

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 190.478 van 16 februari 2009
in de zaak A. 151.534/X-11.870.**

- In zake :
1. de v.z.w. REGIONALE ACTIEGROEP LEEFMILIEU DENDER EN SCHELDE, gevestigd te 9290 BERLARE, Wakkebroekstraat 9,
 2. Wim DE BAERE, wonende te 9300 AALST, Dendermondsesteenweg 78A,
 3. Peter ROELS, wonende te 9308 GIJZEGEM, Langehaagstraat 3,
 4. Luc VERHELST, wonende te 9280 DENDERBELLE, Visstraat 39,
 5. Ronny PERSIAU, wonende te 9220 HAMME, Noordstraat 167

tegen :

1. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, dat woonplaats kiest bij advocaat V. TOLLENAERE, kantoor houdende te 9000 GENT, Koning Albertlaan 128,
2. de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN.

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

Gezien het verzoekschrift dat de v.z.w. REGIONALE ACTIEGROEP LEEFMILIEU DENDER EN SCHELDE, Wim DE BAERE, Peter ROELS, Luc VERHELST en Ronny PERSIAU op 6 mei 2004 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “alle vernietigbare delen van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Oost-Vlaanderen en van het Ministerieel besluit van 18 februari 2004 houdende goedkeuring van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Oost-Vlaanderen, voor zover dit betrekking heeft op de N41 ‘zuid’ meer bepaald de doortrekking van de N41 vanaf Lebbeke tot Aalst”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 31 maart 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories van de verzoekende partijen en de eerste verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 10 oktober 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 november 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat S. VAN STEENBERGHE, die loco advocaat J. CALLEBAUT verschijnt voor de verzoekende partijen, van advocaat W. LAMMENS, die loco advocaat V. TOLLENAERE verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van bestuurssecretaris K. VAN KEYMEULEN, die verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur P. BARRA;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1.1. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord de volgende exceptie van onontvankelijkheid op:

“19. De bestreden beslissing is geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling.

20. Artikel 18 DORO definieert een ruimtelijk structuurplan als volgt (...):

‘...’

Een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een lange termijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen.

‘...’

Artikel 19, §5, DORO luidt als volgt:

‘...’

Na de vaststelling van ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de ruimtelijke

uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan.

...

Artikel 19, §6, DORO bepaalt uitdrukkelijk:

...

Ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor de werken en handelingen, bedoeld in de artikelen 99 en 101, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest bedoeld in artikel 135.

...

21. Voor het DORO waren dezelfde bepalingen terug te vinden in het planningsdecreet van 24 juli 1996 en meer bepaald in de artikelen 3 en 7, §§6 en 7.

22. Het aangevochten gemeentelijk structuurplan is als zodanig louter een instrument tot sturing van het (gemeentelijk planologisch) beleid. Het heeft geen directe invloed op de behandeling van de vergunningsaanvragen. Het heeft geen enkele verordenende kracht in tegenstelling tot de plannen van aanleg resp. de uitvoeringsplannen. Overeenkomstig artikel 38, §1, laatste lid, DORO heeft het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het ruimtelijk uitvoeringsplan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht en dit, overeenkomstig artikel 38, §2, eerste lid, DORO tot ze worden vervangen.

23. Luidens artikel 14, §1, R.v.St.-Wet kan de nietigverklaring worden gevorderd wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden.

24. De bestreden beslissingen kan aangemerkt worden als een 'akte', in die zin van een bestuurshandeling met individuele strekking die rechtsgevolgen ressorteert.

Aldus dient nagegaan te worden of het vastgestelde en goedgekeurde structuurplan beschouwd kan worden als een 'reglement' in de zin van voornoemde bepaling.

25. In elk geval kan men daarbij niet om de vaststelling heen dat artikel 18 DORO het structuurplan een 'beleidsdocument' noemt. Een structuurplan bevat geen concrete regels die de toepassingsmogelijkheden van onroerende goederen beïnvloeden, dit in tegenstelling tot de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen die een intrinsiek bodembestemmend karakter hebben, en luidens artikel 2 DRO c.q. artikel 38, §1, laatste lid, DORO 'verordenende kracht' bezitten.

Artikel 19, § 1, DORO bepaalt bovendien dat ieder ruimtelijk structuurplan een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte bevat.

Artikel 19,§2, DORO stelt:

...

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

(...)

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

...

M.a.w. zullen de bindende onderdelen van een gemeentelijk structuurplan enkel eenzijdig gelden ten overstaan van deze overheden en speelt het bindend karakter niet voor de burger, hetgeen nog eens geformaliseerd en zelfs versterkt wordt in artikel 19, §6, DORO dat uitdrukkelijk verbiedt dat ruimtelijke structuurplannen een beoordelingsgrond zouden vormen voor stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen en voor aanvragen tot het bekomen van een stedenbouwkundig uittreksel en attest.

Juist daarom hebben de belangrijkste bepalingen van de structuur plannen verbindende, maar geen verordenende kracht gekregen. Het 'bindend' karakter van welbepaalde onderdelen van een structuurplan, impliceert dus geenszins dat die gedeelten een 'verordenend' karakter zouden hebben.

Zulks werd bijvoorbeeld uitdrukkelijk bevestigd in de memorie van toelichting bij het planningsdecreet:

...
Bij de beoordeling van de bouwvergunningsaanvragen kan de bindende kracht van een structuurplan niet primeren op de verordenende kracht van de bestaande plannen van aanleg.
...

Samen gelezen met de hierboven weergegeven bepaling van artikel 19, §6, DORO, impliceert dit dat een voor de overheid bindende bepaling uit een structuurplan, pas rechtsgevolgen zal kunnen ressorteren voor de burger, eens deze 'omgezet' is in een verordenende bepaling in een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. De plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen vormen de enige beoordelingsgrond voor stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen en voor aanvragen tot het bekomen van een stedenbouwkundig uittreksel en attest.

26. De heer auditeur Tom De Waele heeft in de zaak met rolnummer G/A 79.973/X-8.377 dan ook terecht in zijn verslag besloten (betreffende het GRSP Nevele):

...
Het moge derhalve zonneklaar zijn dat de burger in geen enkele situatie, en in geen enkel opzicht, gebonden kan zijn door de inhoud van een ruimtelijk structuurplan, al weze het nog een 'bindend' onderdeel ervan. Door het planningsdecreet zelf als niets meer dan een 'beleidsdocument' bestempeld, kan een ruimtelijk structuurplan niet aangezien worden als een 'verordening' in de zin van artikel 14 §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Eén en ander werd ook reeds bevestigd door de afdeling wetgeving van de Raad van State, in een advies omtrent het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

De afdeling wetgeving herinnert in dit advies aan de relevante bepalingen uit het planningsdecreet en de daarbij horende memorie van toelichting, en concludeert dat de bepalingen die het mogelijk maken om onderdelen als bindend aan te wijzen 'niet gelijkgesteld (kunnen) worden met een opdracht van verordenende bevoegdheid'.

De inhoud van een ruimtelijk structuurplan beperkt zich volgens de afdeling wetgeving tot 'loutere beleidsdoelstellingen voor de realisatie waarvan eventueel nog verordenende maatregelen genomen moeten worden', terwijl bovendien evenmin regels worden uitgevaardigd 'die van toepassing zijn op alle burgers of op een hele categorie van burgers'. De bewuste adviesaanvraag werd dan ook onontvankelijk verklaard.
...

27. Het is op het ogenblik dat effectief het bestemmingsplan wordt vastgesteld en goedgekeurd dat de planologische en juridische toestand wordt gewijzigd en dat door belanghebbenden ook met volle kennis van zaken een annulatieberoep kan worden ingesteld.

28. Het verzoek tot nietigverklaring is dan ook onontvankelijk".

1.2. De tweede verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een soortgelijke exceptie op:

“(…)

Het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Oost-Vlaanderen (PRS) is een beleidsplan, dat het kader bepaalt waarbinnen de ruimtelijke ordening en de ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten worden ontworpen. Het structuurplan blijft slechts vijf jaar geldig en geeft enkel de hoofdlijnen van de gewenste ruimtelijke ordening aan, wat impliceert dat het soepel kan worden bijgesteld en slechts een beperkt aantal verbindende bepalingen bevat. Die bindende bepalingen gelden enkel voor de overheid (in casu de provincie, de gemeenten op haar grondgebied en de instellingen die eronder ressorteren) en hebben geen verordenende kracht. De structuurplannen zijn louter instrumenten tot sturing van het planologisch beleid en bieden als dusdanig geen grond voor de beoordeling van de aanvragen van stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen (zie art. 19, §2, §3, eerste lid en §6 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening) (...). Het zijn de ruimtelijke uitvoeringsplannen die de juridische verbindende concretisering zijn van de beleidslijnen die in het structuurplan uitgestippeld zijn. De structuurplannen hebben als dusdanig slechts een indirecte invloed op het vergunningenbeleid en de daaruit voortvloeiende nadelen.

Er kan dan ook bezwaarlijk gesteld worden dat de nadelen die verzoekende partijen inroepen (verkeershinder, geluidsoverlast, visuele schade, wateroverlast en verkeersonveiligheid) rechtstreeks voortvloeien uit het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Oost-Vlaanderen. De aangevochten beleidslijnen, die op zich vrij algemeen zijn, moeten immers nog omgezet worden in ruimtelijke uitvoeringsplannen met verordenende kracht, die op hun beurt verder geconcretiseerd zullen worden in stedenbouwkundige vergunningen, waarvan de uitvoering mogelijks de ingeroepen nadelen kunnen teweeg brengen.

Aangezien bovendien niet met zekerheid gesteld kan worden, dat de gemaakte beleidskeuzes enkel op een voor verzoekers nadelige wijze geconcretiseerd en uitgevoerd kunnen/zullen worden, is het verband tussen de ingeroepen nadelen en de bestreden beslissing zeker geen direct, rechtstreeks causaal verband.

Verzoekende partijen tonen dan ook geen rechtsreeks belang aan bij het aanvechten van de bestreden beslissing.

(...)”.

2.1. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. Om ontvankelijk te zijn moet het beroep een handeling tot voorwerp hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partijen.

2.2 In casu wordt de nietigverklaring gevorderd van het besluit van 18 februari 2004 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie houdende de goedkeuring

van het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen “voor zover dit betrekking heeft op de N41 ‘zuid’ meer bepaald de doortrekking van de N41 vanaf Lebbeke tot Aalst”.

2.3. Artikel 18 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: D.R.O.) definieert een ruimtelijk structuurplan als volgt:

“Onder ruimtelijk structuurplan wordt verstaan een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen”.

Artikel 19, §5 D.R.O. luidt als volgt:

“Na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan”.

Artikel 19, §6 D.R.O. bepaalt wat volgt:

“De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor de werken en handelingen, bedoeld in artikelen 99 en 101, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest, bedoeld in artikel 135”.

Artikel 19, §2, eerste en derde lid D.R.O. bepaalt wat volgt:

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

(...)

Voor het provinciaal ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de provincie en de gemeenten op haar grondgebied en voor de instellingen die eronder ressorteren”.

2.4. Uit de hiervoor aangehaalde bepalingen blijkt dat het betrokken provinciaal ruimtelijk structuurplan een document is dat loutere beleidsdoelstellingen op lange termijn omvat voor de realisatie waarvan nog (verordenende) maatregelen moeten worden genomen. Het ruimtelijk structuurplan geeft aldus enkel de beleidsintenties voor de gewenste ruimtelijke structuur en een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied aan. Weliswaar is op grond van artikel 19, §5 D.R.O. de overheid die het ruimtelijk structuurplan heeft vastgesteld, verplicht de nodige maatregelen te nemen om de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen met het ruimtelijk structuurplan in overeenstemming te brengen.

Deze rechtsplicht, die in casu enkel in hoofde van de provincie en de gemeenten bestaat, houdt echter niet in dat het betrokken ruimtelijk structuurplan in hoofde van de verzoekende partijen rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen. De onderdelen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, die als bindend zijn aangeduid, zijn immers enkel bindend voor de provincie, voor de gemeenten op haar grondgebied en voor de instellingen die eronder ressorteren. Dit bindend karakter heeft bovendien, gelet op art. 19, §6 D.R.O. geen betrekking op de beoordeling van een vergunningsaanvraag, noch van een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige uittreksel of attest. Het ruimtelijk structuurplan als beleidsdocument in het algemeen en de bindende onderdelen ervan in het bijzonder doen derhalve in hoofde van de verzoekende partijen geen rechtsgevolgen ontstaan, noch beletten zij dat zij tot stand komen. Zulks volgt evenmin uit het bepaalde in de artikelen 3 en 4 D.R.O., nu geheel niet valt in te zien dat uit de term “vastleggen” in artikel 3 D.R.O. kan worden afgeleid dat een ruimtelijk structuurplan bindend is voor de burger.

De stelling van de verzoekende partijen dat uit het feit dat er een openbaar onderzoek is georganiseerd en dat de verzoekende partijen betrokken waren bij de totstandkoming van het ruimtelijk structuurplan zou blijken dat de burger rechtstreeks belanghebbende is, kan niet worden gevolgd. Evenmin kan het argument dat het bestreden gedeelte van het ruimtelijk structuurplan concrete, goed lokaliseerbare maatregelen bevat zodat het “niet zeker is dat het wezen van die beslissing in een navolgend (ruimtelijk) uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige vergunning zal worden herhaald”, overtuigen, nu deze bepalingen op grond van artikel 19, § 2, derde lid D.R.O., enkel de provincie, de gemeenten op haar grondgebied en de instellingen die eronder ressorteren, binden, waarbij ook hier dient herinnerd aan het bepaalde in artikel 19, § 6 D.R.O., en dit aldus niet betekent dat de rechtspositie van de verzoekende partijen door het bestreden ruimtelijk structuurplan wordt gewijzigd. Overigens kunnen de verzoekende partijen ter zake alle wettigheidsbezwaren ten aanzien van het structuurplan laten gelden in een beroep tegen de in artikel 19, §5 D.R.O. bedoelde maatregel. De door de verzoekende partijen opgeworpen inbreuken op artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, die verder trouwens niet worden toegelicht, missen dan ook duidelijk grondslag.

2.5. Ten slotte vragen de verzoekende partijen de Raad van State volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te richten:

“Indien in het concreet geval de aangevochten bepalingen van het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen als een niet aanvechtbare administratieve beslissing in de zin van artikel 14§1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden gekwalificeerd:

Vormt dergelijk(e) kwalificatie van een ruimtelijk structuurplan waardoor in het concreet geval aan verzoekende partijen de toegang tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie wordt ontzegd, geen inbreuk op artikel 10, 11 en 23 van de Grondwet ?

-artikel 10 en 11 in de mate dat verzoekende partijen worden onderscheiden van partijen die wel dergelijke vordering zouden kunnen instellen terwijl de beslissing wel degelijk ook de ruimtelijke ordening van hun leefomgeving betreft,

-artikel 23 in de mate dat de bestreden beslissing de ordening van het leefmilieu van verzoekende partijen betreft en dus het grondwettelijk toegekend recht op de bescherming ervan terwijl ze toch niet belanghebbend zouden zijn om de bestreden beslissing aan te vechten en voor het hen grondwettelijk toegekend recht op de bescherming van een gezond leefmilieu op te komen”.

De gesuggereerde prejudiciële vraag mist precisie waar ze alludeert op het ontbreken van een “toegang tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie”. De vraag vertrekt voorts van de onjuiste premisse dat de wettigheid van het provinciaal ruimtelijk structuurplan niet zou kunnen worden betwist. Hierboven werd reeds uiteengezet dat de verzoekende partijen in het kader van een annulatieberoep tegen een ruimtelijk uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige vergunning nog steeds alle wettigheidsbezwaren ten aanzien van het ruimtelijk structuurplan kunnen laten gelden, waardoor deze laatste eventueel onwettig kan worden verklaard en niet dient toegepast te worden door de Raad van State. Er is derhalve geen grond om de voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

2.6. De exceptie van de verwerende partijen is gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 875 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor een vijfde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zestien februari 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.