

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 200.414 van 3 februari 2010
in de zaak A. 167.606/X-12.556.**

In zake: Sandrine DE COSTER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Martin Denys
kantoor houdend te 1560 HOEILAART
de Quirinilaan 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Van Bever
kantoor houdend te 1850 GRIMBERGEN
Pastoor Woutersstraat 32, bus 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 november 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 5 september 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van het beroep van de verzoekster ingesteld tegen het uitblijven van een beslissing van de bestendige deputatie over haar beroep ingesteld tegen het besluit van 5 augustus 2002 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Overijse waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het verkavelen van percelen gelegen te Overijse, Korenarenstraat, kadastraal bekend sectie D, nrs. 329/k2 en 329/n2.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 december 2009.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat John Toury, die loco advocaat Martin Denys verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Marc Van Bever, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 28 maart 2002 (datum van het ontvangstbewijs) dient Guy VANDERPLAS, gevolmachtigde van de verzoekster, bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Overijse een aanvraag in tot het verkavelen van de percelen gelegen te Overijse, Korenarenstraat, kadastraal bekend sectie D, nrs. 329/k2 en 329/n2.

De verkavelingsaanvraag beoogt de opsplitsing van de percelen in 2 kavels bestemd voor de oprichting van een ééngezinswoning in halfopen bebouwing.

3.2. De betrokken percelen zijn volgens de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, gelegen in serregebied.

Ze zijn niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bestaat en behoren evenmin tot een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

3.3. Tijdens het omtrent de aanvraag gehouden openbaar onderzoek worden geen bezwaren ingediend.

3.4. Op 6 mei 2002 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Overijse een ongunstig advies.

3.5. Op 25 juli 2002 adviseert de gemachtigde ambtenaar de aanvraag eveneens ongunstig. De gemachtigde ambtenaar overweegt onder meer het volgende:

“Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en het project

Door de reeds bestaande bebouwing en de reeds aanwezige infrastructuur, is de structuur van het gebied bekend.

De omgeving bestaat hoofdzakelijk uit woningen in open verband en serres. Het voorgelegd ontwerp voorziet het verkavelen van een perceel in twee loten voor het oprichten van een woning in half-open verband. Door de configuratie en de reeds aanwezige bebouwing op de omliggende percelen, brengt de voorgestelde inplanting de goede ordening van het gebied in het gedrang.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De bouwplaats is gelegen in een serregebied dat uitsluitend bestemd is voor de cultuur onder glas alsmede voor landbouw in de ruime zin. Het voorgelegd ontwerp is planologisch in strijd met artikel 6 van het aanvullend planologisch voorschrift. Het eigendom komt niet in aanmerking voor woningbouw. Het project brengt de goede ruimtelijke ordening van het gebied in het gedrang en integreert zich niet goed in de omgeving.

Algemene conclusie

Om bovenvernoemde redenen is de voorgestelde verkaveling planologisch en stedenbouwkundig-architecturaal onverantwoord”.

3.6. Bij besluit van 5 augustus 2002 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Overijse de gevraagde verkavelingsvergunning.

Tegen deze weigeringsbeslissing stelt de raadsman van de verzoekster beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

3.7. Wegens het uitblijven van een beslissing van de bestendige deputatie, stelt de raadsman van de verzoekster beroep in bij de Vlaamse regering overeenkomstig artikel 53, §2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet). Er wordt door hem tevens een aanvullende nota overgemaakt.

3.8. Bij het bestreden besluit van 5 september 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening wordt het beroep van de verzoekster verworpen.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekster leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 1, 12, 1/ en 43 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna: de stedenbouwwet), van artikel 10, 1/ van het gecoördineerde decreet en van artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO).

De verzoekster voert aan dat de verkavelingsvergunning door het bestreden besluit wordt geweigerd om “de enige reden” dat de betrokken percelen gelegen zijn in serregebied, terwijl deze gewestplanbestemming achterhaald is en in strijd is met de huidige economische en sociale behoeften, en de bestaansredenen ervan “nihil” is. De verzoekster preciseert dat het betrokken bestemmingsvoorschrift oorspronkelijk tot doel had de druiventeelt te beschermen. Aangezien deze activiteit ieder jaar vermindert, is het gewenst deze bestemming af te bouwen. De verzoekster stelt dat in de jaren 90 “op gemeentelijk en op provinciaal vlak reeds vastgesteld (werd) dat de bestemming van serregebied zoals aangegeven op het gewestplan achterhaald was”. Zij citeert uit het “(i)n maart 1993” door de gemeente Overijse opgemaakte structuurplan en verwijst naar het, bij besluit van de Vlaamse regering van 7 oktober 2004 goedgekeurde ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant. Voorts laat de verzoekster gelden dat de onmiddellijke omgeving van haar perceel reeds is volgebouwd met woningen, terwijl het provinciaal ruimtelijk structuurplan bepaalt dat de constructies, nodig voor tuinbouw onder glas of plastic, zoveel als mogelijk dienen gebundeld te worden. Ten slotte stelt de verzoekster dat de overweging in het bestreden besluit dat “serres trouwens niet enkel in functie van de druiventeelt kunnen staan, maar ook in functie van de teelt van andere gewassen” (i)n strijd is met het provinciaal ruimtelijk structuurplan, dat stelt dat ontwikkeling van nieuwe teelten onder glas of plastic in de regio niet gewenst is.

In de memorie van wederantwoord verduidelijkt de verzoekster dat de voormelde structuurplannen “meer dan een beleidsdocument met het oog op

de toekomst” zijn: zij stellen “de teloorgang van de serregebieden vast als een vaststaand, reëel gegeven” en tonen in dat opzicht aan “in hoeverre het gewestplan reeds achterhaald is”. Volgens de verzoekster gebeurde dit “onder invloed van de slechte economische rentabiliteit van de druiventeelt” en werd dit “bevestigd in de beslissingen van de overheid die de structurele aantasting van het serregebied in de onmiddellijke omgeving van beroepster heeft aanvaard”. Ze besluit dat “(d)oor deze structurele aantasting van het serregebied (...) te organiseren, (...) men de wettigheidsgrond ontnomen (heeft) aan het bestemmingsvoorschrift, en dit terwijl het bestemmingsvoorschrift in casu de enige rechtsgrond is voor de weigering van de vergunning”, zodat de verwerende partij geen rekening had mogen houden met “het achterhaalde, onwettige bestemmingsvoorschrift ‘serregebied’” maar “enkel op basis van de plaatselijke ruimtelijke ordening een beslissing (diende) te nemen”.

Beoordeling

5. In zoverre de verzoekster de schending aanvoert van de artikelen 1, 12, 1/ en 43 van de stedenbouwwet, dient opgemerkt te worden dat deze wet ten tijde van het nemen van het bestreden besluit niet meer van toepassing was in het Vlaamse Gewest.

6. De betrokken percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse gelegen in serregebied. Voor deze gebieden bepaalt artikel 6 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften het volgende:

“De gebieden die als ‘serregebieden’ zijn aangeduid, zijn bestemd voor de cultuur onder glas alsmede voor landbouw in de ruime zin.

Behalve werken en handelingen die verband houden met de cultuur onder glas en werken en handelingen als bedoeld bij artikel 11 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, zijn in die gebieden werken en handelingen toegelaten die strekken tot vervanging van bestaande woningen op verlaten serrebedrijven of tot omschakeling van serrebedrijven naar paragrafische of tuinbouwbedrijven of naar ambachtelijke en kleine of middelgrote ondernemingen die niet vervuilend noch milieubelastend zijn”.

De verzoekster betwist niet dat de aangevraagde verkaveling in strijd is met de voormelde gewestplanbestemming, maar zij stelt dat deze bestemming voorbijgestreefd is door de feiten.

7. Het toentertijd geldende artikel 2, §1 van het gecoördineerde decreet, bepaalt onder meer:

“De plannen hebben verordenende kracht. Zij blijven gelden totdat zij door andere plannen kunnen worden vervangen na een herziening. Er mag alleen van worden afgeweken in de gevallen en in de vormen door dit decreet bepaald”.

Het komt de vergunningverlenende overheid niet toe om af te wijken van de bindende en verordenende kracht van het gewestplan op grond van feitelijke evoluties in een bestemmingsgebied, zelfs al zou de bestemming daardoor “voorbijgestreefd” zijn.

8. Evenmin kan de vergunningverlenende overheid het bestemmingsvoorschrift buiten toepassing laten op grond van een ruimtelijk structuurplan.

Het toentertijd geldende artikel 19, §6 DRO stelt duidelijk:

“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”.

Zelfs aangenomen dat uit de door de verzoekster geciteerde passages uit het ruimtelijk structuurplan de achterhaaldheid van het gewestplan zou blijken, dan nog vermag dit geen afbreuk te doen aan de bindende en verordenende kracht van het gewestplan, gelet op het toentertijd geldende artikel 2, §1 van het gecoördineerde decreet. De stelling van de verzoekster dat de verlening van de verkavelingsvergunning voor uitsluitend residentiële bebouwing “volledig in lijn (zou) liggen met de visie van de ruimtelijke structuurplannen”, overtuigt overigens niet, nu het bestreden besluit met betrekking tot dit argument uitdrukkelijk het volgende heeft overwogen:

“dat, daargelaten artikel 19, §6 van het decreet, dat duidelijk stelt dat structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen inzake vergunningen, hierover het volgende kan worden opgemerkt;

Overwegende dat uit navraag bij de gemeente Overijse blijkt dat de startnota voor het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan werd opgemaakt op 30 juni 2003; dat Overijse binnen het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Vlaams Brabant als ‘hoofddorp’ is voorzien; dat ‘wonen’ in een hoofddorp prioritair dient te worden gestimuleerd met aandacht voor de differentiatie van het woningaanbod; dat bijkomende zoneringen evenwel niet wenselijk zijn; dat binnen de ruimtebalans verschuivingen die passen binnen het kader van het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan kunnen toegelaten worden; dat het voorontwerp voor dit Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan nog niet werd

goedgekeurd, doch dat uit de voorafgaande studies blijkt dat de serregebieden niet zullen worden herbestemd tot woongebieden; dat gezien er nog geen concrete plannen bestaan, de planologische voorschriften van het gewestplan van toepassing blijven”.

9. Aangezien de aanvraag strijdig is met het bestemmingsvoorschrift serregebied, diende de verwerende partij de vergunning te weigeren.

10. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. In een tweede middel voert de verzoekster de schending aan van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald van het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en de wet op de veranderlijkheid van het openbaar bestuur.

Net zoals in het eerste middel, voert de verzoekster aan dat de bestemming “serregebied” achterhaald is en dat de in het middel aangevoerde beginselen “de aanpassing van voorbijgestreefde gegevens vergen”. Ze stelt dat “het Vlaams Gewest (...) gedurende meer dan 10 jaren niets ondernomen (heeft) om deze bestemming te herzien, terwijl zij goed wist dat deze bestemming achterhaald was”, hetgeen “vast en zeker van onbehoorlijk bestuur (getuigt)”. Ze laat gelden dat “(m)ocht er een grondig onderzoek zijn gevoerd, (...) men vastgesteld (had) dat het kwestieuze perceel het enige stuk braakliggende grond is in de onmiddellijke omgeving en dat het perceel van beroepster geklemd ligt tussen recent opgerichte woningen”. Voorts laat de verzoekster gelden dat het perceel grenst aan een uitgeruste openbare weg en “potenties voor woningbouwprogrammatie” biedt. Ze besluit dat “(m)ocht de overheid alle voormelde argumenten zorgvuldig hebben afgewogen, (...) zij onmogelijk tot de bestreden beslissing (was) gekomen”.

In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekster nog toe dat de verwerende partij “(g)econfronteerd met achterhaalde, onwettige bestemmingsvoorschriften, (...) geen rekening (had) mogen houden met deze plannen en (...) een oordeel (diende) te vellen louter in functie van de plaatselijke goede ruimtelijke ordening”. Ze stelt dat de verwerende partij, door ondanks het achterhaald karakter van de bestemmingsvoorschriften, toch de vergunning op basis daarvan te weigeren, zonder rekening te houden met de plaatselijke ruimtelijke ordening, niet opgetreden heeft als een redelijke, vooruitziende overheid en zij haar

zorgvuldigheidsplicht en de wet van de veranderlijkheid van de openbare dienst heeft geschonden.

Beoordeling

12. Zoals reeds gesteld werd bij de bespreking van het eerste middel, verzet de bindende en de verordenende kracht van de gewestplannen er zich tegen de geldende gewestplanbestemming, ook al zou ze achterhaald zijn, buiten toepassing te laten. De verwerende partij diende de aanvraag te weigeren wegens de strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften van het van toepassing zijnde gewestplan.

Het argument dat het getuigt van onbehoorlijk bestuur dat het Vlaamse Gewest “gedurende meer dan 10 jaar niets (heeft) ondernomen om deze bestemming te herzien”, kan geen wettige grondslag vormen om het vigerende bestemmingsvoorschrift buiten toepassing te laten bij de beoordeling van de verkavelingsaanvraag. Evenmin kwam het de verwerende partij toe om op grond van de door de verzoekster ingeroepen algemene beginselen van behoorlijk bestuur af te wijken van de bindende en verordenende kracht van het gewestplan. De aanspraak op de toepassing van deze beginselen vermag niet neer te komen op de aanspraak op een onwettige toepassing van de regelgeving.

De argumenten uit de “stedenbouwkundige nota van landmeter-stedebouwkundige De Lannoy” waarnaar de verzoekster pas in haar laatste memorie verwijst, had de verzoekster reeds zinvol in het verzoekschrift kunnen aanvoeren. Bovendien zijn deze evenmin van aard afbreuk te doen aan de vaststelling dat de verwerende partij de aanvraag terecht heeft geweigerd wegens strijdigheid met de gewestplanbestemming.

13. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

14. In een derde middel voert de verzoekster de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de Verordening (EG) nr. 1251/1999 van de Raad van 17 mei 1999 tot instelling van een steunregeling voor producenten

van bepaalde akkerbouwgewassen, van de Resolutie van de Raad van 25 mei 1971 betreffende de nieuwe oriëntering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van “de Aanbeveling 65/403/EEG van de Commissie van 29 juli 1965 aan het Koninkrijk België inzake de Wet van 8 april 1965 houdende instelling van een saneringsfonds voor de landbouw”, evenals “de miskennen van het zuinigheidsbeginsel”.

De verzoekster zet uiteen dat “het bestreden besluit met geen woord spreekt en antwoordt op de door beroepster aangehaalde miskennen van voormelde Europese regelgeving”, dat “het algemeen is geweten dat er reeds lange tijd geen vraag meer is naar serres, terwijl er een nijpend tekort is aan een bouwgrond in de streek” en dat het feit dat de bestemming “serregebied” is voorbijgestreefd, wordt benadrukt “doordat zowel regionale als Europese regelgeving landbouwers aanzet, door middel van vergoedingen, om te stoppen met de landbouwactiviteit en om gronden te laten braak liggen, met het oog op een agrarisch evenwicht en het garanderen van een minimum inkomen voor de landbouwers”. Naast de in het middel aangehaalde Europese regelgeving, verwijst de verzoekster nog naar “het ‘stopzettingsdecreet’, goedgekeurd door de Vlaamse regering op 20 april 2001”, dat “varkenshouders een vergoeding (geeft) wanneer ze met hun bedrijf stoppen”. De verzoekster laat gelden dat “(h)et (...) dan ook al te gek (is) om in het licht van de spaarzaamheid van het grondgebied en van de duurzame ontwikkeling, te volharden in de bestemming serregebied en op grond hiervan de verkavelingsvergunning aan beroepster te weigeren”. Verder wijst de verzoekster op “het principe van de ‘gedeconcentreerde bundeling’, hetwelk één van de belangrijkste elementen vormt van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen”, dat “het best begrepen kan worden als een principe van zuinigheid”. Ze stelt dat haar verkavelingsaanvraag in dit opzicht volledig aansluit bij de concepten en principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De verzoekster besluit dat “(h)et bestreden besluit (...) dan ook onwettig, onvolledig, tegenstrijdig gemotiveerd, onbillijk en niet verantwoord (is)”.

Beoordeling

15. Het toentertijd geldende artikel 2, §1, 2/ van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaalt dat het verzoekschrift onder meer een “uiteenzetting van de feiten en middelen” dient te bevatten. Onder “middel” moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden

rechtsregel en van de wijze waarop die regel door de bestreden beslissing wordt geschonden.

16. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat het betoog van de verzoekster dat “het bestreden besluit met geen woord spreekt en antwoordt op de door beroepster aangehaalde miskennen van voormelde Europese regelgeving” feitelijke grondslag mist, nu uit het administratief dossier blijkt dat de voormelde Europese regelgeving noch in het beroepschrift, noch in de aanvullende nota die door de raadsman van de verzoekster werd overgemaakt, wordt aangehaald.

17. Voorts dient met de verwerende partij te worden vastgesteld dat de verzoekster in haar uiteenzetting in gebreke blijft op een voldoende duidelijke wijze aan te geven welke artikelen van de opgesomde regelgeving werden overtreden en op welke wijze deze regelgeving door het bestreden besluit werd geschonden. Zo is het onduidelijk hoe en in welke mate de aangehaalde Europese regelgeving en het “stopzettingsdecreet” dat “varkenshouders een vergoeding (geeft) wanneer ze met hun bedrijf stoppen” door het bestreden besluit zouden kunnen worden geschonden. Evenmin valt in te zien hoe het “zuinigheidsbeginsel” nuttig op deze zaak kan betrokken worden, vermits dit “beginsel” zich situeert op financieel vlak.

In zoverre de verzoekster de voormelde regelgeving en het voormelde zogenaamde “beginsel” aanwendt om de stelling te onderbouwen dat, gelet op het “nijpend tekort (...) aan een bouwgrond in de streek”, het “onbillijk” en “niet verantwoord” is om de verkavelingsvergunning te weigeren op basis van een achterhaald bestemmingsvoorschrift, kan verwezen worden naar de bespreking van het eerste en het tweede middel. Voor het overige levert de verzoekster louter opportunistiekritiek, die de Raad van State niet binnen zijn bevoegdheid kan onderzoeken.

18. Het derde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie februari 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens