

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.456 van 24 september 2008
in de zaak A. 186.283/X-13.580.**

In zake :

1. Peter DE GHEEST,
2. Anniek MORTIER,
die woonplaats kiezen bij
advocaat K. VAN WYNSBERGE,
kantoor houdende te 3000 LEUVEN,
Diestsevest 113

tegen :

1. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. AERTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Coupure 5,
2. de gemeente NEVELE.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE Xe KAMER,

Gezien het enig verzoekschrift dat Peter DE GHEEST en Anniek MORTIER op 14 december 2007 hebben ingediend en waarin zij de schorsing van de tenuitvoerlegging vorderen van het besluit van 2 oktober 2007 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende gedeeltelijke inwilliging van het op 3 augustus 2007 ingestelde beroep van de gewestelijk planologisch ambtenaar tegen de stilzwijgende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Moerstraat” van de gemeente Nevele, met name voor de inhoudelijke strijdigheden met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, die middels blauwe omranding zijn aangeduid, en bijgevolg goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Moerstraat” van de gemeente Nevele met uitzondering van deze blauw omrande delen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 oktober 2007;

Gezien de nota van de eerste verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 25 april 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 mei 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. VAN WYNSBERGE, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat I. BOCKSTAELE, die loco advocaat P. AERTS verschijnt voor de eerste verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. EYLENBOSCH;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. De verzoekende partijen zijn eigenaars en uitbaters van een glastuinbouwbedrijf, gespecialiseerd in de teelt van tomaten en gelegen binnen het plangebied.

1.2. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone is het bedrijf gelegen in agrarisch gebied.

1.3. Om tot een differentiatie van het agrarisch gebied te komen, wordt door de gemeente Nevele een ruimtelijk uitvoeringsplan opgesteld. Op 16 december 2005 wordt de plenaire vergadering gehouden.

1.4. Op 28 maart 2006 stelt de gemeenteraad van Nevele het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan “Moerstraat” voorlopig vast. Dit ontwerp neemt het bedrijf van de verzoekende partijen op in de “zone voor bulkengebied” bestemd voor landbouwactiviteiten in de ruime zin.

1.5. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 3 mei 2006 tot 3 juli 2006, dienen onder meer de verzoekende partijen een bezwaarschrift in naar aanleiding waarvan het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan wordt aangepast.

1.6. In de zitting van 27 februari 2007 stelt de gemeenteraad van Nevele het ruimtelijk uitvoeringsplan “Moerstraat” definitief vast.

De eigendom van de verzoekende partijen blijft gelegen in een “zone voor bulkengebied”.

De bestemmingsvoorschriften luiden als volgt:

“Art. 4.1 ZONE VOOR BULKENGEBIED

4.1.1. Bestemming

Hoofdbestemming is landbouwactiviteiten in de ruime zin.

Het betreft hier activiteiten zoals gemengd landbouwbedrijf varkens en runderen, melk- en rundveebedrijf, varkenshouderij, tuinbouwbedrijf en para-agrarische bedrijvigheden.

Mogelijke nevenbestemmingen zijn:

- wonen
- kleinschalige handelsactiviteiten met enkel een maximale oppervlakte van 50 m² op het gelijkvloers. De handelsactiviteit dient een rechtstreeks verband te hebben met de uitgevoerde landbouwactiviteit en door de uitbater van de landbouwactiviteit georganiseerd te worden (bijvoorbeeld verkoop van melk, boter, eieren, aardappelen,...).
- Agrarisch verwante activiteiten

De vergunningverlenende overheid doet bij gemotiveerde beslissing uitspraak over de aard en de geschiktheid van de leefbare landbouwactiviteiten en para-agrarische activiteiten in zijn omgeving.

De nevenbestemmingen kunnen enkel aanvaard worden indien de hoofdbestemming (leefbare landbouwactiviteit) en nevenbestemming gezamenlijk in voege zijn.

Als het bedrijf zijn activiteiten stopt, mag het overgaan tot een andere hoofdbestemming.

De omvorming van een landbouw- naar een woonfunctie is slechts mogelijk onder volgende voorwaarden:

- er kan enkel in de voormalige bedrijfswoning gewoond worden;
- de bestaande bedrijfsgebouwen en de bijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen, krijgen als nieuw gebruik ‘wonen’ met uitsluiting van meergezinswoningen;
- de bedrijfsgebouwen van het landbouwbedrijf mogen niet afgesplitst worden van de bedrijfswoning en kunnen enkel een nieuw gebruik krijgen als woningbijgebouwen.

Definitief stopgezette landbouwbedrijven komen in de zone voor vergunde woningen in landbouwgebied te liggen (artikel 3.2.)”.

Para-agrarische bedrijven en agrarisch verwante bedrijven worden gedefinieerd als volgt:

“Art. 1.3 DEFINITIE PARA-AGRARISCHE BEDRIJVEN EN
AGRARISCH VERWANTE BEDRIJVEN

1. Para-agrarische bedrijven

Met een para-agrarische activiteit wordt bedoeld een kleinschalige, aan de landbouw toeleverende of verwerkende activiteit. De toelevering of verwerking kan zowel slaan op goederen als diensten, vb. loonwerker, stockage en beperkte behandeling van landbouwproducten, veehandelaar.

Volgende bedrijven worden beschouwd als para-agrarisch:

- bedrijven van veehandelaars, waarvoor de tijdelijke huisvesting van dieren vereist is
- door de overheid erkende kinderboerderijen
- proefbedrijven voor de land- en tuinbouw
- schoolhoeves
- centra voor kunstmatige inseminatie voor veedieren
- loonwerkbedrijven (belangrijke activiteit van landbouwtechnische werken)
- tuinaanleggers die ook een belangrijke hoeveelheid planten zelf produceren
- bedrijven die land- of tuinbouwproducten opslaan en eventueel conditioneren en/of een eerste bewerking doen
- paardenfokkerijen
- dierenklinieken

2. Agrarisch verwante bedrijven

Met een agrarisch verwante activiteit wordt bedoeld

- een toeristisch-recreatieve voorziening zoals manège, kinderboerderij
- tuinaanleg
- een dierenasiel, dierenpension
- een instelling waar hulpbehoevenden al dan niet tijdelijk verblijven en landbouwactiviteiten of aan de landbouw verwante activiteiten uitoefenen
- een dierenartsenpraktijk”.

1.7. Op 21 juni 2007 rappelleert het college van burgemeester en schepenen van Nevele de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen aan het ruimtelijk uitvoeringsplan “Moerstraat”.

1.8. Met een schrijven van 26 juli 2007 deelt de bevoegde gedeputeerde mee dat de deputatie het niet opportuun acht om een oordeel te vellen of een weigering uit te spreken inzake het ruimtelijk uitvoeringsplan “Moerstraat”.

1.9. Op 3 augustus 2007 tekent de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar overeenkomstig artikel 51, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, beroep aan tegen de stilzwijgende goedkeuring van het ruimtelijk uitvoeringsplan “Moerstraat”.

Het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar steunt op argumenten van onverenigbaarheid met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

1.10. Bij het thans bestreden besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening van 2 oktober 2007 wordt het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar gedeeltelijk ingewilligd en wordt aan een aantal passages (in blauw omrand) in de stedenbouwkundige voorschriften de goedkeuring onthouden.

Concreet worden de agrarisch verwante activiteiten geschrapt, alsook de bepaling dat definitief stopgezette landbouwbedrijven in een zone voor vergunde woningen in landbouwgebied komen te liggen en de definities van “para-agrarische bedrijven” en “agrarisch verwante bedrijven”.

1.11. Dit besluit wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 15 oktober 2007.

2. Over de grondvoorwaarden voor de schorsing

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

2.2. Over het moeilijk te herstellen ernstig nadeel

2.2.1. Luidens artikel 17, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient de vordering tot schorsing een uiteenzetting van de middelen en de feiten te bevatten die volgens de indiener ervan het bevelen van de schorsing rechtvaardigen. Artikel 8, eerste lid, 3/ van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, bepaalt dat de vordering tot schorsing dient te bevatten “een uiteenzetting van de feiten die van aard zijn aan te tonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte de verzoekende partij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, waarbij alle stukken worden gevoegd die het risico op dergelijk nadeel aantonen”.

Uit deze bepaling volgt dat de verzoekende partijen in hun verzoekschrift duidelijk en concreet dienen aan te geven waarin precies het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is gelegen dat zij ingevolge de onmiddellijke

tenuitvoerlegging van het bestreden besluit ondergaan of dreigen te ondergaan, en dat met nadien bijgebrachte feiten en verklaringen en niet bij het verzoekschrift gevoegde stukken geen rekening kan worden gehouden. De verzoekende partijen mogen zich in hun uiteenzetting niet beperken tot vaagheden en algemeenheden, maar dienen integendeel zeer concrete en precieze gegevens aan te brengen waaruit blijkt dat zij persoonlijk een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ondergaan of dreigen te ondergaan.

2.2.2. In hun verzoekschrift zetten de verzoekende partijen het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden ministerieel besluit hen kan berokkenen, uiteen als volgt:

“Verzoekende partijen zijn de mening toegedaan dat de tenuitvoerlegging van de thans bestreden beslissing haar een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkent. De wettelijke criteria waaraan het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dient te beantwoorden zijn de volgende:

- De onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing moet het moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen;
- Er moet een rechtstreeks causaal verband zijn met een akte of reglement;
- Het nadeel moet moeilijk te herstellen zijn;
- Het nadeel moet ernstig zijn;

In casu berokkent de bestreden beslissing onmiskenbaar moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan de verzoekende partijen.

De schrapping van een aantal agrarische verwante en para-agrarische activiteiten uit de bestemmingsvoorschriften heeft tot gevolg dat de gebruiksmogelijkheden voor de bedrijfswoning en de bedrijfsgebouwen onmiskenbaar op zeer stringente wijze worden vastgelegd. Van deze bestemmingsvoorschriften kan op geen enkele manier worden afgeweken. Zo kan er geen toepassing worden gemaakt van art. 145bis, DRO en van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van toelaatbare functiewijzigingen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone.

De aldaar opgenomen zonevreemde functiewijzigingen laten immers geen afwijkingen van ruimtelijke uitvoeringsplannen toe.

Verzoekende partijen zijn als het ware verplicht om de huidige activiteiten tot het einde van hun loopbaan verder te zetten. Overschakelen naar een andere beroepsactiviteit is niet mogelijk. Verzoekers hebben de bedoeling om op hun bedrijf aan hoevetoerisme te doen. Om deze mogelijkheid te vrijwaren hebben verzoekers bezwaar ingediend. (Ingevolge o.a. het bezwaar van verzoekers heeft de gemeente Nevele de vergunbaarheid van agrarisch verwante en para-agrarische activiteiten ingevoegd in de bestemmingsvoorschriften van het RUP ‘Moerstraat’.

Op een vraag aan de gemeente om bij de brandweer te willen nagaan of een advies kon worden gegeven omtrent de overeenstemming van de bestaande bebouwing met het oog op de brandveiligheid van hun gebouw, hebben verzoekers echter het antwoord gekregen dat geen functiewijziging mogelijk (is) en evenmin mogelijk zal worden, en dit gelet op de schrapping van de toepasselijke bestemmingsvoorschriften door verwerende partij uit het RUP ‘Moerstraat’. Het advies werd niet ingewonnen ‘wegens zinloos’.

Het thans bestreden (besluit) vormt zodoende een onmiddellijke en rechtstreekse belemmering om over te schakelen naar een andere

beroepsbezigheid. Elke overschakeling wordt door het voorliggende RUP belemmerd. Het RUP 'Moerstraat' houdt zodoende een ernstige hypotheek in voor de beroepsactiviteiten en dus de persoonlijke ontplooiingsmogelijkheden en toekomstperspectieven van verzoekers. Deze hypotheek rust op de toekomst van verzoekers totdat het RUP wordt gewijzigd.

Het nadeel is een onmiddellijk en rechtstreeks gevolg van de tenuitvoerlegging van het RUP. Het is ernstig en moeilijk te herstellen”.

2.2.3. In haar nota met opmerkingen antwoordt de eerste verwerende partij:

“1. Verzoekende partijen houden voor dat de schrapping van een aantal agrarisch verwante en para-agrarische activiteiten uit de bestemmingsvoorschriften tot gevolg heeft dat de gebruiksmogelijkheden voor de bedrijfswoning en de bedrijfsgebouwen hen een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel berokkenen. Verzoekende partijen worden als het ware verplicht ‘om de huidige activiteiten tot het einde van hun loopbaan verder te zetten’.

2. Het in te roepen nadeel moet niet alleen ernstig zijn maar rechtstreeks voortvloeien uit de bestreden beslissing.

Vooreerst bewijzen verzoekende partijen niet eens de aangevoerde intenties. Het nadeel is dan ook louter hypothetisch.

Het optreden van de Vlaamse Regering in het kader van art. 51 § 1 DRO houdt in dat de Vlaamse Regering geen inhoudelijke wijzigingen mag aanbrengen.

Aangezien ondermeer de definities van para-agrarische activiteiten en agrarisch verwante bedrijven tegenstrijdig worden geacht met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, kan de Vlaamse Regering deze definities slechts van goedkeuring onthouden en niet inhoudelijk aanpassen om tegenstrijdigheden weg te vlakken.

Niets belet de gemeente NEVELE evenwel het RUP 'Moerstraat' te herzien en/of aan te passen in zoverre rekening wordt gehouden met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Eventuele gebruiksmogelijkheden of activiteiten die niet strijdig zouden zijn met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zouden op deze wijze in het RUP kunnen worden ingevoerd. Daartoe is enkel de gemeente NEVELE bevoegd en niet de Vlaamse Regering of de Provincie Oost-Vlaanderen.

Het ingeroepen nadeel, in zoverre ernstig en niet louter hypothetisch omwille van het niet voorleggen van de nodige bewijzen, vloeit dan ook niet voort uit de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en is minstens te herstellen door de gemeente NEVELE zelf in zoverre de voorgenomen activiteiten niet strijdig zouden zijn met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen”.

2.2.4. Onderzoek van het aangevoerde moeilijk te herstellen ernstig nadeel

2.2.4.1. De schorsingsvoorwaarde dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen impliceert dat, om te voorkomen dat het aangevoerde nadeel zich onherroepelijk realiseert, het verloop van de annulatieprocedure niet kan worden afgewacht.

2.2.4.2. De verzoekende partijen roepen in hun uiteenzetting samengevat in dat het bestreden besluit elke omschakeling naar een andere beroepsactiviteit belemmert, terwijl zij de “bedoeling” hebben om op hun bedrijf aan hoevetoerisme te doen.

De verzoekende partijen blijven in hun betoog evenwel bijzonder vaag over deze “bedoeling”. Er wordt terzake geen enkel element bijgebracht waaruit zou kunnen blijken dat er reeds concrete plannen bestaan waarvan de realisatie thans door het bestreden besluit wordt verhinderd, én dat het niet onmiddellijk kunnen realiseren van deze plannen een onherstelbare schade zou veroorzaken. Het enkele feit dat zij aan de gemeente Nevele een advies hebben gevraagd met betrekking tot de brandveiligheid van hun gebouw volstaat daartoe niet. Ook wordt geen enkel concreet element bijgebracht ter staving van de “ernst” van het beweerde nadeel, waarvan bovendien moet worden vastgesteld dat het, bij gebreke aan enige verduidelijking door de verzoekende partijen, van louter financiële aard is en aldus in beginsel niet moeilijk te herstellen.

2.2.4.3. De uiteenzetting van de verzoekende partijen bevat derhalve geen afdoende concrete en precieze gegevens die aannemelijk maken dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen in de zin van artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

2.3. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat niet is voldaan aan één van de door artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging te kunnen bevelen. Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vierentwintig september 2008, door :

de H.	J. BOVIN,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

J. BOVIN.