Het structuurplan bevat rechtsregels.
  Zowel het bindend als het richtinggevend gedeelte van een structuurplan roepen rechtsgevolgen in het leven:
  - Het bindende gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is bindend voor de gemeente en de instellingen die er onder ressorteren (art. 19 § 2 DRO). Dit betekent zonder meer dat de rechtssituatie waarin een gemeente en de er onder ressorterende instellingen bij hun beslissingen veranderd is in vergelijking met de rechtssituatie zonder het ruimtelijk structuurplan. Derhalve heeft het bindend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, rechtsgevolgen.
  - Van het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan mag een overheid bij het nemen van beslissingen niet afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen die uitgebreid moeten gemotiveerd worden (art. 19 § 3 DRO). Derhalve wijzigt ook het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan het juridisch kader waarin de overheden hun beslissingen dienen te nemen. Derhalve heeft ook het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan rechtsgevolgen.
- Deze regels hebben een algemene draagwijdte, en zulks is voldoende opdat er sprake zou zijn van een reglement.
  De tweede verwerende partij huldigt het standpunt dat er geen sprake is van een reglement - vermits de regels die erin vervat zijn, niet eenzijdig gelden voor de burger.

Dienaangaande moet worden opgemerkt:

- Dat het DRO respectievelijk in art. 19 §2 4de en art. 19 §3 1e lid bepaalt dat het bindend gedeelte, bindend is voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren (...) en dat een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken van de bepalingen van het richtinggevend gedeelte, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen.
  Het begrip reglement wordt evenwel niet wettelijk gedefinieerd en de verzoekende partij is van oordeel dat het voldoende is dat de gestelde regels een algemene draagwijdte hebben in de zin dat ze op een hele categorie van overheden of staatsburgers van toepassing zijn, in casu de gemeente en alle instellingen die eronder ressorteren en dat niet noodzakelijk is dat ze op alle 'staatsburgers' of een hele categorie van 'staatsburgers' van toepassing zijn.
  - Bij analogie kan verwezen worden naar de intern-bestuurlijke voorschriften en de verplichting om het advies aan de Afdeling Wetgeving van Uw Raad te vragen overeenkomstig art. 3 §1 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, die deze verplichting invoert voor de ontwerpen van reglementaire besluiten.

  Verzoekende partij citeert uit gezaghebbende rechtsleer:
  'Een categorie van besluiten die traditioneel als niet reglementair wordt omschreven is die van louter intern-bestuurlijke voorschriften. Bedoeld worden besluiten die de interne organisatie van het Bestuur betreffen, die

geen rechtsgevolgen teweegbrengen buiten het bestuur, daar zij uitsluitend zijn bestemd voor de binnen dat bestuur optredende ambtenaren, en die evenmin repercussies hebben voor de rechtstoestand van de desbetreffende ambtenaren.
De betrokken besluiten moeten evenwel als reglementair worden beschouwd in de mate zij de werking van het bestuur te buiten gaan, doordat zij bijvoorbeeld ook rechtsregels formuleren t.a.v. de rechtsonderhorigen of doordat aan de statutaire rechten van de ambtenaren wordt geraakt.'
Het is onbetwistbaar zo dat de werking van het structuurplan het bestuur te buiten gaat.

6 De aangevochten onderdelen zijn bindend voor de gemeenten en hun instellingen, maar zij hebben een verdere werking omdat de gemeenten en hun instellingen er toe gehouden zijn om deze bepalingen te implementeren in hun ruimtelijke ordeningsproces via de ruimtelijke uitvoeringsplannen.
De literatuur wijst er op dat de structuurplannen een duidelijk impact hebben op, weze het indirect:
'Het feit dat de structuurplannen geen directe invloed hebben op de behandeling van de vergunningsaanvragen betekent niet dat zij op dat vlak totaal zonder uitwerking blijven. De opties van de structuurplannen moeten uitgewerkt worden in ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de verbindende kracht ook bij de behandeling van de vergunningsaanvragen in acht moet worden genomen. De richtinggevende en de verbindende bepalingen van de structuurplannen zullen dus indirect doorwerken bij de behandeling van de vergunningen.'
In die zin oordeelde ook de Raad van State over de vergelijkbare regionale ontwikkelingsplannen van het Brusselse Gewest:
'Considérant que l'alinéa 3 de cet article interdit au Gouvernement d'accorder des aides autrement que dans le respect des dispositions du plan, même indicatives; que ce faisant, il attribue aux dispositions qualifiées d'indicatives une force obligatoire à l'égard des décisions d'octroi d'aides ; que ces dispositions reçoivent ainsi, nonobstant leur dénomination, un caractère réglementaire, quand bien même celui-ci est de portée restreinte'

In dit arrest oordeelde de Raad van State over het reglementair karakter van de Brusselse regionale ontwikkelingsplannen, die krachtens artikel 23 van Ordonnantie van 29 augustus 1991, enkel een indicatieve waarde hebben (op de bodembestemming na). De Raad van State stelt vast dat deze bepalingen wel bindend zijn voor het Brussels gewest wanneer zij steunmaatregelen toekent. Deze indirecte werking is voor de Raad voldoende om te besluiten tot het reglementair karakter van de ontwikkelingsplannen zelf.
De parallel is duidelijk: de structuurplannen zijn verbindend voor de gemeentes wanneer zij de ruimtelijke uitvoeringsplannen vaststellen - derhalve moet het reglementair karakter van de richtinggevende en bindende bepalingen van het structuurplan aanvaard worden.

6 De bindende en richtinggevende onderdelen die de verzoekende partij aanvecht zijn zeer gedetailleerd.

6 Anders oordelen zou tot een patstelling leiden: het zou er toe leiden dat vastgestelde onwettelijkheden in een gemeentelijk structuurplan niet kunnen aangevochten worden maar dwingend moeten worden geïmplementeerd. Enerzijds zou een rechtstreeks aanvechten van de onwettelijkheden met een procedure tot nietigverklaring bij Uw Raad onmogelijk zijn, maar anderzijds kan de gemeente ook niet afwijken

van deze onwettelijkheden omdat de gemeente bij de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg gebonden is door de bindende en richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, op straffe van schending van 19 §2 3de lid DRO en van art. 19 §3 DRO.

Bovendien houdt dit standpunt ook in dat een ruimtelijke uitvoeringsplan dat (de onwettelijkheden van) een ruimtelijk structuurplan uitvoert niet kan worden bestreden worden op grond van de onwettelijkheden in het structuurplan, omdat dit geen verordenende werking zou hebben.

De burger komt op die manier in een patstelling : hij kan noch rechtstreeks noch onrechtstreeks onwettelijkheden in het ruimtelijk structuurplan aanvechten terwijl de gemeente verplicht is om dit (onwettelijk) ruimtelijk structuurplan uit te voeren.

Deze onmogelijkheid om onwettelijkheden in een structuurplan aan te vechten klemt des te meer omdat men vaststelt dat in vele gemeentelijke structuurplannen, de gemeentes zich niet beperken tot het uittekenen van algemene beleidslijnen, maar zeer gedetailleerde ruimtelijke opties invullen:

'De praktijk, die intussen is ontstaan, heeft dit ook aangetoond: sommige gemeentelijke structuurplannen zijn nog lijviger dan het R.S.V. En wat nog funester is, zij getuigen naar ons aanvoelen, veelal van een overdreven detaillering, bij zoverre dat het niet vermetel is te stellen dat sommige gemeentebesturen die werkelijke systematiek en bedoelingen van de structuurplanning in zekere zin ontgaan. In plaats van een algemeen beleidskader te creëren, waarin de grote opties inzake de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen worden vastgesteld, blijken sommige structuurplannen te verglijden naar een detailleringsniveau dat gemakkelijk met de invulling van een ruimtelijk uitvoeringsplan zou kunnen concurreren. Dit lijkt ons geen goede evolutie, wil men de gewenste flexibiliteit in de ruimtelijke planning kunnen garanderen. Immers, wanneer een ruimtelijk uitvoeringsplan naderhand zou moeten worden aangepast, zal de rekening van de overdetaillering in de structuurplanning worden gepresenteerd.'

Uw Raad zal kunnen vaststellen dat de bindende en richtinggevende onderdelen die de verzoekende partij(...) aanvecht(...) dermate gedetailleerd zijn dat de gemeente nog over een zeer beperkte vrijheid beschikt bij het opmaken van het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg.

De verzoekende partij wil er tenslotte op wijzen dat rechtspraak van de Franstalige Kamers van Uw Raad, waarop de tweede verwerende partij zich meent te kunnen beroepen, in casu niet per analogie kan toegepast worden:

- (...). De verzoekende partij citeert de relevante bepalingen uit het arrest : ‘Overwegende dat, al wordt in artikel 21bis van het WWROSP aan de structuurplannen een bepaalde bindende kracht toegekend, die niet geldt voor alle gedeelten van het plan zonder onderscheid; dat in casu de verzoekers het structuurplan alleen aanvechten in zoverre in dat plan een openbare weg aangegeven wordt aan de noordgrens van hun eigendom; dat die aanduiding deel uitmaakt van het ‘grondplan’, dat de bestaande toestand weergeeft en alleen tot doel heeft de maatregelen van ruimtelijke ordening aan te duiden die gepland zijn; dat die aanduiding de juridische ordening niet wijzigt en dat er geen beroep tot nietigverklaring tegen kan worden ingesteld, dat het beroep onontvankelijk is.’

De reden van onontvankelijkheid was derhalve niet omdat het geen reglement betrof dat zich rechtstreeks richt tot de burgers, maar wel omdat de

aangevochten bepalingen de juridische toestand niet wijzigen vermits zij alleen de bestaande toestand weergeven.

- (...). De verzoekende partij citeert de relevante bepalingen uit het arrest. In dit arrest wordt verwezen naar het arrest nr. 73.504 van Uw Raad, waaruit geciteerd wordt:
  'Considérant que les articles 40ter et suivants du CWATUP font de l'établissement d'un schéma - directeur une condition d'abrogation de tout ou partie d'un plan particulier d'aménagement; que l'article 188-2 du même code permet au collège des bourgmestre et échevins et au fonctionnaire délégué de s'écarter des prescriptions d'un schéma-directeur moyennant une motivation et dans les conditions qui sont ficés audit article;'

De structuurplannen verschillen fundamenteel van de zogenaamde 'schéma-directeur' vermits er van de bindende bepalingen in geen enkel geval kan afgeweken worden en van de bepalingen van het richtinggevend in principe evenmin";

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 24 november 2003 van de gemeenteraad van Hamont-Achel houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Hamont-Achel (eerste bestreden beslissing) en van het besluit van 5 februari 2004 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Hamont-Achel (tweede bestreden beslissing);

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 verzoekster 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 artikel 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 verzoekster geen rechtsgevolgen doen ontstaan, noch beletten dat zij tot stand komen; dat de stelling van de verzoekster dat "de richtinggevende en de verbindende bepalingen van de structuurplannen (...) indirect (zullen) doorwerken bij de behandeling van de vergunningen" niet volstaat om de

bestreden beslissingen het griefhoudende karakter te verlenen dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereist; dat ook het argument dat “de bindende en richtinggevende onderdelen die de verzoekende partij aanvecht zeer gedetailleerd (zijn)” niet overtuigt, nu deze bepalingen immers 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 artikel 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 verzoekster evenmin kan worden gevolgd waar zij stelt dat “de burger (...) op die manier in een patstelling (komt)” en dat “hij (...) noch rechtstreeks noch onrechtstreeks onwettelijkheden in het ruimtelijk structuurplan (kan) aanvechten terwijl de gemeente verplicht is om dit (onwettelijk) ruimtelijk structuurplan uit te voeren”; dat immers de verzoekster 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 verzoekster 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 verzoekster verwijst, niet dienstig op de voorliggende zaak kan betrokken worden; dat de exceptie van de tweede verwerende partij gegrond is; dat het beroep onontvankelijk is,

B E S L U I T :

<u>Artikel 1</u>.

Het beroep wordt verworpen.

<u>Artikel 2</u>.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf 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.**