

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.916 van 8 oktober 2008
in de zaak A. 138.458/X-11.480.**

In zake : 1. de v.z.w. DON BOSCO ONDERWIJSCENTRUM,
 2. Pablo JANSSEN,
 3. Dirk FRECHIER,
 4. Patrick BUYLAERT,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS,
 kantoor houdende te 9000 GENT,
 Kasteellaan 141

tegen :

 1. de stad GENT,
 2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering,
 dat woonplaats kiest bij
 advocaat V. TOLLENAERE,
 kantoor houdende te 9000 GENT,
 Koning Albertlaan 128.

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

Gezien het verzoekschrift dat de v.z.w. DON BOSCO ONDERWIJSCENTRUM, Pablo JANSSEN, Dirk FRECHIER en Patrick BUYLAERT op 27 juni 2003 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van:

1. het besluit van 27 januari 2003 van de gemeenteraad van Gent houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Gent;
2. het besluit van 9 april 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Gent;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 30 maart 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 9 juni 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 juni 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad S. DE TAEYE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. HERTEGONNE, die loco advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS verschijnt voor de verzoekende partijen, van advocaat S. KEMPINAIRE, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van advocaat W. LAMMENS, die loco advocaat V. TOLLENAERE verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1. Op 22 april 2002 beslist de gemeenteraad van de stad Gent tot de voorlopige vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Nadat een openbaar onderzoek werd georganiseerd, beslist de gemeenteraad van de stad Gent op 27 januari 2003 tot de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Op 9 april 2003 beslist de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening goedkeuring te verlenen aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Gent. Dit is het bestreden besluit.

2. De ontvankelijkheid van het beroep ratione materiae

2.1. Standpunten van de partijen

2.1.1. De eerste verwerende partij voert in haar memorie van antwoord de volgende ontvankelijkheidsexceptie ratione materiae aan :

“3.1 Onontvankelijkheid - Geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling.

(...)

Uit het decreet blijkt onomstotelijk dat een structuurplan een ‘beleidsdocument’ is.

Het bindend gedeelte van een structuurplan is alleen bindend ‘voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorten’. Het bindend karakter telt dus niet voor de burger en heeft geen verordenende kracht:

(...)

Samenvattend.

Wanneer men een planologisch bestemmingswijziging wil aanvechten, kan men alle mogelijke wettigheidsbezwaren laten gelden in de annulatieprocedure gericht tegen de uiteindelijke beslissing waarbij het bodembestemmingsplan (plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan) wordt aangepast, zonder dat de plannende overheid zich zal kunnen verschuilen achter de inhoud van een voorafgaand ruimtelijk structuurplan waarin de optie (zelfs de bindende bepalingen) wordt geformuleerd om die bestemmingswijziging door te voeren.

Het ruimtelijke structuurplan is een louter intentie om latere planologische initiatieven te nemen zonder dat dit concreet en definitief wordt vastgelegd, geen details over de afbakening, exacte locatie, de vorming en van de precieze stedenbouwkundige voorschriften.

Een structuurplan bevat geen concrete regels die de aanwendingsmogelijkheden van onroerende goederen beïnvloeden, dit in tegenstelling tot plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen die een intrinsieke bodembestemmend karakter hebben. Deze bezitten trouwens overeenkomstig art. 2 van het coördinatiedecreet, artikel 38 § 1 laatste lid van het decreet van 18 mei 1999 een verordenende kracht.

Het is dus pas wanneer er uitvoeringsplannen worden opgemaakt en goedgekeurd dat het effectief bestemmingsplan wordt vastgesteld en goedgekeurd en dat de planologische en juridische toestand wordt gewijzigd, en dat door een belanghebbende kan overgegaan worden tot het instellen van een vordering tot annulatie.

De vordering is derhalve onontvankelijk”.

2.1.2. De tweede verwerende partij voert in haar memorie van antwoord de volgende ontvankelijkheidsexceptie ratione materiae aan :

“A. De bestreden beslissingen betreffen geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling

De besluiten waarvan de nietigverklaring wordt gevraagd zijn geen aanvechtbare administratieve rechtshandelingen.

(...)

Het aangevochten gemeentelijk structuurplan is als zodanig louter een instrument tot sturing van het (gemeentelijk planologisch) beleid. Het heeft geen directe invloed op de behandeling van de vergunningsaanvragen. Het heeft geen enkele verordenende kracht in tegenstelling tot de plannen van aanleg resp. de uitvoeringsplannen. Overeenkomstig artikel 38§1, laatste lid DORO heeft het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het ruimtelijk uitvoeringsplan van toepassing is en de erbij horende

stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht en dit, overeenkomstig artikel 38§2, eerste lid DORO tot ze worden vervangen.

(...)

Aldus dient nagegaan te worden of het vastgestelde en goedgekeurde structuurplan beschouwd kan worden als een ‘reglement’ in de zin van voornoemde bepaling uit de gecoördineerde wetten.

In ieder geval kan men daarbij niet om de vaststelling heen dat artikel 18 DORO het structuurplan een ‘beleidsdocument’ noemt. Een structuurplan bevat geen concrete regels die de toepassingsmogelijkheden van onroerende goederen beïnvloeden, dit in tegenstelling tot de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen die een intrinsiek bodembestemmend karakter hebben, en luidens artikel 2 DRO c.q. artikel 38 §1, laatste lid DORO ‘verordenende kracht’ bezitten.

(...)

M.a.w. zullen de bindende onderdelen van een gemeentelijk structuurplan enkel eenzijdig gelden ten overstaan van deze overheden en speelt het bindend karakter niet voor de burger, hetgeen nog eens geformaliseerd en zelfs versterkt wordt in artikel 19 §6 DORO dat uitdrukkelijk verbiedt dat ruimtelijke structuurplannen een beoordelingsgrond zouden vormen voor stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen en voor aanvragen tot het bekomen van een stedenbouwkundig uittreksel en attest.

Juist daarom hebben de belangrijkste bepalingen van de structuurplannen verbindende, maar geen verordenende kracht gekregen. Het ‘bindend’ karakter van welbepaalde onderdelen van een structuurplan, impliceert dus geenszins dat die gedeelten een ‘verordenend’ karakter zouden hebben.

Zulks werd bijvoorbeeld uitdrukkelijk bevestigd in de memorie van toelichting bij het planningsdecreet:

‘Bij de beoordeling van de bouwvergunningsaanvragen kan de bindende kracht van een structuurplan niet primeren op de verordenende kracht van de bestaande plannen van aanleg.’

Samen gelezen met de hierboven weergegeven bepaling van art. 19 §6 DORO, impliceert dit dat een voor de overheid bindende bepaling uit een structuurplan, pas rechtsgevolgen zal kunnen ressorteren voor de burger, eens deze ‘omgezet’ is in een verordenende bepaling in een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. De plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen vormen de enige beoordelingsgrond voor stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen en voor aanvragen tot het bekomen van een stedenbouwkundig uittreksel en attest.

(...)

Het is op het ogenblik dat effectief het bestemmingsplan wordt vastgesteld en goedgekeurd dat de planologische en juridische toestand wordt gewijzigd en dat door belanghebbenden ook met volle kennis van zaken een annulatieberoep kan worden ingesteld.

De verzoek tot nietigverklaring is dan ook onontvankelijk”.

2.1.3. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord wat volgt :

“A. Voor vernietiging vatbare handeling.

(...)

1/ Als eerste algemene opmerking mag gelden dat niemand zal betwisten dat elk ruimtelijk structuurplan op elk bestuurlijk niveau (gemeente, provincie, Vlaams gewest) de fundering of de absolute rechtsgrondslag vormt, c.q. zal

vormen voor de (toekomstige) ordening van het betrokken grondgebied van de gemeente, de provincie of het Vlaamse gewest.

Immers, de structuurplannen vormen een noodzakelijke kapstok voor de opmaak van bodembestemmingsplannen (ruimtelijke uitvoeringsplannen), waaraan vervolgens alle vergunningsaanvragen zullen worden getoetst: zonder structuurplan kan geen uitvoeringsplan worden opgemaakt.

Als de visie van de verwerende partijen zou worden gevolgd, leidt dit tot de conclusie dat de besluitvorming inzake de structuurplanning, die - zoals gezegd - deze hoeksteen bij uitstek is van de ruimtelijke planning, buiten elke rechtstreekse rechterlijke controle zou vallen. Niemand zou het recht hebben om zich op het hoogste administratief rechtscollege te verlaten voor de controle van de legaliteit van een dergelijke ingrijpende basisbesluitvorming. Dit kan onmogelijk worden aanvaard.

2/ Ten tweede slaan de verwerende partijen de bal mis, waar zij menen dat de verordenende kracht van zo een beslissing, of het gebrek daaraan, determinerend is om van een voor vernietiging vatbare handeling te kunnen spreken in de zin van artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit is een criterium dat niet ter zake doet. Ook niet-verordenende administratieve besluiten vallen onder het legaliteitstoezicht van de Raad. Het enige determinerend criterium is dat het annulatieberoep - volgens constante rechtspraak van Uw Raad - ontvankelijk is als het is gericht tegen een uitvoerbare beslissing, zijnde een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen in het leven te roepen of te beletten dat zij tot stand komen, m.a.w. waarbij wordt beoogd een wijziging aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel een zodanige wijziging te beletten.

Welnu, een (gemeentelijk) ruimtelijk structuurplan bestaat er juist in rechtsgevolgen in het leven te roepen. Dat dit wel degelijk het geval is blijkt o.m. uit volgende bepalingen en overwegingen:

- Artikel 18, lid 1 DRO bepaalt dat het structuurplan een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie moet weergeven, visie die erop is gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen.
- Artikel 19, § 3 DRO bepaalt dat het (richtinggevend gedeelte van het) ruimtelijk structuurplan de gewenste ruimtelijke structuur moet aanduiden én maatregelen, middelen, instrumenten en acties tot uitvoering van het ruimtelijk structuurplan moet bevatten.
- Verder vormt elk gemeentelijk ruimtelijk structuurplan niet alleen de basis van de ruimtelijke ordening op het gemeentelijk grondgebied, maar ook - zoals gezegd - de noodzakelijke voorwaarde voor de opmaak van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (vgl. artikel 48, § 2 DRO).
- Tenslotte voorziet het DRO uitdrukkelijk in de verplichting tot het opmaken van een ruimtelijk structuurplan (artikel 48, § 1 en artikel 193 DRO) waarbij de nodige maatregelen dienen getroffen te worden om de bodembestemmingen van het betrokken gebied via ruimtelijke uitvoeringsplannen in overeenstemming te brengen met of te conformeren naar hetgeen initieel als gewenste ruimtelijke structuur in het ruimtelijk structuurplan is vastgelegd (artikel 19, § 5 DRO).

Essentieel is dus dat een structuurplan dan wel geen verordenende kracht heeft, maar - op grond van bovenstaande overwegingen - wel een normatief karakter heeft, dat wél degelijk rechtsgevolgen in het leven roept. Het structuurplan is geen louter voorbereidend of vrijblijvend document, maar een bindende, normatieve hoeksteen van de ruimtelijke ordening.

3/ Het staat de verzoekende partijen vrij om - in de mate dat een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan aanvechtbaar is (hetgeen door de verwerende partijen niet wordt betwist) - tevens het gemeentelijk ruimtelijk

structuurplan aan te vechten voor Uw Raad, temeer dit laatste plan op grond van artikel 19, § 5 DRO indirect doorwerkt naar het vergunningenbeleid op basis waarvan in de toekomst al dan niet vergunningen zullen worden afgeleverd.

Het feit dat de beleidsopties van een ruimtelijk structuurplan aldus infiltreren in de ruimtelijke uitvoeringsplannen en zo inhoudelijk doorwerken naar het individuele vergunningenbeleid, doet geenszins afbreuk aan artikel 19, § 6 DRO, nu deze bepaling zich enkel verzet tegen het gebruik van de ruimtelijke structuurplannen als rechtsgrond voor het afgeven of weigeren van vergunningsaanvragen.

4/ Hierbij aansluitend dient opgemerkt dat de verwerende partijen inzake de toepassing van artikel 19, § 6 DRO een 'oneigenlijk discours' voeren. Op basis van die bepaling lijkt men er - zoals gezegd - immers gemakshalve vanuit te gaan dat een ruimtelijk structuurplan een beleidsdocument of een beleidsintentie is, die a.h.w. vrijblijvend zou zijn.

Een dergelijke zienswijze gaat niet op, nu ook moet worden gekeken naar de inhoudelijke conceptie van een dergelijk plan. Wat in casu opvalt is dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een zeer hoge detailleringsgraad heeft, waarin zelfs op perceelsniveau zeer concrete uitspraken worden gedaan over de ontwikkelingskansen van zeer goed localiseerbare gebieden en percelen (bvb. dat goed afgebakende percelen, gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied (gewestplan) en groenpool (zie structuurplan) als industriegebied (wetenschapspark) zou worden ingericht). Welnu, door dergelijke regelen met individuele strekking, t.t.z. regelen die de rechtspositie van bvb. één welbepaalde persoon of groep van personen rechtstreeks raken, af te kondigen, worden wel degelijk rechtsgevolgen in het leven geroepen.

De bestreden bepalingen zijn - omwille van hun detaillering, omwille van hun niet mis te verstane bewoordingen (creatie van een industriegebied in een groenpool) en omwille van hun exacte lokaliseerbaarheid, nu juist een typevoorbeeld van indirecte doorwerking naar het vergunningenbeleid. In zo een gevallen is het ondenkbaar dat de betrokkenen, nl. de perfect te identificeren adressaten van deze regelen (bvb. de omwonenden), niet in de mogelijkheid zou worden gesteld/gelaten op te komen tegen het fundament of de grondslag van dergelijke, concrete en localiseerbare beslissingen, die zijn rechtspositie - nl. de leefbaarheid van de bestaande school- en woonomgeving - naar de toekomst toe op ingrijpende wijze determineert.

Voor zoveel als nodig, kan trouwens een vergelijking gemaakt worden met 'voorbereidende handelingen' zoals adviezen of voorstellen die voor vernietiging vatbaar zijn in de mate dat ze de tot beslissen bevoegde overheid binden of diens beoordelingsvrijheid beperken. Nu de bindende en richtinggevende bepalingen van een ruimtelijk structuurplan bindend zijn voor de overheid en deze via artikel 19, § 5 DRO in het vergunningenbeleid doorwerken (zie hoger), wordt aan het ruimtelijk structuurplan zelf een 'beslissend karakter' toegekend zodat dergelijke plannen wel degelijk vatbaar zijn voor vernietiging. Ook in die zin kan een ruimtelijk structuurplan niet als een 'vrijblijvende beleidsintentie' worden beschouwd.

5/ Minstens zal uw Raad het onderscheid maken tussen enerzijds concrete, goed localiseerbare maatregelen in het ruimtelijk structuurplan, die rechtspositie van een identificeerbare persoon of groep van personen raken en anderzijds de algemene, niet localiseerbare beleidsopties in het ruimtelijk structuurplan. De eerste categorie van maatregelen vallen - om de voornoemde redenen - gewis en zeker onder de rechtstreekse legaliteitscontrole van uw Raad.

Om die redenen is het ondenkbaar dat - zoals de verwerende partijen voorhouden - geen enkele rechtstreekse controle op dergelijke overheids-handelingen mogelijk zou zijn. Dit zou immers betekenen dat geen enkel

toezicht mogelijk is op de naleving van de in het DRO vastgelegde totstandkomingsprocedure, de (wijze van) behandeling van de ingediende bezwaren, edm”.

2.1.4. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen nog wat volgt :

“II. ONTVANKELIJKHEID RATIONE MATERIAE

(...)

3. Is een structuurplan een voor vernietiging vatbaar reglement ?

(...)

3.2. Replik verzoekende partijen.

Waar de verzoekende partijen de door de heer Auditeur opgesomde uitgangspunten bijvallen, kunnen zij dit - met alle respect - niet doen voor de conclusies die hieraan worden verbonden, dit niet alleen omdat die conclusies - naar hun oordeel - op zich niet helemaal uitgewerkt en correct zijn, maar ook omdat niet alle uitgangspunten om tot die conclusies te komen, in beeld werden gebracht.

3.1.1. Algemene omschrijving van voor vernietiging vatbare handelingen.

Voor vernietiging vatbaar zijn - volgens de vaste rechtspraak van de Raad (zie o.a. de bevestiging in het reeds meermaals genoemde arrest Rabaeys) - die rechtshandelingen die een uitvoerbare beslissing inhouden, d.i. een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen in het leven te roepen of te beletten dat zij tot stand komen, m.a.w. waarbij wordt beoogd een wijziging aan te brengen in een bestaande rechtstregel of rechtstoestand, dan wel een zodanige wijziging te beletten (...).

De vraag rijst of inzonderheid een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (waarvan per definitie mag worden aangenomen dat het gedetailleerder is dan de ruimtelijke structuurplannen die op provinciaal en gewestelijk niveau worden opgemaakt) een uitvoerbare beslissing inhoudt.

Prima facie zou inderdaad kunnen worden geoordeeld dat dit niet het geval is, precies omwille van de hoger genoemde principes (...).

Toch verdient dit prima facie-oordeel enkele belangrijke nuanceringen, op het gevaar af anders met een wereldvreemde (lees: een niet met de realiteit overeenstemmende) rechtsfiguur te maken te krijgen. De verzoekende partij trachten in deze niet aan hineininterpretiering te doen, maar willen enkel aantonen dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geen loutere beleids- of standpuntsverklaring (...) of een voorbereidende handeling (...) is die geen enkel rechtsgevolg in het leven roept en daarom - op zichzelf beschouwd - als een ‘dood punt’ in het rechtsverkeer kan worden aanzien.

Volgende overwegingen worden hierbij aan de Raad ter overweging gegeven:

1) Algemeen.

Vooreerst mag worden aangestipt dat in het auditoraatsverslag de omschrijving van wat als een uitvoerbare beslissing (of een beslissing die rechtsgevolgen creëert) moet worden aanzien, verengd wordt tot akten die een bindend karakter hebben.

Naar het oordeel van de verzoekende partijen is niet het al dan niet (geheel of gedeeltelijk) bindend zijn van een overheidshandeling niet determinerend om van een voor vernietiging vatbare handeling te kunnen spreken.

Het enige criterium is de vraag of die handeling rechtsgevolgen creëert en de rechtspositie van degene tot wie de handeling zich richt kan beïnvloeden.

Bovendien - en voor zover het verbindend karakter van een overheidsbeslissing toch als determinerend zou worden aanzien, mag worden aangestipt dat dit bindend karakter niet noodzakelijk een algemene draagwijdte hoeft te hebben. Het bindend karakter kan beperkt zijn tot een (in het toepassingsgebied van de akte wel omschreven) categorie van personen, terwijl de draagwijdte van een beslissing evenmin als criterium wordt beschouwd voor de toepassing van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

2) Bindende waarde en draagwijdte van een ruimtelijk structuurplan.

Een ruimtelijk structuurplan mag dan wel principieel (deze in het auditorsverslag gehanteerde woordkeuze is volgens de verzoekers niet zonder belang - zie verder) geen toetsingsgrond vormen voor het beoordelen van stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen, toch geldt als eerste - moeilijk te betwisten - argument dat een ruimtelijk structuurplan (te weten de richtinggevende én de bindende bepalingen ervan) wél degelijk een bindend karakter heeft. Die bindende waarde is decretaal verankerd, met name in artikel 19, §§ 1 t.e.m. 3 DRO.

Dat een ruimtelijk structuurplan zich niet tot eenieder richt, maar enkel tot de overheid die het ruimtelijk structuurplan heeft vastgesteld en tot alle daaronder ressorterende overheden (zie artikel 19, § 2 en 3), doet - naar de mening van verzoekers - geen afbreuk aan het feit dat het bindende en dus reglementaire karakter ervan vaststaat.

Zoals gezegd, kan/mag de toepassing van artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet worden beperkt tot enkel die rechtshandelingen die voor eenieder bindend zijn. De verzoekende partijen zijn geen bepalingen bekend die deze beperking inhouden. Het volstaat dat het bindend karakter van een rechtshandeling zich minstens uitstrekt tot een groep van personen - zij het fysieke personen of private rechtspersonen, dan wel publieke organismen, zoals bvb. bestuurlijke overheden en de eronder ressorterende instellingen, zoals intercommunales - die allen (i.e. een door het decreet zelf aangewezen algemene doelgroep van het reglement) op dezelfde wijze door de rechtsgevolgen van de bestuurshandeling getroffen worden.

De verzoekende partijen menen dat het onderscheid tussen een beperkt (maar voor een ruime welomschreven groep van adressaten) bindend karakter en een algeheel bindend karakter van een overheidsbeslissing in het voorliggende auditorsverslag ten onrechte wordt gemaakt, nu dit geen steun vindt in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, noch in enige andere bepaling.

3) Bindende of semi-bindende werking (t.o.v. alle overheden).

Ten tweede mag worden vastgesteld dat de genomen bestuurshandeling (het ruimtelijk structuurplan) niet alleen uit zichzelf rechtsgevolgen creëert, maar ook zelf een noodzakelijk te nemen beslissing is in het kader van de nieuwe, sinds 18 mei 1999 uitgevaardigde ruimtelijke ordeningswetgeving en dus allerm minst vrijblijvend is.

Enerzijds creëert het ruimtelijk structuurplan duidelijke rechtsgevolgen, nu artikel 19, § 5 DRO aan de opsteller ervan de verplichting oplegt om de nodige maatregelen te treffen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan. Bovendien is de overheid erdoor gebonden (artikel 19, §§ 2 en 3 DRO).

Anderzijds vormt het ruimtelijk structuurplan de hoeksteen van een volledig vernieuwde ruimtelijke ordeningswetgeving.

Artikel 3 DRO dient hierbij in beeld te worden gebracht. Hierin is uitdrukkelijk en duidelijk bepaald dat de ruimtelijke ordening van het Vlaamse gewest, de provincies en de gemeenten vastgelegd wordt in 'ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen'.

Eerste vaststelling hierbij is dat de plannen van aanleg in die beginselverklaring zelfs niet meer worden vermeld, hetgeen impliceert dat dat uiteindelijk voor het ganse grondgebied van Vlaanderen - vroeg of laat - ruimtelijke uitvoeringsplannen zullen moeten worden opgemaakt, ruimtelijke uitvoeringsplannen die echter niet kunnen worden opgesteld zonder voorafgaande goedkeuring van een ruimtelijk structuurplan, waaraan deze vervolgens uitvoering dienen te geven.

Tweede vaststelling is dat ruimtelijke structuurplannen door de decreetgever zelf worden aangewezen als een vast onderdeel van de ruimtelijke ordening op alle bestuurlijke niveau's. Bovendien moet worden vastgesteld dat de ruimtelijke structuurplannen in de hiërarchie van de ruimtelijke planning op het hoogste niveau worden geplaatst. Ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen niet worden opgemaakt zonder het bestaan van een ruimtelijk structuurplan. Zij mogen er niet onverenigbaar mee zijn (zie bvb. artikel 48, § 1 DRO waarin is bepaald dat moet worden gecontroleerd dat elk ruimtelijk uitvoeringsplan verenigbaar moet zijn met het ruimtelijk structuurplan) en ruimtelijk uitvoeringsplannen dienen - zoals gezegd - steeds in overeenstemming te worden gebracht met de structuurplannen (artikel 19, § 5 DRO).

Ook de laatste zin van artikel 18, lid 1 DRO blijft in het auditorsverslag buiten beschouwing. Ook hierin wordt door de decreetgever in algemene, doch duidelijke bewoordingen aangegeven dat een ruimtelijk structuurplan erop gericht is

‘samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen’

Hiermee worden alle beslissingen inzake ruimtelijk ordening bedoeld.

Tenslotte mag worden aangestipt dat dergelijke handelingen dermate belangrijk zijn geacht dat de decreetgever zelfs heeft gestipuleerd dat de onderscheiden overheden (gewest, provincie en gemeente) verplicht zijn om een ruimtelijk structuurplan op te maken, dit tegen een vooropgestelde termijn (zie artikel 48, § 1 en artikel 193 DRO, waarin is bepaald dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan tegen uiterlijk 1 mei 2007 dient te worden opgemaakt).

De enige logische conclusie is dan ook dat een rechtshandeling waarin de ruimtelijke ordening van elk bestuurlijk niveau wordt vastgelegd (art. 3 DRO), noodzakelijk is om het door de decreetgever gewenste nieuwe ruimtelijke ordeningssysteem tot leven te wekken (en aldus als verplichting werd gedefinieerd), de basis vormt voor zowel de voorbereiding, de vaststelling als de uitvoering van alle beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen (art. 18 DRO) (en alleen al om die reden onmogelijk van elke bindende kracht ontdaan kan zijn) en bovendien expliciet verbindend werkt voor alle bestuurlijke overheden (art. 19 DRO), moet aanzien worden als een bestuurlijke handeling die rechtsgevolgen in het leven beoogt te roepen, en is een bindende, minstens semi-bindende akte (t.t.z. met algemene verbindende waarde ten opzichte van een welomschreven groep van rechtspersonen, nl. overheden) die voor vernietiging vatbaar moet zijn.

4) Geen principiële toetsingsgrond, maar wel een algemene, reële doorwerking.

Vervolgens dient de vraag te worden gesteld of de rechtspositie van de burger door deze bindende akte wordt beïnvloed.

Zoals gezegd is het juist dat in artikel 19, § 6 DRO is bepaald dat ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor de afgifte van stedenbouwkunige en verkavelingsvergunningen.

Verwijzend naar die bepaling besluit de heer Auditeur dat particulieren principieel niet geconfronteerd worden met ruimtelijke structuurplannen. Dat de heer Auditeur gebruik maakt van het woord ‘principieel’ is echter veelzeggend. Principieel is die conclusie misschien juist, maar niettemin rijst

de vraag of ruimtelijke structuurplannen reëel de rechtspositie van individuele burgers kan beïnvloeden.

Dit is wat moet worden onderzocht in het licht van de discussie of een ruimtelijk structuurplan een reglementaire akte is die beoogt rechtsgevolgen te creëren.

Vastgesteld moet worden dat het enkele feit dat de (door)werking of de juridische draagwijdte van de ruimtelijke structuurplannen slechts op één punt wordt beperkt, met name via een verbod deze plannen als toetsingskader te gebruiken bij de vergunningverlening. Echter, dit betekent daar nog niet noodzakelijk - zoals het auditoraatsverslag laat uitschijnen - dat dergelijke plannen geen rechtsgevolgen beogen of minstens kunnen creëren voor de burger. Op dit punt delen de verzoekende partijen de mening van de heer Auditeur niet.

Met de invoering van artikel 19, § 6 DRO werd - volgens de verzoekers - alleen het toepassingsgebied van deze reglementaire akte ingeperkt (met slechts één facet van het ruimtelijke ordeningsbeleid die de rechtspositie van de burger kan beïnvloeden, nl. de vergunningverlening)

Opnieuw mag hier naar artikel 3 en artikel 18, lid 1, in fine DRO worden verwezen. Het zijn die bepalingen - die bij de bespreking door de heer Auditeur buiten beschouwing zijn gebleven - die de reële waarde aan een ruimtelijk structuurplan aangeven.

De ruimtelijke ordening van het ganse Vlaamse grondgebied wordt o.m. bepaald door ruimtelijke structuurplannen (art. 3 DRO) en ruimtelijke structuurplannen zijn erop gericht samenhang te brengen in deze ordening, meer specifiek bij de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van 'beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen' (art. 18, lid 1 DRO).

In die algemene bepalingen wordt géén onderscheid gemaakt tussen al naargelang het soort beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen. Noch worden hierin andere beperkingen vermeld. Het gaat om alle beslissingen inzake ruimtelijke ordening.

In het licht van deze algemene omschrijving van de werking van ruimtelijke structuurplannen, dient het in artikel 19, § 6 DRO vermelde toetsingsverbod te worden gelezen. Het ruimtelijk structuurplan kan - specifiek en alleen voor wat betreft de afgifte van vergunningen - geen expliciete beoordelingsgrond vormen.

Dit alles leidt tot twee belangrijke conclusies of vaststellingen:

a) Een ruimtelijk structuurplan kan op grond van artikel 18, lid 1, in fine DRO wél betrokken worden bij het nemen van vergunningsbesluiten, zij het dat dit plan niet als autonome weigerings- of vergunningsgrondslag kan dienen.

b) Het toetsingsverbod geldt enkel voor vergunningsbesluiten, niet voor andere beslissingen die de rechtspositie van particulieren kunnen beïnvloeden (bvb. de opmaak van een sectoraal BPA of een individueel bedrijfs-BPA of de afgifte van een planologisch attest).

Beide aspecten worden hierna toegelicht:

a) Doorwerking in het vergunningenbeleid.

Principieel kan een ruimtelijk structuurplan geen basis vormen voor het weigering en afgeven van vergunning. In realiteit blijkt de werking van een ruimtelijk structuurplan (zelfs van een ontwerp ervan) niet te mogen worden onderschat. Dagdagelijks wordt vastgesteld dat bouwplannen worden geweigerd omwille van bepaalde beleidsopties die in de (ontwerpen van) ruimtelijke structuurplannen staan neergeschreven. Indien in het ruimtelijk structuurplan bvb. wordt bepaald dat een bepaalde zone niet meer als landbouwgebied, maar als natuurgebied zal worden ingekleurd, dan zal de aanvraag om in die zone een nieuw landbouwbedrijf op te richten worden geweigerd, niet - als de vergunningverlenende overheid dilligent is - expliciet op basis van het ruimtelijk structuurplan, maar via de (intussen gangbaar

geworden) 'omweg' van artikel 19, lid 3 van het K.B. van 28 december 1972 en de daarin opgenomen notie 'goede plaatselijke aanleg'.

Men mag en kan het toetsingsverbod vermeld in artikel 19, § 6 DRO dan ook niet vanuit een strikt principieel standpunt benaderen, als wordt vastgesteld dat het reële gebruik ervan anders (zelfs logisch en legaal) is.

(...)

Samengevat komt een en ander erop neer dat het ruimtelijk structuurplan niet mag opgenomen worden in het legaliteitsluik van een vergunningsbesluit (d.i. deel één van het verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar waarin alle toepasselijke bepalingen worden opgesomd), maar wel mag worden betrokken bij het opportuniteitsluik van die beslissing, voor zover het structuurplan niet het (enige) doorslaggevend argument vormt die aan die beslissing ten grondslag ligt. Terecht heeft W. Vandevyvere opgemerkt dat het ruimtelijk structuurplan de vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening beoogt en dat argumenten i.v.m. goede RO niet dienen te worden geweerd bij de beoordeling van vergunningsaanvragen, mits zij voldoende duidelijk zijn, op zichzelf kunnen staan en steun vinden in legaliteitsluik (waartoe het ruimtelijk structuurplan niet mag behoren) (...).

De Raad zou dan ook niet blind mogen zijn voor deze doorwerking van de ruimtelijke structuurplannen in het vergunningenbeleid. In die zin beïnvloeden de structuurplannen wel degelijk het vergunningenbeleid en dus de rechtspositie van de burger. Als een administratieve akte dergelijke reële werking heeft, dient zij - in de zin van de hoger vermelde omschrijving van wat als een reglement moet worden beschouwd - te worden aanzien als een belangrijke beïnvloedende factor in het rechtsverkeer, derwijze dat zij aan de legaliteitscontrole van de Raad van State moet kunnen worden onderworpen.

b) Rechtstreekse werking op andere domeinen van de ruimtelijke ordening.

Maar er is meer. Het is - zoals gezegd - niet zo dat omwille van een beweerde (principiële) beperkte uitwerking van een administratie overheidsbeslissing (meer specifiek ten aanzien van één onderdeel van het ruimtelijke ordeningsbeleid, nl. de vergunningverlening), dat daarom per se moet worden geconcludeerd dat dergelijke akte geen reglementair karakter kan hebben.

Er zijn tal van voorbeelden te geven waarvan de rechtstreekse werking t.o.v. de rechtspositie van de burger (al aangenomen dat een reglementaire akte noodzakelijk verbindend moet zijn voor burgers) een onmiskenbaar feit is. De verzoekende partijen geven twee sprekende voorbeelden.

Enerzijds is er de figuur van het planologisch attest, d.i. luidens artikel 145ter DRO een overheidsbeslissing die aangeeft of een bestaand bedrijf al dan niet behouden kan blijven op de plaats waar het gevestigd is. Dit planologisch attest kan - nog volgens datzelfde artikel - worden aangevraagd door een bedrijf dat met dringende herbouwings- of uitbreidingsbehoeften wordt geconfronteerd, dit met het oog op het bekomen van een zgn. anticipatieve bouw- en milieuvergunning (voor de concrete realisatie van de dringende behoeften op korte termijn), die overeenkomstig artikel 145quater DRO kan worden afgeleverd nog voor het RUP of BPA (dat uiteindelijk moet worden opgemaakt) effectief is goedgekeurd. Het planologisch attest is dus een prealabel semi-stedenbouwkundig, semi-planologisch instrument dat dus niet alleen leidt tot een versnelde vergunningsmogelijkheid, maar tevens tot de opmaak van een RUP of BPA.

Welnu, deze voorafgaande beslissing die noodzakelijk is voor en rechtstreeks leidt tot het afgeven van een anticipatieve stedenbouwkundige vergunning (artikel 145quater DRO) kan niet worden ingewilligd als de aanvraag - die door de burger is ingediend - niet verenigbaar is met de opties die in de ruimtelijke structuurplannen (opgemaakt op de drie bestuurlijke niveau's) zijn vervat. Anders gezegd: bij die overheidsbeslissing vormt het

ruimtelijk structuurplan een rechtstreekse, zelfs determinerende toetsingsgrond. Hiervoor kan o.m. verwezen worden naar artikel 145quater, § 2 DRO, waarin is bepaald dat de planologische ambtenaar enkel administratief beroep kan aantekenen tegen de afgifte van een positief planologisch attest ingeval die beslissing 'onverenigbaar is met een ruimtelijk structuurplan of met de goede ruimtelijke ordening'.

Een ander voorbeeld is de opmaak van een (van het gewestplan) afwijkend BPA. Een dergelijk BPA - dat zowel voor één bedrijf (bedrijfs-BPA), dan wel voor een verzameling van verschillende bedrijven kan worden opgemaakt (sectoraal BPA) - regelt rechtstreeks de rechtspositie van de burger. Het bepaalt de ontwikkelingskansen en vaak ook het voortbestaan van een zonevreemd bedrijf. Welnu, zoals genoegzaam bekend is kan een BPA 'desnoods' afwijken van een gewestplanbestemming dit op voorwaarde dat 1) het gemeentebestuur heeft beslist tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en 2) op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (zie het recent gewijzigde artikel 14 van het coördinatiedecreet).

Ook hier spelen de ruimtelijke structuurplannen een rechtstreekse determinerende rol bij de planologische regulering van individuele zonevreemde bedrijven.

Die interactieve momenten van de ruimtelijke structuurplannen tonen in volle extensie aan dat - in tegenstelling tot wat in het auditorsverslag wordt aangegeven - niet zonder meer kan worden geponeerd dat burgers principieel niet met ruimtelijke structuurplannen worden geconfronteerd.

5) Detailleringsgraad van ruimtelijke structuurplannen.

Bijkomend kan evenmin voorbij worden gegaan aan de inhoudelijke conceptie van een ruimtelijk structuurplan, inzonderheid van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Wat opvalt is dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan vaak een zeer hoge detailleringsgraad bezit, waarin zelfs op perceelsniveau zeer concrete uitspraken worden gedaan over de ontwikkelingskansen van zeer goed localiseerbare gebieden en percelen. Bij wijze van voorbeeld zij verwezen naar de duidelijk afgebakende percelen, gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied (volgens gewestplan) en een groenpool (volgens het structuurplan van de stad Gent), die worden aangewezen om als inductiegebied (wetenschapspark) te worden ingericht.

Dergelijke beslissingen hebben een quasi-individuele strekking, t.t.z. zij regelen rechtstreeks de rechtspositie van één welbepaalde persoon of groep van personen rechtstreeks door een fundamentele kaderbeslissing te nemen houdende aanwijzing van een industriegebied op duidelijk localiseerbare terreinen.

Alleen al door dit basisbesluit te nemen werd bvb. beslist om dit aangewezen onderdeel van het betrokken landschap uit te sluiten uit een door de Vlaamse minister te nemen rangschikkingsbesluit.

Deze door de verzoekende partijen bestreden bepalingen zijn - omwille van hun detaillering, omwille van hun niet mis te verstane bewoordingen (creatie van een industriegebied in een groenpool), omwille van hun exacte lokaliseerbaarheid en zelfs omwille van de in het structuurplan opgelegde timing (de realisatie van het industriegebied wordt aangekondigd voor het jaar 2007) - nu juist een typevoorbeeld van doorwerking naar het vergunningenbeleid en andere rechtsdomeinen die in relatie staan met de ruimtelijke ordening van een gebied (bvb. de wetgeving op de bescherming van de landschappen, waarin concrete beheers- en verbodsbepalingen i.v.m. het grondgebruik worden opgenomen).

In zo een gevallen is het voor de verzoekende partijen bijzonder moeilijk te begrijpen dat de betrokkenen, nl. de perfect te identificeren adressaten van deze

in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan vastgelegde regelen (bvb. de omwonenden), niet in de mogelijkheid zou worden gesteld/gelaten op te komen tegen het fundament of de grondslag van dergelijke, concrete en lokaliseerbare beslissingen, die zijn rechtspositie - nl. de leefbaarheid van de bestaande school- en woonomgeving - naar de toekomst toe op ingrijpende wijze determineert.

Voor zoveel als nodig, kan trouwens een vergelijking worden gemaakt met ‘voorbereidende handelingen’ zoals adviezen of voorstellen die voor vernietiging vatbaar zijn in de mate dat ze de tot beslissen bevoegde overheid binden of diens beoordelingsvrijheid beperken. Nu de bindende en richtinggevende bepalingen van een ruimtelijk structuurplan bindend zijn voor de overheid en deze via artikel 19,§ 5 DRO in het vergunningenbeleid doorwerken (zie hoger), wordt aan het ruimtelijk structuurplan zelf een ‘beslissend karakter’ toegekend zodat dergelijke plannen wel degelijk vatbaar zijn voor vernietiging. Ook in die zin kan een ruimtelijk structuurplan niet als een ‘vrijblijvende beleidsintentie’ worden beschouwd.

Ondergeschikt wordt aan uw Raad gevraagd dan toch minstens het onderscheid te maken tussen enerzijds concrete, goed lokaliseerbare maatregelen in het ruimtelijk structuurplan, die rechtspositie van een identificeerbare persoon of groep van personen raken en anderzijds de algemene, niet lokaliseerbare beleidsopties in het ruimtelijk structuurplan. Het criterium om dit onderscheid te maken is de goede lokaliseerbaarheid en de duidelijkheid van de opties (vergelijk dit met de criteria die gelden voor de directe werking van niet in intern recht omgezette Europese richtlijnen). De eerste categorie van maatregelen vallen - om de voornoemde redenen - gewis en zeker onder de rechtstreekse legaliteitscontrole van uw Raad.

6) Procedurele overwegingen.

Ook om procedurele redenen is het voor de verzoekende partijen moeilijk te begrijpen hoe in het auditorsverslag kan worden aangegeven dat een burger niet met een ruimtelijk structuurplan wordt geconfronteerd en diens rechtspositie daardoor niet wordt beïnvloed.

Bij die vaststelling rijst immers de vraag waarom dat een officiële inspraakronde (openbaar onderzoek) wordt georganiseerd. Waartoe dienen de tijdens dit openbaar onderzoek ingediende bezwaren en opmerkingen, als er geen enkele controle wordt gelaten op hetgeen de bevoegde overheid met die bezwaren aanvangt.

Waarom dienen dan de met termijnen en tal van substantiële en op straffe van nietigheid voorgeschreven pleegvormen die tijdens de opmaakprocedure moeten worden gerespecteerd als hierop toch geen enkele controle mogelijk is. Wat is dan de zin van zo een stringent geregelde procedure ?

Wanneer een overheid een intern beleidsdocument wil opstellen (zonder algemene draagwijdte en verbindende werking) kan evengoed volstaan worden met een eenvoudige procedure of zelfs geen procedure.

Om die redenen is het ondenkbaar dat geen enkele rechtstreekse controle op dergelijke overheidshandelingen mogelijk zou zijn. Dit zou immers betekenen dat geen enkel toezicht mogelijk is op de naleving van de in het DRO vastgelegde totstandkomingsprocedure, de (wijze van) behandeling van de ingediende bezwaren, edm.

De verzoekende partijen drukken de hoop uit dat de Raad van State haar rechtspraak zal willen nuanceren en bijsturen, minstens ter dege zal willen ingaan op alle bovenstaande argumenten. Te vaak horen zij in de dagdagelijkse praktijk dat projecten en initiatieven geweigerd of goedgekeurd worden omdat zij al dan niet passen in de ruimtelijke structuurplanning. Hierop dient dus een legaliteitscontrole mogelijk te zijn”.

2.1.5. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie nog wat volgt :

“Verzoekende partijen proberen in hun laatste memorie verwarring te zaaien tussen het bindend karakter en het verordenend karakter van een beslissing.

2.1 Wat betreft het bindend karakter van bepaalde delen van het gemeentelijk structuurplan.

Het is alleen bindend ‘voor de gemeente en voor de instellingen’ die eronder ressorteren.

Het bindend karakter is niet voor de burger en het belangrijkste is dat het geen verordenende kracht heeft.

Er is dus een groot verschil tussen het bindend karakter en het verordenend karakter namelijk of gemeentelijk structuurplan al dan niet rechtsgevolgen in het leven roept. Dit is niet het geval.

De bindende bepalingen hebben geen directe doorwerking in het vergunningsbeleid.

De structuurplannen zijn een louter instrument tot sturing van het planologisch beleid.

2.2 De zogenaamde algemene, reële doorwerking van een ruimtelijk structuurplan.

Verwerende partij verwijst naar het voorgaande dat het louter om een beleidsdocument gaat die geen enkele verordenende werking heeft.

Bij iedere beslissing in het kader van het afleveren een vergunning wordt er rekening gehouden met een aantal beleidsbeslissingen.

Wat betreft de ruimtelijke structuurplannen is dit beleid gewoon vastgelegd in een document. Niets meer en niets minder.

Het feit dat dit beleid in een document werd vastgelegd heeft aan dit document echter nog geen verordenende werking.

Een ruimtelijk structuurplan schept geen rechtsregels die rechtsgevolgen in het leven roept.

Verzoekende partij verwijst naar de planologische attesten. Verwerende partij verwijst naar de recente rechtspraak van uw Raad waarbij werd beslist dat een planologisch attest ook geen administratieve rechtshandeling die voor schorsing of vernietiging vatbaar is (...).

Dezelfde redenering dient hier gevolgd te worden.

2.3 De detailleringsgraad van een ruimtelijk structuurplan.

Opnieuw dient verwerende partij te verwijzen naar hetgeen voorafgaat namelijk dat een ruimtelijk structuurplan op zich geen concrete regels bevat. Daarvoor dienen de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Ruimtelijk uitvoeringsplannen die dan wel verordenende kracht hebben en waartegen schorsing of annulatieberoep mogelijk is.

Alsdan kunnen de belanghebbende partijen hun wettigheidsbezwaren laten gelden.

2.4 Het openbaar onderzoek.

Het argument dat een burger bezwaren kan laten gelden tijdens de procedure heeft niet voor gevolg dat het om een aanvechtbare administratieve rechtshandeling gaat.

Het openbaar onderzoek is louter bedoeld om de burger van bij het begin te betrekken bij het ruimtelijk beleid”.

2.1.6. De tweede verwerende partij verwijst in haar laatste memorie nog naar de rechtspraak van de Raad van State in verband met het positief planologisch attest en betoogt dat hierin uitdrukkelijk wordt aanvaard dat een dergelijk attest in hoofde van de verzoekende partij, die een derde is, geen rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen en daardoor geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is. De verzoekende partij is een derde aan de bestreden beslissing en haar rechtspositie wijzigt door dit attest niet.

2.2. Beoordeling van de exceptie

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

2.2.2. In casu wordt de nietigverklaring gevorderd van “het besluit van 27 januari 2003 van de gemeenteraad van Gent houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Gent” en “het besluit van 9 april 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van het op 27 januari 2003 bij gemeenteraadsbesluit definitief vastgestelde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Gent”.

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

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

Artikel 19, § 5 D.R.O. luidt als volgt :

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

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

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

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

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

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

2.2.4.1. Uit de hiervoor aangehaalde bepalingen blijkt dat het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een document is dat louter beleidsdoelstellingen op lange termijn omvat voor de realisatie waarvan nog (verordenende) maatregelen moeten worden genomen. Het ruimtelijk structuurplan geeft aldus enkel de beleidsintenties voor de gewenste ruimtelijke structuur en een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied aan. De overheid die het ruimtelijk structuurplan heeft vastgesteld, is op grond van artikel 19, § 5 D.R.O. weliswaar verplicht de nodige maatregelen te nemen om de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen met het ruimtelijk structuurplan in overeenstemming te brengen, maar deze rechtsplicht, die in casu enkel in hoofde van de gemeente bestaat, houdt echter niet in dat het bestreden ruimtelijk structuurplan ook in hoofde van de verzoekende partijen rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen. De onderdelen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, die als bindend zijn aangeduid, zijn immers enkel bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren, terwijl dit bindend karakter, gelet op artikel 19, § 6 D.R.O., bovendien geen betrekking heeft op de beoordeling van een vergunningsaanvraag, noch van een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundig uittreksel of attest. Dat het voorwerp van een vergunningsaanvraag dient te worden beoordeeld op zijn verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, waarvan het ruimtelijk

structuurplan eveneens de vrijwaring beoogt, doet aan de strekking van artikel 19, § 6 D.R.O. geen enkele afbreuk.

2.2.4.2. Het ruimtelijk structuurplan als beleidsdocument in het algemeen en de bindende onderdelen ervan in het bijzonder doen derhalve in hoofde van de verzoekende partijen geen rechtsgevolgen ontstaan, noch beletten zij dat zij tot stand komen en kunnen om die reden in hoofde van de verzoekende partijen niet als een administratieve rechtshandeling in de zin van artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden beschouwd. De omstandigheid dat de ruimtelijke ordening overeenkomstig artikel 3 D.R.O. onder meer wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen en dat deze laatste overeenkomstig artikel 18, eerste lid D.R.O. erop gericht zijn samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen, evenmin als de omstandigheid dat het bindend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan overeenkomstig artikel 19, § 2, vierde lid D.R.O. bindend is voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren en dat een overheid bij het nemen van beslissingen in beginsel niet van het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan vermag af te wijken, vermag aan deze vaststelling geen afbreuk te doen. Ook het argument dat het bestreden ruimtelijk structuurplan verschillende, goed lokaliseerbare, duidelijke en gedetailleerde maatregelen bevat overtuigt niet, nu deze bepalingen immers op grond van artikel 19, § 2, laatste lid D.R.O. enkel de gemeente en de instellingen die eronder ressorteren, binden, waarbij ook hier dient herinnerd aan het bepaalde in artikel 19, § 6 D.R.O. en dit aldus niet betekent dat de rechtstoestand van de gronden van de verzoekende partijen, en a fortiori hun rechtspositie, door het bestreden ruimtelijk structuurplan worden gewijzigd.

2.2.4.3. Daargelaten de vraag of een negatief planologisch attest kan worden gesteund op de onverenigbaarheid van de aanvraag met een ruimtelijk structuurplan, moet voorts worden vastgesteld dat luidens artikel 145ter, § 1, derde lid D.R.O. een planologisch attest enkel kan worden aangevraagd door en voor een bedrijf waarvoor het maken of wijzigen van een ruimtelijk uitvoeringsplan (of plan van aanleg) overwogen moet worden om de uitbreiding of het herbouwen van het bedrijf mogelijk te maken (en dat voldoet aan één van de in deze bepaling opgenomen voorwaarden) en dat zolang de ruimtelijke uitvoeringsplannen niet in overeenstemming zijn gebracht met het ruimtelijk structuurplan, het ruimtelijk structuurplan geen beoordelingsgrond kan vormen voor de werken en handelingen

bedoeld in de artikelen 99 en 101 D.R.O., noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest bedoeld in artikel 135 van hetzelfde decreet, zodat niet kan worden aangenomen dat het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan in hoofde van de verzoekende partijen rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen. Dit laatste kan evenmin worden afgeleid uit de omstandigheid dat bij de vaststelling van een bijzonder plan van aanleg op grond van artikel 14, vijfde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, een afweging dient te gebeuren mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

2.2.4.4. Het feit dat een openbaar onderzoek wordt georganiseerd en bezwaren kunnen worden ingediend tegen het ontwerp van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, volstaat evenmin om de bestreden beslissingen het griefhoudende karakter te verlenen dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereist. De verzoekende partijen kunnen ter zake overigens alle wettigheidsbezwaren ten aanzien van het structuurplan laten gelden in een beroep tegen de in artikel 19, § 5 D.R.O. bedoelde maatregel.

2.2.5. De exceptie van de verwerende partijen is gegrond.
Het beroep is onontvankelijk.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 700 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor een vierde.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.