

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 189.330 van 8 januari 2009
in de zaak A. 143.167/VII-37.082.**

In zake : Hilaire VAN GEEM,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat P. VAN EECKHAUT,
 kantoor houdende te GENT,
 Recollettenlei 41

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 Hilaire VAN GEEM op 24 oktober 2003 heeft 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), "voor wat betreft in het bijzonder het deelplan 4 'gemengd regionaal bedrijventerrein Siezegemkouter', alsook de definitieve vaststelling van de bij dit besluit gevoegde onteigeningsplannen voor het bedrijventerrein Siezegemkouter (...)" ;

Gelet op het arrest nr. 141.219 van 24 februari 2005 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door verzoeker;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

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

Gelet op de beschikking van 5 november 2008 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 11 december 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. MARTENS die, tevens loco advocaat P. VAN EECKHAUT verschijnt voor verzoeker, en van advocaat I. BOCKSTAELE die, loco advocaat P. AERTS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur T. DE WAELE;

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

1.1. Verzoeker baat een boomkwekerij uit aan de Sint Apolloniastraat 133 te Aalst.

1.2. Het bestreden GRUP legt in de eerste plaats een ruimtelijke afbakening vast van het "regionaalstedelijk gebied" Aalst, en bevat daarnaast inhoudelijk ook stedenbouwkundige voorschriften voor een aantal deelgebieden binnen deze afbakening, waaronder de "Siezegemkouter" (westelijk gedeelte van het GRUP).

Het betreffende gebied is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem ingekleurd als landenschappelijk waardevol agrarisch gebied, en voor twee kleine stukjes als respectievelijk groengebied en natuurgebied.

1.3. De studiefase omtrent dit plan mondt uit in een besluit van de Vlaamse regering van 14 juni 2002 houdende voorlopige vaststelling van een ontwerp-GRUP.

De plannen tonen dat de "Siezegemkouter" een bestemming als "gemengd regionaal bedrijventerrein" zou krijgen, met in het noorden van dit plangebied een "stedelijk woongebied langs de N9", dat in de plaats zou komen van een woongebied dat reeds door het gewestplan was voorzien langs de Gentsesteenweg.

Voor het grootste deel van het gebied wordt tegelijkertijd ook een onteigeningsplan voorlopig vastgesteld.

1.4. Tijdens het openbaar onderzoek, dat loopt van 19 augustus 2002 tot 17 oktober 2002, worden 3.206 bezwaarschriften ingediend, waaronder ook één door verzoeker.

1.5. De Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (hierna : VLACORO) adviseert op 11 februari 2003 de ingediende bezwaarschriften niet te weerhouden.

Het advies inzake het ontworpen uitvoeringsplan luidt gunstig, met een aantal bemerkingen en mits naleving van een aantal voorwaarden.

1.6. De afdeling wetgeving van de Raad van State brengt op 26 juni 2003 het advies nr. 35.548/1 uit, en formuleert daarin opmerkingen over de in de stedenbouwkundige voorschriften voorziene figuur van de "inrichtingsstudie" voor het gebied, die volgens de Raad enkel en hoogstens zou mogen worden opgevat als "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", en niet als "bijkomend ordeningsmiddel" waarvoor het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : D.R.O.) geen rechtsgrond biedt.

1.7. Met een besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 2003 wordt het GRUP definitief vastgesteld.

In artikel 4.1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt alsnog bepaald dat de voorziene inrichtingsstudie een "informatief document (is) 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 4.1.1. t.e.m. 4.1.8."

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

2. De ontvankelijkheid

2.1. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat verzoeker niet over een voldoende belang beschikt om het GRUP in zijn totaliteit te laten vernietigen, en dat geen middelen worden ingeroepen die specifiek gericht zijn tegen de onteigeningsplannen, die nochtans eveneens worden bestreden.

2.2. In de memorie van wederantwoord dringt verzoeker toch nog aan op de integrale vernietiging van het bestreden GRUP, stellende dat dit één onlosmakelijk geheel vormt en dat een gedeeltelijke vernietiging de "algemene economie" van het plan zou verstoren.

2.3. Verzoeker geeft in de inleidende akte uitdrukkelijk aan de vernietiging van het besluit te vorderen "voor wat betreft in het bijzonder het deelplan 4 'gemengd regionaal bedrijventerrein Siezegemkouter', alsook de definitieve vaststelling van de bij dit besluit gevoegde onteigeningsplannen voor het bedrijventerrein Siezegemkouter (...)".

Het belang van verzoeker bij de nietigverklaring van het bestreden GRUP strekt zich inderdaad enkel uit tot het deelplan van de "Siezegemkouter", en niet tot de totaliteit van het plan. Verzoeker toont niet afdoende aan dat een gedeeltelijke vernietiging van aard is de algemene economie van het bestreden GRUP aan te tasten.

Als het GRUP zou worden vernietigd, hebben de daarbij horende onteigeningsplannen geen rechtsgrond meer, zodat het dan geen zin meer heeft ze nog verder te laten bestaan.

De exceptie wordt verworpen in zoverre zij betrekking heeft op de onteigeningsplannen en is gegrond in zoverre zij het belang van verzoeker beperkt tot het deelplan 4 van het bestreden GRUP.

3. Ten gronde

3.1.1. Verzoeker leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 19, §§ 3 en 5, en 41, § 2, van het D.R.O., het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna : decreet van 23 september 1997), en de "algemene motiveringsverplichting van de administratieve overheid", doordat het GRUP op essentiële punten afwijkt van het richtinggevend en bindend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna : RSV), terwijl een GRUP wordt opgemaakt ter uitvoering van het RSV en aldus geenszins kan en mag afwijken van het bindend gedeelte van het RSV, en slechts van het richtinggevend gedeelte mag afwijken "omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen".

Meer in het bijzonder haalt verzoeker daarbij in essentie aan dat één der basisdoelstellingen van het RSV er in bestaat een absolute prioriteit te geven aan een zo goed mogelijk gebruik en beheer van de bestaande structuren en het concentreren van economische activiteiten in de plaatsen die deel uitmaken van "de bestaande economische structuur Vlaanderen", dat een andere belangrijke doelstelling bestaat uit de maximale bescherming van de open ruimte, dat volgens het RSV eerst de bestaande bedrijventerreinen optimaal moeten worden ingevuld en dat een regionaal bedrijventerrein bij voorkeur moet aansluiten op een bestaand bedrijventerrein. Hij vervolgt dat het afbakeningsprincipe dat stelt dat het buitengebied moet worden gevrijwaard van een stedelijke ontwikkeling is geschonden en dat ook het principe werd genegeerd dat nieuwe bedrijventerreinen bij voorkeur moeten worden gelokaliseerd in de nabijheid van water- en spoorwegen.

3.1.2. In de memorie van wederantwoord wordt nog nader ingegaan op een aantal aspecten en onderdelen van het middel.

3.1.3. In de laatste memorie wijst verzoeker er onder meer op dat, door aan te nemen dat er geen sprake is van een kennelijke schending van het RSV, de bewijslastregeling wordt geschonden en de draagwijdte van de motiveringsplicht wordt uitgehold, en dat de wettigheidscontrole van de Raad van State zich niet beperkt tot het nagaan of motieven werden opgegeven, maar zich uitstrekt tot het onderzoek of deze motieven steun vinden in de feiten en juist werden beoordeeld.

Als antwoord op de vaststelling in het auditoraatsverslag dat er rekening werd gehouden met de ontsluitingsmogelijkheden en de problematiek van de verkeersafwikkeling stelt verzoeker nog dat er op het ogenblik van de bestreden beslissing geen mobiliteitsonderzoek was gebeurd en dat dit motief dus niet als rechtsgeldig kan worden aanvaard.

3.1.4. Wanneer de overheid een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : RUP) vaststelt in uitvoering van het corresponderende ruimtelijk structuurplan, beschikt zij over een ruime beoordelingsbevoegdheid. In het raam van de uitoefening van het wettigheidstoezicht zal de Raad van State er zich toe beperken om na te gaan of de bevoegde overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, deze correct heeft beoordeeld, en op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Wat de opname van de "Siezegemkouter" in het (regionaal)stedelijk gebied betreft, bepaalt het RSV dat de grenzen van die gebieden worden vastgelegd met inachtnaam van de bestaande bebouwde omgeving, de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken stedelijk gebied, en de bereikbaarheid. Zoals de verwerende partij in de memorie van antwoord aanstipt, wordt in de toelichtingsnota bij het GRUP dienaangaande gemotiveerd dat grootschalige stedelijke activiteiten, zoals onder andere de inrichting van een regionaal bedrijventerrein, in het westen van het gebied kunnen worden georganiseerd met een afzonderlijk ontsluitingssysteem van op de E40. Het betreft volgens de nota onder meer de "Siezegemkouter", die verbonden is met het stedelijk gebied en hiervoor meerwaarden kan realiseren. Verzoeker toont niet aan dat de overheid bij de opmaak van het GRUP geen aansluiting heeft gezocht bij het RSV.

Het loutere feit dat de kouter nu nog grotendeels onbebouwd is en voornamelijk een agrarische functie heeft, sluit niet zonder meer uit dat de gronden mee kunnen worden opgenomen in het stedelijk gebied. Zoals de verwerende partij aangeeft, wordt in de toelichtingsnota bij het GRUP uitvoerig aangegeven waarom de herbestemming van de "Siezegemkouter" tot bedrijventerrein als beleidsoptie wordt weerhouden.

De Vlaamse regering heeft ter gelegenheid van de voorlopige vaststelling van het ontwerp-RUP de noodzaak aan bijkomende terreinen laten onderzoeken, hetgeen heeft geresulteerd in een rapport van een werkgroep waarin wordt gewezen op de structurele schaarste aan bedrijfsgronden in het gebied en de

zeer beperkte mogelijkheden die er nog bestaan in de huidige bedrijvzones. Het komt de Raad van State niet toe de conclusies van dat rapport in twijfel te trekken, terwijl anderzijds verzoeker onvoldoende gegevens aanreikt om de onjuistheid of kennelijke onredelijkheid van de studie aan te tonen. Gelet op het gebruik, in het RSV, van de term "bij voorkeur" is het zoeken naar ruimtelijke aansluiting bij bestaande bedrijvzones geen absolute regel. De door het RSV opgelegde voorkeur kan enkel bestaan als er binnen het gebied effectief ook mogelijkheden tot aansluiting zijn. Te dezen toont de verwerende partij aan dat die mogelijkheden er niet zijn. Deze verantwoording komt als aannemelijk voor, of minstens dient te worden vastgesteld dat ook op dit punt geen kennelijke schending van het RSV voorligt.

Om dezelfde reden - het gebruik van de term "bij voorkeur" - is het principe dat nieuwe bedrijventerreinen bij voorkeur dienen te worden gelokaliseerd in de nabijheid van water- en spoorwegen evenmin een absoluut beginsel. Uit het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij overwegingen die te maken hebben met de bereikbaarheid en de verkeersleefbaarheid mede betrokken heeft in haar beoordeling. Bij de opmaak van het GRUP werd er beleidsmatig voor geopteerd om één groot nieuw bedrijventerrein te plannen in de onmiddellijke nabijheid van de E40, in plaats van op verspreide wijze overal kleinere terreinen mogelijk te maken die voor veel grotere mobiliteitsproblemen zouden zorgen. Verzoeker toont de kennelijke onredelijkheid van deze beleidsoptie niet aan.

Het eerste middel is niet gegrond.

3.2.1. Verzoeker voert als tweede middel de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de algemene motiveringsplicht.

In een eerste onderdeel wijst hij er op dat er bepaalde studies ontbreken die aan de eindbeslissing hadden moeten voorafgaan en dat de verplichting, opgelegd door artikel 4 van het D.R.O., om over te gaan tot een gelijktijdige afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten, niet werd nagekomen. Verzoeker leidt dit af uit het ontbreken van "een maatschappelijk gedragen consensus (...), waarbij de 4 ruimtelijke principes moeten worden gerespecteerd in het geheel van de afbakening".

In het tweede onderdeel van het middel wijst verzoeker er op dat het loutere motief dat de invulling van de "Siezegemkouter" nodig is om tegemoet te komen aan de taakstelling van het RSV inzake bijkomende bedrijventerreinen niet deugdelijk is en dat het negeren van de "pertinente bezwaren en opmerkingen" ten tijde van het openbaar onderzoek precies het gebrek aan een deugdelijke grondslag bewijst.

3.2.2. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoeker nog dat "post factum ingeroepen redenen" niet opwegen tegen de ernstige bezwaren die hij te gepasten tijde heeft laten gelden.

3.2.3. De vereiste in artikel 4 van het D.R.O. dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, impliceert niet dat deze diverse facetten daarom ook gelijkwaardig aan bod moeten komen in een RUP. Uit de afweging kan immers blijken dat één of meerdere van deze behoeften - zoals te dezen de economische behoeften - zwaarder doorwegen dan andere behoeften, hetgeen dan ook tot uiting kan komen in de in het plan vast te leggen bestemmingen en maatregelen. Het bestreden besluit tracht ook met andere belangen rekening te houden. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 4.1.7 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP opgelegd de Siezegembeekvallei als "structurerend groenelement" te behouden en verder te ontwikkelen, en worden er luidens artikel 4.1.8 bufferzones voorzien die moeten worden aangelegd in dichte bebossing, als hoogstamboomgaard, als speelplein, ...

Verzoeker toont niet aan dat het noodzakelijk zou zijn geweest om met de invulling van het GRUP te wachten tot er eerst een mobiliteitsstudie, een milieueffectenrapport (hierna : MER) of een waterstudie zou zijn uitgevoerd. Zijn kritiek komt neer op een opportuniteitsbeoordeling. Uit het advies van de VLACORO blijkt dat de problematiek van de verkeersafwikkeling wel degelijk werd onderkend, doch dat deze niet als dermate zwaarwichtig werd geëvalueerd dat de bestemming van de "Siezegemkouter" als bedrijventerrein in vraag zou moeten worden gesteld. De VLACORO wijst in zijn advies op de opportuniteit van de latere opmaak van een gemeentelijk mobiliteitsplan, waarin eventuele knelpunten dan nog kunnen worden weggewerkt. Verzoeker toont evenmin op overtuigende wijze aan dat de waterthematiek de inplanting van een bedrijventerrein op de kouter problematisch zou maken.

De bewering dat het GRUP werd uitgevaardigd zonder "maatschappelijk draagvlak" wordt door verzoeker niet aannemelijk gemaakt. De VLACORO heeft integendeel de ongunstige adviezen en de bezwaren verworpen en beantwoord, en uiteindelijk een gunstig advies uitgebracht, mits een aantal algemene bemerkingen en voorwaarden. Verzoeker geeft in het middelonderdeel niet aan welke bezwaren precies niet ontmoet of beantwoord werden. In dit opzicht kan het middelonderdeel niet tot de vernietiging van het bestreden besluit leiden, en is het niet ontvankelijk.

Zoals reeds bij de bespreking van het eerste middel is gebleken, heeft de Vlaamse regering ter gelegenheid van de voorlopige vaststelling van het ontwerp-RUP de noodzaak aan bijkomende bedrijventerreinen in de regio Aalst laten onderzoeken, hetgeen heeft geresulteerd in een rapport van een werkgroep waarin wordt gewezen op de structurele schaarste aan bedrijfsgronden in het gebied en de zeer beperkte mogelijkheden die er nog bestaan in de huidige bedrijvenzones. Het komt de Raad van State niet toe de conclusies van dit rapport in twijfel te trekken, terwijl anderzijds verzoeker onvoldoende gegevens aanreikt om de onjuistheid of kennelijke onredelijkheid van de studie aan te tonen. Verzoeker is het weliswaar met de gegeven verantwoording niet eens, doch komt er niet toe de kennelijke onredelijkheid, de ontoereikendheid of de onwettigheid ervan aan te tonen.

Het tweede middel is niet gegrond,

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

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoeker.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoeker.

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.