

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 190.479 van 16 februari 2009
in de zaak A. 154.589/X-12.012.**

In zake : Diederik WILLEMS,
die woonplaats kiest bij
advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Kasteellaan 141

tegen :

1. de gemeente LAARNE,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. LINDEMANS en F. DE PRETER,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Keizerslaan 3,
2. de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN.

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

Gezien het verzoekschrift dat Diederik WILLEMS op 9 augustus 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van:

1. het besluit van 29 januari 2004 van de gemeenteraad van Laarne houdende definitieve vaststelling van het ontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Laarne, en,
2. het besluit van 29 april 2004 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende goedkeuring van het op 29 januari 2004 bij gemeenteraadsbesluit definitief vastgestelde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Laarne;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 30 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 memorie met verzoek tot voortzetting van de verzoekende 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 W. LAMMENS, die loco advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat F. DE PRETER, die 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. In haar memorie van antwoord werpt de eerste verwerende partij volgende exceptie van onontvankelijkheid ratione materiae op:

“Luidens artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de Raad van State de nietigverklaring uitspreken van ‘akten en reglementen’ van administratieve overheden.

Het begrip ‘akte’ duidt daarbij op bestuurshandelingen met een individuele strekking die rechtsgevolgen creëren of die beletten dat rechtsgevolgen ontstaan.

Noch de eerste, noch de tweede bestreden beslissing kan beschouwd worden als een dergelijke bestuurshandeling.

Blijft de vraag of ze beschouwd kunnen worden als een ‘reglement’.

Artikel 18, lid 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening luidt 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.

Het ruimtelijk structuurplan is dus in essentie een beleidsdocument. Het kan niet betwist worden dat een ruimtelijk structuurplan geen concrete regels vaststelt die bindend zijn voor de burgers of voor overheden. Een ruimtelijk structuurplan heeft bijgevolg geen rechtstreekse invloed voor de percelen van de verzoekende partijen, en mag dat ook niet hebben.

Het is waar dat een ruimtelijk structuurplan een bindend en een richtinggevend gedeelte moet bevatten, waarbij het bindend gedeelte 'bindend (is) voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren.', en het richtinggevend gedeelte dat gedeelte is 'waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen' (artikel 19)

Het bindend karakter geldt enkel ten aanzien van de genoemde overheden, en dus niet ten aanzien van de burger. Ten aanzien van de overheid geldt het bovendien enkel in negatieve zin, in de zin dat de overheden er bij hun handelingen niet van mogen afwijken.

Het bindend karakter verhindert bovendien niet dat het document de aard blijft behouden van een beleidsdocument, hetgeen het decreet trouwens met zoveel woorden zegt.

Het blijft een beleidsdocument, maar juist omdat het een beleidsdocument is dat vastgesteld wordt volgens een decretaal voorziene procedure, is het beleidsdocument in zekere mate bindend voor de overheden, maar dit enkel in zoverre deze overheden het beleid verder ontwikkelen door het nemen van maatregelen die wel een rechtstreekse invloed kunnen hebben op de burger.

Het structuurplan zal dus pas rechtsgevolgen hebben eenmaal het plan is omgezet in de concrete maatregelen die erin worden opgesomd.

Men kan de vergelijking maken met andere beleidsdocumenten. Niemand zal de overheid het recht ontzeggen om vrij plannen te maken en een beleid uit te stippelen. Een dergelijk beleidsplan is geen aanvechtbare rechtshandeling, en is dit trouwens nooit geweest.

Een dergelijk plan kan wel wegen op een burger, omdat een dergelijk beleidsplan aangeeft wat de overheid ten tijde van de opmaak van dit plan overweegt om te doen, zodat de burger die van een dergelijk beleidsplan weet heeft, geneigd kan zijn om bij het nemen van beslissingen met de toekomstige beslissingen van de overheid rekening te houden.

Maar in die zin verschilt een structuurplan in niets van andere beleidsplannen of beleidsintenties, die al dan niet openbaar gemaakt zijn.

Het grote verschil met een gewoon beleidsplan is dat het structuurplan ook een handelingsplicht oplegt in hoofde van de overheid, en ook de beleidsruimte van de beslissende overheid beperkt.

Maar in alle omstandigheden zal het plan slechts doorwerken naar de burger nadat er ook uitvoerende maatregelen zijn genomen.

In die zin geldt het structuurplan eigenlijk zelfs als een voorbereidende handeling.

Het structuurplan formuleert enkel een beleidsoptie, met name de opmaak van een gemeentelijk RUP voor een lokaal bedrijventerrein. Dit RUP krijgt evenwel niet op concrete of definitieve wijze gestalte. Er worden geen details vastgesteld inzake afbakening, bestemming, localisatie, ... De verzoekende partij kan dus onmogelijk de impact van dit bedrijventerrein beoordelen.

De Raad van State heeft trouwens reeds in die zin beslist in het kader van de tegenhangers van de ruimtelijke structuurplannen in het Waalse Gewest.

Het beroep is bijgevolg onontvankelijk”.

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

“(…)

Het GRS is een beleidsplan, dat het kader bepaalt waarbinnen de ruimtelijke ordening en de ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten worden onderworpen. 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 gemeente 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 partij inroept (verstoring van het rustige en groene woongenot, visuele hinder, verkeershinder, eigendomsontwaarding) rechtstreeks voortvloeien uit het aangevochten GRS. De aangevochten beleidslijnen moeten immers nog omgezet worden in ruimtelijke uitvoeringsplannen met verordende kracht, die op hun beurt verder geconcretiseerd zullen worden in stedenbouwkundige vergunningen, waarvan de uitvoering mogelijks de ingeroepen nadelen kunnen teweeg brengen. Verzoekende partij heeft het zelf over een typevoorbeeld van indirecte doorwerking naar het vergunningenbeleid (zie III. Ontvankelijkheid *ratione materiae*).

Verzoeker geeft ook aan (zelfde rubriek) dat het GRS een zeer hoge detailleringsgraad heeft, waarin concrete uitspraken worden gedaan over de ontwikkelingskansen en -tendenzen van zeer goed localiseerbare gebieden en percelen. Dit betekent evenwel nog niet dat de gevreesde nadelen zich met zekerheid zullen voordoen. Zeker wat de inplanting van het lokaal bedrijventerrein betreft, dient het nodige voorbehoud gemaakt te worden, nu de Bestendige Deputatie bij de goedkeuring van het GRS uitdrukkelijk stelde: 'dat bij de opmaak van een RUP voor een lokaal bedrijventerrein een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van vraag en aanbod zal moeten gebeuren conform het ruimtelijk beleid m.b.t. bedrijventerreinen opgenomen in het PRS om aan te tonen dat er een behoefte is aan een nieuw lokaal bedrijventerrein, dat hierbij ook rekening gehouden zal moeten worden met de mogelijkheden die in de woongebieden type A en de leegstaande landbouwbedrijven in het 'gebied met aan de bodem gebonden autonome land- en tuinbouw' worden geboden'. Het betreft hier dus een mogelijke optie, die pas uitvoerbaar wordt indien na de nodige analyses blijkt dat daartoe behoefte bestaat en na de opmaak van een RUP in die zin.

Aangezien niet met zekerheid gesteld kan worden, dat het lokaal bedrijventerrein gerealiseerd zal worden en evenmin dat dit enkel op een voor verzoeker nadelige wijze kan gebeuren, 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 verzoeker.

2.2. In casu wordt de nietigverklaring gevorderd van “het besluit van 29 januari 2004 van de gemeenteraad van Laarne houdende definitieve vaststelling van het ontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Laarne” en van “het besluit van 29 april 2004 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende goedkeuring van het op 29 januari 2004 bij gemeenteraadsbesluit definitief vastgestelde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Laarne”.

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

2.4.1. Uit de hiervoor aangehaalde bepalingen blijkt dat het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een document is dat louter 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. De overheid die het ruimtelijk structuurplan heeft vastgesteld, is op grond van artikel 19, § 5 D.R.O. weliswaar verplicht de nodige maatregelen te nemen om de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen met het ruimtelijk structuurplan in overeenstemming te brengen, maar deze rechtsplicht, die in casu enkel in hoofde van de gemeente bestaat, houdt echter niet in dat het bestreden ruimtelijk structuurplan ook in hoofde van de verzoeker 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 gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren, terwijl dit bindend karakter, gelet op artikel 19, § 6 D.R.O., bovendien geen betrekking heeft op de beoordeling van een vergunningsaanvraag, noch van een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundig uittreksel of attest. Dat het voorwerp van een vergunningsaanvraag dient te worden beoordeeld op zijn verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, waarvan het ruimtelijk structuurplan eveneens de vrijwaring beoogt, doet aan de strekking van artikel 19, § 6 D.R.O. geen enkele afbreuk.

2.4.2. Het ruimtelijk structuurplan als beleidsdocument in het algemeen en de bindende onderdelen ervan in het bijzonder doen derhalve in hoofde van de verzoeker geen rechtsgevolgen ontstaan, noch beletten zij dat zij tot stand komen en kunnen om die reden in hoofde van de verzoeker niet als een administratieve rechtshandeling in de zin van artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden beschouwd. De omstandigheid dat de ruimtelijke ordening overeenkomstig artikel 3 D.R.O. onder meer wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen en dat deze laatste overeenkomstig artikel 18, eerste lid D.R.O. erop gericht zijn samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen, evenmin als de omstandigheid dat het bindend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk

structuurplan overeenkomstig artikel 19, § 2, vierde lid D.R.O. bindend is voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren en dat een overheid bij het nemen van beslissingen in beginsel niet van het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan vermag af te wijken, kan aan deze vaststelling geen afbreuk doen. Ook het argument dat het bestreden ruimtelijk structuurplan verschillende, goed lokaliseerbare, duidelijke en gedetailleerde maatregelen bevat overtuigt niet, nu deze bepalingen immers op grond van artikel 19, § 2, laatste lid D.R.O. enkel de gemeente 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 rechtstoestand van de gronden van de verzoeker, en a fortiori zijn rechtspositie, door het bestreden ruimtelijk structuurplan wordt gewijzigd.

2.4.3. Daargelaten de vraag of een negatief planologisch attest kan worden gesteund op de onverenigbaarheid van de aanvraag met een ruimtelijk structuurplan, moet voorts worden vastgesteld dat luidens artikel 145ter, § 1, derde lid D.R.O. een planologisch attest enkel kan worden aangevraagd door en voor een bedrijf waarvoor het maken of wijzigen van een ruimtelijk uitvoeringsplan (of plan van aanleg) overwogen moet worden om de uitbreiding of het herbouwen van het bedrijf mogelijk te maken (en dat voldoet aan één van de in deze bepaling opgenomen voorwaarden) en dat zolang de ruimtelijke uitvoeringsplannen niet in overeenstemming zijn gebracht met het ruimtelijk structuurplan, het ruimtelijk structuurplan geen beoordelingsgrond kan vormen voor de werken en handelingen bedoeld in de artikelen 99 en 101 D.R.O., noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest bedoeld in artikel 135 van hetzelfde decreet, zodat niet kan worden aangenomen dat het bestreden gemeentelijk ruimtelijk structuurplan in hoofde van de verzoeker rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen. Dit laatste kan evenmin worden afgeleid uit de omstandigheid dat bij de vaststelling van een bijzonder plan van aanleg op grond van artikel 14, vijfde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, een afweging dient te gebeuren mede op basis van de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

2.4.4. Het feit dat een openbaar onderzoek wordt georganiseerd en bezwaren kunnen worden ingediend tegen het ontwerp van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, volstaat evenmin om de bestreden beslissingen het griefhoudende karakter te verlenen dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op

de Raad van State vereist. De verzoekende partijen kunnen ter zake overigens alle wettigheidsbezwaren ten aanzien van het structuurplan laten gelden in een beroep tegen de in artikel 19, § 5 D.R.O. bedoelde maatregel.

2.5. 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 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

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.