

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 197.698 van 12 november 2009
in de zaak A. 168.367/X-12.597.**

In zake : 1. Eric BRAET,
 2. Christine MARTENS,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT, B. ROELANDTS en
 L. PROOT,
 kantoor houdende te 9000 GENT,
 Kasteellaan 141

tegen :

1. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat Y. FRANÇOIS,
kantoor houdende te 8790 WAREGEM,
Eertbruggestraat 10,
2. de gemeente ZEDELGEM,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. LUST,
kantoor houdende te 8310 BRUGGE,
Baron Ruzettelaan 27.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Eric BRAET en Christine MARTENS op 5 december 2005 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van:

- 1) het besluit van 21 september 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van het sectoraal bijzonder plan van aanleg “Zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten” genaamd, van de gemeente Zedelgem, en,
- 2) het besluit van 19 mei 2005 van de gemeenteraad van Zedelgem houdende de definitieve aanvaarding van het bijzonder plan van aanleg “Zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten”;

Gelet op het arrest nr. 164.193 van 27 oktober 2006 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting, op 28 november 2006 ingediend door Eric BRAET en Christine MARTENS;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 25 mei 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 juni 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat L. DU GARDEIN, die loco advocaat I. LARMUSEAU verschijnt voor de verzoekende partijen, van advocaat E. DE VYLDER, die loco advocaat Y. FRANCOIS verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van advocaat K. VAN WYNSBERGE, die loco advocaat A. LUST verschijnt voor de tweede 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 partijen wonen aan de rand van een verkaveling aan de Dopheidelaan te Loppem (Zedelgem).

1.2. In noord-noordwestelijke richting ten opzichte van de eigendom van de verzoekende partijen bevindt zich de sportinfrastructuur van de plaatselijke voetbalclub SV Loppem. De terreinen van de voetbalclub, eigendom van de gemeente, bevinden zich volgens de voorschriften van het gewestplan

Brugge-Oostkust, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, grotendeels in agrarisch gebied.

1.3. Eind de jaren '90 neemt de gemeente Zedelgem het initiatief om een sectoraal bijzonder plan van aanleg op te maken voor het regelen van de situatie van een aantal zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten op het gemeentelijk grondgebied, waaronder de terreinen van de voetbalclub SV Loppem.

1.4. Bij de behandeling van het dossier van SV Loppem wordt van bij het begin gedacht aan een uitbreiding van de infrastructuur in het agrarisch gebied, palend aan de tuinen van de verzoekende partijen.

Het ontwerp wordt voor een eerste keer voorgelegd aan de GECORO van Zedelgem, die op 19 mei 2003 tot het besluit komt dat eerst andere alternatieven voor een eventuele herlocalisatie van de clubterreinen dienen te worden onderzocht.

1.5. In de zomer van 2003 worden een aantal bewonersvergaderingen georganiseerd, naar aanleiding waarvan de plannen een aantal aanpassingen ondergaan.

Tevens worden een aantal alternatieve locaties bekeken en voorgelegd aan de afdeling Ruimtelijke Planning van AROHM-Brussel, die op 16 oktober 2003 het gemeentebestuur laat weten principieel gunstig advies voor te behouden aan de optie om de infrastructuur ter plaatse te behouden en uit te breiden, alsook aan een alternatief voorstel om een herlocalisatie door te voeren naar terreinen gelegen tussen de Rijselsestraat en de Molendreef.

Er worden nog een aantal andere adviezen gevraagd en verkregen en er worden overlegvergaderingen belegd. Op 30 november 2004 adviseert de GECORO van Zedelgem ongunstig, op grond van de “onaanvaardbare hinder (hoofdzakelijk lawaai)” die te verwachten is voor de omwonenden, het feit dat het alternatief aan de Oostkampse Baan te gemakkelijk terzijde wordt geschoven en dat het een “risico overstromingsgebied” betreft.

1.6. Op 16 december 2004 gaat de gemeenteraad van Zedelgem over tot de voorlopige aanvaarding van het betrokken ontwerp van het sectoraal bijzonder plan van aanleg.

1.7. Gedurende het openbaar onderzoek over het ontwerp worden 27 bezwaarschriften ingediend, waaronder ook door de verzoekende partijen.

In vergadering van 22 maart 2005 beraadslaagt de GECORO van Zedelgem over deze bezwaren. De bezwaren worden gegrond bevonden voor wat betreft de aspecten van de aantasting van waardevolle open ruimte en de landbouwfunctie, het overstromingsgevaar, het onaanvaardbare karakter van de voorziene uitbreiding, de verkeersdruk en de parkeeroverlast in de wijk, de waardevermindering voor de onmiddellijk aanpalende woningen en, ten slotte, het gebrek aan voldoende onderzoek naar alternatieven voor herlocalisatie.

1.8. Op 19 mei 2005 gaat de gemeenteraad van Zedelgem over tot de definitieve aanvaarding van het sectoraal bijzonder plan van aanleg “Zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten”. De verschillende bezwaren worden besproken en weerlegd. Dit is het tweede bestreden besluit.

1.9. Op 7 juli 2005 adviseert de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het deelplan III “SV Loppem” van het sectoraal bijzonder plan van aanleg voorwaardelijk gunstig.

1.10 Bij besluit van 21 september 2005 keurt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het sectoraal bijzonder plan van aanleg goed. Dit is het eerste bestreden besluit.

2. Ontvankelijkheid

Zowel de eerste als de tweede verwerende partij voeren aan dat de verzoekende partijen hoogstens een belang kunnen laten gelden bij de vernietiging van het sectoraal bijzonder plan van aanleg, in zoverre het plan betrekking heeft op de situatie van voetbalclub SV Loppem.

Met de verwerende partijen dient te worden vastgesteld dat niet valt in te zien welk belang de verzoekende partijen kunnen doen gelden bij de aanvechting van de bestreden besluiten, waar die handelen over andere sport- en recreatieve infrastructuur op het gemeentelijk grondgebied van Zedelgem.

Het deelplan III “SV Loppem” is een isoleerbaar en afsplitsbaar onderdeel van het sectoraal bijzonder plan van aanleg “Zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten”, zodat een gedeeltelijke vernietiging mogelijk is.

Het beroep is derhalve slechts ontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op de situatie van de voetbalclub SV Loppem, met name het deelplan III “SV Loppem”.

3. Ten gronde

Standpunten van de partijen

3.1. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen onder meer de schending aan van artikel 14, vierde en vijfde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : het gecoördineerde decreet) en van artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening:

“Doordat het bestreden BPA afwijkt van de gewestplanbestemming nu in een agrarisch gebied enkel (para-)agrarische activiteiten zijn toegelaten, terwijl artikel 14, lid 4 van het coördinatiedecreet bepaalt dat zo een afwijking slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden toegestaan (...), en terwijl artikel 14, lid 5 van het coördinatiedecreet hiertoe als voorwaarde oplegt dat:

(...)

secundo die afwijking slechts kan worden toegestaan op voorwaarde dat een deugdelijke ruimtelijke afweging gebeurt, mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen,

(...)

en terwijl (...) allerminst een deugdelijke ruimtelijke afweging wordt gegeven,

(...)

en terwijl voor het overige wordt volstaan met enkele loutere, vage stijlclausules, (...),

(...)

en terwijl -nog in verband met de vereiste deugdelijke afweging- herhaaldelijk werd gevraagd (...) dat een aantal belangrijke aspecten verder dienden te worden gemotiveerd, (...)

(...)

● specifiek voor het deelplan SV Loppem, dat

■ de mogelijkheden voor bijkomende bebouwing zeer ruim lijken en gemotiveerd dienen te worden,

■ het niet duidelijk is of er voldoende parkeergelegenheden voor bezoekers zijn voorzien,

■ het niet duidelijk is wat er zal gebeuren met de bestaande parking,

■ het aangewezen is de buffer t.a.v. de woningen adequater (breder) te maken

(...)

en terwijl door het gemeentebestuur herhaaldelijk werd aangegeven dat tal van aanpassingen zouden worden doorgevoerd (...) en in de besluiten houdende voorlopige en definitieve vaststelling van het ontwerp-BPA door de gemeenteraad -bij wijze van stijlclausule- werd overwogen dat het voorliggende plan aan deze opmerkingen werd aangepast,

en terwijl in casu moet worden vastgesteld dat dit effectief slechts stijlclausules zijn, nu het definitief goedgekeurde BPA op tal van punten -spijs de aankondigingen daartoe- helemaal niet op afdoende wijze werd bijgestuurd: (...)

- specifiek voor het deelplan SV Loppem

- werd geen verduidelijking gegeven omtrent de omvang van de uitbreiding,
- werd de parkeerproblematiek (die kennelijk ontoereikend is - 90 parkeerplaatsen voor een club met 290 leden) niet verder uitgewerkt (zo weet niemand of rekening werd gehouden met bezoekers en supporters) en
- werd geen gevolg gegeven aan de vraag om de groenbuffer t.a.v. de woningen adequater (breder) te maken, (...)"

3.2. In de memorie van antwoord repliceert de eerste verwerende partij onder meer dat “uit het administratief dossier en de bestreden beslissingen” voldoende redenen naar voor komen waarom het planinitiatief werd genomen en goedgekeurd. Verder stelt de eerste verwerende partij dat de relevante overwegingen “uitdrukkelijk opgenomen (zijn) op blz. 12 e.v. van de memorie van toelichting” bij het bijzonder plan van aanleg. Tot slot wordt nog gesteld dat de opgesomde redenen voor het behoud van de bestaande site samen een “voldoende positieve motivering” vormen voor de genomen beslissingen.

3.3. De tweede verwerende partij repliceert onder meer dat “niet de minste formele motiveringsplicht” bestaat voor de voorlopige of voor de definitieve vaststelling van een bijzonder plan van aanleg, noch wat betreft “het betrekken van de principes van het RSV bij de opmaak en de vaststelling van een BPA”. Verder stelt de tweede verwerende partij dat het middel onontvankelijk is, vermits de verzoekende partijen nalaten te preciseren “welke principes van het RSV (...) zouden veronachtzaamd zijn”. Voorts stelt de tweede verwerende partij nog dat de memorie van toelichting bij het bijzonder plan van aanleg niet het voorwerp kan zijn van wettigheidskritiek, vermits het een werkinstrument betreft. Tot slot wordt nog gesteld dat in de memorie van toelichting, evenals in andere voorbereidende stukken, wel degelijk wordt ingegaan op de verenigbaarheid van het sectoraal bijzonder plan van aanleg met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

3.4. In de memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen nog dat “(d)e enkele verwijzing naar het in het richtinggevend gedeelte van het RSV opgenomen principe van de kerngebondenheid en het vrijwaren van het buitengebied” geen afdoende motivering inhoudt. Zij stellen verder nog dat nergens

een concrete en deugdelijke ruimtelijke afweging voorligt en dat de ruimtelijke draagkracht geenszins werd onderzocht. Tot slot stellen de verzoekende partijen nog dat de gegrondheid van het middel eveneens blijkt uit het arrest van de Raad in de schorsingsprocedure, vermits de verduidelijking inzake de toetsing aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen pas werd gegeven in de verweernota die voor de Raad van State in de schorsingsprocedure werd ingediend namens de gemeente Zedelgem.

3.5. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat “geenszins aannemelijk (wordt gemaakt) dat uit het administratief dossier niet zou blijken dat er een ruimtelijke afweging is gebeurd”. Voorts stelt de eerste verwerende partij nog dat “(g)een enkele wettelijke bepaling (voorop stelt) dat in de voorbereidende handelingen en stukken, verwezen zou moeten worden naar enige wettelijke bepaling”.

Beoordeling

3.6. Artikel 14, vierde en vijfde lid van het gecoördineerde decreet luidt als volgt:

“Wanneer een streek-, gewest- of algemeen plan bestaat, richt het bijzonder plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan, en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken.

Een bijzonder plan van aanleg dat afwijkt van de voorschriften van het gewestplan kan ook worden goedgekeurd wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zoals bedoeld in artikel 20, § 1, van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning of artikel 32, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, en dat het bijzonder plan van aanleg voorlopig aangenomen werd voor 1 november 2006. Bijzondere plannen van aanleg die afwijken van het gewestplan en die voorlopig worden aangenomen na 1 november 2006, kunnen tot 1 mei 2008 slechts definitief aangenomen worden door de gemeenteraad indien de bepalingen ervan in overeenstemming zijn met een minstens voorlopig vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Na 1 mei 2008 kunnen geen afwijkende bijzondere plannen van aanleg meer definitief door de gemeenteraad aangenomen worden”.

Het bestreden bijzonder plan van aanleg werd opgemaakt, aangenomen en goedgekeurd overeenkomstig de in het vijfde lid van voormeld artikel geregelde mogelijkheid om met een bijzonder plan van aanleg af te wijken van de gewestplanbestemming, onder de dubbele voorwaarde dat de betrokken

gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en dat bij de opmaak van het bijzonder plan van aanleg een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het bijzonder plan van aanleg werd voorlopig aangenomen voor 1 november 2006.

Deze decretale bepaling is als een afwijkingsregeling geconcipieerd, hetgeen impliceert dat de toepassing ervan uitzonderlijk dient te blijven, en dat zij beperkend en restrictief gehanteerd en geïnterpreteerd dient te worden. De toepassing van deze afwijkingsregel vergt dus op zich juridisch nadere motivering. Hieruit vloeit voort dat duidelijk dient te blijken dat voldaan is aan de twee voorwaarden die decretaal bepaald zijn om een afwijkend sectoraal bijzonder plan van aanleg te kunnen goedkeuren.

Dat er, zoals de tweede verwerende partij het in haar memorie van antwoord formuleert, “niet de minste formele motiveringsplicht” bestaat voor de aanneming en de goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg, belet dus niet dat de genomen beslissing moet berusten op aanvaardbare motieven waarvan de deugdelijkheid dient te worden bevestigd door de stukken in het dossier.

Uit de motivering ter aanneming en goedkeuring van een sectoraal bijzonder plan van aanleg dient dus met name te blijken dat een voldoende toetsing is gebeurd van de planopties aan zowel het bindend als het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Minstens moet die toetsing blijken uit de stukken van het dossier.

3.7. Het eerste bestreden besluit overweegt over de toetsing aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen:

“Overwegende dat voor de deelplannen van het voorliggende bijzonder plan van aanleg, zoals blijkt uit de toelichting bij het plan, een ruimtelijke afweging gebeurde die -uitgezonderd voor een deel van ‘gemeentelijke recreatieterreinen Aatrijke’ en ‘TC Loppem’- strookt met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; dat daarmee voor het BPA is voldaan aan de tweede voorwaarde in toepassing van vermeld artikel 14”.

3.8. In de memorie van toelichting wordt bij het schetsen van de methodiek voor de opmaak van het sectoraal bijzonder plan van aanleg niet gesproken over enige noodzaak om het bijzonder plan van aanleg te toetsen aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Op bladzijde 12 van de memorie van toelichting is een hoofdstukje ingelast over, onder meer, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen,

waar wordt meegedeeld dat de gemeente Zedelgem behoort tot het buitengebied, en waar de relevante beginselen uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen worden weergegeven.

Vervolgens worden de deelplannen gekaderd binnen de gewenste ruimtelijke structuur. In deze onderdelen van de memorie van toelichting wordt echter geen gewag gemaakt van de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Op de concrete planopties van het deelplan III “SV Loppem” wordt derhalve in de memorie van toelichting niet ingegaan, laat staan dat er sprake blijkt te zijn van enige onderlinge afweging.

Bijgevolg vermocht de minister in het eerste bestreden besluit, ter motivering van zijn beslissing, niet te verwijzen naar de memorie van toelichting bij het bijzonder plan van aanleg.

3.9. Uit de stukken in het dossier kan evenmin worden afgeleid dat een deugdelijke ruimtelijke afweging is gebeurd.

In zover wordt verwezen naar de “Algemene visie omtrent sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten, uitgewerkt in het kader van de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan”, dient te worden vastgesteld dat het dossier van de voetbalclub “SV Loppem” in dit document eerder wordt gesitueerd binnen het gemeentelijk ruimtelijk structuurplanningsproces en dat hierin geen enkele referentie naar het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voorkomt.

In de overige stukken van het dossier waarnaar wordt verwezen wordt evenmin een concrete afweging aan de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen aangetroffen.

3.10. Uit al het bovenstaande dient te worden afgeleid dat de verwerende partijen niet aannemelijk maken dat zij de vereiste afweging van de planopties aan de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen hebben doorgevoerd.

Dat de verzoekende partijen zouden nalaten te preciseren welke principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een obstakel zouden vormen voor de aanneming en de goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg doet aan deze vaststelling geen afbreuk, vermits zij aanvoeren dat werd verzuimd een deugdelijke ruimtelijke afweging aan de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen door te voeren.

Het middel is gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Vernietigd wordt :

- 1) het besluit van 21 september 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van het sectoraal bijzonder plan van aanleg “Zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten” genaamd, van de gemeente Zedelgem, voor wat betreft het deelplan III “SV Loppem”,
- 2) het besluit van 19 mei 2005 van de gemeenteraad van Zedelgem houdende de definitieve aanvaarding van het bijzonder plan van aanleg “Zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten”, voor wat betreft het deelplan III “SV Loppem”.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het eerste gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 700 euro, komen ten laste van de verwerende partijen, ieder voor de helft.

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