

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 190.362 van 12 februari 2009
in de zaak A. 141.938/VII-37.096.**

In zake : de VZW RED DE ERPE- EN SIESEGEMKOUTER,
die woonplaats kiest bij
advocaat Gw. VERMEIRE,
kantoor houdende te GENT,
Voskenslaan 301

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 VZW RED DE ERPE- EN SIESEGEMKOUTER op 23 september 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'";

Gelet op het arrest nr. 130.211 van 9 april 2004 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door de verzoekende partij;

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

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat Gw. VERMEIRE, die verschijnt voor de verzoekende partij, 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. De verzoekende partij is een vereniging zonder winstoogmerk die zich blijkens artikel 3 van haar statuten tot doel stelt : "het vrijwaren en het in stand houden en het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu en van de landbouw in en in de nabijheid van de Erpe- en Siesegemkouter, te Aalst en Erpe-Mere".

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 "Siesegemkouter" (westelijk gedeelte van het GRUP).

Het betreffende gebied is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem ingekleurd als landschappelijk waardevol agrarisch gebied, en voor twee kleine stukjes respectievelijk als groen- 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 de verzoekende partij.

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.

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 rechtspleging

Ter terechtzitting verzet de verwerende partij zich tegen de "neerlegging" van de brief die de verzoekende partij daags voor de zitting aan de Raad van State deed toekomen.

Er wordt niet aangetoond dat de bij de voormelde brief gevoegde stukken niet vroeger konden worden meegedeeld. Het gaat niet op om dergelijke stukken daags voor de zitting bij het dossier te laten voegen. De brief en de bijlagen worden uit de debatten geweerd.

3. De ontvankelijkheid

3.1. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord het belang van de verzoekende partij, stellende dat het bestreden besluit, wat de Siezegemkouter betreft, "aandacht voor de natuurelementen" heeft.

Tevens wordt in die memorie aangevoerd dat de verzoekende partij "alleszins" niet over een voldoende belang beschikt om het GRUP in zijn totaliteit te laten vernietigen, nu op andere plaatsen, in het raam van de "ruimteboekhouding" die krachtens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna : RSV) moet worden bijgehouden, onder meer extra natuurgebieden worden gecreëerd.

3.2. Door het bestreden GRUP wijzigt ook een stuk natuurgebied van bestemming en wordt een bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied omgevormd tot gemengd regionaal bedrijventerrein.

Het verenigingsdoel van de verzoekende partij is voldoende gerelateerd aan het voorwerp en de inhoud van de bestreden beslissing, zodat de verzoekende partij als lokaal actieve vereniging een voldoende gepersonaliseerd en eigen belang heeft bij de gevraagde vernietiging.

De reikwijdte van het belang van de verzoekende partij is evenwel beperkt tot de vernietiging van het deelplan met betrekking tot de Siezegemkouter, en niet geldt voor de totaliteit van het uitvoeringsplan. De verzoekende partij geeft dit trouwens ook zelf aan, waar zij uitdrukkelijk bevestigt de vernietiging te

vorderen "voor wat betreft in het bijzonder het deelplan 4 'gemengd regionaal bedrijventerrein Siezegemkouter".

4. Ten gronde

4.1.1. De verzoekende partij roept als eerste middel de schending in van het koninklijk besluit van 30 mei 1978 houdende vaststelling van het gewestplan Aalst Ninove Geraardsbergen Zottegem (hierna : koninklijk besluit van 30 mei 1978), van de artikelen 11, 13 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit) en van substantiële vormvereisten in verband met het openbaar onderzoek, opgelegd door artikel 42 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : D.R.O.). Tevens roept zij de schending in van het rechtszekerheids- en het legaliteitsbeginsel, van "de algemene motiveringsverplichting die betrekking heeft op ieder overheidsbesluit", en van de artikelen 69 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : B.W.H.I.). Ten slotte heeft het middel ook betrekking op een bevoegdheidsoverschrijding.

De verzoekende partij stelt dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat de Vlaamse regering conform de artikelen 69 en 78 van de B.W.H.I. heeft beslist, en dat evenmin is aangetoond dat de substantiële vormvereisten zijn nagekomen die artikel 42, § 2, van het D.R.O. oplegt bij de aankondiging van het openbaar onderzoek. Zij stelt voorts "dat het bestreden besluit op tal van punten rechtsonzekerheid nalaat en de verplichting voor iedere overheid om de reeds bestaande wetgeving m.i.v. K.B.'s toe te passen, miskent", dat er een gebrek aan samenhang is tussen de verschillende ordeningsplannen die betrekking hebben op het deelgebied van de Siezegemkouter, dat de rechtsonderhorigen hun weg niet meer kunnen vinden, en dat de pertinente motivering over de rechtsverhoudingen en de samenhang ter zake ontbreekt.

4.1.2. In de memorie van wederantwoord voert de verzoekende partij nog aan dat uit het administratief dossier niet blijkt dat de Vlaamse regering collegiaal heeft beraadslaagd over de definitieve vaststelling van het GRUP, dat ook andere ministers mede dienden te ondertekenen, dat het administratief dossier onvoldoende stukken bevat met betrekking tot het verloop van het openbaar onderzoek, en dat er met het D.R.O. "teveel plannen" zijn gekomen.

4.1.3. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij zich in zake de aangelegenheid van de collegiale beraadslaging te gedragen naar de wijsheid van de Raad van State.

Wat de vraag naar de bevoegde minister betreft, meent zij dat moet worden gekeken naar de materieelrechtelijke draagwijdte van de planning, en dat zulks ook geldt voor de bevoegdheid bij de voorbereiding en de uitvoering van het ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : RUP).

Betreffende het onderdeel inzake de schending van het koninklijk besluit van 30 mei 1978 stelt zij onder meer de auditeur te kunnen volgen "waar art. 201 DORO leidt tot de automatische vervanging van de gewestplanvoorschriften door de voorschriften van het RUP".

Zij vervolgt :

"Op dit punt is er dan ook wettelijke rechtszekerheid. Het klopt dat het gewestplan van rechtswege niet meer van toepassing is eens er een overlappend gewestelijk RUP is goedgekeurd".

4.1.4. Het bestreden besluit is ondertekend door de minister-president en het voor de Ruimtelijke Ordening bevoegde lid van de Vlaamse regering. Dat het bestreden RUP ook implicaties heeft op en doorwerkt naar andere beleidsdomeinen, heeft niet tot gevolg dat de ministers, bevoegd in die andere beleidsdomeinen, daarom het besluit mede hadden moeten ondertekenen.

Voorts merkt de verzoekende partij zelf in haar laatste memorie op dat uit artikel 201 van het D.R.O. volgt dat de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen de voorschriften van de plannen van aanleg vervangen voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben. Er is bijgevolg geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, behoort het daarnaast niet tot "de logica zelf" dat het inrichtingsbesluit deel moest uitmaken van het plandossier dat aan het openbaar onderzoek werd onderworpen.

De motivering van de bestreden beslissing is terug te vinden in de toelichtingsnota die vervat is in bijlage III bij het bestreden besluit. Dat het doorgronden van een complexe materie als het bestreden uitvoeringsplan gepaard

gaat met een bepaalde moeilijkheidsgraad betekent nog niet dat de motiveringsplicht is geschonden. Evenmin houdt zulks een schending van het rechtszekerheidsbeginsel in.

Het eerste middel is niet gegrond.

4.2.1. Het tweede middel wordt afgeleid uit de schending van artikel 8 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna : natuurbehouddecreet), van artikel 1.2.1., § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : decreet van 5 april 1995), van het integratieprincipe vervat in artikel 1.2.1., § 3, van ditzelfde decreet, van het redelijkheidsbeginsel en van de "algemene motiveringsverplichting".

De verzoekende partij viseert hierbij een schending van het standstill-beginsel. Zij stelt dat artikel 8 van het natuurbehouddecreet en artikel 1.2.1. van het decreet van 5 april 1995 vergen dat de Vlaamse regering alle nodige maatregelen neemt ter aanvulling van de bestaande regelgeving om over het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest de milieukwaliteit te vrijwaren die vereist is voor het behoud van de natuur en om het standstill-beginsel toe te passen zowel wat de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur betreft, terwijl het bestreden besluit een maatregel is tot afschaffing van de bestaande regelgeving.

4.2.2. In de memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij onder meer nog dat er geen enkele compensatie wordt geboden voor de opheffing van de bestemming van de Ediksveldbeek als natuurgebied en trekt zij de cijfergegevens van de ruimtebalans in twijfel. Tevens voert zij aan dat haar belang toegespitst is op de Siezegemkouter, waar er volgens haar onmiskenbaar geen aanwinst, maar wel een verlies, van natuur of ander groen is.

4.2.3. In de laatste memorie wijst de verzoekende partij er op dat compenserende maatregelen weliswaar zijn voorzien in de artikelen 14 en 16 van het natuurbehouddecreet, met name in het kader van de zorgplicht bij de aanvraag van vergunningen, maar niet in artikel 8 van ditzelfde decreet, en dat die compensatie in strijd is met artikel 13 van het inrichtingsbesluit. Met concrete voorbeelden tracht de verzoekende partij verder aan te tonen dat een motivering van enige betekenis ontbreekt, zowel wat de kwantitatieve als de kwalitatieve aspecten van het natuurbehoud betreft.

4.2.4. Luidens artikel 1.2.1., § 2, van het decreet van 5 april 1995 streeft het leefmilieubeleid op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten naar een hoog beschermingsniveau. Volgens diezelfde bepaling berust het leefmilieubeleid onder meer op het standstill-beginsel. Artikel 1.2.1., § 3, van het decreet van 5 april 1995 stelt dat de in §§ 1 en 2 bepaalde doelstellingen en beginselen in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere gebieden moeten worden geïntegreerd en dat bij de uitvoering van het beleid rekening wordt gehouden "met de sociaal-economische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens".

Het in de voormelde bepaling vervatte standstill-beginsel werd bij amendement ingevoegd bij de overige in de voornoemde paragraaf vervatte algemene principes (Parl. St. Vl. Parl. 1994-95, nr. 718-2, 2). De tekst van de voormelde § 3 van artikel 1.2.1. van het decreet van 5 april 1995 impliceert luidens de memorie van toelichting dat onder meer een afweging van de sociaal-economische gevolgen van het milieubeleid noodzakelijk is (Parl. St. Vl. Parl. 1994-95, nr. 718-1, 25). Uit de memorie van toelichting blijkt voorts dat "het voor de Vlaamse regering overigens evident (is) dat in de praktijk van het milieubeleid rekening gehouden wordt met de sociaal-economische implicaties ervan" en dat het in deze paragraaf vervatte integratiebeginsel in beginsel inhoudt dat de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid moeten worden geïntegreerd in de andere beleidsterreinen van het Vlaamse Gewest. Nog luidens de memorie van toelichting was de Vlaamse regering ter zake van oordeel dat "uitdrukkelijk moet bepaald worden dat aan het milieuvraagstuk een belangrijke plaats moet toekomen, ook in de andere beleidsdomeinen", en wordt hiermee onderstreept "dat een groot gewicht moet worden toegekend aan de milieubelangen", maar wordt niet gezegd "waar precies deze milieubelangen moeten geplaatst worden op de schaal van de beleidsprioriteiten". Tevens wordt gesteld dat deze belangen "in bepaalde gevallen zullen (...) moeten wijken voor andere, meer essentieel geachte beleidsprioriteiten" (Parl. St. Vl. Parl. 1994-95, nr. 718-1, 26). Het is in de eerste plaats de overheid die deze afweging maakt en het komt de Raad van State niet toe de opportuniteit daarvan te beoordelen.

Artikel 8 van het natuurbehouddecreet bepaalt dat de Vlaamse regering alle nodige maatregelen neemt ter aanvulling van de bestaande regelgeving om over het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest de milieukwaliteit te vrijwaren die vereist is voor het behoud van de natuur en om het standstill-beginsel

toe te passen zowel wat de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur betreft. Blijkens de memorie van toelichting (Parl. St. VI. Parl. 1996-97, nr. 690-1, 7) hebben de voorschriften tot doel de natuur en de natuurelementen te beschermen en kunnen zij beperkingen opleggen voor de instandhouding van de natuurwaarden, maar mogen zij het gebruik volgens de bestemming van het gebied niet in het gedrang brengen. Het aangehaalde standstill-beginsel zal volgens de memorie van toelichting, samen met de andere beginselen, bij de verdere planning en uitvoering van concrete maatregelen in functie van de doelstellingen als leidraad dienen.

Hieruit volgt dat de aangehaalde standstill- en integratiebeginselen een ruime appreciatiebevoegdheid toelaten in hoofde van de overheid belast met het vaststellen van een RUP. Het is geenszins zo dat de bestemmingsvoorschriften die zijn voorzien in een plan van aanleg, wat de natuur- en groengebieden betreft, op grond van deze beginselen nooit kunnen worden gewijzigd. De loutere "opheffing" van de bestemming tot natuurgebied van de Ediksveldbeekvallei op zich strijdt niet met de aangehaalde beginselen in de zin zoals bedoeld door de voormelde decretale bepalingen.

Ingevolge het bestreden besluit wijzigt de bestemming van de Ediksveldbeekvallei van natuurgebied naar overdruk "bufferzones", met eigen stedenbouwkundige voorschriften. Binnen het deelplan van de Siezegemkouter wordt tevens een strook bestemd tot "structurerend groenelement Siezegembeekvallei", met eveneens eigen stedenbouwkundige voorschriften. Deze strook had oorspronkelijk grotendeels de bestemming "landschappelijk waardevol agrarisch gebied".

De verzoekende partij gaat eraan voorbij dat er in andere deelplannen groen- en natuurzones bijkomen. Zij betwist wel de cijfergegevens uit de ruimtebalans maar toont niet concreet aan met welke precieze gegevens de ruimtebalans dan wel zou moeten worden opgesteld.

Mede in het licht van de bovenvermelde uitleg in de memorie van toelichting bij de toepasselijk decretale bepalingen is niet aangetoond dat het bestreden besluit het standstill-beginsel schendt.

Het tweede middel is niet gegrond.

4.3.1. De verzoekende partij roept een derde middel in dat wordt afgeleid 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 vaststelling van het RSV, het redelijkheidsbeginsel en de "algemene motiveringsverplichting in hoofde van de administratieve overheid".

De verzoekende partij verwijst naar de verplichting van de Vlaamse regering om in de ruimtelijke uitvoeringsplannen rekening te houden met het richtinggevend en bindend gedeelte van het RSV en met "het decreet van 19 november 1997" (sic) waarbij de bindende bepalingen van dit plan werden goedgekeurd.

Zij meent dat met het bestreden besluit op essentiële punten wordt afgeweken van het richtinggevend en bindend gedeelte van het RSV.

Ter ondersteuning van dit betoog haalt zij onder meer de schending aan van het principe van de gedeconcentreerde bundeling en van het beginsel dat het "fysisch systeem" ruimtelijk structurerend is. Zij vermeldt verder dat volgens het richtinggevend gedeelte van het RSV de grenzen van het stedelijk gebied worden bepaald door de bestaande bebouwde omgeving, terwijl de Siezegemkouter volgens haar een open en onbebouwde ruimte is, dat ook het buitengebied, waar de open, onbebouwde ruimte overweegt, in het RSV wordt beschouwd als een te beschermen open-ruimte-gebied, dat de bezwaarschriften ingediend door meer dan "2000" mensen wijzen op een "vloedgolf van slecht nabuurschap" die zal worden veroorzaakt door de aanleg van het bedrijventerrein, dat het "ongeordend uitzwermen van functies waardoor de ruimte verder versnipperd raakt", dient te worden vermeden en dat de verplichting wordt geschonden om het afbakeningsproces te laten verlopen in nauwe samenwerking met onder meer de provincies en de gemeenten.

Met betrekking tot "het tweede specifieke principe, nl. de aansluiting bij voorkeur bij de bestaande bedrijventerreinen" bespeurt de verzoekende partij een "kennelijke strijdigheid", doordat er geen aansluiting is met een bestaand bedrijventerrein.

In het middel wordt verder betoogd dat de in artikel 19, § 3, van het D.R.O. vereiste motivering niet voorkomt in het bestreden besluit noch in de toelichtingsnota, dat niet kan worden gesteld dat het bestreden besluit uitvoering

geeft aan het RSV, en dat de "algemene motiveringsverplichting" is geschonden, doordat "een aantal vereisten van het RSV (...) wel (werden) onderzocht door de VLACORO, als antwoord op diverse bezwaren", doch op een "onvoldoende (wijze) om als terdege gemotiveerd te kunnen worden beschouwd", en dat "dit (...) in de procedure ten gronde nog verder geargumenteed (zal) worden".

4.3.2. De verzoekende partij gaat in de memorie van wederantwoord hoofdzakelijk verder in op de beweerde schending van het principe met betrekking tot de ruimtelijk structurerende functie van het fysisch systeem.

4.3.3. Wanneer de overheid een RUP vaststelt in uitvoering van het corresponderende ruimtelijk structuurplan, beschikt zij over een ruime beoordelingsbevoegdheid. In het raam van de uitoefening van het wettigheidsstoezicht 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.

Een RUP is geen bestuurshandeling met individuele strekking en valt dus niet onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet).

Wat de afbakening van het grootstedelijk gebied betreft, maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat, op grond van de loutere omstandigheid dat "de Siezegemkouter een uitgestrekte open en onbebouwde ruimte is", de overheid belast met de opmaak van het plan redelijkerwijs niet kon besluiten tot de opname van dit gebiedsdeel in het regionaalstedelijk gebied Aalst. De verwijzingen naar voorschriften inzake het buitengebied, dat complementair is aan het stedelijk gebied, zijn bijgevolg niet relevant.

Het door de verzoekende partij geschonden geachte beginsel van de gedeconcentreerde bundeling houdt volgens het RSV het volgende in :

"Er wordt geopteerd om de bestaande ruimtelijke structuur van Vlaanderen als basis te nemen voor de ruimtelijke ontwikkeling. De aanwezige dynamiek wordt positief aangewend zodat er voor Vlaanderen sociale, economische en ruimtelijke meerwaarden ontstaan en dat de negatieve tendensen inzake ruimtegebruik worden omgebogen. Dat wordt nagestreefd door middel van het principe van de gedeconcentreerde bundeling.

De bundeling streeft een selectieve concentratie na van de groei van het wonen, het werken en van de andere maatschappelijke functies in de steden en in de kernen van het buitengebied, steeds met respect voor de draagkracht van

de stedelijke gebieden. Verweving van activiteiten en functies staat daarbij voorop. De deconcentratie houdt rekening met het bestaande (gedeconcentreerde) spreidingspatroon en met de dynamiek van de functies in Vlaanderen.

Gedeconcentreerde bundeling gaat in tegen ongebreidelde suburbanisatie en versnippering en vermindert zo de druk op het buitengebied. Concentratie biedt mogelijkheden voor het draagvlak van de steden en de kernen van het buitengebied, voor het collectief vervoer en het behoud van de verscheidenheid van de landschappen. De bundeling kan ook schaalvoordelen opleveren".

De omstandigheid dat, volgens de verzoekende partij, in de bestaande ruimtelijke structuur van de Siezegemkouter landbouw en in mindere mate natuur aspectbepalend zijn en dus overwegend zijn, is op zich geen "grove aanfluiting" van het aangehaalde beginsel.

Wat het vierde ruimtelijke principe voor de gewenste ruimtelijke structuur betreft, namelijk dat het fysiek systeem ruimtelijk structurerend is, zet de verzoekende partij niet uiteen in welke mate de loutere bewering dat "i.c. de landbouw, passieve recreatie en natuurelementen in de Siezegemkouter bepalend zijn", impliceert dat dit vierde principe wordt miskend door het thans bestreden plan.

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 de verzoekende partij 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.

Waar de verzoekende partij stelt dat in het RSV "een lans wordt gebroken voor de regel van het 'goed nabuurschap'", en dat het feit dat "meer dan 2000 mensen" bezwaar indienden op zich reeds bewijst dat "een vloedgolf van slecht nabuurschap" zal worden veroorzaakt, verzuimt zij in het 274 pagina's tellende

richtinggevende gedeelte van het RSV met de nodige precisie aan te duiden welke de draagwijdte van deze ingeroepen "regel" is. Dit onderdeel van het middel kan dan ook niet worden aangenomen.

Het derde middel is niet gegrond.

4.4.1. Als vierde middel wordt de schending ingeroepen van artikel 4 van het D.R.O. en van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij meent dat de overheid door het nemen van het bestreden besluit de in de voormelde decretale bepaling uitgedrukte verplichting heeft geschonden om over te gaan tot een gelijktijdige afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten, waarbij rekening moet worden gehouden "met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu, en de culturele, esthetische en sociale gevolgen".

De verzoekende partij meent voorts dat de ruimtebalans in het richtinggevend en bindend gedeelte van het RSV op zich en in samenhang met het voormelde artikel 4 van het D.R.O. is geschonden, doordat slechts een zeer selectieve doorwerking heeft plaatsgevonden van de kwantitatieve verplichtingen die de ruimtebalans met zich meebrengt.

4.4.2. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij nog hoofdzakelijk dat vooral de sociale en menselijke aspecten en de zorg voor het leefmilieu onvoldoende werden belicht bij de opmaak van het GRUP en dat de belangenafweging gebeurde zonder de nodige voorbereiding en zin voor realiteit.

4.4.3 In de laatste memorie wijst de verzoekende partij er nog op dat de ruimteboekhouding geen afzonderlijk leven leidt naast de vier principes van het RSV en evenmin naast artikel 4 van het D.R.O..

4.4.4. 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, 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, ...

Wat de beweerde schending van de ruimtebalans en de cijfers inzake het ruimtebeslag betreft, stelt de verzoekende partij zonder meer dat er wel is nagegaan hoeveel hectare bedrijventerrein er in het regionaalstedelijk gebied moet bijkomen, maar dat er slechts "een zeer eenzijdige en selectieve doorwerking van deze ruimtebalans" is, en dat er "geen enkele kwantitatieve optie (is) genomen op de oppervlakte landbouw". Behoudens de kritiek in de laatste memorie dat er in de ruimtebalans 5 hectare natuurgebied niet eens zijn vermeld, brengt de verzoekende partij geen concrete elementen naar voor ter staving van haar kritiek "dat de ruimtelijke boekhouding op dit punt niet klopt". Dit onderdeel van het middel is niet ontvankelijk.

Het vierde middel is niet gegrond.

4.5.1. De verzoekende partij roept als vijfde middel de schending in van het legaliteitsbeginsel, op zich en in samenhang met de artikelen 3 en 4 van het D.R.O..

Zij stelt dat het bestreden besluit "uiting geeft aan een miskenning van de wettigheid die de regel moet zijn inzake ruimtelijke ordening", dat het D.R.O. voorziet in drie soorten plannen om de ruimtelijke ordening vast te leggen en dat het legaliteitsbeginsel wordt geschonden door een "inrichtingsstudie" te voorzien "als instrument voor de verdere meer gedetailleerde ruimtelijke ordening", terwijl het voormelde decreet hierin niet voorziet, doch wel in gemeentelijke uitvoeringsplannen.

4.5.2. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat de Vlaamse regering bij de juridische inkadering van het instrument van de inrichtingsstudie precies is tegemoet gekomen aan de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

4.5.3. In de memorie van wederantwoord vraagt de verzoekende partij de Raad van State te kijken naar "de werkelijke betekenis en inhoud" van de inrichtingsstudie als ordeningsinstrument.

4.5.4. 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 RUP 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".

Artikel 4.1.4. van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt onder meer wat volgt :

"(...)

De inrichtingsstudie is 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 4.1.1. t.e.m. 4.1.8.

(...)".

De inrichtingsstudie is derhalve geconcipieerd 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. Het gaat om een modaliteit in de zin van het genoemde artikel 39, § 1, derde lid, van het D.R.O.. Aan een dergelijk informatief document kan geen verordenende kracht worden toegekend en de verzoekende partij toont niet aan dat te dezen hiervan zou zijn afgeweken.

Het vijfde middel is niet gegrond.

4.6.1. In het verzoekschrift tot voortzetting voert de verzoekende partij als aanvullend middel de schending aan van de artikelen 21 en 21bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van artikel 6 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en van de algemene beginselen van "de wapengelijkheid" en het recht van verdediging.

In dit "middel" voert de verzoekende partij aan dat het administratief dossier onvolledig is, aangezien het onder meer verschillende adviezen of documenten met betrekking tot het openbaar onderzoek niet bevat. Dit zou het haar onmogelijk maken om eventueel nog aanvullende middelen te puren uit vaststel-lingen die zij zou kunnen doen naar aanleiding van de inzage van het volledige administratief dossier.

4.6.2. Het administratief dossier moet het de Raad van State toelaten de wettigheid van de bestreden beslissing na te gaan, en moet daartoe alle noodzakelijke documenten bevatten.

Los van de vraag naar de ontvankelijkheid van het "middel", blijkt het administratief dossier te dezen alle stukken te bevatten die noodzakelijk zijn om de gegrondheid van de tegen de beslissing ingeroepen middelen te kunnen beoordelen, zodat het "middel" niet kan worden aangenomen.

4.7.1. Als zevende "bijkomend" middel roept de verzoekende partij, in het verzoekschrift tot voortzetting, de schending in van het rechtszekerheids- en het legaliteitsbeginsel, "op zich en in samenhang met" het gelijkheidsbeginsel en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Tevens roept zij "machtsafwending, minstens bevoegdheidsoverschrijding" in.

De verzoekende partij stelt dat het eerste en het vijfde middel uit het inleidend verzoekschrift, "na lezing van het auditoraatsverslag in het kort geding" "veel meer diepgang" hebben gekregen, en dat zij dit nog in haar "verdediging" wenst te "integreren".

4.7.2. In de memorie van wederantwoord meent de verzoekende partij dat het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en de bevoegdheid de openbare orde aanbelangen.

4.7.3. Een eventuele schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, of daarmee samenhangend, van het rechtszekerheidsbeginsel, raakt de openbare orde niet.

Het "aanvullend middel" kan enkel worden begrepen als een poging om aan de middelen uit het verzoekschrift een nieuwe betekenis en wending

te geven, hetgeen niet op ontvankelijke wijze in een later procedurestuk kan gebeuren.

Het "aanvullend middel" is bijgevolg niet ontvankelijk,

**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 de verzoekende partij.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Artikel 3.

De teveel betaalde fiscale zegels ten bedrage van 0,25 euro moeten worden terugbetaald aan de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf februari 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.