

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 181.871 van 9 april 2008
in de zaak A. 161.905/X-12.282.**

In zake : 1. Jacques ALBRECHT,
2. Roger ALBRECHT,
die woonplaats kiezen bij
advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Keizerslaan 3

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat M. van DIEVOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Boomstraat 14, bus 3.

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

Gezien het verzoekschrift dat Jacques ALBRECHT en Roger ALBRECHT op 21 april 2005 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 4 februari 2005 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Agrarisch gebied “Mark-Waterschapsbeek”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur S. DE TAEYE;

Gelet op de beschikking van 18 oktober 2006 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 verzoekende partijen;

Gelet op de beschikking van 7 juni 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 september 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. DE PRETER, die loco advocaat D. LINDEMANS verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat M. van DIEVOET, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur S. DE TAEYE;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. Maurice ALBRECHT, rechtsvoorganger van de verzoekende partijen, dient op 21 maart 1995 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Galmaarden een aanvraag in voor het verkavelen van twee percelen grond gelegen te Galmaarden, kadastraal bekend sectie B, nrs. 587/b en 588/b.

Het college van burgemeester en schepenen weigert bij besluit van 15 mei 1995 de verkavelingsvergunning.

De bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant verwerpt bij besluit van 29 februari 1996 het beroep van de aanvrager en weigert opnieuw de verkavelingsvergunning.

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening verwerpt bij besluit van 13 november 1996 het beroep van Maurice ALBRECHT tegen het besluit van 29 februari 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant en weigert eveneens de verkavelingsvergunning. Voormeld weigeringsbesluit steunt op het gegeven dat de te verkavelen gronden volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgesteld gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, zijn gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Dit weigeringsbesluit wordt door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 77.355 van 2 december 1998. In dit arrest wordt onder meer overwogen dat de door het gewestplan aan voornoemde gronden gegeven bestemming onwettig is.

De Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media verwerpt bij besluit van 3 december 1999 het beroep ingesteld tegen het besluit van 29 februari 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant en weigert opnieuw de gevraagde vergunning.

Dit weigeringsbesluit wordt vernietigd bij arrest nr. 93.834 van 9 maart 2001.

De Raad van State besluit bij arrest nr. 109.769 van 14 augustus 2002, verbeterd bij arrest nr. 109.986 van 3 september 2002, wat volgt :

“Aan het Vlaamse Gewest wordt de verplichting opgelegd om :

- binnen een termijn van drie maand, volgend op de betekening van het arrest, het koninklijk besluit van 7 maart 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse op te heffen, voor zover het de percelen gelegen te Galmaarden, Geraardsbergsestraat, sectie B, nrs. 587b en 588 tot agrarisch gebied bestemt en deze beslissing bekend te maken in het Belgisch Staatsblad, en dit op straffe van een dwangsom van 5.000 euro per dag vertraging;
- binnen een termijn van één maand na de bekendmaking van de opheffing van het gewestplan, een uitspraak te doen over de ingediende verkavelingsaanvraag, en deze beslissing te betekenen, op straffe van een dwangsom van 5.000 euro per dag vertraging”.

De Vlaamse regering heft bij besluit van 25 oktober 2002 het koninklijk besluit van 7 maart 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse op voor zover het de percelen gelegen te Galmaarden, Geraardsbergsestraat, sectie B, nrs. 587/b en 588 tot agrarisch gebied bestemt. Dit besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 19 november 2002.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening verwerpt bij het thans bestreden besluit van 10 december 2002 het beroep van de verzoekende partijen tegen het besluit van 29 februari 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant en weigert opnieuw de verkavelingsvergunning.

1.2. Op 26 februari 2003 houdt de Vlaamse regering een plenaire vergadering met de adviserende instanties over een voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Mark en Waterschapsbeek”. Eerder, op 24 februari 2003, bracht de gemeente Galmaarden hierover een ongunstig advies uit.

1.3. Op 12 december 2003 stelt de Vlaamse regering 8 ontwerpen van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen vast voor de afbakening van de

gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, waaronder het ontwerp van het bestreden gewestelijke RUP.

1.4. Tussen 1 maart 2004 en 29 april 2004 onderwerpt de Vlaamse regering het ontwerp van plan aan een openbaar onderzoek. Er worden verschillende opmerkingen geformuleerd. De verzoekende partijen dienen op 29 april 2004 een bezwaarschrift in.

1.5. De bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant stemt op 29 april 2004 in met het ontwerp, maar bezorgt haar beslissing laattijdig aan de Vlacoro.

1.6. Op verzoek van de Vlacoro wordt bij ministerieel besluit van 27 mei 2004 de adviestermin verlengd.

1.7. Op 7 september 2004 brengt de Vlacoro een advies uit. Het advies is gunstig, mits :

“- De beschrijving van de bestaande toestand duidelijker het onderscheid aangeeft tussen de beschrijving van het plangebied en die van de ruimere omgeving waartoe het plangebied behoort;
- In de verantwoordingsnota niet expliciet wordt vermeld dat een later afweging tot een andere conclusie kan leiden”.

1.8. Op verzoek van de bevoegde Vlaamse minister verleent de Vlaamse regering bij besluit van 15 oktober 2004 een verlenging van de termijn tot definitieve vaststelling van het bestreden GRUP.

1.9. Op 20 januari 2005 brengt de afdeling wetgeving van de Raad van State haar advies met betrekking tot het ontwerp uit.

1.10. Bij besluit van 4 februari 2005 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Mark-Waterschapsbeek” definitief vast.
Dit is het bestreden besluit.

1.11. Op 10 maart 2005 wordt het bestreden besluit bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

1.12. Bij 's Raads arrest nr. 145.853 van 14 juni 2005 wordt het ministerieel besluit van 10 december 2002 vernietigd.

2. Ten gronde

2.1. Eerste middel

2.1.1. Standpunten van de partijen

2.1.1.1. De verzoekers voeren in hun eerste middel de schending aan van artikel 14 van de Raad van State-wet, van het gezag van gewijsde van de arresten nr. 77.355, van 2 december 1998 en nr. 93.834, van 9 maart 2001, van de Raad van State, van het “fair-playbeginsel” en van artikel 6, § 1, van het E.V.R.M.,

“Doordat met de bestreden beslissing een Ruimtelijk Uitvoeringsplan wordt goedgekeurd dat een nieuwe stedenbouwkundige bestemming geeft aan de percelen die eigendom zijn van de verzoekende partijen, en dit terwijl er nog niet op een wettige wijze uitspraak is gedaan over de verkavelingsaanvraag die hun rechtsvoorganger op 21 maart 1995 heeft ingediend.

Terwijl uw Raad in de arresten nr. 77.355 van 2 december 1998 en 93.834 van 9 maart 2001 bepaald heeft wat de overheid dient te doen indien de burger zich, zoals hier, terecht op de onwettigheid van het gewestplan beroept, met name dat de overheid ‘de onwettigheid in twee fasen dient te herstellen, te weten, vooreerst het gedeelte van het plan waaraan de onwettigheid kleeft opheffen en vervolgens na de opheffing van dat gedeelte van het plan en in afwachting van een nieuw besluit dat in de vervanging hiervan voorziet, over de vergunningsaanvraag beslissen overeenkomstig de regelen vastgesteld door artikel 45 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, thans artikel 43, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996;’

En terwijl de overheid die gedwongen is om over een aanvraag uitspraak te doen, en zich niet in de mogelijkheid ziet om voorafgaand aan de door haar gewenste weigering van de aanvraag een wijziging door te voeren aan het reglementair kader, niet gebruik kan maken van een procédé dat er in bestaat om eerst de vergunning om onwettige redenen te weigeren, om vervolgens hangende het beroep tot nietigverklaring een wijziging door te voeren van dit reglementair kader teneinde na vernietiging de beoogde weigering alsnog door te voeren.

TOELICHTING

Uw Raad heeft het volgende geoordeeld in het arrest nr. 77.355 van 2 december 1998:

‘dat in de gevallen waarin de overheid wettelijk er toe gehouden is over een vergunningsaanvraag betreffende een in het betrokken gebied gelegen eigendom te beschikken vooraleer zij de onwettigheid in het plan van aanleg heeft kunnen herstellen, zij de onwettigheid in twee fasen dient te herstellen, te weten eerst het gedeelte van het plan waaraan de onwettigheid kleeft, opheffen en voorts, na de opheffing van het kwestieuze gedeelte van het plan en in afwachting dat een nieuw besluit wordt genomen, over de vergunningsaanvraag betreffende een in het betrokken gebied gelegen

eigendom beslissing overeenkomstig de regelen vastgesteld door artikel 45 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, thans artikel 43, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996;'

Het bestuur moet dus:

- het plan opheffen
- vervolgens over de aanvraag een beslissing nemen
- en dit in afwachting van een nieuw besluit dat in de vervanging van het nieuwe plan voorziet.

Dit alles geldt in de situaties waarin de overheid verplicht is om over een aanvraag uitspraak te doen.

In deze werd er een aanvraag ingediend op 21 maart 1995. Met het arrest nr. 109.769 van 14 augustus 2002, verbeterd bij arrest nr. 109.986 van 3 september 2002 werd het bestuur, onder verbeurte van een dwangsom, verplicht om het plan op te heffen, en een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag.

Deze opheffing vond plaats bij Besluit van de Vlaamse Regering (...) van 25 oktober 2002. Op 10 december 2002 werd een uitspraak gedaan over de ingediende aanvraag.

Dit besluit werd evenwel bestreden met een verzoek tot nietigverklaring bij uw Raad, gekend onder het nummer G/A 132.899/X-11.293. In deze zaak werd er reeds een verslag opgesteld, en het auditoraat heeft het eerste middel gegrond bevonden. De zaak zal op 22 april 2005 door uw Raad worden gepleit.

Om dezelfde reden als diegene die aangehaald zijn in het verzoek tot nietigverklaring dat ingesteld werd tegen de beslissing van 10 december 2002, is deze beslissing onwettig. De verzoekende partijen zullen deze middelen verder in dit verzoekschrift citeren. Zij kunnen hier als hernomen worden beschouwd.

Het gevolg is dat deze beslissing geacht moet worden nooit te zijn genomen, en dat er bijgevolg nog steeds geen wettige uitspraak is gedaan over de aanvraag. Nochtans heeft uw Raad geoordeeld dat er eerst een beslissing diende te komen over de aanvraag, en dat pas nadien het nieuwe plan aangenomen kan worden.

Eén en ander is ook een schending van het fair play beginsel, en in de gegeven omstandigheden ook een schending van het recht op een effectief rechtsmiddel tegen onwettige overheidsdaden.

De imperiumbevoegdheid die aan verweerder is toegekend, en die hem toelaat om de rechten en plichten eenzijdig te wijzigen, mag hij niet gebruiken, of eerder misbruiken, door een geschil tussen hem en een rechtsonderhorige in zijn voordeel te beslechten noch om vernietigingsarresten van uw Raad onuitvoerbaar te maken.

Dit wordt soms wel eens verwoord als het 'fair play' beginsel, al gebruikt Uw Raad deze woorden over het algemeen niet.

Niettemin heeft Uw Raad het genoemde beginsel wel reeds gedefinieerd en omschreven, al oordeelde Uw Raad dat het beginsel in dat geval niet geschonden was:

'Overwegende dat er slechts een schending van het beginsel van de fair-play aanwezig is wanneer de overheid, te kwader trouw zijnde, tracht met ongeoorloofde middelen de verkrijging door de burger van zijn aanspraak te verhinderen of te bemoeilijken'

Ook elders heeft uw Raad het fair play beginsel als een autonoom middel aanvaard.

Dit beginsel is in deze zaak geschonden.

De verzoekende partijen beogen in deze zaak door middel van het indienen van een verkavelingsaanvraag een vergunning te verkrijgen. Dit is de aanspraak die zij beogen te verkrijgen.

Het Ruimtelijk Uitvoeringsplan verhindert de verkrijging van deze aanspraak, nu immers blijkt dat het plan de goederen bestemt als agrarisch gebied.

(De) manier waarop dit middel hier gebruikt wordt, is in deze zaak ongeoorloofd.

Immers, de minister was reeds veel vroeger ertoe gehouden om een uitspraak te doen over de vergunningsaanvraag. Het arrest nr. 109.769 van 14 augustus 2002, verbeterd bij arrest nr. 109.986 van 3 september 2002 verplichtte de overheid om het gewestplan binnen de drie maand op te heffen, en vervolgens binnen de maand uitspraak te doen over de aanvraag. De minister moest dus uiterlijk op 14 december 2002 uitspraak doen over de vergunningsaanvraag. Op dat ogenblik was er nog geen sprake van een R.U.P. Met de opmaak van dit R.U.P. werd pas een goede maand later een aanvang genomen.

Met andere woorden, als de minister tijdig een wettige beslissing had genomen over de verkavelingsaanvraag, dan had hij geen rekening kunnen houden met dit R.U.P.

Doordat zijn beslissing evenwel onwettig is (...), en de verzoekende partijen deze beslissing dienden aan te vechten, heeft het Vlaams Gewest de kans gezien om hangende het beroep tot nietigverklaring een R.U.P. tot stand te doen komen.

Het is daarbij tekenend dat zij bijna onmiddellijk na de publicatie van dit RUP nog een poging heeft gedaan om een bijkomende vernietiging van de weigeringsbeslissing te voorkomen.

Deze handelwijze is, gelet op het gebruik van een onwettig weigeringsbesluit, ongeoorloofd. Bovendien wordt aldus ook gepoogd om een nuttig effect aan de arresten van uw Raad, gewezen in het voordeel van de verzoekende partijen, te ontnemen. Dit is strijdig met artikel 6, § 1 EVRM, zoals het hof onlangs nog bevestigd heeft in het arrest KRTATOST/GRIEKENLAND van 22 mei 2003.

Het middel is gegrond.

Zoals aangekondigd hernemen de verzoekende partijen hierbij de middelen die zij reeds inriepen in de procedure nr. G/A. 132.899/X-11.293. (...)"

2.1.1.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord :

“Het standpunt van de verzoekende partijen kan niet begrepen worden.

1. In het administratief dossier kan duidelijk vastgesteld worden dat de verwerende partij bij B.Vl.R. van 25.10.2002 het KB van 07.03.1977 houdende vaststelling van het gewestplan HALLE-VILVOORDE-ASSE opheft, ‘voorzover het de percelen gelegen te Galmaarden, Geraardsbergsestraat, sectie B, nrs. 587b en 588 tot agrarisch gebied bestemt’. Dit besluit wordt, bij uittreksel, bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 19.11.2002 (...).

Na de opheffing van dat gedeelte van het gewestplan en in afwachting van een nieuw besluit ter vervanging van het plan, toetst de verwerende partij vervolgens de vergunningsaanvraag aan de eisen van de goede ruimtelijke ordening, overeenkomstig de bepalingen vastgesteld in artikel 43 van het Stedenbouwdereet, gecoördineerd op 22.10.1996. Met een besluit van 10.12.2002 verwerpt de Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening het georganiseerd beroep en weigert zodoende de verkavelingsvergunning.

Tenslotte stelt de verwerende partij een GRUP vast voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur: agrarisch gebied ‘Mark - Waterschapsbeek’.

2. De motivering van de verwerende partij tot het vaststellen van het kwestieuze GRUP, nl. de uitvoering van arresten van Uw Raad, wordt uitdrukkelijk vermeld in het B.Vl.R. tot voorlopige vaststelling van het plan alsook in de toelichtingsnota.

(...)

De kadastrale percelen hebben ingevolge de vernietigingsarresten van Uw Raad geen gewestplanbestemming meer. Er zijn ook geen gemeentelijke- of provinciale plannen die de bestemming van de kwestieuze percelen regelen. Het is vaststaande rechtspraak van Uw Raad dat het ontbreken van een (wettige) bestemming voor stukken grondgebied vanuit juridisch oogpunt niet permanent kan worden aangehouden (bijvoorbeeld in functie van het vergunningsbeleid) en noopt tot het vaststellen van een geldige bestemming.

(...)”.

2.1.1.3. De verzoekende partijen dupliceren in hun memorie van wederantwoord :

“De verwerende partij antwoordt niet op het middel in zoverre de verzoekende partijen er in hebben aangevoerd dat uit het arrest nr. 77.355 een verplichte chronologie voortvloeit, waarbij slechts een nieuw plan kan worden opgemaakt nadat er over de vergunningsaanvraag reeds een uitspraak werd gedaan.

Doordat uw Raad in tussentijd het ministerieel besluit van 10 december 2002 heeft vernietigd, is meteen komen vast te staan dat de minister zich nog niet over de vergunningsaanvraag heeft uitgesproken, en dat hij zelfs wordt geacht dit nooit te hebben gedaan.

De door uw Raad in het arrest 77.355 opgelegde chronologie is bijgevolg miskend.

Ook het fair play-beginsel wordt wel degelijk geschonden.

Vooreerst is met het arrest nr. 145.853 van 14 juni 2005 onmiskenbaar komen vast te staan dat het besluit van 10 december 2002 onwettig was. De minister heeft dus op 10 december 2002 niet op een wettige wijze uitspraak gedaan over de vergunningsaanvraag. De minister was nochtans verplicht om een uitspraak te doen, gelet op het door uw Raad gevelde arrest in het kader van de dwangsomprocedure.

Het gewest heeft dus op een foutieve wijze gehandeld.

Deze foutieve handelswijze heeft haar de kans gegeven om nadien een RUP op te stellen, dat er specifiek toe strekt de aanspraak van de verzoekende partijen alsnog onmogelijk te maken.

De bewering van de verwerende partij als zou de vaststelling van het RUP kaderen in de algemene afbakening van de agrarische gebieden is totaal onjuist. Niemand kan redelijkerwijze betwisten dat de bewuste percelen enkel opgenomen werden in de vaststelling van de RUP's voor de afbakening van de agrarische structuur omdat het gewestplan voor deze percelen opgeheven was.

Voeg daarbij dat het ontwerp van RUP werd vastgesteld op 12 december 2003, dit is enkele maanden na het betekenen van het gunstig verslag van het auditoraat in de zaak omtrent de weigering van de vergunning, én het gegeven dat de administratie op 11 maart 2005 - welgeteld één dag na de publicatie, bij uittreksel, van het RUP (op 10 maart 2005) - een nieuwe uitnodiging voor een hoorzitting heeft verstuurd, die plaats zou vinden op 7 april, welgeteld twee weken voor de behandeling van de zaak door uw Raad, en het is duidelijk dat de administratie vanaf het begin de bedoeling heeft gehad zich via het RUP een middel te verschaffen om de vergunning alsnog te kunnen weigeren voordat er een uitspraak van uw Raad zou kunnen vallen.

Dat de primaire bekommernis van de administratie erin bestond om een middel te vinden om de vergunning te kunnen weigeren blijkt ook uit het feit dat men in het ontwerp van RUP nog had toe(ge)geven dat het gebied misschien in een later(e) fase niet in de agrarische structuur, maar veeleer in de natuurlijke structuur zou vallen. Ook dit illustreert dat de bedoeling van het RUP er niet in bestond om de juiste bestemming voor het gebied vast te stellen, maar wel te zoeken naar een manier om zo snel mogelijk ‘een’ bestemming vast te stellen die het mogelijk moest maken de vergunning te weigeren.
Het middel is gegrond”.

2.1.1.4. De verzoekende partijen voeren in hun laatste memorie niets wezenlijks toe aan hun argumentatie van het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift.

2.1.2. Bespreking

2.1.2.1. De arresten nrs. 77.355 en 93.834, waarvan het gezag van gewijsde volgens het middel zou geschonden zijn, stellen “dat in de gevallen waarin de overheid wettelijk ertoe gehouden is over een vergunningsaanvraag betreffende een in het betrokken gebied gelegen eigendom te beschikken vooraleer zij de onwettigheid in het plan van aanleg heeft kunnen herstellen, zij de onwettigheid in twee fasen dient te herstellen (...)” .

Het bestreden besluit beoogt precies de door de Raad van State vastgestelde onwettigheid in het plan van aanleg te herstellen.

De kritiek die de verzoekers in het middel formuleren heeft in wezen geen betrekking op het bestreden besluit, maar betreft daarentegen het feit dat geen wettige beslissing over haar vergunningsaanvraag werd genomen alvorens het bestreden besluit werd genomen.

Het gezag van gewijsde van de bedoelde arresten is niet geschonden.

2.1.2.2. Ook het middelonderdeel dat betrekking heeft op de schending van het “fair-playbeginsel” en van artikel 6, § 1, van het E.V.R.M., bekritiseert in essentie het uitblijven van een wettige beslissing over de verkavelingsaanvraag, en niet het nemen van het bestreden besluit, dat beoogt het planologisch vacuüm te herstellen.

2.1.2.3. Het middel is bijgevolg ongegrond.

2.2. Tweede middel

2.2.1. Standpunten van de partijen

2.2.1.1. In hun tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van “de artikelen 23, 37, 38 en 41, § 2 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, van de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen in verband met de afbakening van de agrarische structuur en van het subsidiariteitsbeginsel, zoals dat voortvloeit uit en ten grondslag ligt aan het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen”.

“Doordat, eerste onderdeel, met de bestreden beslissing een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt goedgekeurd dat enkel betrekking heeft op twee percelen die eigendom zijn van de verzoekende partijen, en dat enkel voor die percelen een bestemmingswijziging voorstelt die op geen enkele wijze de uitvoering vormt van een bepaling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Terwijl, een Gewestelijk RUP een uitvoering is van die bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen waarvan de uitvoering aan het Vlaams Gewest is opgelegd, en een Gewestelijk RUP dus geen bestemmingswijziging mag doorvoeren die niet voortvloeit uit een beleidskeuze die gemaakt is in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

En doordat, tweede onderdeel, met de bestreden beslissing een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd naar ‘een structuurbepalend agrarisch gebied Mark en Waterschapsbeek’, voor een gebied dat slechts 2,5 hectare groot is, maar dat nochtans verantwoord wordt als het ‘resultaat van een ruimtelijke afweging tussen de gewenste natuur- en bosstructuur en de gewenste agrarische structuur in de eerste fase van het afbakningsproces’

Terwijl het subsidiariteitsbeginsel inhoudt dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden, waarbij een beslissing op hoger niveau slechts te verantwoorden is indien het belang en/of de reikwijdte ervan op het lagere niveau duidelijk overschreden wordt, zodat derhalve de bepaling van de meest geëigende bestemming voor een dergelijk restant het best door het gemeentelijk niveau wordt bepaald.

TOELICHTING

Eerste onderdeel

Eén van de grote verschillen tussen het planningssysteem van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 en dat van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening is de invoering van een dubbel planningssysteem op drie niveaus.

Naast de juridisch verordenende plannen (voorheen plannen van aanleg, nu ruimtelijk(e) uitvoeringsplannen) voorziet het decreet in de opmaak van beleidsplannen (structuurplannen) die het kader vormen voor de opmaak van de verordenende plannen.

Deze ruimtelijke structuurplanning is de hoeksteen van de ‘ruimtelijke ordening nieuwe stijl’. Het is de bedoeling om in een beleidsdocument de visie van de overheid op de gewenste ruimtelijke structuur vast te leggen. Het structuurplan moet duidelijk maken waar men met het ruimtelijk beleid op lange termijn naar toe wil.

Een structuurplan is bijgevolg geen vrijblijvend beleidsplan. De bepalingen van het structuurplan die opgenomen zijn in het bindend gedeelte van het structuurplan binden de overheid. De bepalingen die opgenomen zijn in het richtinggevende deel, zijn eveneens verbindend voor de overheid, zij het met bepaalde uitzonderingen.

Bijgevolg mag een overheid in een RUP geen maatregelen nemen die strijdig zijn met de beleidskeuzes die gemaakt zijn in een structuurplan.

De relatie tussen een structuurplan en een RUP gaat evenwel verder dan dat. De overheid mag geen RUP's maken die strijdig zijn met het structuurplan (negatieve relatie), maar mag bovendien ook enkel maar RUP's maken die op één of andere wijze een uitvoering zijn van het structuurplan (positieve relatie).

Enkel op die wijze wordt de ruimtelijke ordening in het Vlaams Gewest gevrijwaard van de ad hoc initiatieven die zo nefast geacht werden.

Deze positieve relatie blijkt uit het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Het DRO stelt eerst in de artikelen 18 tot 36 vast wat een ruimtelijk structuurplan is en hoe een dergelijk plan opgemaakt wordt.

Het uitvoeringsplan komt daarbij pas na het structuurplan, als een uitvoering van het structuurplan.

Artikel 23 van het DRO stelt:

‘De Vlaamse Regering kan gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen opmaken en herzien en andere passende initiatieven nemen ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.’

De artikelen 30 en 36 bepalen hetzelfde voor de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Artikel 38, §1, 4/ stelt dat het RUP verplicht ‘de relatie met het ruimtelijk structuurplan bevat waarvan het een uitvoering is’.

Artikel 39, §2 stelt zeer duidelijk dat het gewestelijk RUP wordt opgemaakt ‘ter uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen’.

Daarom werd ook gekozen voor de term uitvoeringsplan.

Het Gewestelijk RUP is dus een uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, en mag bijgevolg ook niet meer zijn dan een dergelijke uitvoering.

Elke maatregel die genomen wordt in het RUP dient dan ook te kunnen worden teruggebracht tot een uitvoering van een beleidsoptie van het structuurplan.

Dit moet ook blijken uit het RUP zelf, omdat het RUP verplicht de relatie moet aanduiden met het ruimtelijk structuurplan waarvan het de uitvoering is.

De toelichtingsnota van het Gewestelijk RUP somt op de pagina's 4 tot 6 de bepalingen uit het richtinggevend en het bindend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen op, waarvan het Gewestelijk RUP een uitvoering zou zijn.

In concreto blijkt dit in hoofdzaak beperkt te zijn tot de bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen inzake de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur.

‘De Vlaamse regering besliste op 7 december 2001 de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur uit te voeren in twee fasen.

Eerste fase

In een eerste fase wordt gewerkt binnen zogenaamde consensusgebieden. Deze consensusgebieden worden geselecteerd door de voorstellen m.b.t. de gebieden van de gewenste agrarische structuur (opgemaakt in 1998 door AMINAL afdeling Land) en de gebieden van de gewenste natuur- en bosstructuur (opgemaakt in 2001 door AMINAL afdeling Natuur, afdeling Bos en Groen en het Instituut Natuurbehoud) met elkaar te vergelijken. Enkel de gebieden van de gewenste natuurlijke structuur die niet voorkomen in de gewenste agrarische structuur komen in aanmerking voor opname in de eerste fase van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). Gebieden van de gewenste

agrarische structuur die een groene (of andere) gewestplanbestemming hebben maar niet voorkomen in de gewenste natuur- en bosstructuur, komen in aanmerking voor een bestemmingswijziging naar agrarisch gebied.

In de eerste fase wordt gewerkt op twee sporen:

- De consensusgebieden die binnen een ‘groene’ of een daarmee vergelijkbare bestemming (zoals aangegeven in artikel 20 van het decreet Natuurbehoud) op de gewestplannen liggen, worden afgebakend als grote eenheden natuur of grote eenheden natuur in ontwikkeling op basis van een procedure in het decreet Natuurbehoud (spoor 1). De Vlaamse regering stelde hiervoor een ontwerpafbakeningsplan vast op 19 juli 2002. Een openbaar onderzoek over deze kaarten vond plaats van 23 september tot 21 november 2002.
- De gebieden van de gewenste natuur en bosstructuur die geen ‘groene’ bestemming hebben maar wel tot de consensusgebieden behoren, krijgen een bestemmingswijziging naar natuurgebied met overdruk grote eenheid natuur in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan volgens de procedure in het decreet Ruimtelijke Ordening (spoor 2). Parallel hieraan krijgen de gebieden van de gewenste agrarische structuur die een groene (of andere) bestemming hebben maar niet tot de gewenste natuur- en bosstructuur behoren een bestemmingswijziging naar agrarisch gebied in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Uitgaande van de uitgangsprincipes uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt hierbij steeds gestreefd naar een duurzame ruimtelijke ontwikkeling door ruimtelijk-functioneel samenhangende gebieden af te bakenen op basis van de kenmerken van het fysisch systeem.

Om tot samenhangende gehelen te komen en omwille van de specifieke ruimtelijke én ecologische kwetsbaarheid van het fysisch systeem van een aantal gebieden wordt in een aantal ruimtelijke uitvoeringsplannen lokaal verder gegaan dan de consensusgebieden. Tijdens plenaire vergaderingen worden deze voorontwerpen van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen besproken met de betrokken gemeenten, provincies en administraties.

Via het spoor decreet Natuurbehoud werd ca. 84.500 ha geselecteerd, via het spoor decreet Ruimtelijke Ordening werd ca. 8.000 ha geselecteerd om op te nemen in het VEN eerste fase. Parallel daaraan werd ca. 450 ha geselecteerd om op te nemen in de agrarische structuur.

Het afbakeningsproces concentreert zich in de eerste fase in hoofdzaak op het VEN en in mindere mate op de agrarische structuur. Binnen deze consensusoefening worden de kaarten voor de gewenste agrarische structuur en de gewenste natuur- en bosstructuur nochtans wél gelijktijdig en gelijkwaardig ten opzichte van elkaar afgewogen, zodat de realisatie van de agrarische structuur op geen enkele wijze gehypothekeerd wordt. Deze sectorale voorstellen worden ten opzichte van elkaar afgewogen op basis van een ruimtelijke visie en de ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven voor het buitengebied uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Tweede fase

In de tweede fase zullen de resterende delen van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur afgebakend worden in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de bestemmingswijzigingen te realiseren zoals voorzien in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Deze afbakening zal gebeuren op basis van gebiedsgerichte en geïntegreerde ruimtelijke visies op de natuurlijke en agrarische structuur.

Conclusie

De afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur gebeurt dus in reeksen van gewestelijke ruimtelijke

uitvoeringsplannen die gebiedsgericht bestemmingswijzigingen doorvoeren. Deze bestemmingswijzigingen worden onderbouwd vanuit de globale ruimtelijke visie op de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur voor Vlaanderen, dit om de gelijktijdigheid en gelijkwaardigheid te kunnen garanderen. Op die manier wordt er stapsgewijs via een continu lopend proces geëvolueerd naar 750.000 ha agrarisch gebied, 150.000 ha natuur- en reservaatgebied, 53.000 ha bosgebieden en 34.000 ha andere groengebieden.

Dit ruimtelijk uitvoeringsplan is het resultaat van een ruimtelijke afweging tussen de gewenste natuur- en bosstructuur en de gewenste agrarische structuur in de eerste fase van het afbakeningsproces.

...

‘De aanleiding voor dit gewestelijk ruimtelijk (uitvoeringsplan) is de uitvoering van een arrest van de Raad van State. Dit ruimtelijk uitvoeringsplan loopt daarom vooruit op de verdere afbakening van de natuurlijke en de agrarische structuur. In het arrest nr. 109.986 van 3 september 2002 (verbetering van het arrest nr. 109.769 van 14 augustus 2002) veroordeelt de Raad van State het Vlaamse gewest om, op straffe van een dwangsom, binnen een termijn van drie maand na de betekening van het arrest het koninklijk besluit van 7 maart 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse op te heffen, voor zover het de percelen gelegen te Galmaarden, Geraardbergsestraat, sectie B, nrs. 587b en 588 tot agrarisch gebied bestemt, en deze opheffing in het Belgisch Staatsblad te publiceren. In uitvoering van dit arrest heeft de Vlaamse regering op 25 oktober 2002 het besluit genomen tot gedeeltelijke opheffing van het koninklijk besluit van 7 maart 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse voor de twee aangehaalde percelen. Dit heeft tot gevolg dat deze twee percelen geen ruimtelijke bestemming hebben volgens de plannen van aanleg zodat het noodzakelijk is om dit plangebied een ruimtelijke bestemming te geven.

Het arrest volgt op eerdere arresten waarin de Raad van State (nr. 77.355 van 2 november (lees : december) 1998, 93.834 van 9 maart 2001) waarbij zowel de gewestplanbestemming voor de percelen als de uitspraken over vergunningsaanvragen ter plaatse onwettig bevond. Een gebrek in de motivering van het oorspronkelijk vaststellingsbesluit van het gewestplan (KB 7 maart 1977) ligt aan de basis, de toenmalige regering heeft een afwijking van het advies van de regionale commissie van advies niet afdoende gemotiveerd. Deze herbestemming draagt bij tot het realiseren van voldoende omvangrijke en samenhangende gebieden, het met elkaar verbinden van deze gebieden en het bufferen van deze gebieden tegen externe invloeden.

Hoewel dit ontwerp ruimtelijk uitvoeringsplan niet behoort tot de consensus gebieden van de gewenste agrarische structuur en de gewenste natuur- en bosstructuur dient het Vlaams gewest versneld een uitspraak te doen over de bestemming van het plangebied teneinde zo snel mogelijk het juridisch vacuüm dat ontstaat door het ontbreken van een bestemming op te lossen. Het bestemmen van het gebied tot structuurbepalend agrarisch gebied impliceert niet dat het gebied niet opnieuw kan opgenomen worden in de 2de fase van het afbakeningsproces waar op basis van een gebiedsvisie voor een groter gebied een keuze zal gemaakt worden tussen de bestemmingen natuurgebied en agrarische gebied en of er al dan niet gebruik zal gemaakt worden van de overdrukken Grote Eenheid Natuur en Natuurverwevingsgebied.

De bewuste citaten komen uit de toelichtingsnota die deel uitmaakt van het ontwerp van RUP.

In de uiteindelijke beslissing van de Vlaamse Regering werd hier het volgende over gezegd:

‘Overwegende dat de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening een gunstig advies heeft uitgebracht, mits

...

‘in de verantwoordingsnota niet expliciet wordt vermeld dat een later afweging tot een andere conclusie kan leiden’; dat aan deze voorwaarde werd voldaan door deze vermelding uit de verantwoordingsnota te schrappen’

De verantwoording wordt dus gezocht in de bepalingen over de afbakening van de agrarische en natuurlijke structuur. De overheid moet echter zelf toegeven dat het R.U.P. niet past binnen de typologie van een dergelijk afbakeningsproces, maar zij stelt dat er nu een uitzondering moet worden gemaakt, omdat er omwille van de specifieke omstandigheden van dit perceel nu snel een beslissing moet worden genomen. Daarbij werd in het ontwerp van RUP nog toegegeven dat het gebied misschien in een latere fase niet in de agrarische structuur, maar veeleer in de natuurlijke structuur zal vallen. Nochtans zou het afbakeningsproces van de agrarische en de natuurlijke structuur moeten leiden tot een eenduidige uitspraak over de vraag of een bepaalde grond tot de ene dan wel de andere structuur behoort.

Het is duidelijk (...) dat de aanduiding van deze twee kleine percelen als agrarisch gebied, volledig los van enig ander planningsinitiatief, niet kadert in het afbakenen van de agrarische structuur.

Daarbij komt dat het Ruimtelijk Structuurplan zelf stelt dat het afbakenen van de natuurlijke structuur en de agrarische structuur in ruimtelijke uitvoeringsplannen ‘gelijktijdig en op gelijkwaardige basis’ moet gebeuren (...).

Dit benadrukt wat de bedoeling is van dit afbakeningsproces, met name vanuit een globale visie uitspraken te doen over concrete locaties.

Het RUP is totaal vreemd aan de afbakening van de agrarische structuur. Het RUP geeft een agrarische bestemming aan twee percelen waarvoor de gewestplanbestemming agrarisch gebied werd opgeheven. Dit heeft niets te maken met de afbakening van de agrarische structuur, maar alles met het ‘herstellen’ van een puur lokale fout uit het verleden.

De doorgevoerde bestemmingswijziging is bijgevolg geen uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, en in elk geval wordt de relatie met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen niet aangeduid.

Het middel is in het eerste onderdeel gegrond.

Tweede onderdeel

Het tweede onderdeel sluit aan bij het eerste onderdeel.

Zoals uiteengezet in het eerste onderdeel heeft de gewestelijke overheid van het afbakeningsproces gebruik gemaakt om een bestemmingswijziging door te voeren die helemaal geen steun vindt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Op die manier heeft het gewest zich ook op het terrein van de gemeente begeven.

Ook al heeft het subsidiariteitsbeginsel op zich nergens in het decreet een decretale basis gekregen, men kan niet om de vaststelling heen dat dit beginsel één van de peilers vormt van het nieuwe decreet.

‘Het DRO vormt een systeem dat gebaseerd is op een spreiding van taken van ruimtelijke ordening tussen het Gewest, provincie en gemeente, waarbij tussen de verschillende niveaus een hiërarchische verhouding bestaat en waarbij in de taakverdeling, de samenwerking en de verhouding tussen de drie niveaus een belangrijke rol is weggelegd voor het subsidiariteitsbeginsel’

Wat het principe betekent voor de ruimtelijke planning, wordt toegelicht in de tekst van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen:

‘Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op hoger niveau is te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overschrijdt. Een hoger niveau treedt slechts op voor zover de doelstelling van het overwogen optreden niet voldoende door het lager niveau kunnen worden verwezenlijkt.’

W. VANDEVYVERE concludeert hieruit:

‘Op Vlaams niveau worden dus beslissingen genomen met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken van gewestelijk belang, en daar zou het ook toe beperkt moeten blijven.’

Voor wat betreft de opmaak van RUPS kan één en ander toch nog formeel worden verbonden aan de relatie met de ruimtelijke structuurplannen. Een RUP geeft immers uitvoering aan een structuurplan van een hoger of gelijk niveau, waarbij elk structuurplan bepaalt welke beleidstaken door het eigen of door het lagere niveau moeten worden uitgevoerd. Bovendien mag geen enkel RUP afwijken van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (voor wat het bindend gedeelte betreft, geldt dit absoluut, voor wat het richtinggevend gedeelte betreft zijn er uitzonderingen). Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen stelt in het richtinggevend gedeelte dat de basis voor het ruimtelijk beleid op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau vervat zit in het subsidiariteitsbeginsel.

Het subsidiariteitsbeginsel dient dus verplicht in acht te worden genomen bij de opmaak van een RUP.

In deze zaak is het onbetwistbaar zo dat het Vlaams Gewest bevoegd is om de agrarische structuur af te bakenen. Maar het is ook onmiskenbaar zo dat er hier geen sprake is van een afbakening van een agrarische structuur. De toelichtingsnota stelt zelfs met zoveel woorden dat ‘dit ruimtelijk uitvoeringsplan ... vooruit (loopt) op de verdere afbakening van de natuurlijke en de agrarische structuur.’

Gelet op het feit dat elke maatregel best genomen wordt op het daartoe geëigende niveau, en gelet op het feit dat het hier gaat om een zeer klein gebied, aansluitend bij een bestaande rij woningen, valt er niet in te zien waarom een gewestelijk optreden in deze nodig was. Het gaat hier niet om een gebied van gewestelijk belang, maar wel een gebied met een puur lokaal belang.

Bijgevolg was het in het geheel niet aan het Vlaams Gewest om de bestemmingsvoorschriften voor dit gebied te bepalen, maar wel aan de gemeente.

Het middel is gegrond”.

2.2.1.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord :

“De VLACORO steunt de inzichten van de verwerende partij om het ‘juridisch vacuüm’ op te lossen.

‘(...)

B. 2 Antwoord op de bezwaren en opmerkingen

(...)

2. De advocaten van de eigenaars van de twee percelen die deel uitmaken van het plangebied dienen namens de eigenaars bezwaar in tegen het gewestelijk RUP (178B2).

(...)

c. De bestemmingsvaststelling is voorbarig, gelet op de nog hangende verkavelingsaanvraag waarover de overheid nog niet op een wettige wijze een uitspraak heeft gedaan. Tegen de weigeringsbeslissing van 10 december 2002 werd een beroep ingesteld bij de Raad van State.

(...)

(...)

c. Vlacoro wijst erop dat de Vlaamse regering, ondanks een analoge opmerking van de gemeente Galmaarden naar aanleiding van de plenaire vergadering, bij de voorlopig vaststelling van het ontwerp van RUP heeft geoordeeld dat de situatie waarbij er geen geldige bestemming is voor de betrokken percelen juridisch op termijn niet houdbaar is, en dat er daarom een uitspraak moet gedaan worden over de bestemming ervan. Vlacoro meent dat het inderdaad wenselijk is om binnen de decretaal voorziene termijn een uitspraak te doen over het RUP om een einde te maken aan het ontbreken van een geldige ruimtelijke bestemming.'

(...)

Advies van de VLACORO van 07.09.2004, over het ontwerp van GRUP voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Agrarisch gebied 'Mark-Waterschapsbeek', Ref. 178, nr. B.2.2., pag. 3-4.

(...)

3.2.4 Verantwoording voor opname van de gebieden in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan

De aanleiding voor dit Gewestelijk ruimtelijk (uitvoeringsplan) is de uitvoering van een arrest van de Raad van State. Dit ruimtelijk uitvoeringsplan loopt daarom vooruit op de verdere afbakening van de natuurlijke en de agrarische structuur.

In het arrest nr. 109.986 van 3 september 2002 (verbetering van het arrest nr. 109.769 van 14 augustus 2002) veroordeelt de Raad van State het Vlaamse gewest om, op straffe van een dwangsom, binnen een termijn van drie maand na de betekening van het arrest het koninklijk besluit van 7 maart 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse op te heffen, voor zover het de percelen gelegen te Galmaarden, Geraardsbergsestraat, sectie B, nrs, 587b en 588 tot agrarisch gebied bestemt, en deze opheffing in het Belgisch Staatsblad te publiceren. In uitvoering van dit arrest heeft de Vlaamse regering op 25 oktober 2002 het besluit genomen tot gedeeltelijke opheffing van het koninklijk besluit van 7 maart 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse voor de twee aangehaalde percelen. Dit heeft tot gevolg dat deze twee percelen geen ruimtelijke bestemming hebben volgens de plannen van aanleg zodat het noodzakelijk is om dit plangebied een ruimtelijke bestemming te geven.

Het arrest volgt op eerdere arresten waarin de Raad van State (nr. 77.355 van 2 november (lees: december) 1998, 93.834 van 9 maart 2001) waarbij zowel de gewestplanbestemming voor de percelen als de uitspraken over vergunningsaanvragen ter plaatse onwettig bevond. Een gebrek in de motivering van het oorspronkelijk vaststellingsbesluit van het gewestplan (KB 7 maart 1977) ligt aan de basis, de toenmalige regering heeft een afwijking van het advies van de regionale commissie van advies niet afdoende gemotiveerd.

Deze herbestemming draagt bij tot het realiseren van voldoende omvangrijke en samenhangende gebieden, het met elkaar verbinden van deze gebieden en het bufferen van deze gebieden tegen externe invloeden.

Hoewel dit ontwerp ruimtelijk uitvoeringsplan niet behoort tot de consensus gebieden van de gewenste agrarische structuur en de gewenste natuur- en bosstructuur dient het Vlaamse gewest versneld een uitspraak te doen over de bestemming van het plangebied teneinde zo snel mogelijk het juridisch vacuüm

dat ontstaat door het ontbreken van een bestemming op te lossen. Het bestemmen van het gebied tot structuurbepalend agrarisch gebied impliceert niet dat het gebied niet opnieuw kan opgenomen worden in de 2de fase van het afbakeningsproces waar op basis van een gebiedsvisie voor een groter gebied een keuze zal gemaakt worden tussen de bestemmingen natuurgebied en agrarisch gebied en of er al dan niet gebruik zal gemaakt worden van de overdrukken Grote Eenheid Natuur en Natuurverwevingsgebied.'

(...)

B.Vl.R. van 04.02.2005 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Agrarisch gebied 'Mark-Waterschapsbeek', Bijlage III: toelichtingsnota: tekst, nr. 3.2.4., pag. 8-9.

(...)

Het aangewezen instrument om voor de kwestieuze percelen een wettige bestemming vast te stellen is een GRUP:

- Conform het Ruimtelijke Ordeningsdecreet van 18.05.1999 kunnen thans geen gewestplanwijzigingen meer worden opgestart. Het vaststellen van een gewestplanbestemming voor de kwestieuze percelen is dus uitgesloten.
- De bovenvermelde vernietigingsarresten van Uw Raad hebben betrekking op bestemmingen die door de gewestelijke overheid werden vastgesteld (of voorheen door de nationale overheid). Derhalve behoort het tot de verantwoordelijkheid van de verwerende partij om een wettige bestemming vast te stellen.
- Zoals in de toelichting wordt beargumenteerd, behoren de kwestieuze percelen waarvoor een nieuwe bestemming moet worden vastgelegd, tot de gebieden van de natuurlijke- dan wel de agrarische structuur op Vlaams niveau. Conform de taakverdeling inzake planning die opgenomen is in het Ruimtelijke Ordeningsdecreet van 18.05.1999 en in het RSV, behoort het opmaken van RUP voor gebieden van de natuurlijke- dan wel de agrarische structuur op Vlaams niveau tot de bevoegdheid van de verwerende partij.

In strijd met het standpunt van de verzoekende partijen waarbij gesteld wordt dat er moeilijk kan ingezien worden waarom een gewestelijk optreden in casu nodig was gelet op het feit dat het hier gaat om een zeer klein gebied (cf. o.a. pag. 36 van het verzoekschrift m.b.t. het subsidiariteitsbeginsel), dient er vastgesteld te worden dat het element van oppervlakte van het gebied van het RUP irrelevant is voor de toepassing van het subsidiariteitsprincipe.

(...)

'(...)

Subsidiariteit is een kwestie van onderwerpen, niet van oppervlakte of ruimte-inname van wat planmatig aangepakt wordt. Belangrijk is wel dat de subsidiariteit ook 'binnen' een bepaald onderwerp of thema kan gelden. Diverse aspecten i.v.m. eenzelfde ruimtebehoevende activiteit kunnen op verschillende niveaus geregeld worden (bv. ruimtelijke uitvoeringsplannen in verband met landbouwactiviteiten: aanduiding van bepaalde grote landbouwgebieden op gewestelijk niveau, relatie met lokale groenelementen en ruimtelijke inpassing van woonkorrels voor die gebieden op gemeentelijk niveau).

(...)'

(...)

VANDEVYVERE, W., 'De werking van het planningssysteem van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening', T.R.O.S 2000, bijzonder nummer, nr. 2.4., pag. 18.

'(...)

Er valt op te merken dat

- de planologische ambtenaar niet betrokken wordt bij de opmaak van een gewestelijk RUP;
- de beroepsmogelijkheden tegen de definitieve vaststelling van een gewestelijk RUP nihil zijn;
- de beroepsmogelijkheden tegen de definitieve vaststelling van een gemeentelijk RUP er wel zijn, zowel vanwege de bestendige deputatie (verwerpen van het plan) als van de planologische ambtenaar (beroep bij de Vlaamse regering).

Dit onderscheid is merkwaardig en toont de ongelijke machtsverhouding aan tussen de diverse besturen, ondanks het feit dat de schaal van detaillering en uitwerking nagenoeg even groot kan zijn, zowel wat het RUP van het gewestelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau betreft.

(...)

(...)

(...)

Kenmerkend is dat, in tegenstelling tot de ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen een deel of delen van het grondgebied behelzen van het Gewest, de provincie of de gemeente waarvoor ze zijn opgemaakt. (...) Plannen ‘in volgorde’ (gewest-provincie-gemeente) hoeft niet omdat het subsidiariteitsbeginsel de diverse niveaus voor andere thema’s verantwoordelijk achten (...).

(...)

Hierbij is het niet de bedoeling dat én Gewest, én provincie én gemeente elk uitvoeringsplannen zouden opmaken zodat hun gehele grondgebied door eigen plannen is gedekt. Het Gewest zal bijvoorbeeld selectiever zijn wat de onderwerpen betreft die aan bod komen in de eigen ruimtelijke uitvoeringsplannen. Er zal meer thematisch gewerkt worden, zoals bijvoorbeeld de afbakening van stedelijke gebieden, de aanduiding en de uitwerking van gebieden van de natuurlijke structuur.

(...)

(...)

(...)

Het is voor minister Stevaert niet de bedoeling dat de drie niveaus alle drie (onmiddellijk) gebiedsdekkend met ruimtelijke uitvoeringsplannen optreden. Zo is het bijvoorbeeld duidelijk dat het gewest in de opmaak van de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, selectiever zal zijn dan in het huidige optreden met gewestplanwijzigingen. Er zal meer thematisch gewerkt worden, bijvoorbeeld de afbakening van stedelijke gebieden, de aanduiding en de uitwerking van gebieden van de natuurlijke structuur. (...)

(...)

3. Krachtens artikel 41, § 2, van het Decreet Ruimtelijke Ordening worden de GRUP opgemaakt ter uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Artikel 19, § 1 van het voornoemd decreet bepaalt dat ieder ruimtelijk structuurplan een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte bevat. Artikel 19, § 3 van het voornoemd decreet bepaalt het richtinggevend gedeelte als volgt :

‘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’.

Het is vaststaande rechtspraak van Uw Raad dat de bevoegde overheden, in het licht van de in artikel 4 van het Decreet Ruimtelijke Ordening bepaalde doelstellingen, bij de implementatie van het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in een ruimtelijk uitvoeringsplan, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken (...). De Raad van State is, in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht, enkel bevoegd om na te gaan of de overheid bij de uitoefening van deze bevoegdheid, is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

(...)
(...)

Overwegende dat, zoals reeds gesteld, de bevoegde overheden bij de implementatie van het richtinggevend gedeelte in een ruimtelijk uitvoeringsplan en inzonderheid bij het opnemen van een perceel in een dergelijk plan en het onderwerpen ervan aan voorschrift van bestemming, inrichting en/of beheer, in het licht van de in artikel 4 van het decreet ruimtelijke ordening bepaalde doelstellingen, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken; dat derhalve, wanneer een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld in uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel lijkt te kunnen nagaan of de overheid bij de uitoefening van deze bevoegdheid, is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen, dat niet op overtuigende wijze wordt aangetoond dat te dezen de grenzen van de redelijkheid werden overschreden;'

(...)

Uit hetgeen volgt kon de overheid, belast met de opmaak van het plan, redelijkerwijs besluiten tot de opname van dit gebied bij de afbakening van de agrarische en natuurlijke structuur.

4. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen streeft naar stedelijkheid en openheid (...) waarbij het beleid voor het 'buitengebied' zich concentreert op het wonen en werken in de kernen. In het buitengebied zijn landbouw, natuur, bos, wonen en werken structuurbepalende functies. Het RSV vrijwaart de open ruimte en tracht de landbouw, natuur en bos maximale kansen te bieden.

De verwerende partij heeft m.a.w. van de gelegenheid gebruik gemaakt om - door de tussengekomen arresten van Uw Raad - reeds een specifiek gebied voor de natuurlijke en agrarische structuur te verfijnen en af te bakenen.

(...)

De Vlaamse Regering besliste immers op 07.12.2001 de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur uit te voeren in 2 fasen. De afbakening van de landbouw-, natuur- en bosgebieden startte met de afbakening van 86.500 ha natuurgebieden op 18.07.2003 van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). De afbakening van de landbouwgebieden en de rest van de natuurgebieden werd doorgeschoven naar een tweede fase die in 2004 op gang kwam.

Huidig GRUP, voorlopig vastgesteld bij B.Vl.R. van 12.12.2003 en definitief vastgesteld bij B.Vl.R. van 04.02.2005, kadert in dit proces en is het resultaat van een ruimtelijke afweging tussen de gewenste natuur- en bosstructuur en de gewenste agrarische structuur in de eerste fase van het afbakeningsproces.

In het buitengebied schrijft het RSV voor dat 750.000 ha agrarisch gebied ruimtelijk vrijwaard dient te worden voor de beroepslandbouw.

In overleg met de gemeente GALMAARDEN, de provincie VLAAMS-BRABANT en belangengroepen, alsook tijdens de plenaire vergadering met een aantal administraties, wordt een ruimtelijke visie opgesteld die aangeeft wat de belangrijke structuren zijn van het kwestieuze gebied.

‘(...)

3.2 Relatie met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het afbakeningsproces van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur - gebiedsgericht deel

3.2.1 Positionering van de Grote Eenheid Natuur binnen de bestaande en gewenste ruimtelijke structuur van Vlaanderen

Het plangebied is gelegen in het buitengebied. Het gebied maakt deel uit van een dynamische landbouwstreek waar grondgebonden landbouw als ruimtelijke drager wordt erkend en ondersteund. Het plangebied grenst aan de Mark, een structuurbepalende zijrivier van de Dender.

3.2.2 Ruimtelijke elementen van de natuurlijke en agrarische structuur Fysisch systeem

Het plangebied is gelegen op de noordelijke (rechter-)oever van de Mark (categorie I) en op de linkeroever van de Waterschapsbeek (categorie III) ter hoogte van de monding ervan in de Mark. Over een grote lengte van de vallei treden jaarlijkse winterinundaties op. De Mark kent stroomafwaarts van de dorpskern van Galmaarden, in tegenstelling tot het verder stroomafwaarts gelegen deel te Geraardsbergen, nog een natuurlijk meanderend verloop.

Elementen van de ruimtelijk-morfologische agrarische structuur

Het betreft een reliëfrijk, kleinschalig landschap dat deels bestaat uit permanent grasland en deels uit akker, met een grote dichtheid aan houtkanten, bomenrijen en populierenaanplantingen in de vallei. Het plangebied wordt gekenmerkt door percelen met een lage tot matige waardering volgens de landbouwtyperingskaart maar sluit aan bij een noordelijk gelegen grotere agrarische structuur met hoge waardering

Elementen van de ruimtelijk-functionele agrarische structuur

Het gebied maakt functioneel deel uit van een grotere agrarische structuur ten noorden en ten westen van het plangebied. Het gebied kent momenteel een agrarisch gebruik door gemengde melkvee- en akkerbouwbedrijven.

Elementen van de natuurlijke structuur

Een deel van de Markvallei, 500 m stroomafwaarts gelegen van het plangebied, werd aangeduid als Grote Eenheid Natuur. Bijna de volledige Markvallei, met inbegrip van het plangebied, werd aangeduid als Speciale Beschermingszone BE 23 00007 Bossen van de Vlaamse Ardennen en andere Zuid-Vlaamse bossen zoals opgenomen in artikel 1, 7/ van het Besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, in toepassing van de Richtlijn 92/43/EEG aan de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones (...). De valleigronden zijn tevens de winterbedding van de rivier. Deze bestond vroeger in hoofdzaak uit hooi- en graasweiden. Momenteel wordt de vegetatie er in sterke mate bepaald door aanplanten van populier. De ondergroei van deze aanplanten (alsook de kapvlakten) kenmerkt zich veelal door waardevolle moerasspirearuijgtevegetaties. De percelen van het plangebied werden echter behouden als hooi- en graasweide.

3.2.3 Visie en gewenste ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven

In de agrarische structuur is het beleid gericht op de ruimtelijke ondersteuning van het behoud en de verdere ontwikkeling van (het) huidige agrarisch gebruik. Daarnaast houdt de ruimtelijke ondersteuning minimaal ruimtelijke randvoorwaarden in voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de aanwezige ecotopen. Dit betekent concreet het behoud en de versterking van:

- het niet-bebouwd karakter,
- het kenmerkend abiotisch milieu (reliëf, microreliëf en hydrografisch patroon);

- het kenmerkend biotisch milieu;
- de kenmerkende ruimtelijke relaties tussen een waterloop en de omgevende vallei.

Voor de gebieden van de agrarische structuur wordt een gebiedsgericht beleid gevoerd rekening houdend met de specifieke agrarische waarde én met de biologische waarde, de toekomstmogelijkheden, de bestaande gebruiksvormen en de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen.

Garanderen van ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw

Uitgaande van de bestaande relatief gunstige kavelstructuur, met voldoende grote en aaneengesloten percelen, wordt vooropgesteld dat gemengde melkvee- en akkerbouwbedrijven, in het gebied ten oosten van Geraardsbergen de ruimtelijke drager van het agrarisch landgebruik moet blijven.

Een aangepast ruimtelijk beleid dient er voor te zorgen dat in dit agrarisch kerngebied voldoende ontwikkelingskansen geboden worden aan grondgebonden landbouwactiviteiten.

(...)

Het bereiken van een gebiedsgerichte ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied

Daar waar de samenhang nog bestaat dient de vallei van de Mark ruimtelijk aaneengesloten te blijven. Ook dienen de ruimtelijke voorwaarden aanwezig te blijven om de ecologische gradiënten naar hoger gelegen (open ruimte) gebieden in stand te houden. De hoger gelegen - en drogere - valleirand is op vele plaatsen begrensd door wegen met lintbebouwing. Op slechts een beperkt aantal plaatsen is de ruimte tussen vallei en de hoger gelegen gronden langsheen een ecologische gradiënt nog open. Daar waar deze 'openheid' nog bestaat dient deze maximaal gevrijwaard te blijven.

Nieuwe bebouwing in het natuurlijk overstromingsgebied van de Mark moet aldus vermeden worden enerzijds vanwege het risico op inundatie, en anderzijds om het open karakter, dat de verbinding vormt tussen de vallei en de hoger gelegen gronden ten noorden van de gewestweg N272, tussen Galmaarden de westelijk gelegen lintbebouwing Sint-Paulus in stand te houden.

Duurzame instandhouding van specifieke ecotopen

De aanwezige natuurwaarden dienen behouden te worden zonder de landbouwfunctie te verdringen of door deze functie verdrongen te worden. De ruimtelijke eenheid wordt beschermd tegen verdere versnippering door infrastructuren of verstedelijking.

Concreet betekent dit het behoud en de versterking van:

- het niet-bebouwd karakter;
- het kenmerkend abiotisch milieu (reliëf, microreliëf en hydrografisch patroon);
- het kenmerkend (biotisch) milieu;
- de kenmerkende ruimtelijke relaties tussen een waterloop en de omgevende vallei.

(...)

(...)

Deze ruimtelijke visie is de krachtlijn voor de opmaak van het kwestieuze GRUP.

Het planningsproces van de verwerende partij voor het buitengebied, meer bepaald voor de landbouw, natuur en bos, schendt ontegensprekelijk het fair-play-beginsel niet”.

“Het is juist dat de overheid, bij het uitvoeren van een structuurplan, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Maar precies deze ruime beoordelingsbevoegdheid moet een tegengewicht tegen mogelijk misbruik krijgen door middel van een nauwgezette rechterlijke controle, waarbij een overheid zich niet kan verschuilen achter die bevoegdheid om iets anders te bewerkstellingen dan de ‘uitvoering van het structuurplan’.

Het gaat er in deze echter niet over de wijze waarop het structuurplan ten uitvoer wordt gelegd.

De verzoekende partijen voeren in essentie precies aan dat er geen enkele band is tussen het structuurplan en het RUP.

Wanneer de verwerende partij daadwerkelijk overgaat tot de afbakening van de agrarische structuur beschikt zij inderdaad over een belangrijke beoordelingsbevoegdheid om bepaalde percelen al dan niet binnen die agrarische structuur te brengen. De verzoekende partijen stellen echter dat het voorliggende RUP niet kadert binnen de afbakening van de agrarische structuur.

De argumenten die de verzoekende partijen in dat verband in hun verzoekschrift aanhalen, worden eigenlijk niet weerlegd.

Voor wat betreft het subsidiariteitsbeginsel stelt de verwerende partij dat enkel het thema van het RUP van belang is, en niet de omvang.

Het past echter om één van de teksten die de verwerende partij in dat verband citeert nader te bekijken:

‘Subsidiariteit is een kwestie van onderwerpen, niet van oppervlakte of ruimte-inname van wat planmatig aangepakt wordt. Belangrijk is wel dat de subsidiariteit ook ‘binnen’ een bepaald onderwerp of thema kan gelden. Diverse aspecten i.v.m. eenzelfde ruimtebehoevende activiteit kunnen op verschillende niveaus geregeld worden (bv. ruimtelijke uitvoeringsplannen in verband met landbouwactiviteiten: aanduiding van bepaalde grote landbouwgebieden op gewestelijk niveau, relatie met lokale groenelementen en ruimtelijke inpassing van woonkorrels op gemeentelijk niveau’.

Het Vlaams Gewest is geenszins bevoegd voor alles wat de landbouw aangaat. Het is slechts bevoegd voor de aanduiding van de grote landbouwgebieden. Details binnen het buitengebied, en de relatie met ander ruimtegebruik behoren bijgevolg tot de bevoegdheid van de gemeente.

De gemeente had hier perfect kunnen optreden. De percelen liggen naast een rij woningen, in de nabijheid van de dorpskom, en palend aan een beek en een waterloop. De gemeente had perfect de relaties tussen de verschillende ruimtes kunnen regelen, door bijvoorbeeld te bepalen dat de rij woningen mag worden voortgezet, dat de achterliggende gronden een landbouwbestemming krijgen en dat de eigenlijke oeverzone van de beek en de Mark een natuurbestemming krijgt. Dit zijn gedetailleerde afwegingen met een puur lokale impact, waarvoor het gewest niet bevoegd is.

Het middel is gegrond”.

Zij voegen in hun laatste memorie niets wezenlijks toe aan hun argumentatie.

2.2.2. Bespreking

2.2.2.1. De verwerende partij stond, zoals hierboven reeds vastgesteld, voor de rechtsplicht het juridisch, planologisch vacuüm, ontstaan door het onwettig bevinden door de Raad van State van de gewestplanbestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied, zo spoedig mogelijk op te vullen.

Het kan haar dan ook niet verweten worden dat zij een spoedige en gepaste planbestemming zocht voor de kwestieuze percelen, zonder daarom reeds een allesomvattende nieuwe bestemming te geven aan het gehele gebied waarin die percelen gelegen zijn.

2.2.2.2. Het bestreden besluit overweegt onder meer :

“dat het bindend deel van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen het Vlaams Gewest opdraagt de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur als volgt af te bakenen in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen: 75.000 tot 100.000 ha grote eenheden natuur (in overdruk) en 25.000 tot 50.000 ha grote eenheden natuur in ontwikkeling (in overdruk) ; 750.000 ha agrarisch gebied ruimtelijk bestemd voor de beroepslandbouw; 10.000 ha bijkomend bosgebied of bosuitbreidingsgebied; en 150.000 ha natuurverwevingsgebied (in overdruk) ; dat voorliggend ruimtelijke uitvoeringsplan een onderdeel is van de uitvoering van die bepalingen”.

Deze overweging wordt op zich niet betwist door de verzoekers.

De verwerende partij vermag op grond van deze bepaling van het R.S.V. in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur binnen bepaalde limieten af te bakenen.

In casu bestemt het bestreden besluit de kwestieuze percelen tot agrarisch gebied.

In de toelichtingsnota bij het bestreden gewestelijke ruimtelijk uitvoeringsplan, wordt het ruimtelijke uitvoeringsplan “Agrarisch gebied : Mark - Waterschapsbeek” vooreerst gerelateerd aan het afbakeningsproces van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, zoals voorzien in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, en daarna volgt een in-concreto-beoordeling van de ruimtelijke elementen van de natuurlijke en agrarische structuur en de gewenste ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven.

Het feit dat in een eerste fase, in afwachting van de verdere afbakening van de natuurlijke en de agrarische structuur, slechts de kwestieuze percelen in een R.U.P. worden opgenomen, is te wijten, zoals hoger reeds gesteld, aan de hoger omschreven rechtsplicht in hoofde van de verwerende partij. Dit feit spreekt geenszins tegen dat de vaststelling van het bestreden plan kadert binnen de

uitvoering van het R.S.V. Deze ratio legis van het bestreden plan uiteengezet in de toelichtingsnota, motiveert voldoende waarom wordt afgeweken van het richtinggevend gedeelte van het R.S.V. waar dit bepaalt dat die afbakening “gelijktijdig en op gelijkwaardige basis” moet gebeuren. Bovendien blijkt uit die nota dat de vaststelling van het plan kadert in een globale visie.

De verzoekers houden dan ook ten onrechte voor dat het bestreden besluit “op geen enkele wijze de uitvoering vormt van een bepaling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen”.

2.2.2.3. Uit het bovenstaande blijkt dat het “subsidiariteitsbeginsel” evenmin geschonden is, temeer dit middelonderdeel zelf stelt dat het aansluit bij het eerste onderdeel.

2.2.2.4. Het middel is bijgevolg ongegrond.

2.3. Derde middel

2.3.1. Standpunten van de partijen

2.3.1.1. Het derde middel wordt

“Genomen uit de schending van de artikelen 3 en 4 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en, met toepassing van artikel 159 van de grondwet, van het artikel 9 en 13 van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962, samen gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en uit machtsafwending

Doordat met de bestreden beslissing een RUP wordt aangenomen dat voor twee percelen een bestemming naar agrarisch gebied doorvoert, en dit niet met het oogmerk om de ruimtelijke ordening voor de plaats vast te stellen, maar wel om zo spoedig mogelijk een bestemmingsvoorschrift vast te stellen voor de percelen die het voorwerp uitmaken van een verkavelingsaanvraag waarvoor de twee weigeringen reeds vernietigd zijn door de Raad van State, en een derde weigering aangevochten werd voor de Raad van State

En doordat de bestreden beslissing impliciet rekening houdt met de bestemming als ‘agrarisch gebied’ die de omliggende percelen hebben volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse

Terwijl een RUP er louter op gericht moet zijn om in het algemeen, bij wijze van een algemeen verordende beslissing, een uitspraak te doen over de bestemming van een grond.

En terwijl de bestemming van de omliggende gronden onwettig is, en dit om dezelfde reden die gegrond bevonden werd in het arrest nr. 77.355 van 2 december 1998, zodat indien het de overheid er om te doen was geweest om een bestemming te geven aan gronden die rechtens geen wettige bestemming hadden, zij de bestemming voor de hele omgeving had moeten herbekijken.

TOELICHTING

Luidens artikel 3 van het decreet wordt de ruimtelijke ordening van het Vlaams Gewest vastgesteld in ruimtelijke structuurplan en ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarbij de ruimtelijke ordening volgens artikel 4 van het decreet gericht is op een duurzame ruimtelijke ordening waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang worden gebracht.

Een RUP is een instrument van ruimtelijke ordening. Het is een verordenend document, en het spreekt voor zich dat een dergelijk verordenend document niet opgesteld dient te worden, louter voor het oplossen van individuele problemen.

Er kan in dat verband gewezen worden op de rechtspraak van uw Raad inzake wijzigingen van plannen van aanleg ter regularisatie van bestaande situaties, of naar de rechtspraak van uw Raad aangaande voorschriften die geschreven zijn voor een bestaand bedrijf, of naar de rechtspraak inzake de plannen die opgesteld werden ter vermindering van een rechterlijke veroordeling.

Wat is de bedoeling van het nu voorliggende RUP.

Volgens de toelichting kadert één en ander in de afbakening van de agrarische gebieden. Maar een nadere blik leert al vlug dat dit slechts schijn is:

- Het afbakeningsproces van de agrarische gebieden is gericht op het bereiken van een globale agrarische structuur, niet op het bestemmen van twee kleine percelen
- De toelichtingsnota geeft zelf toe dat wanneer de normale werkwijze van het afbakeningsproces gevolgd zou worden, er voor de percelen nog geen bestemming zou moeten worden vastgesteld. Men spreekt in dat verband over een voorafname.
- De agrarische bestemming is zelfs nog niet zeker, omdat er in de oorspronkelijke toelichtingsnota zelfs nog werd gesproken over een latere bestemming naar natuurgebied.

De afbakening van de agrarische structuur is hier duidelijk een voorwendsel. Men stelt zelfs met zoveel woorden dat ‘dit ruimtelijk uitvoeringsplan ... vooruit (loopt) op de verdere afbakening van de natuurlijke en de agrarische structuur.’

Uit de toelichtingsnota blijkt nog een andere reden voor het bewuste plan:

‘Hoewel dit ontwerp ruimtelijk uitvoeringsplan niet behoort tot de consensus gebieden van de gewenste agrarische structuur en de gewenste natuur- en bosstructuur dient het Vlaams gewest versneld een uitspraak te doen over de bestemming van het plangebied teneinde zo snel mogelijk het juridisch vacuüm dat ontstaat door het ontbreken van een bestemming op te lossen.’

Het advies van de GECORO (sic) stelt in dat verband het volgende:

‘Vlacoro wijst erop dat de Vlaamse regering, ondanks een analoge opmerking van de gemeente Galmaarden naar aanleiding van de plenaire vergadering, bij de voorlopige vaststelling van het ontwerp van RUP heeft geoordeeld dat de situatie waarbij er geen geldige bestemming is voor de betrokken percelen juridisch op termijn niet houdbaar is, en dat er daarom een uitspraak moet gedaan worden over de bestemming ervan.

Vlacoro meent dat het inderdaad wenselijk is om binnen de decretaal voorziene termijn een uitspraak te doen over het RUP om een einde te maken aan het ontbreken van een geldige ruimtelijke bestemming’

De overheid wenst dus een einde te maken aan het ontbreken van een geldige juridische bestemming. Waarom men dit niet reeds gedaan heeft na het eerste arrest in deze zaak is niet duidelijk.

Belangrijker is evenwel dat de redenen die uw Raad ertoe hebben gebracht om het gewestplan onwettig te verklaren ook gelden voor de omliggende percelen.

Uw Raad heeft immers gesteld dat:

‘Overwegende dat de grond van verzoekers door het ontwerp-gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, voorlopig vastgesteld bij ministerieel besluit van 29 maart 1974, was opgenomen in een reservatie- en erfdienstbaarheidgebied bestemd voor de aanleg van de (A8); dat nadat werd beslist de A8 niet aan te leggen, de regionale commissie van advies voor de streek Vlaams-Brabant in haar vergadering van 21 september 1976 het volgende advies heeft gegeven:

‘Bijkomend p.25: ingevolge het niet opnemen van het tracé van de autosnelweg (A8) dient het landelijk woongebied langs de Geraardsbergensestraat, vanaf percelen nrs. 750c tot en met 592c; sectie B., opgenomen te worden als landelijk woongebied.’

Dat de vermelding ‘750c’ vermoedelijk moet worden gelezen als 570c; dat van dit bindend advies wordt afgeweken in het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgesteld gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse; dat voor die afwijking geen redenen worden opgegeven in de aanhef van het koninklijk besluit; dat de vastgestelde bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied derhalve is tot stand gekomen met schending van de artikelen 9 en 13 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de stedenbouw, naar luid waarvan de regering, wanneer zij afwijkt van het advies van de regionale commissie van advies, haar beslissing met redenen moet omkleden.’

Met andere woorden, de volledige strook vanaf perceel 570c tot en met perceel 592c heeft een onwettige bestemming ‘agrarisch gebied’.

Niettemin staan deze percelen nog steeds als agrarisch gebied ingekleurd in het plan met de bestaande juridische toestand, dat bij het gewestplan is gevoegd.

Met andere woorden, puur los gezien van de onwettigheid van het gewestplan voor de omliggende percelen gaat het hier inderdaad om een bestemming voor twee percelen die in agrarisch gebruik zijn en die volledig omgeven zijn door agrarisch gebied. Maar rekening houdend met de onwettigheid van het gewestplan gaat het om een groter gebied zonder wettige bestemming, dat bovendien over het algemeen aan de straatkant bebouwd is met residentiële woningen.

Wanneer het de overheid er om te doen was om inderdaad een ‘een einde te maken aan het ontbreken van een geldige ruimtelijke bestemming’, dan had zij dat moeten doen door het gewestplan voor alle percelen tussen de percelen 570c en 592c op te heffen.

In de huidige situatie blijven de naastgelegen percelen een wettige bestemming ontberen.

De verzoekende partijen kunnen in dat verband verwijzen naar het verslag dat eerst auditeur-afdelingshoofd DE BUEL heeft opgemaakt in de zaak G/A 111.407/X-10.506. Ook in die zaak ging het om een groter gebied, waar de Raad oorspronkelijk de bestemming voor enkele percelen had vernietigd om redenen die evenzeer opgingen voor de omliggende percelen, en waarbij de overheid nadien voor die percelen de bestemming heeft hernomen.

De auditeur stelde dat het ‘volkomen onbegrijpelijk is dat de verwerende partij, in het raam van het rechtsherstel dat zij heeft menen te moeten geven ter uitvoering van het meergenoemd arrest nr. 26.7.6 van 26 juni 1986 zich klaarblijkelijk heeft beperkt tot slechts een klein gedeelte van het litigieuze ‘reservegebied voor woonwijken’, waarin begrepen is het kadastrale perceel 79/c, en dus niet, gelet op de bij voornoemd arrest vastgestelde nietigheidsgrond, voor het gehele reservegebied.’

Dit geldt ook hier. Indien het daadwerkelijk de bedoeling is van de overheid om de wettigheid te herstellen, dan had zij over het hele gebied een uitspraak moeten doen. Dat zou echter moeilijker zijn geweest, omdat er nu eenmaal al residentiële bebouwing in de buurt voorkomt.

Het herstel van de wettigheid was dus niet de bekommernis van de overheid. Wat wel haar bekommernis was, was het creëren van een instrument dat haar

ertoe kan brengen om de verkavelingsaanvraag te weigeren, hetgeen duidelijk blijkt uit het feit dat onmiddellijk na de publicatie van het RUP een uitnodiging voor een hoorzitting werd verstuurd.

Het middel is gegrond”.

2.3.1.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord :

“Voor de bespreking van dit derde middel verwijst de verwerende partij naar haar argumentatie bij de bespreking van het eerste middel, die geacht wordt bij de bespreking van het derde middel hernomen te zijn. Hierboven werden de redenen voor het vaststellen van het kwestieuze GRUP aangegeven.

Voor het overige kan het standpunt van de verzoekende partijen waarbij wordt gesteld dat de bestemming van agrarisch gebied voor de volledige strook vanaf perceel 570c t.e.m. perceel 592c onwettig is en de verwerende partij het gewestplan voor al die percelen had dienen op te heffen, niet begrepen worden.

Zolang de onwettigheid van de regelgeving niet door een aanvrager wordt opgeworpen t.a.v. het bestuur, wordt de weergegeven bestemming in het gewestplan van de andere percelen dan die van de verzoekende partijen, geacht correct te zijn.

Aan het verordenend karakter van het RUP wordt niet geraakt. De verordenende stedenbouwkundige voorschriften zullen van toepassing zijn op iedereen die zich binnen de werkingssfeer bevindt van het algemeen en onpersoonlijk plan. Voor het overige zijn de argumenten van de verzoekende partijen te herleiden tot opportuiniteitskritiek.

Het derde middel is ongegrond”.

2.3.1.3. De verzoekers dupliceren in hun memorie van wederantwoord :

“De verzoekende partijen verwijzen in de eerste plaats naar hetgeen zij reeds hebben gesteld in het eerste middel.

Voor het overige stellen de verzoekende partijen vast dat de verwerende partij geen verweer voert over het onwettig karakter van de gewestplanbestemming voor de omliggende percelen.

Zij ontkent ook niet dat het RUP mede op de agrarische bestemming van de omgeving is gesteund.

Zij verschuilt zich achter het gegeven dat zij deze bestemming als wettig moet beschouwen totdat het tegendeel is opgeworpen.

Dit gaat echter niet op.

Vooreerst is het zo dat de verzoekende partijen in hun bezwaarschrift van 29 april 2004 wel degelijk gewezen hebben op het onwettig karakter van de agrarische bestemming van de omliggende percelen.

Vervolgens kan uw Raad steeds de wettigheid beoordelen van de verordenende aktes waarop de bestreden beslissing impliciet of expliciet is gesteund. Nu de verwerende partij niet ontkent dat zij rekening heeft gehouden met de agrarische bestemming van de omliggende percelen, en nu zij al evenmin ontkent dat die bestemming onwettig is, dient uw Raad de nu bestreden beslissing te vernietigen.

Het middel is gegrond”.

Zij voegen in hun laatste memorie niets wezenlijks toe aan hun argumenten.

2.3.2. Bespreking

2.3.2.1. Uit de bespreking van de eerste twee middelen blijkt meteen ook dat de “artikelen 3 en 4 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening” niet zijn geschonden, vermits het bestreden plan werd vastgesteld ter uitvoering van het R.S.V. en om tegemoet te komen aan de rechtsplicht om ten spoedigste voor de betrokken percelen een gepaste planbestemming te bepalen.

2.3.2.2. Uit die bespreking is tevens gebleken dat uit niets blijkt dat de verwerende partij zich in de gegeven omstandigheden niet vermocht te beperken tot de vaststelling van een R.U.P., met de gegeven inhoud, voor de kwestieuze percelen.

De huidige gewestplanbestemming van de omliggende percelen, noch de beweerde onwettigheid -die niet door de Raad van State werd vastgesteld- ervan, doen ten deze iets ter zake.

2.3.2.3. De verzoekers brengen dan ook geen begin van bewijs aan dat zou kunnen aantonen dat de verwerende partij heeft gehandeld met een ander oogmerk dan het streven naar een goede ruimtelijke ordening van het gebied en dat zij zich aan machtsafwending zou hebben bezondigd.

2.3.2.4. Het middel is ongegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
negen april 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.