

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**A R R E S T**

**nr. 187.644 van 3 november 2008  
in de zaak A.171.757/X-12.777.**

In zake : de n.v. BROUWERIJEN ALKEN-MAES,  
die woonplaats kiest bij  
advocaten E. DESAIR en C. LESAFFER,  
kantoor houdende te 2020 ANTWERPEN,  
Alfred Coolstraat 2

tegen :

1. de deputatie van de provincieraad van LIMBURG,
2. de gemeente ALKEN.

---

**DE VOORZITTER VAN DE Xe KAMER,**

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. BROUWERIJEN ALKEN-MAES op 4 april 2006 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 14 december 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Alken, bestaande uit een informatief deel, een richtinggevend deel en bindende bepalingen, wordt goedgekeurd met uitsluiting van :

- “- Bindende bepaling 15, betreffende het te schrappen woongebied Koebloek.
- De optie om voor de solitaire zonevreemde woningen in de deelruimten ‘Rasterlandbouwlanschap’ en ‘Alken-Oost’ ruimere ontwikkelingsperspectieven dan decretaal bepaald te voorzien”;

Gezien de memorie van antwoord van de eerste verwerende partij;

Gezien de memorie van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur S. DE TAEYE, op grond van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 4 april 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 18 april 2008;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. DESAIR, die verschijnt voor de verzoekende 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 :**

1.1. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift het volgende met betrekking tot de ontvankelijkheid ratione materiae van haar beroep :

#### **“3. RATIONE MATERIA**

10.

Verzoekster heeft kennis genomen van het arrest (...) van Uw Raad van 16 februari 2005. In dit arrest heeft Uw Raad - in het kader van een schorsingsberoep - beslist dat het toen ingestelde schorsingsberoep tegen een structuurplan onontvankelijk was.

De ratio legis was dat het aangevochten structuurplan geen rechtstreekse gevolgen voor de burger zou hebben, doch enkel voor de overheid, zodat het structuurplan in kwestie niet kon aanzien worden als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling in de zin van artikel 14 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State.

11.

Uit de lezing van het Bestreden Besluit blijkt evenwel dat de gemeente zich bij de opmaak van het GRSA niet heeft gehouden aan de toelaatbare inhoud van een structuurplan. Het GRSA bepaalt immers geenszins in algemene termen ‘het kader (...) voor de gewenste ruimtelijke structuur’ (artikel 18 Decreet Ruimtelijke Ordening).

Voor wat de oude brouwerijgebouwen betreft aan de overzijde van de Grootstraat (d.i. aan de overzijde van de Brouwerij site Noord), kan men enkel vaststellen dat het Bestreden Besluit de bestemmingswijziging van industrie naar zone voor wonen en handel, die de gemeente eerder tot twee maal toe tevergeefs heeft trachten door te voeren via de ontwerpen van BPA Centrum III, éénvoudigweg heeft gerecycleerd en gebetonneerd in het GRSA. Die bestemmingswijziging ligt door het GRSA onmiskenbaar nu reeds vast.

Dit raakt wel degelijk de belangen van verzoekster, zoals zeer duidelijk uit onderhavig verzoekschrift tot vernietiging blijkt.

12.

De stelling dat een structuurplan geen aanvechtbare akte is, kan bezwaarlijk gehandhaafd blijven indien de facto blijkt dat een structuurplan verder gaat dan wat voorzien is in het Decreet Ruimtelijke Ordening, met name door wel degelijk reeds bestemmingswijzigingen vast te leggen, die per definitie de rechten van de burgers raken”.

1.2. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van niet-ontvankelijkheid op, onder meer stellende dat “het voorwerp van dit beroep geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling betreft”.

1.3. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord het volgende :

“3.

Tegenpartij poneert dat het beroep van verzoekster onontvankelijk zou zijn omdat het voorwerp ervan geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling zou zijn.

Zij stelt in dit verband dat het bestreden besluit geen individuele akte is (wat niet betwist wordt), noch een reglement, in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Tot dit laatste besluit komt tegenpartij op grond van de overweging dat het bestreden besluit slechts een beleidsdocument zou zijn, dat enkel bindend zou zijn voor de overheid, en niet voor de burger.

Zij verwijst daarvoor naar de artikelen uit het Decreet Ruimtelijke Ordening die betrekking hebben op de structuurplanning. Zij voegt er aan toe dat enkel de omzetting/vertaling van het structuurplan via de ruimtelijke uitvoeringsplannen ertoe zal leiden dat er bindende bestemmingen worden toegekend.

4.

Tegenpartij gaat daarmee niet in op de kern van de kritiek van verzoekster. Zij beperkt zich immers tot het hernemen van de tekst van het Decreet Ruimtelijke Ordening, om daaruit te besluiten dat een structuurplan enkel bindend is voor de overheid en niet voor de burger.

Dit is de algemeen gekende theorie.

Wat verzoekster evenwel in haar annulatieberoep heeft aangetoond is, dat het bestreden besluit weliswaar ‘structuurplan’ noemt, maar onmiskenbaar alle kenmerken vertoont van een bindend uitvoeringsplan.

Tegenpartij heeft met andere woorden op oneigenlijke wijze gebruik gemaakt van het instrument ‘structuurplanning’ om reeds een bodembestemming door te duwen, die eigenlijk pas aan de orde had mogen zijn in een uitvoeringsplan.

Het bestreden besluit gaat immers veel verder dan het louter uitstippelen van beleidslijnen. Het geeft zonder meer aan dat de bestemming van de oude brouwerijgebouwen aan de overzijde van de Grootstraat zal omgezet worden van industrie naar wonen en handel (...).

Dat het zogenaamde ‘structuurplan’ er geen is, blijkt alleen al uit het feit dat het bestreden besluit niets meer is dan een loutere recyclage van de twee eerdere (gestrande) pogingen van de gemeente Alken om diezelfde bestemmingswijziging (van industrie naar zone voor wonen en handel) door te voeren via een bijzonder plan van aanleg.

De ‘immuniteit’ van een structuurplan voor het toezicht door de Raad van State kan niet gehandhaafd blijven indien een plan enkel de titel ‘structuurplan’ draagt, doch uit de inhoud ervan blijkt dat het een effectief bodembestemmingsplan is, dat de inkleuring van het terrein al invult, en waardoor de rechten van de betrokken burgers (in casu verzoekster) dus wel degelijk geraakt worden.

(...)

In casu is de kritiek van verzoekster van een heel andere orde. Zij voert niet aan dat een structuurplan ‘as such’ een reglement is in de zin van artikel 14. Zij

heeft daarentegen aangetoond dat, wat tegenpartij ‘structuurplan’ noemt, er naar de inhoud geen is, aangezien het concrete bestemmingsvoorschriften (en -wijzigingen) bevat, die reeds eerder waren opgenomen in ontwerp-BPA’s”.

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, m.a.w. 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. In casu wordt de nietigverklaring gevorderd van het besluit van 14 december 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Alken gedeeltelijk wordt goedgekeurd.

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 :

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

(...)

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

2.4. 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. Op grond van artikel 19, § 5 D.R.O. is de overheid die het ruimtelijk structuurplan heeft vastgesteld, 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 niet in dat het bestreden ruimtelijk structuurplan in hoofde van de verzoekende partij 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. Bovendien heeft dit bindend karakter, gelet op art. 19, § 6 D.R.O., geen betrekking op de beoordeling van een vergunningsaanvraag, noch van een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundig uittreksel of attest. Derhalve doet het ruimtelijk structuurplan, als beleidsdocument in het algemeen en de bindende onderdelen ervan in het bijzonder, in hoofde van de verzoekende partij geen rechtsgevolgen ontstaan, noch belet het dat deze tot stand komen.

Het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan kan ten aanzien van de verzoekende partij geen ruimere rechtskracht bezitten dan in de voormelde decretale bepalingen wordt vastgesteld. Het betoog van de verzoekende partij dat het bestreden ruimtelijk structuurplan in casu wel aanvechtbaar is omdat “de facto” blijkt dat het “verder gaat dan wat voorzien is in het Decreet Ruimtelijke Ordening” aangezien het “reeds bestemmingswijzigingen” vastlegt, en dus “enkel de titel ‘structuurplan’ draagt”, kan aan de decretaal bepaalde rechtskracht van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geen afbreuk doen. De omstandigheid dat de gemeenteraad van de gemeente Alken “tot twee maal toe” via een ontwerp van BPA de gewestplanbestemming industriegebied van de eigendom van de verzoekende partij ten zuiden van de Grootstraat in een zone voor wonen en handel beoogde te wijzigen, vermag daar niets aan te veranderen.

De exceptie van de eerste verwerende partij 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 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drie november 2008, door:

|       |             |                  |
|-------|-------------|------------------|
| de H. | R. STEVENS, | kamervoorzitter, |
| Mevr. | A. TRUYENS, | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**A. TRUYENS.**

**R. STEVENS.**