

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.195 van 15 juni 2010
in de zaak A. 191.380/X-14.078.**

In zake: André DEBRUYNE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Steve Ronse
kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
President Kennedypark 6/24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 februari 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 21 november 2008 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare”, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 december 2008, “en meer in het bijzonder de bepalingen uit de normatieve delen van dit uitvoeringsplan die betrekking hebben op de percelen gelegen aan de Ardooisesteenweg te Roeselare, 1^{ste} afdeling, sectie A, nrs. 1235, 1236, 1237, 1260, 1261 en 1262 van het deelgebied 6 ‘Gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Oost’”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende 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 21 mei 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Steve Ronse, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. De verzoeker is eigenaar van een aantal percelen gelegen aan de Ardooisesteenweg te Roeselare, kadastraal bekend sectie A, nrs. 1235, 1236, 1237, 1260, 1261 en 1262.

De voormelde percelen zijn volgens het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan Roeselare-Tielt gelegen in agrarisch gebied.

3.2. Het voorontwerp van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare” wordt in september 2006 voor een eerste keer besproken in plenaire vergadering. Na een herwerking wordt het voorontwerp van GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare” voor een tweede keer besproken in plenaire vergadering van 8 juni 2007.

3.3. Bij besluit van 26 oktober 2007 stelt de Vlaamse regering het ontwerp GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare” voorlopig vast. Het ontwerp GRUP omvat 21 deelgebieden :

- Deelgebied 1 : afbakeningslijn
- Deelgebied 2 : regionaal bedrijventerrein Deceuninck
- Deelgebied 3 : stedelijk woongebied Gitsestraat Roeselare
- Deelgebied 4 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Mandelvallei-West
- Deelgebied 5 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied stationsomgeving Roeselare
- Deelgebied 6 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Oost
- Deelgebied 7 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Noord
- Deelgebied 8 : stedelijke groenpool Sterrebos-kleiputten
- Deelgebied 9 : reservegebied voor wonen Maria’s Linde Roeselare
- Deelgebied 10 : specifiek stedelijk voorzieningsgebied Oekene
- Deelgebied 11 : watergebonden bedrijventerrein en overslaggebied Schaapbrug Roeselare
- Deelgebied 12 : regionaal bedrijventerrein Sasbrug Izegem
- Deelgebied 13 : regionaal bedrijventerrein Top/Aurora Izegem
- Deelgebied 14 : stedelijk woongebied Hazelaarstraat Izegem
- Deelgebied 15 : stedelijk woongebied Hondekensmolenstraat Izegem
- Deelgebied 16 : regionaal bedrijventerrein Zandberg
- Deelgebied 17 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Monument Ingelmunster
- Deelgebied 18 : regionaal bedrijventerrein Deefakker
- Deelgebied 19 : primaire weg II N36 Roeselare-Zuid
- Deelgebied 20 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-West
- Deelgebied 21 : op te heffen reservatiestrook.

De voormelde percelen van de verzoeker maken deel uit van het Deelgebied 6 “Gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Oost” (deelplan 02). Meer bepaald krijgen de percelen met het ontwerp GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare” de bestemming agrarisch gebied.

3.4. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 3 december 2007 tot en met 31 januari 2008, wordt onder meer door de verzoeker een bezwaarschrift ingediend. In essentie drukt de verzoeker in dit bezwaarschrift de wens uit dat zijn percelen mee zouden worden opgenomen in het naastgelegen “Gemengd regionaal bedrijventerrein”.

3.5. Er worden adviezen verleend door verschillende gemeenten en door de provincieraad van West-Vlaanderen.

3.6. Bij ministerieel besluit van 20 februari 2008 wordt de adviestermin van de Vlaamse commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: Vlacoro) inzake het ontwerp GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare” verlengd met 30 dagen.

Op 10 juni 2008 verleent de Vlacoro een gunstig advies “mits rekening wordt gehouden met de gestelde opmerkingen en voorwaarden”.

Betreffende onder meer het bezwaar van de verzoeker neemt de Vlacoro het volgende standpunt in:

“Bezwaarindiener (147) (percelen sectie A 1235, 1236, 1237, 1259A, 1260, 1261 en 1262) vraagt zijn percelen te bestemmen als gemengd regionaal bedrijventerrein omwille van:

- de bestemming aan de overzijde van Ardooiestraat
- de ingesloten ligging tussen bedrijventerrein en woongebied
- de goede ontsluiting
- de planningsgeschiedenis van de percelen (voorheen voorzien als reservegebied voor industrie in het APA, na arrest Raad van State agrarisch gebied volgens gewestplan)
- de nog steeds geldende visie van de gemeente Roeselare om het bedrijventerrein ten noorden van Ardooisesteenweg noordwaarts door te trekken tot de Uyttenhovebeek (...)
- de schending van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel indien de percelen niet geheel of gedeeltelijk naar bedrijventerrein worden herbestemd.

(...)

Vlacoro is van oordeel dat deze vragen niet kaderen in de voorop gestelde ontwikkelingsperspectieven voor dit gebied. Volgens Vlacoro zijn de argumenten die aan de basis liggen van deze vragen niet stedenbouwkundig verantwoord en zijn zij ook niet ruimtelijk te aanvaarden.

De bestemming aan de overzijde van een straat die anders is of het feit dat er een goede ontsluitingsmogelijkheid is of dat er een voorafgaande planningsgeschiedenis bestaat of dat een bestaande landbouuitbating niet meer leefbaar is, zijn volgens Vlacoro geen afdoende motieven die steunen op het begrip duurzaam ruimtelijk beleid. De vraag vanwege de stad Roeselare, gesteld naar aanleiding van de plenaire vergadering op basis van het voorontwerp, om het bedrijventerrein tot aan de Uyttenhovebeek door te trekken, werd niet weerhouden”.

3.7. Op 10 juli 2008 wordt door de Vlaamse regering beslist de termijn voor de definitieve vaststelling van het GRUP te verlengen met 60 dagen.

3.8. Op 30 oktober 2008 brengt de Raad van State, afdeling wetgeving, advies uit.

3.9. Bij het bestreden besluit van de Vlaamse regering van 21 november 2008 wordt het GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare” definitief vastgesteld.

De percelen van de verzoeker krijgen met het voormelde besluit de bestemming bosgebied.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. In het verzoekschrift beperkt de verzoeker zijn vordering en belang tot “de bepalingen uit de normatieve delen van dit uitvoeringsplan die betrekking hebben op de percelen gelegen aan de Ardooisesteenweg te Roeselare, 1^{ste} afdeling, sectie A, nrs. 1235, 1236, 1237, 1260, 1261 en 1262 van het deelgebied 6 “Gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Oost”.

4.2. De verwerende partij voert aan dat de verzoeker slechts over een belang beschikt met betrekking tot het deelgebied 6 “Gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Oost”, beperkt tot de in het verzoekschrift aangehaalde kadastrale percelen.

4.3. Een GRUP is in beginsel één en ondeelbaar. Een gedeeltelijke nietigverklaring is bijgevolg enkel mogelijk indien vaststaat dat het betreffende gebiedsdeel afgesplitst kan worden van de rest van het plan en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming, en niet nietigverklaring, van de beslissing waarvan het betreffende gebiedsdeel een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het plan voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

4.4. Gelet op de opdeling van het GRUP in verschillende deelplannen en -gebieden, gelet op het feit dat de verzoeker zelf zijn belang beperkt tot zijn percelen, die deel uitmaken van het deelgebied 6 “Gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Oost” en gelet op het standpunt van de verwerende partij die vraagt de nietigverklaring te beperken tot de voormelde percelen van de verzoeker in het betrokken deelgebied zonder aan te voeren, laat staan aan te tonen, dat dit onderdeel van het deelplan 02 (deelgebied 6) van het bestreden GRUP deelbaar is terwijl uit het bestreden besluit moet worden afgeleid dat de definitieve bepaling van de grenzen van de in dit deelgebied vastgelegde bestemmingsgebieden

het resultaat is van compensatie (randnummer 5.3), dient te worden vastgesteld dat de verzoeker slechts belang heeft bij een partiële nietigverklaring, beperkt tot het desbetreffende deelgebied, en dat dergelijke vernietiging mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het plan.

De exceptie is deels gegrond, deels ongegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. De verzoeker leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 42, § 6 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), uit de schending van de materiële motiveringsplicht, van de zorgvuldigheidsplicht en van het rechtszekerheidsbeginsel en uit machtsoverschrijding.

Hij voert aan dat de wijziging die bij de definitieve vaststelling van het GRUP nog aan de plannen werd aangebracht, met name de bestemming van de percelen van de verzoeker als bosgebied, hoewel deze percelen bij de voorlopige vaststelling nog ingekleurd werden als agrarisch gebied, in strijd is met artikel 42, § 6 DRO, aangezien een dergelijke substantiële wijziging het voorwerp had moeten uitmaken van een nieuw openbaar onderzoek. Hij doet gelden dat de verantwoording die in het bestreden besluit voor deze bestemmingswijziging wordt gegeven, met name de compensatie van het verlies aan bosgebied, door geen enkel bezwaar of advies wordt gestaafd. Hij stelt dat er, voorafgaand aan de voorlopige vaststelling van het GRUP, weliswaar verschillende adviezen werden verleend, maar dat daarin nergens wordt aangegeven dat de percelen van de verzoeker moeten worden ingekleurd als bosgebied. Ook tijdens het openbaar onderzoek werd er volgens de verzoeker geen enkel bezwaarschrift ingediend “dat de exacte aanduiding van de percelen van de verzoeker als bosgebied aanwijst”. Wat betreft het bezwaarschrift waarin gevraagd wordt om de “doorkijkvlens van de Ardooiestraat” een groenfunctie te geven, voert de verzoeker aan dat de VLACORO hierover geen standpunt heeft ingenomen, maar dit enkel “onder de aandacht van de ontwerper” heeft gebracht. Hij doet tevens gelden dat “de vraag van het ACW Roeselare om indien de bedrijven ten noorden van de Ardooisesteenweg een uitbreidingsbuffer krijgen ten koste van bosgebied, er in verhouding een even groot stuk bos/park moet voorzien worden, (...) door de Vlacoro zelfs (wordt) afgewezen”

en dat “de adviezen van zowel de Provincieraad van West-Vlaanderen van 24 januari 2008 als van de Gemeenteraad van de stad Roeselare van 30 januari 2008 in dezelfde richting (wijzen) van hetgeen verzoekende partij vroeg in zijn bezwaar, zijnde het GRB (lees: gemengd regionaal bedrijventerrein) uitbreiden”. Voorts voert de verzoeker aan dat het vertrouwensbeginsel werd geschonden vermits hij “er geenszins rekening mee (kon) houden dat zijn percelen als bosgebied zouden worden bestemd in de bestreden beslissing” en hem “jarenlang voorgehouden werd dat zijn percelen als bedrijventoneel zouden worden ingekleurd”. Tevens betoogt de verzoeker dat de overheid verzaakt aan haar materiële motiveringsplicht, vermits in de bestreden beslissing amper wordt gemotiveerd waarom zijn percelen als bosgebied worden bestemd, hoewel nochtans “een zware materiële motiveringsplicht op de beslissingnemende overheid (rust) om aan te duiden waarom ze enerzijds de adviezen en het bezwaar van de verzoeker niet volgt en te meer, ze dan nog deze percelen een andere bestemming geeft als loutere compensatie voor een ander probleem”. Ten slotte verwijst de verzoeker naar het milieueffectenrapport dat “zelf ook aangeeft dat voor de localisatie van bosgebied uit de drie bestaande redelijke alternatieven, de Beveren - Zuidhoek, waarmee het valleigebied van de Krommebeek wordt bedoeld, als minst gunstige locatie voor bosgebied wordt aangeduid”.

Beoordeling

5.2. Het toentertijd geldende artikel 42, § 6, tweede lid DRO bepaalde wat volgt:

“Bij de definitieve vaststelling van het plan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan slechts wijzigingen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide gewestelijke diensten en overheden of het advies van de Vlaamse Commissie voor ruimtelijke ordening”.

5.3. De bij de definitieve vaststelling van het GRUP doorgevoerde bestemmingswijziging van agrarisch gebied naar bosgebied van de percelen van de verzoeker wordt in het bestreden besluit als volgt verantwoord:

“Overwegende dat sommige bezwaren, opmerkingen en adviezen wijzen op het gebrek aan beperkte uitbreidingsmogelijkheden voor de bestaande bedrijvigheid in het gemengd regionaal bedrijventerrein ten noorden van de Ardooisesteenweg; dat de vraag naar een minimale uitbreidingsmogelijkheid van de bestaande bedrijven aan de achterzijde als terecht beschouwd kan

worden; dat de noordelijke begrenzing van dit gemengd regionaal bedrijventerrein bijgevolg wordt aangepast en de twintig meter brede buffer aan de achterzijde van dit gemengd regionaal bedrijventerrein wordt geschrapt vermits de situering van het aanliggend bosgebied met zich meebrengt dat een buffering van de bedrijfsactiviteiten niet strikt noodzakelijk is; dat het verlies aan bosgebied wordt gecompenseerd door de oostelijke begrenzing van het bosgebied ten noorden van de Ardooisesteenweg te verplaatsen;

Overwegende dat sommige opmerkingen, bezwaren en adviezen betrekking hebben op de vraag om in het “bouwvrij agrarisch gebied” ter hoogte van de Ardooisesteenweg de “doorkijklens” een groenbestemming te geven; dat Vlacoro vraagt deze problematiek nader te onderzoeken; dat met bovengenoemde wijziging aan het bosgebied ten noorden van de Ardooisesteenweg de genoemde doorkijklens een groen karakter kan krijgen”.

5.4. Met de verzoeker dient vastgesteld te worden dat de eigenlijke compensatie zoals doorgevoerd door het bestreden besluit, door geen enkel bezwaar of advies wordt gestaafd.

5.5. Het “bezwaar” waaruit deze bestemmingswijziging volgens de verwerende partij voortvloeit, wordt in het verslag van de Vlacoro als volgt weergegeven:

“Artikel 14. Bouwvrij agrarisch gebied

4. Bezwaarindiener (218) waardeert de ontwikkeling van een bos- en parkgebied langs de Krommebeek als positief maar stelt dat de ‘doorkijklens’ langs Ardooiestraat beter een groenfunctie kan krijgen die aansluit op het bos- en parkgebied”.

en wordt door de Vlacoro als volgt beantwoord:

“Vlacoro neemt akte van deze bedenking en suggestie en brengt deze onder de aandacht van de ontwerper”.

Zoals woordelijk uit het advies van de Vlacoro blijkt, houdt het bedoelde “bezwaar” niet meer in dan een bedenking en suggestie, die verder niet onderbouwd wordt, en waaromtrent de Vlacoro, gezien het loutere suggestieve karakter, zelf geen standpunt inneemt.

Bovendien blijkt uit de gegevens van de zaak dat er tijdens het openbaar onderzoek ook bezwaarschriften werden ingediend die juist het behoud van de agrarische bestemmingen verdedigden. Zo vermeldt het advies van de Vlacoro het volgende bezwaar :

“Artikel 15 en 16. Agrarisch gebied
Wijziging bestemming

5. Bezwaarindieners (98)(130) vragen geen wijzigingen aan te brengen aan de agrarische bestemmingen omdat :

- het plan voldoende rechtszekerheid biedt om het grondgebonden bedrijf duurzaam uit te baten
- zij zich kunnen terugvinden in de visie van Krommebeek als natuurlijke grens tussen bosgebied en landbouwgebied
- zij vrezen dat naar aanleiding van de bezwaren het plan zal gewijzigd worden met onder andere het noordelijk verschuiven van de bos buffer op het gemengd regionaal bedrijventerrein
- ook land- en tuinbouw een toekomst moet krijgen binnen het regionaalstedelijk gebied”.

De Vlacoro beantwoordt dit bezwaar als volgt :

“Vlacoro neemt akte van deze gemotiveerde vraag voor het behoud van de voorziene agrarische bestemming. Zij is van mening dat er geen redenen zijn om het voorliggende ontwerp op dat vlak te wijzigen”.

In die omstandigheden kan de bedoelde suggestie op zichzelf niet volstaan als verantwoording in het licht van artikel 42, § 6 DRO voor de essentiële bestemmingswijziging van agrarisch gebied naar bosgebied na het ontwerp GRUP, zeker nu uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de bestemmingswijziging niet wordt doorgevoerd om reden van gegrondheid van deze suggestie, maar enkel om reden van compensatie voor een elders gesitueerd verlies aan bosgebied. Minstens blijkt nergens uit het bestreden besluit noch uit de toelichtingsnota dat de verwerende partij de suggestie als gegrond bevonden heeft en om die reden de bestemmingswijziging doorvoerde.

5.6. Waar de verwerende partij in haar laatste memorie nog verwijst naar het bezwaar van ACW Roeselare en het advies van de provincieraad van West-Vlaanderen, dient vastgesteld te worden dat ook deze elementen de bestemmingswijziging van de percelen van de verzoeker niet kunnen verantwoorden, nu deze louter betrekking hebben op een uitbreiding van het stadsbos of -park tot 50 ha, zonder enige concrete aanwijzing dat hiermee een uitbreiding naar de percelen van de verzoeker wordt bedoeld.

5.7. Er dient dan ook besloten te worden dat de verwerende partij onrechtmatig toepassing heeft gemaakt van artikel 42, § 6 DRO.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 21 november 2008 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare”, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 december 2008, in zoverre het betrekking heeft op het deelgebied 6 ‘Gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Oost’”.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende 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 vijftien juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens