

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 190.365 van 12 februari 2009
in de zaak A. 143.476/VII-37.272.**

In zake : de gemeente ERPE-MERE
die woonplaats kiest bij
advocaat J. GHYSELS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Terhulpsesseenweg 187

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 gemeente ERPE-MERE op 3 november 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), "minstens in zoverre hiermee deelplan 4 'gemengd regionaal bedrijventerrein Siezegemkouter', en het onteigeningsplan voor het bedrijventerrein Siezegemkouter definitief worden vastgesteld";

Gelet op het arrest nr. 141.218 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 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 5 november 2008 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 11 december 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat S. WYCKAERT die, loco advocaat J. GHYSELS 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. Het bestreden besluit 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).

Dit 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 groengebied en natuurgebied.

1.2. 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.

1.3. Tijdens het openbaar onderzoek, dat loopt van 19 augustus 2002 tot 17 oktober 2002, worden 3.206 bezwaarschriften ingediend, waaronder ook een door de verzoekende partij.

1.4. 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.

1.5. De afdeling wetgeving van de Raad van State brengt op 26 juni 2003 het advies nr. 35.548/1 uit.

1.6. 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 de verzoekende partij niet over een voldoende belang beschikt om het GRUP in zijn totaliteit te laten vernietigen, en dat de verzoekende partij "over geen eigendom gelegen binnen de grenzen van dit deelplan (de Siezegemkouter)" beschikt.

2.2. In de memorie van wederantwoord dringt de verzoekende partij toch nog aan op de integrale vernietiging van het bestreden GRUP, aangezien het rechtsherstel er voor haar in bestaat dat de verwerende partij gehouden is tot een

heroverweging en dat een dergelijke heroverweging niet zinvol is zonder de andere deelplannen bij de beoordeling te betrekken, en zelfs de economie van het plan zou verstoren.

2.3. De verzoekende partij stelt in de memorie van wederantwoord uitdrukkelijk dat de vordering tot nietigverklaring "minstens" ontvankelijk is in zoverre zij gericht is tegen het deelplan 4 "gemengd regionaal bedrijventerrein Siezegemkouter".

2.4. Het belang van de verzoekende partij 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. De verzoekende partij 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 de verzoekende partij beperkt tot het deelplan 4 van het bestreden GRUP.

3. Ten gronde

3.1.1. Als eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 3, 4, 38, en 39, § 1, derde lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: D.R.O.), de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag en de schending van het rechtszekerheids-, het onpartijdigheids- en het gelijkheidsbeginsel.

In essentie bekritiseert zij het gebruik, ingevolge artikel 4.1.4. van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP, van een "inrichtingsstudie" als toetsingskader voor de verdere ordening, terwijl het D.R.O. daar volgens haar geen ruimte voor laat. Zij voegt er aan toe dat deze vaststelling des te meer klemmt daar de vergunningsaanvragen zullen worden ingediend door de stad Aalst of door een gemeentelijk bedrijf als terreinbeheerder en dat deze aanvragen zullen worden beoordeeld door het college van burgemeester en schepenen van de

stad Aalst, zodat die stad "rechter en partij" is en het onpartijdigheids- en het gelijkheidsbeginsel worden geschonden.

3.1.2. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat de Vlaamse regering bij de juridische inkadering van het instrument van de inrichtingsstudie tegemoet is gekomen aan de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State en dat aanvragen van publiekrechtelijke rechtspersonen en voor werken van algemeen belang door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar worden behandeld, en dus niet door de stad Aalst als terreinbeheerder.

3.1.3. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat het wel degelijk de bedoeling is om de inrichtingsstudie te gebruiken als toetsingskader.

3.1.4. In de laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat de stelling dat de inrichtingsstudie een louter informatief document zou zijn, ongeloofwaardig is.

3.1.5. 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 (hierna : 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 dus 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. 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.

De aanvragen waarvan sprake zullen worden ingediend door een publiekrechtelijke rechtspersoon. Overeenkomstig artikel 127 van het D.R.O. wordt die aanvraag behandeld door de Vlaamse regering of door de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar. De stad Aalst zal dus niet, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, optreden als rechter en partij zodat er geen schending kan zijn van de beginselen van onpartijdigheid en gelijkheid.

Het eerste middel is niet gegrond.

3.2.1. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van de artikelen 3, 4, 38, en 39, § 1, derde lid, van het D.R.O., de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, de schending van het rechtszekerheidsbeginsel en uit machtsoverschrijding, doordat, samengevat, artikel 4.1.5. van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP bepaalt dat het volledige gemengd regionaal bedrijventerrein wordt beheerd door één terreinbeheerder, of door een vereniging van bedrijven en de stad Aalst die optreedt als beheerder, terwijl "het procédé van het onder beheer van de overheid stellen van gronden van private personen" niet is voorzien in het D.R.O.. De verzoekende partij meent dat deze werkwijze een beperking van de handelingsbekwaamheid van de eigenaars inhoudt en dat de onduidelijkheid inzake de identiteit van de terreinbeheerder de rechtszekerheid schendt.

3.2.2. In de memorie van antwoord argumenteert de verwerende partij dat de verzoekende partij de begrippen "realisatie" en "beheer" met elkaar verward, dat de term "beheer" onder meer betrekking heeft op de buffers, de gemeenschappelijke infrastructuren, de riolering en de nutsvoorzieningen, dat in de stedenbouwkundige voorschriften nergens wordt gesteld dat het beheer "alleen door de overheid" zou kunnen gebeuren, en dat het voorschrift enkel beoogt een "geordend en fatsoenlijk geheel te krijgen van de gemeenschappelijke infrastructuur".

3.2.3. De verzoekende partij verwijst in de memorie van wederantwoord naar het auditorsverslag dat in de schorsingsprocedure werd uitgebracht.

3.2.4. In haar laatste memorie argumenteert de verzoekende partij dat de overheid in een stedenbouwkundig voorschrift geen voorschrift kan opnemen dat een beperking inhoudt van wat de Raad van State volgens haar als de "handelingsbekwaamheid" van de betrokken eigenaars beschouwt en bekritiseert zij de in het schorsingsarrest van de Raad van State nr. 130.212 van 9 april 2004 gehuldigde stelling dat de Raad van State ter zake slechts een marginale toetsingsbevoegdheid heeft. Zij meent dat dit arrest appelleert aan de zogenaamde "Waleffe-doctrine" van het Hof van Cassatie, die een vermoeden van grondwettigheid introduceert, maar die zij te dezen niet van toepassing acht voor de Raad van State die "de inpasbaarheid van reglementaire voorschriften in wetskrachtige normen (moet) (...) beoordelen".

3.2.5. Beheersmaatregelen in de zin van artikel 38 van het D.R.O. hebben geen uitstaans met de realisatie van de aan een gebied gegeven bestemming en zijn meer gericht op het behoud van de optimale ruimtelijke voorwaarden voor het goed functioneren van de in een gebied toegelaten activiteiten en de vrijwaring van de ruimtelijk karakteristieke elementen en eigenschappen van het plangebied. Zij kunnen dan ook niet ingrijpen in het beheer van privatieve kavels of in de individuele realisatie ervan.

Uit de tekst van de stedenbouwkundige voorschriften zelf blijkt dat beheersmaatregelen voor een bedrijventerrein louter betrekking kunnen hebben op zaken zoals, onder meer, de aanleg en het onderhoud van wegen, het beschikbaar stellen van nutsvoorzieningen, enzovoort.

Hoewel de opsomming in het voorschrift niet limitatief is, betekent zulks niet dat ook handelingen die te maken hebben met de werkelijke realisatie van het bedrijventerrein en het beheer van privatieve kavels evenzeer moeten worden begrepen onder de mogelijkheden het beheer van het terrein waar te nemen.

Het beheren van een terrein in de zin van het voormelde artikel 38 van het D.R.O. is geen synoniem met het ontwikkelen van dat terrein.

De identiteit van de aan te wijzen beheerder wordt in het stedenbouwkundig voorschrift niet definitief geregeld. Er wordt enkel gesteld dat dit bijvoorbeeld een vereniging van bedrijven met de stad Aalst kan zijn.

De verzoekende partij legt niet uit waarom het juridisch noodzakelijk zou zijn dat reeds bij het vastleggen van het omkaderende beheersvoorschrift definitief zou worden bepaald wie precies als beheerder zal optreden.

Het tweede middel is niet gegrond.

3.3.1. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit de schending van de artikelen 41, § 1, 42 en 70, § 2, van het D.R.O., uit de schending van de materiële motiveringsplicht en uit de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, doordat er na de plenaire vergadering twee onteigeningsplannen werden gevoegd bij de deelplannen 4 en 8, terwijl uit de samenlezing van de artikelen 70, § 2, en 41, § 1, van het D.R.O. volgt dat een onteigeningsplan ter uitvoering van een RUP moet worden voorgelegd aan de plenaire vergadering.

3.3.2. In de memorie van antwoord wordt onder meer gesteld dat geen enkele bepaling uit het D.R.O. verplicht om bij planwijzigingen naar aanleiding van een plenaire vergadering een nieuwe plenaire vergadering te organiseren, en dat de opname van de onteigeningsplannen enkel een uitvoering was van de besprekingen tijdens de plenaire vergadering.

3.3.3. De verzoekende partij brengt in de memorie van wederantwoord nog naar voor dat haar adviesbevoegdheid werd uitgehold doordat de onteigeningsplannen niet tijdens een tweede plenaire vergadering werden voorgelegd.

3.3.4. In de laatste memorie meent de verzoekende partij dat de plenaire vergadering, gelet op de ondubbelzinnige tekst van artikel 41, § 1, van het D.R.O., deel uitmaakt van het besluitvormingsproces.

3.3.5. De verzoekende partij toont niet aan dat dit aspect betreffende de organisatie van een plenaire vergadering als onderdeel van het vooroverleg een substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven pleegvorm uitmaakt en zij

maakt evenmin aannemelijk dat door de beweerde onregelmatigheid haar belangen zouden zijn geschaad.

Deze vaststelling volstaat om het middel niet gegrond te bevinden.

De verzoekende partij toont bovendien niet aan dat de gebeurlijke onvolledigheid van de plannen die bij de totstandkoming van het bestreden besluit werden gebruikt, bepalend zijn geweest bij de afbakening van het betrokken gebied.

3.4.1. Een vierde middel wordt afgeleid uit de schending van artikel 69 van het D.R.O., artikel 263sexies van de Nieuwe Gemeentewet, artikel 16 van de Grondwet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht, uit de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag en uit machtsoverschrijding,

"doordat, het bestreden besluit het onteigeningsplan voor het regionaal gemengd bedrijventerrein Siezegemkouter definitief vaststelt;

dat het bestreden besluit overweegt dat 'zowel uit voorafgaande overlegmomenten als uit het advies van VLACORO blijkt dat de onteigening van de gemengd regionale bedrijventerreinen van Siezegemkouter en Erembodegem Zuid IV noodzakelijk is voor de realisatie van de terreinen' en dat hiermee 'de speculatie wordt tegengegaan';

terwijl, krachtens artikel 16 Grondwet niemand van zijn eigendom (kan) worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadevergoeding; (...)"

3.4.2. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel en dat het GRUP met het onteigeningsplan "wint (...) aan actiegerichtheid".

3.4.3. De verzoekende partij meent in haar memorie van wederantwoord dat het middel wel tot vernietiging kan leiden.

3.4.4. De motivering van het bestreden besluit, in samenlezing met het advies van de VLACORO, verantwoordt op omstandige wijze de noodzaak van de onteigening ten algemene nutte ter realisatie van het bedrijventerrein op afdoende wijze en beantwoordt de bezwaren die door de verzoekende partij werden geformuleerd. De door de verzoekende partij aangehaalde bepalingen houden niet in dat de overheid in haar formele motivering de motieven van de opgegeven

redenen moet vermelden. Voorts brengt de verzoekende partij geen concrete argumenten bij die de Raad van State er kunnen toe brengen aan te nemen dat de bestreden onteigening kennelijk onredelijk is.

Tevens werd aangegeven dat op de onteigeningsplannen duidelijk is aangegeven dat de stad Aalst wordt aangeduid als de onteigenende instantie.

Het vierde middel is niet gegrond.

3.5.1. Als vijfde middel roept de verzoekende partij de schending in van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de materiële motiveringsplicht, en wijst zij op de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

Zij betoogt daarbij in essentie dat door het deelplan 4 de open ruimte tussen de stad Aalst en de gemeente Erpe-Mere wordt bestemd tot bedrijventerrein tot net aan de grenzen van de gemeente Erpe-Mere en de wijk Maal op het grondgebied van de stad Aalst, dat haar vraag om het op- en afrittencomplex van de E40 en de bestaande industriezone en de KMO-zone langsheen deze E40 bij de afbakening te betrekken, op basis van arbitraire elementen werd verworpen, dat de kouter enkel via de weg kan worden ontsloten, dat er te weinig mogelijkheden zijn om de verkeerstechnische bezwaren te ondervangen en dat de leefbaarheid, op verkeersvlak, van de buurten in de omgeving onvoldoende werd onderzocht. Zij meent voorts dat de geplande ontwikkelingen een toenemende verkeershinder zullen veroorzaken en dat de afsluiting van de Merestraat een nog grotere druk legt op de N9, zodat met zekerheid kan worden gesteld dat het verkeer er het grootste gedeelte van de dag problematisch zal zijn. Volgens de verzoekende partij was het logischer geweest de resultaten van het mobiliteitseffectenrapport af te wachten, vooraleer tot de afbakening over te gaan, en zal de uitvoering van het plan onomkeerbare nadelige effecten hebben op de mobiliteit in de gemeente Erpe-Mere.

3.5.2. In de memorie van antwoord merkt de verwerende partij op dat de verzoekende partij in het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen niet werd geselecteerd als economisch knooppunt, dat de door de verzoekende partij verdedigde optie dan ook niet haalbaar was, dat zulks ook in het advies van VLACORO werd geëxpliciteerd, en dat ook de verkeerstechnische bezwaren niet opgaan nu het bedrijventerrein Siezegemkouter vanaf de E40 zal worden bediend via het op- en afrittencomplex van de stad Aalst en niet via het op- en afrittencomplex van de gemeente Erpe-Mere.

3.5.3. De verzoekende partij argumenteert in de memorie van wederantwoord verder dat de mobiliteitsproblematiek nader had moeten worden onderzocht vooraleer het gebied werd afgebakend.

3.5.4. Uit het advies van VLACORO blijkt dat de problematiek van de verkeersafwikkeling wel degelijk werd onderkend, maar dat deze niet als dermate zwaarwichtig werd geëvalueerd dat de bestemming van de Siezegemkouter als bedrijventerrein in vraag had moeten worden gesteld.

VLACORO wijst in het advies op de opportuniteit van de latere opmaak van een gemeentelijk mobiliteitsplan, waarin eventuele knelpunten dan nog kunnen worden weggewerkt. VLACORO suggereerde dan ook zeker niet met de vaststelling van het GRUP te wachten tot het mobiliteitsplan werd opgemaakt.

Het vijfde middel is derhalve 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 de verzoekende partij.

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