RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 191.209 van 9 maart 2009
in de zaak A. 85.003/X-9029.

In zake : 1. Gabriël GOUSSEAU,
2. Mathilde BYTTEBIER,
die woonplaats kiezen bij
advocaat R. HONORE,
kantoor houdende te 8500 KORTRIJK,
President Kennedypark 4a

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te 8400 OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Gabriël GOUSSEAU en Mathilde BYTTEBIER op 25 juni 1999 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 10 november 1998 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Kortrijk op het grondgebied van de gemeenten Anzegem, Avelgem, Deerlijk, Harelbeke, Kortrijk, Kuurne, Lendelede, Menen, Spiere-Helkijn, Waregem, Wevelgem en Zwevegem “voor zover de bestemming wordt gewijzigd van de eigendom van verzoekers gelegen te Zwevegem, Moen, Heestert, aan de Comminestraat, groot 2 ha 94 a, kadastraal bekend Sectie A nrs. 226a en 234a”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 4 mei 2004 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 van de verzoekende partijen;

Gelet op de beschikking van 9 december 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 januari 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad P. LEFRANC;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. LOUAGE, die loco advocaat B. BRONDERS verschijnt voor de 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. <u>FEITEN</u>

1.1. De verzoekende partijen zijn eigenaar van een perceel grond gelegen aan de Comminestraat te Zwevegem-Moen, wijk Den Helder, met een totale oppervlakte van 2 ha en 94 a.

1.2. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 4 november 1977 vastgestelde gewestplan Kortrijk (kaartblad 29/6) zijn deze gronden gelegen in een woonpark en gedeeltelijk in een reservatiestrook.

1.3. Bij besluit van 23 juli 1997 stelt de Vlaamse regering het ontwerp-plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Kortrijk op het grondgebied van de gemeenten Anzegem, Avelgem, Deerlijk, Harelbeke, Kortrijk, Kuurne, Lendelede, Menen, Spiere-Helkijn, Waregem, Wevelgem en Zwevegem voorlopig vast op grond van onder meer de volgende overwegingen:

> "Overwegende dat de voorgestelde bestemmingswijzigingen voor het buitengebied voornamelijk betrekking hebben op elementen die structuurbepalend zijn op Vlaams niveau en gelegen zijn in de riviervalleien van Schelde en Leie;
>
> Overwegende dat om de bebossingsindex van dit bosarm gewestplan te verhogen ook een versterking van boscomplexen wordt beoogd; dat daarnaast ook in verband met de agrarische functie en de andere functies van het buitengebied met name recreatie, waterwinning en ontginningen onderzoekselementen worden aangebracht die bestemmingswijzigingen in de bestemmingen van het buitengebied verantwoorden;

Overwegende dat de voorstellen voor het buitengebied de vrijwaring van de natuur-, bos- en landbouwfunctie beogen ter versterking van de structuur van het buitengebied; dat deze mee zorgen voor het aanbrengen van goed gestructureerde gehelen voor de natuur-, de bos- en de landbouwfunctie, en op die wijze bijdragen tot het tegengaan van de versnippering van de natuurlijke en de agrarische structuur".

De bestemming van de voormelde gronden wordt gewijzigd naar agrarisch gebied.

In de toelichting bij dit besluit wordt onder meer het volgende gesteld:

"D15. Kortrijk, Zwevegem, Moen-Heestert - schrapping reservatie N391 tussen N8 te Kortrijk en Moen-Heestert (kaartbladen 29/6 en 29/7)

Schrapping van het gereserveerd tracé voor de N391 te Kortrijk-Zwevegem tot Moen-Heestert omdat :

- de aanleg van dit tracé niet nodig is voor de ontsluiting van het regionaalstedelijk gebied Kortrijk (inclusief Zwevegem) omdat een nieuwe reservatiestrook wordt voorzien langs het kanaal (...)
- de aanleg van dit gedeelte van het tracé een ongewenste dynamiek zou veroorzaken die ruimtelijk niet wenselijk is in het aaneengesloten open-ruimte gebied ten zuidoosten van het regionaalstedelijk gebied Kortrijk; het doorsnijdt landschappelijk waardevol agrarisch gebied en de aanwezige structuurbepalende componenten in het gebied zouden worden versnipperd. Hierdoor wordt een (bijkomende) barrière gevormd in het landschap die tevens een geheel nieuwe geluidscorridor zal creëren.

Door de schrapping van dit tracé wordt ook de afbakening van het woonpark te Zwevegem (kaartblad 29/6) gewijzigd. Ter vrijwaring van het buitengebied en in functie van de bestaande toestand wordt woonpark (3,7 ha) omgezet naar agrarisch gebied (2,3 ha) en bosgebied (1,4 ha)".

1.4. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, dat werd gehouden van 19 januari 1998 tot 19 maart 1998, dienen de verzoekende partijen met een brief van 16 maart 1998 een bezwaarschrift in waarin zij de bestemmingswijziging onaanvaardbaar vinden, stellen dat zij niet hebben kunnen verkavelen door de reservatiestrook en zij gediscrimineerd worden ten opzichte van hen die wel hebben kunnen bouwen in het woonpark, en zij erop wijzen dat zij planschade zullen vragen als de wijziging doorgang vindt.

1.5. Op 27 april 1998 brengt de gemeenteraad van de gemeente Zwevegem advies uit met een volgend bezwaar:

"5. Secundaire wegen. (D15) Schrapping reservatie N.391 tussen N8 te Kortrijk en Moen-Heestert. De Raad merkt op dat het tracé op onnauwkeurige wijze is weergegeven op het kaartblad 29/6. Het voorstel van gewestplanwijziging wijzigt ook op verschillende plaatsen de bestaande bestemmingen gelegen binnen de reservatiestrook en op bepaalde plaatsen de grond palend aan deze reservatiestrook. Het woonpark 'Den Helder' te Moen

wordt met 3,7 ha. gereduceerd waarvoor op vandaag geen enkele reden is gezien het woonpark begrensd is door de Comminestraat. De Raad stelt dat de bestaande basisbestemmingen van het gewestplan overal integraal behouden moeten worden".

1.6. Op 18 mei 1998 brengt de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen gunstig advies uit, mits wat kaartblad 29/6 betreft onder meer de basisbestemmingen van het geschrapte tracé van de N391 behouden blijven op grond van de volgende overwegingen:

"Het tracé en de reservatiestrook van de gewestweg N391 tussen E17 en Moen werd weggelaten.
Hierbij werd de aslijn, die de scheiding was tussen de onderliggende bestemmingen niet gerespecteerd. Deze basisbestemmingen dienen behouden te blijven".

1.7. Op 15 juli 1998 brengt de Regionale Commissie advies uit. Aangaande het voormelde advies van de gemeenteraad stelt de Regionale Commissie wat volgt:

"E. het geschrapte deel van de N391. De basisbestemmingen dienen hier behouden te blijven.
De Commissie stelt dat de oorspronkelijke bestemmingen van het vigerend gewestplan binnen de reservatiestrook van een weg dienen behouden te blijven bij het schrappen van de weg, of bij realisatie.
De Commissie adviseert dit bezwaar gegrond".

Het voormelde advies van de bestendige deputatie beoordeelt de Regionale Commissie op basis van dezelfde motieven gegrond.

Het bezwaar van de verzoekende partijen wordt gegrond bevonden door de Regionale Commissie:

"De Commissie verwijst naar haar advies onder gemeente Zwevegem en stelt dat de oorspronkelijke bestemmingen van het vigerend gewestplan binnen de reservatiestrook van een weg dienen behouden te blijven bij het schrappen van de weg, of bij realisatie.
De Commissie adviseert dit bezwaar gegrond".

In haar eindadvies stelt de Regionale Commissie vast dat (onder meer) de voormelde adviezen van de bestendige deputatie en de gemeenteraad, alsmede het bezwaar van de verzoekende partijen "aanleiding geven tot gemotiveerde voorstellen voor aanpassingen" en zij geeft voor het kaartblad 29/6 een gunstig advies mits onder meer "de oorspronkelijke bestemmingen van het vigerend gewestplan binnen de reservatiestrook van de geschrapte N391 behouden

blijven" en "de bestemming van het woonpark Den Helder in het vigerend gewestplan behouden blijft".

1.8. Op 23 juli 1998 beslist de regering tot het verlengen met 60 dagen van de termijn waarbinnen het plan moet worden vastgesteld.

1.9. Op 3 november 1998 brengt de afdeling wetgeving van de Raad van State advies uit.

1.10. Met het bestreden besluit van 10 november 1998 stelt de Vlaamse regering het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Kortrijk definitief vast.

De bestemmingswijziging van het kwestieuze terrein zoals bepaald bij de voorlopige vaststelling van het plan, werd behouden mits de volgende overweging:

> "Overwegende dat van de adviezen en voorstellen tot bijstelling die de Regionale Commissie heeft geformuleerd, desgevallend op basis van bezwaren, opmerkingen en adviezen, afgeweken wordt voor de hierna genoemde punten om de erbij vermelde redenen:
> (...)
> - D15. Kortrijk, Zwevegem, Moen-Heestert - schrapping reservatie N391 tussen N8 te Kortrijk en Moen-Heestert (kaartbladen 29/6 en 29/7), voorstel van de RCA om de onderliggende bestemmingen van de vroegere reservatie te behouden : niet opgenomen voor de bestemmingswijziging ter hoogte van het woonparkgebied omwille van de huidige waarde als bos- en landbouwgebied en omwille van de onbebouwde toestand; niet opgenomen voor de bestemmingswijziging ter hoogte van Zwevegem omdat de ordening van het gebied de aanpassing van de grenzen van de bestemmingszones noodzakelijk maakt".

2. <u>TEN GRONDE</u>

2.1.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet). De verzoekende partijen betogen dat "de motivering tegenstrijdig is en uit de motivering niet kan afgeleid worden waarom de bezwaren van verzoekers werden afgewezen en de adviezen van zowel de gemeente als de regionale commissie van advies niet werden gevolgd". Zij lichten toe dat de verwijzing in het bestreden besluit, als verantwoording, naar de onbebouwde toestand van de grond en aldus impliciet naar het "oordeel dat de eigenaars door inertie niet in bebouwing geïnteresseerd zijn" "contradictorisch" is omdat het

“onbebouwd karakter onafhankelijk van de wil van de eigenaars uitsluitend te wijten is aan een eigen beslissing van de overheid”, meer bepaald “de eigen nalatigheid van (de)zelfde overheid om het tracé van de nog aan te leggen gewestweg N391 hetzij vast te leggen hetzij te schrappen”. Wat betreft “de huidige waarde als bos- en landbouwgebied” als verantwoording in het bestreden besluit, lichten de verzoekende partijen toe dat “de commissie (...) terecht van oordeel (was) dat de groenbeplanting of agrarisch karakter uitsluitend het gevolg was van het feit dat de bouwgrond niet kon bebouwd worden in afwachting van de vastlegging van het tracé van de N391”, “erop (wees) dat het gaat over een beperkt stukje bos, uitbreiding tot een groot boscomplex niet mogelijk is” en het “niet over een waardevol bos- of agrarisch gebied” gaat. Zij stellen in dit verband nog dat de verwerende partij “niet (zegt) waarin het waardevolle karakter dan bestaat”, het argument van de commissie over het waardevol karakter niet weerlegt terwijl het te dezen “om een strook van amper 100 meter (gaat) waarop geen rendabele landbouw kan geëxploiteerd worden”. Tot slot voeren zij nog aan dat “de motivering (...) niet (gesteund is) op een advies van landbouw”.

2.1.2. De verwerende partij antwoordt dat de motiveringswet niet toepasselijk is en dat, indien het middel dient “begrepen te worden als zijnde een beweerde inbreuk op de formele motiveringsplicht, (...) de schending van artikel 11, § 7, derde lid van het gecoördineerd stedenbouwdecreet (dient) te worden nagegaan”.

2.1.3. In de laatste memorie verduidelijken de verzoekende partijen dat zij met het middel de schending van de motiveringsplicht bepaald in artikel 11, § 7, derde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet) hebben bedoeld.

2.1.4. Luidens artikel 1 van de motiveringswet moet, voor de toepassing van deze wet onder een bestuurshandeling worden verstaan “de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur”. Krachtens artikel 2, § 1, van het gecoördineerde decreet bezitten de plannen van aanleg, waaronder het gewestplan, bindende en verordenende kracht, het zijn derhalve geen rechtshandelingen “met individuele strekking”. Een besluit tot herziening van een gewestplan valt niet onder de toepassing van de motiveringswet.

2.1.5. Het middel moet, gelet op het voorgaande, begrepen worden als zijnde afgeleid uit de schending van artikel 11, § 7, derde lid van het gecoördineerde decreet dat bepaalt dat de Vlaamse regering haar beslissing moet motiveren indien zij afwijkt van het advies van de regionale commissie.

Ingevolge artikel 41, eerste lid van het gecoördineerde decreet is het voormelde artikel 11, § 7, derde lid van toepassing op de herziening van het gewestplan.

Aangezien het annulatieberoep door de verzoekende partijen beperkt wordt tot hun percelen waarvan de bestemming gewijzigd wordt van woonpark en deels reservatiestrook naar agrarisch gebied, is het middel slechts ontvankelijk in de mate het die bestemmingswijziging tot voorwerp heeft.

2.1.6. De regel vervat in artikel 11, § 7, derde lid van het gecoördineerde decreet houdt vooreerst in dat de overheid, die het gewestplan definitief vaststelt of herziet, ertoe gehouden is zich te richten naar het advies van de regionale commissie van advies tenzij er gegronde, met de stedenbouw en de ruimtelijke ordening verband houdende redenen voorhanden zijn om ervan af te wijken, en vervolgens, in geval van afwijking in het besluit houdende definitieve vaststelling van het gewestplan, dat de redenen van die afwijking worden aangegeven. Die bepaling legt aan de Vlaamse regering niet de verplichting op, wanneer zij beslist het advies van de regionale commissie niet te volgen, in de aanhef van het vaststellingsbesluit een antwoord te geven op de bezwaren die de regionale commissie in haar advies gegrond bevonden heeft.

2.1.7. Het middel mist juridische grondslag in zoverre daarin wordt betoogd dat de Vlaamse regering ook de bezwaren had moeten weerleggen waar de regionale commissie zich bij heeft aangesloten. Hetzelfde geldt in zoverre het middel laat veronderstellen dat de redenen van de Vlaamse regering om af te wijken van het advies van de regionale commissie, gesteund moeten worden op “een advies van landbouw”.

2.1.8. Uit de in de aanhef van het bestreden besluit vermelde redenen, die hierboven werden weergegeven, blijkt dat de Vlaamse regering, ter verantwoording van de afwijking van het advies dat de regionale commissie heeft uitgebracht, verklaart waarom zij van dat advies afwijkt, met name de huidige waarde als (bos- en) agrarisch gebied en de onbebouwde toestand van de betrokken percelen.

De onbebouwde toestand van de percelen wordt niet betwist. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat aan deze percelen de “huidige waarde als agrarisch gebied” wordt gegeven omdat zij de structuur van het buitengebied mee kunnen versterken zoals blijkt uit het voormelde ministerieel besluit van 23 juli 1997.

2.1.9. Het middel mist feitelijke grondslag in zoverre daarin wordt betoogd dat het bestreden besluit de niet bebouwing van de percelen als gevolg van de inertie van de verzoekende partijen, als verantwoording voor het afwijken van het advies van de regionale commissie, opgeeft.

2.1.10. Uit de gegevens van het dossier blijkt niet dat de regionale commissie andere redenen dan het gegrond verklaren van de voormelde adviezen van de gemeente en de bestendige deputatie en van het bezwaar van de verzoekende partijen, opgeeft in haar eindadvies voor het behoud van de oorspronkelijke bestemming woonpark.

In de gegeven omstandigheden zijn in het bestreden besluit gegronde, met de stedenbouw en de ruimtelijke ordening verband houdende redenen aangegeven die op afdoende wijze motiveren waarom van het advies van de regionale commissie van advies wordt afgeweken.

2.1.11. Het middel is niet gegrond.

2.1.12. In zoverre de verzoekende partijen in de laatste memorie voor het eerst betogen dat het bestreden besluit “in strijd (is) met één van de bedoelingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (...) die er precies in bestaat om de versnippering van het buitengebied tegen te gaan” en dat “de ‘vrijwaring van het buitengebied’ (...) geen reden (vormt) om het woonpark om te zetten in bosgebied of agrarisch gebied”, voeren zij nieuwe middelen aan. Deze middelen zijn onontvankelijk omdat zij niet in het verzoekschrift werden aangevoerd.

2.2.1. Het tweede middel is genomen uit de schending van het gelijkheidsbeginsel. De verzoekende partijen betogen dat niet “alle eigenaars van percelen gelegen in het woonpark ‘Den Helder’ op dezelfde wijze (...) behandeld worden” omdat “aan alle eigenaars van percelen die niet paalden aan het niet vastgelegd tracé van de gewestweg N391 bouwvergunningen (werden) afgeleverd” terwijl “ook hun gronden (...) door de landbouw gebruikt (werden) in afwachting

van bebouwing” en “de bestemming van de onbebouwde percelen die ook vandaag nog (...) door de landbouw worden gebruikt in het woonpark (...) niet gewijzigd (werd)”, het bestreden besluit “alleen een uitzondering (heeft) gemaakt voor de percelen (...) die vóór de schrapping paalden aan een nog aan te leggen gewestweg” en de andere percelen in het woonpark “met een zelfde (...) actueel gebruik” ongewijzigd laat, “de gelijkheid (...) geschonden (is) doordat de redenen waarom verzoekers niet konden bouwen niet was gelegen in de bestemming van hun grond maar enkel en alleen in een externe oorzaak waarvoor de overheid zelf verantwoordelijk was”.

2.2.2. Aangezien het annulatieberoep door de verzoekende partijen beperkt wordt tot hun percelen waarvan de bestemming gewijzigd wordt van woonpark en deels reservatiestrook naar agrarisch gebied, is het middel slechts ontvankelijk in de mate het die bestemmingswijziging tot voorwerp heeft.

In zoverre het middel moet worden begrepen in de zin dat ook de in het bedoelde woonpark gelegen nog onbebouwde percelen, waarover geen concrete gegevens worden voorgelegd, “die niet paalden aan het niet vastgelegd tracé van de gewestweg” in de gewestplanwijziging hadden moeten worden opgenomen, is het dan ook onontvankelijk.

2.2.3. Het gelijkheidsbeginsel kan slechts zijn geschonden indien in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk zijn behandeld zonder dat er voor deze ongelijke behandeling een objectieve verantwoording bestaat. De verzoekende partij die aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden moet dit in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

De verzoekende partijen voeren geen concrete en precieze gegevens aan nopens de onbebouwde percelen in het voormelde woonpark die niet in de bestreden gewestplanwijziging werden opgenomen en falen derhalve in de op hen rustende bewijslast.

2.2.4. Het middel is deels onontvankelijk en deels ongegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor de helft.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

T. TEMMERMAN. **R. STEVENS.**