

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 189.329 van 8 januari 2009
in de zaak A. 143.933/VII-37.074.**

In zake : 1. de BVBA VAN DRIESSCHE,
 2. Johny VAN DRIESSCHE (overleden),
 rechtsgeding hervat door :
 Steven VAN DRIESSCHE,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat M. DENYS,
 kantoor houdende te HOEILAART,
 de Quirinilaan 2

tegen :

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

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

Gezien het verzoekschrift dat de BVBA VAN DRIESSCHE en Johny VAN DRIESSCHE op 14 november 2003 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 2003 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : GRUP) "Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst" (hierna : besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 2003) en van de op 16 september 2003 aan tweede verzoeker verzonden brief van de administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten & Landschappen (hierna : AROHM) betreffende dit GRUP en de vestiging van een voorkooprecht op de percelen, gelegen te Denderleeuw, kadastraal bekend eerste afdeling, sectie A, nrs. 472/l, 480/c, 496/e en 497/c2;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH;

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

Gelet op de beschikking van 3 november 2008 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 4 december 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat B. VANDENBERGHE die, loco advocaat M. DENYS verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat I. BOCKSTAELE die, loco advocaat P. AERTS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. EYLENBOSCH;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De rechtspleging

Steven VAN DRIESSCHE toont als rechtsopvolger van de tweede oorspronkelijke verzoeker aan dat er grond bestaat tot hervatting van het rechtsgeding.

2. De feiten

2.1. De familie VAN DRIESSCHE is eigenaar van gronden, waarop een benzinestation met bijhorende opslagtanks wordt geëxploiteerd door de eerste verzoekende partij, gevestigd aan de Wellestraat 4-6 te Denderleeuw.

2.2. Het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem neemt het bedrijf deels op in woongebied en deels in gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen.

2.3. Op 14 juni 2002 wordt het ontwerp van GRUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst" voorlopig vastgesteld.

2.4. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 19 augustus 2002 tot 17 oktober 2002, dient onder meer tweede verzoeker een bezwaar in.

2.5. Op 11 februari 2003 adviseert de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (hierna : VLACORO) gunstig voor het ontwerpplan.

2.6. Bij besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 2003 wordt het GRUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst" definitief vastgesteld.

Van het besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 september 2003.

Dit is het eerste bestreden besluit.

De normatieve delen van het GRUP zijn gevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 2003 als bijlagen I en II. De niet-normatieve delen van het GRUP zijn gevoegd bij het besluit als onderdeel van bijlage III.

Het GRUP Aalst bestaat uit meerdere deelplannen. Deelplan 9 betreft de stationsomgeving in Denderleeuw.

Met betrekking tot de eigendom van tweede verzoeker wordt de bestemming "gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen" gewijzigd in "stedelijk ontwikkelingsgebied".

2.7. Bij aangetekend schrijven van 16 september 2003 wordt tweede verzoeker in kennis gesteld van het GRUP en de vestiging van een voorkooprecht.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3. De ontvankelijkheid

3.1. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat de vordering niet ontvankelijk is wegens laattijdigheid. In het auditorsverslag wordt deze exceptie ongegrond bevonden en in haar laatste memorie treedt de verwerende partij het standpunt van de auditeur volkomen bij.

Dit kan enkel worden begrepen als een afstand van de exceptie.

3.2.1. Ambtshalve wordt in het auditorsverslag onderzocht of het beroep ontvankelijk is in zoverre het is gericht tegen het aangetekend schrijven van de afdeling Ruimtelijke Planning van 16 september 2003 waarbij tweede verzoeker

in kennis werd gesteld van de vestiging van een voorkeepsrecht op de percelen nrs. 472/l, 480/c, 496/e en 497/c2. De auditeur besluit dat dit niet het geval is.

3.2.2. In de laatste memorie menen de verzoekende partijen, naar analogie met het antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken op een vraag van de heer DESTEXHE in de senaatszitting van 11 augustus 1998 over de kennisgeving door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van een individuele beslissing tot vaststelling van de bijdrage van een alimentatieplichtige, dat de voormelde brief van 16 september 2003 een individuele rechtshandeling is.

3.2.3. In de stedenbouwkundige voorschriften van het deelplan 9 "stationsomgeving Denderleeuw" is uitdrukkelijk voorzien dat op het gehele gebied van dit deelplan een recht van voorkoop van toepassing is.

Door de opsomming van de getroffen percelen in eigendom van tweede verzoeker uitdrukkelijk te steunen op het deelplan "stationsomgeving Denderleeuw" en de beslissing van de Vlaamse regering om "voor het betrokken gebied een voorkeepsrecht in te stellen ten gunste van de overheid", is elke "discrepantie" zoals aangevoerd door de verzoekende partijen tussen het plan en het aangetekend schrijven van 16 september 2003 onbestaande. Aldus ontstaat enkel een geval van positieve discordantie voor een perceel dat slechts ten dele is gelegen in de voorkeepszone, waarvoor geen regeling voorhanden is in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : D.R.O.).

De kennisgeving van 16 september 2003 is niets meer dan hetgeen waartoe artikel 63, derde lid, thans vierde lid, van het D.R.O. verplicht, namelijk de mededeling van het feit dat het bestreden GRUP een voorkeepsrecht heeft gevestigd voor het gebied "stationsomgeving Denderleeuw", waarvan de betrokken percelen van tweede verzoeker deel uitmaken. De analogie met een kennisgeving in verband met de vaststelling van de bijdrage van een alimentatieplichtige, waar de verzoekende partijen in hun laatste memorie naar verwijzen, gaat te dezen niet op.

Het beroep is niet ontvankelijk in zoverre het is gericht tegen het tweede bestreden besluit.

4. Ten gronde

4.1.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending van artikel 63 van het D.R.O. en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), doordat, eerste onderdeel, het voormelde artikel 63 bepaalt dat een recht van voorkoop kan worden uitgeoefend in die zones die in het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan als zones van voorkooprecht worden aangeduid en doordat tweede verzoeker bij aangetekend schrijven van 16 september 2003 op de hoogte werd gesteld van de vestiging van een voorkooprecht op de percelen, gelegen te Denderleeuw, kadastraal bekend eerste afdeling, sectie A, nrs. 472/l, 480/c, 496/e en 497/c2, hoewel het eerste bestreden besluit niets over dit recht van voorkoop zegt, terwijl volgens het voormelde artikel 63 een recht van voorkoop slechts kan worden gevestigd indien de zone in het vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan werd aangeduid als een zone waarin een voorkooprecht zou gelden.

Het tweede onderdeel van het middel heeft betrekking op het feit dat het eerste bestreden besluit niet motiveert waarom een recht van voorkoop in de zone voor stedelijk ontwikkelingsgebied moet worden gevestigd, terwijl de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet tot doel hebben de rechtsonderhorige, ten opzichte van wie een bestuurshandeling wordt getroffen, een duidelijk en afdoend beeld te verschaffen van de redenen waarom dit besluit werd getroffen en in die mate voor de bestuurde ook begrijpelijk moet zijn, en terwijl deze motivering in het licht van het voorkooprecht totaal ontbreekt of minstens niet afdoende is vermits het eerste bestreden besluit nergens spreekt van de vestiging van dit voorkooprecht.

4.1.2. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij in essentie dat in de stedenbouwkundige voorschriften van het deelplan 9, die als bijlage II een onderdeel vormen van de normatieve delen van het GRUP, uitdrukkelijk wordt voorzien dat op het gehele gebied van dit deelplan een recht van voorkoop van toepassing is en dat de motiveringswet enkel betrekking heeft op individuele rechtshandelingen en niet van toepassing is op de verordenende en bindende bepalingen.

4.1.3. In de memorie van wederantwoord wijzen de verzoekende partijen er op dat de schending van de motiveringswet haar oorzaak vindt in het tweede bestreden besluit dat wel een individuele rechtshandeling is en waarin de vereiste

motivering totaal ontbreekt of minstens niet afdoende is. Tevens merken zij op dat er een discrepantie bestaat tussen het definitief vastgesteld plan en de kennisgevingsbrief, doordat het recht van voorkoop onder meer betrekking heeft op een perceel dat slechts gedeeltelijk binnen de afbakening is gelegen.

4.1.4. In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen nog toe dat de motiveringsplicht van het "besluit houdende de vaststelling van de voor-koopperimeter" en de "beslissing tot voorkooprecht" eveneens valt af te leiden uit de voorbereidende werken van het D.R.O..

4.1.5. Artikel 63 van het D.R.O. luidde ten tijde van de bestreden besluiten als volgt :

"Het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten kunnen, ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, een recht van voorkoop uitoefenen bij de verkoop van een onroerend goed dat gelegen is in die zones die in het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan als zones waar het voorkeopsrecht geldt, worden aangeduid.

Elk definitief vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan bepaalt voor elk van die zones de rangorde van de hiervoor vermelde overheden bij de uitoefening van het voorkeopsrecht.

De eigenaars van de goederen, gelegen binnen de omtrek van de zones waar het voorkeopsrecht geldt, worden binnen de 10 dagen na de inwerkingtreding van het uitvoeringsplan, bij aangetekend schrijven in hun woonplaats op de hoogte gesteld van dit feit.

Dat recht van voorkoop doet geen afbreuk aan een op 30 juli 1993 bestaand recht van voorkoop.

Het recht van voorkoop is niet van toepassing op goederen die het voorwerp zijn van een handelshuurovereenkomst die afgesloten werd voor de inwerkingtreding van dit decreet.

Het recht van voorkoop vervalt wanneer het niet wordt uitgeoefend binnen een termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan".

In de stedenbouwkundige voorschriften van het deelplan 9 "stationsomgeving Denderleeuw" (meer bepaald de artikelen 9.1.3 en 9.2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften) wordt uitdrukkelijk bepaald dat op het gehele gebied van dit deelplan een recht van voorkoop van toepassing is. Deze voorschriften vormen als bijlage II een onderdeel van de normatieve delen van het GRUP. Deze normatieve delen zijn gevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 2003. De vestiging van het voorkooprecht moet voldoen aan de voorwaarden opgelegd door artikel 63 van het D.R.O., en moet dus gebeuren "ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan". De verzoekende partijen tonen niet aan dat zulks te dezen niet het geval is. Er is bijgevolg geen schending van artikel 63 van het D.R.O..

Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

Luidens artikel 1 van de motiveringswet moet voor de toepassing van deze wet onder een bestuurshandeling worden verstaan : "de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursorganen of voor een ander bestuur". Krachtens artikel 38, § 1, van het D.R.O. bezitten de ruimtelijke uitvoeringsplannen, waaronder de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, verordenende kracht. Het zijn dus geen rechtshandelingen "met individuele strekking". Een besluit tot vaststelling van een GRUP valt bijgevolg niet onder de toepassing van de voornoemde motiveringswet.

Het tweede onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

4.2.1. De verzoekende partijen roepen als tweede middel de schending in van artikel 38, § 1, eerste lid, 2/, van het D.R.O., doordat artikel 9.1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt dat onverminderd de bestemmings- en inrichtingsbepalingen, aanvragen van stedenbouwkundige vergunningen moeten zijn vergezeld van een inrichtingsstudie, die een voorstel bevat voor verdere ordening van het gebied, terwijl de voormelde decretale bepaling stelt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften bevat inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer en terwijl uit diezelfde bepaling volgt dat het aannemen van nadere voorschriften niet kan worden overgelaten aan een vergunningverlenende overheid door daartoe in het uitvoeringsplan een delegatiebepaling op te nemen.

In essentie menen de verzoekende partijen dat aan de inrichtingsstudies een quasi-verordenend karakter wordt verleend.

4.2.2. In de memorie van antwoord meent de verwerende partij dat de verzoekende partijen een verkeerde invulling geven aan het begrip "inrichtingsstudie" en wijst zij er op dat de stedenbouwkundige voorschriften werden aangepast overeenkomstig het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp dat tot het eerste bestreden besluit heeft geleid.

4.2.3. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat de definitieve tekst van het eerste bestreden besluit nog steeds geen rechtsgrond heeft voor de delegatie van de bevoegdheid tot het opleggen van

een inrichtingsstudie aan de vergunningverlenende overheid en dat dit opleggen van een inrichtingsstudie een bijkomende vergunningsvoorwaarde toevoegt, die niet voorzien is in het D.R.O..

4.2.4. In de laatste memorie merken de verzoekende partijen op dat de bepaling in artikel 9.1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften omtrent het feit dat de inrichtingsstudie een voorstel bevat dat voorziet in een verdere ordening van het deelgebied, door de vrije invulling ervan en door zijn vaagheid het rechtszekerheidsbeginsel schendt.

4.2.5. Artikel 3 van het D.R.O. bepaalt dat de ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen. Artikel 38, § 1, eerste lid, 2/, van hetzelfde decreet bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer bevat. Artikel 39, § 1, derde lid, van hetzelfde decreet bepaalt dat "de stede(n)bouwkundige voorschriften (...) modaliteiten (kunnen) voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen".

Uit artikel 9.1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften blijkt dat, voor aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen binnen dit deelgebied, een inrichtingsstudie die een voorstel bevat voor de verdere ordening van het deelgebied, deel moet uitmaken van het aanvraagdossier. Nog luidens het aangehaalde voorschrift is deze inrichtingsstudie "een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften van 9.1.1.". Deze inrichtingsstudie is dus een instrument tot in- of voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de bestemmingsvoorschriften. Zij strekt er niet toe een bijkomend, niet in artikel 3 van het D.R.O. voorzien, ordeningsinstrument te creëren, noch de inrichting van het gebied te delegeren aan andere besturen. Het gaat om een modaliteit in de zin van het genoemde artikel 39, § 1, derde lid, van het D.R.O..

Het tweede middel is niet gegrond.

4.3.1. In hun laatste memorie ontwikkelen de verzoekende partijen een derde en nieuw middel, genomen uit de schending van artikel 1 van het eerste

aanvullend protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 16 van de Grondwet en artikel 544 van het burgerlijk wetboek, doordat het opleggen van een recht van voorkoop als een individuele maatregel zonder enige reden of degelijke motivering te vermelden, in strijd is met de bepaling "dat eigendom het recht is om op de meest volstrekte wijze het genot te hebben over een zaak" en doordat eigendomsbeperkingen alleen kunnen worden opgelegd bij wetten of verordeningen, hetgeen volgens de verzoekende partijen hier niet het geval is.

Zij menen dat het middel de openbare orde raakt en in elke stand van het geding kan worden ingeroepen.

4.3.2. Daargelaten de vraag of dit middel op ontvankelijke wijze in de laatste memorie kon worden ingeroepen, is de vestiging van een voorkooprecht geen onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet. De verzoekende partijen tonen niet aan dat er een kennelijk onevenwicht zou bestaan tussen de vestiging van het voorkooprecht enerzijds en het algemeen belang, zijnde de verwezenlijking van het ruimtelijk uitvoeringsplan, anderzijds. Door te stellen dat het opleggen van eigendomsbeperkingen enkel toekomt aan de wetgever miskennen de verzoekende partijen de bepaling van artikel 63 van het D.R.O. zelf dat de nodige rechtsgrond biedt,

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 eerste verzoekende partij en de nalatenschap van tweede verzoeker, elk voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
acht januari tweeduizend en negen, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	D. DECOCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. DECOCK.

L. HELLIN.