

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 207.270 van 9 september 2010  
in de zaak A. 190.105/X-13.935.**

In zake: Patrick VANDEPITTE  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost  
kantoor houdend te 8400 OOSTENDE  
E. Beernaertstraat 80  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse  
regering  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Yves François  
kantoor houdend te 8790 WAREGEM  
Eertbruggestraat 10  
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partij tot tussenkomst in de vordering tot schorsing:

Marc WINDELS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Kris Declercq  
kantoor houdend te 8800 ROESELARE  
Iepersestraat 5  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 24 oktober 2008, strekt tot de  
nietigverklaring van het besluit van 28 augustus 2008 van de vice-ministerpresident  
van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Financiën en Begroting en  
Ruimtelijke Ordening houdende gedeeltelijke goedkeuring van het bijzonder plan  
van aanleg “sectoraal BPA inzake zonevreemde economische activiteiten II” van de  
gemeente Hooglede, “in die mate dat geen goedkeuring wordt verleend aan de  
opname van deelplan 4 Vandepitte Patrick en de bijhorende voorschriften”.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 191.712 van 23 maart 2009 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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 4 juni 2010.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Donatienne Ryckbost, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Yves François, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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. De verzoeker baat te Hooglede, aan de Hazelstraat 36, een inrichting uit voor het houden van varkens, de verkoop van veevoeder en meststoffen en de verhandeling van brandstoffen.

Volgens het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan Roeselare-Tielt is de inrichting gelegen in woongebied met landelijk karakter.

4. Op 5 juni 2000 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoogde aan de verzoeker een milieuvergunning voor de verandering door uitbreiding en toevoeging van zijn inrichting. In beroep, op 5 oktober 2000, weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen de gevraagde verandering.

5. Op 16 december 2002 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoogde aan de verzoeker de milieuvergunning voor een termijn van vijf jaar voor het veranderen van een inrichting, met name een uitbreiding door opslag van P3-producten en dierlijke mest, en een toevoeging door de opslag van motorolie, afvalolie en anti-gel.

Op 24 april 2003 wordt het tegen het voormelde besluit bij de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen ingestelde beroep van Marc WINDELS gegrond verklaard, de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 16 december 2002 opgeheven en de milieuvergunning geweigerd. De bestendige deputatie overweegt onder meer dat de inrichting “vanuit juridische-planologisch oogpunt” niet kan worden aanvaard, “dat evenmin kan aangetoond worden dat met dit project de ruimtelijke draagkracht van het betreffende gebied niet wordt overschreden”, en dat de inrichting enkel als klein bedrijf verenigbaar zou kunnen worden geacht met de omgeving terwijl “de gevraagde opslag van gasolie ongeveer het drievoud is van wat destijds vergund was” en dat :

“met de gevraagde uitbreiding een zonevreemd bedrijf gecreëerd lijkt te worden; dat de omvang van de inrichting en de opslaghoeveelheden maken dat de inrichting niet langer gerelateerd is aan de landbouw, maar wel naar puur ambachtelijke bedrijfsactiviteit zou evolueren; dat noch in de aanvraag, noch in de bestreden beslissing aannemelijk gemaakt wordt dat dergelijke inrichting nog verenigbaar kan genoemd worden met woonbestemming; dat een loutere intentieverklaring vanwege (de) gemeente om hiervoor een stedenbouwkundige oplossing uit te werken nog geen rechtsgrond biedt om nu zomaar een zonevreemde milieuvergunning af te leveren voor een uitbreiding; dat het vaste rechtspraak is van de Raad van State dat de inrichting moet beantwoorden aan de stedenbouwkundige voorschriften (of aan de wettelijke afwijkingsmogelijkheden) op het moment dat beslissing moet genomen worden over de milieuvergunningsaanvraag; dat hierboven is aangetoond dat het Provinciebestuur er moet van uitgaan dat de inrichting niet beantwoordt aan het vigerend gewestplanvoorschrift en dat op vandaag de aanvraag tot uitbreiding aan geen enkele stedenbouwkundige afwijkingsmogelijkheid beantwoordt”.

Bij 's Raads arresten nr. 124.563 van 23 oktober 2003 en nr. 176.819 van 14 november 2007 wordt de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging, respectievelijk het beroep tot nietigverklaring van het voormelde besluit van 24 april 2003 verworpen.

6. Op 21 december 2004 neemt de gemeenteraad van Hooglede de principebeslissing tot de opmaak van een sectoraal bijzonder plan van aanleg (BPA) zonevreemde bedrijven II, waaronder het bedrijf van de verzoeker, na de overweging dat “het (...) een organisch gegroeid bedrijf (betreft) waarbij de nood zich opdringt naar een betere landschappelijke integratie van de bestaande bedrijfszetel”.

7. De deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen verleent op 9 januari 2008 advies over het voorontwerp van het sectoraal BPA, waarbij het deelplan voor het bedrijf van de verzoeker ongunstig wordt beoordeeld gezien “(d)e activiteiten van deze site (...) de draagkracht van de omliggende woonbuurt (overschrijden)”, er “een zekere overlast op de omgeving” is, en het ontbreken van een milieuvergunning voor de activiteiten “een bezwarend element” vormt.

8. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verstrekt op 10 januari 2008 een ongunstig advies voor het deelplan dat betrekking heeft op het bedrijf van de verzoeker, waarbij onder andere gewezen wordt op de hinder die door de activiteiten veroorzaakt wordt en het niet vergund karakter van het bedrijf.

9. Met een besluit van 26 februari 2008 neemt de gemeenteraad van Hooglede het sectoraal BPA II zonevreemde bedrijven, bestaande uit 12 deelplannen, voorlopig aan.

10. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek worden drie bezwaarschriften ingediend, waaronder één aangaande het deelplan Vandepitte, dat betrekking heeft op verzoekers bedrijf, ingediend door Marc WINDELS.

11. De GECORO van Hooglede verklaart op 14 april 2008 het bezwaar van Marc WINDELS gegrond en adviseert ongunstig om het deelplan met betrekking tot het bedrijf van de verzoeker op te nemen in het sectoraal BPA.

12. Met een besluit van 22 april 2008 neemt de gemeenteraad van Hooglede het sectoraal BPA inzake zonevreemde activiteiten II definitief aan. De opname van het deelplan Vandepitte in het sectoraal BPA blijft behouden.

13. Op 29 mei 2008 verleent de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen ongunstig advies over het plangedeelte Vandepitte.

14. Met een besluit van 28 augustus 2008 van de Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening wordt het sectoraal BPA inzake zonevreemde economische activiteiten II van de gemeente Hooglede goedgekeurd, met uitsluiting van onder meer het deelplan dat betrekking heeft op het bedrijf van de verzoeker met de volgende redengeving :

“Overwegende dat Vandepitte Patrick (deelplan 4) niet vergund is voor de huidige functie, daardoor niet hoofdzakelijk vergund blijkt te zijn en moet aanzien worden als een nieuw bedrijf; dat de creatie van nieuwe zonevreemde bedrijven strijdig is met de principes van ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en het provinciaal ruimtelijk structuurplan; dat de hinderlijkheid van de handel in brandstoffen en meststoffen, waaronder het mobiliteitsaspect, het woonklimaat van de omliggende woonomgeving negatief beïnvloedt; dat voorliggend plan geen uitdoofscenario inhoudt”.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

15. De verzoeker roept in een eerste middel de schending in van “(a)rtikel 14 vijfde lid van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening zoals gecoördineerd op 22 oktober 1996 juncto (de) (a)rtikelen 2.2 en 2.3 van de Omzendbrief RO 2000/01 over het planologisch attest, het bedrijfs-BPA en het sectoraal BPA-zonevreemde bedrijven” :

“Doordat

Middels de bestreden beslissing de opname van het bedrijf van verzoekende partij in het sectoraal bijzonder plan van aanleg ‘zonevreemde activiteiten II’ werd geweigerd gezien:

- het bedrijf van verzoekende partij niet vergund is voor de huidige functie en dat daardoor de onderneming niet hoofdzakelijk vergund blijkt te zijn en moet worden aanzien als een nieuw bedrijf
- de creatie van nieuwe zonevreemde bedrijven strijdig is met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan.

- de hinderlijkheid van de handel in brandstoffen en meststoffen, waaronder het mobiliteitsaspect, het woonklimaat van de omliggende woonomgeving negatief zou worden beïnvloed.
- voorliggend plan geen uitdoofscenario inhoudt

Terwijl

Artikel 14 vijfde lid van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, zoals gecoördineerd op 22 oktober 1996 bepaalt dat:

- middels een bijzonder plan van aanleg kan worden afgeweken 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 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening, op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
- dat het bijzonder plan van aanleg voorlopig aangenomen dient te zijn voor 1 november 2006
- dat bijzondere plannen van aanleg die afwijken van het gewestplan en die voorlopig worden aangenomen na 1 november 2006, tot 1 mei 2008 slechts definitief aangenomen kunnen worden door de gemeenteraad indien de bepalingen ervan in overeenstemming zijn met een minstens voorlopig vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en dat na 1 mei 2008 geen afwijkende bijzondere plannen van aanleg meer definitief door de gemeenteraad kunnen worden aangenomen

En terwijl

Artikel 2.2 van de Omzendbrief RO 2000/01 over het planologisch attest, het bedrijfs-BPA en het sectoraal BPA - zonevrije bedrijven bepaalt dat bij de opmaak van een sectoraal BPA fundamenteel zonevrije bedrijven kunnen worden opgenomen en dat de Omzendbrief RO 2000/01 desbetreffend verwijst naar het regeerakkoord, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen alsook naar de te hanteren principes zoals vervat in omzendbrief RO 93/01 betreffende de BPA's die afwijken ten opzichte van het gewestplan.

En terwijl

Artikel 2.3. van de Omzendbrief RO 2000/01 bepaalt dat:

- de doelstelling van een sectoraal BPA erin bestaat het opmaken van een volwaardige ruimtelijke afweging;
- een BPA tot gevolg kan hebben dat een regularisatie mogelijk wordt gemaakt en dat in het geval een gebouw (deels) zonder vergunning werd opgericht, uitgebreid of in gebruik werd gewijzigd, zulks betekent dat de opname van dit gebouw in een BPA of RUP een gevolg is van een welbepaalde ruimtelijke afweging;
- de regularisatie door de opmaak van een BPA mogelijk is;
- indien op basis van een ruimtelijke afweging, die tot de conclusie heeft geleid dat het betrokken zonevrij gebouw of gebruik voor het gebied aanvaardbaar kan zijn, bij uitzondering en onder bepaalde voorwaarden ook niet-behoorlijk vergunde bedrijven -die (eventueel deels) zonder vergunning werden opgericht, uitgebreid of in gebruik gewijzigd - kunnen worden opgenomen;

Toelichting bij het middel

#### 1. Algemeen

1.- De artikelen 12 tot en met 22 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening zoals gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna verkort CDRO) bevatten de bepalingen met betrekking tot de opmaak van gemeentelijke plannen. Elke gemeente neemt algemene (APA) en bijzondere plannen van aanleg (BPA) aan. In het geval de gemeente nalaat over te gaan tot de opmaak van de bedoelde plannen, dan kan de regering een desbetreffende termijn tot opmaak van de plannen opleggen (artikel 12 eerste lid CDRO).

Het plan van aanleg is een instrument van ruimtelijke ordening dat verordenende waarde heeft. De bepalingen ervan moet in principe op een goede plaatselijke aanleg gericht zijn.

Een van de wezenlijke doeleinden van zo een plan bestaat erin de voorwaarden te bepalen waarvan het bouwen afhankelijk wordt gesteld (V. DE ROECK geactualiseerd door J. VERKEST, 'Gemeentelijke plannen van aanleg', in Zakboekje Ruimtelijke ordening 2008, 173 ev.).

In toepassing van artikel 14 CDRO geeft het bijzonder plan van aanleg voor het deel van het gemeentelijk grondgebied de bestaande toestand weer, een gedetailleerde bestemming van verschillende delen van het grondgebied voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander gebruik, het tracé van alle in het bestaande verkeerswegennet te brengen wijziging, de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, alsmede die betreffende de binnenplaatsen en tuinen.

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 in toepassing van artikel 14 derde lid CDRO.

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 DRO, 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, konden 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 worden aangenomen (artikel 14 vijfde lid CDRO).

Het aannemen en goedkeuren van een bijzonder plan van aanleg dat afwijkt van een vroeger vastgesteld gewestplan, is op wettelijke wijze enkel mogelijk wanneer tegelijk aangetoond is dat de bestemming in het hogere plan achterhaald is of niet meer verwezenlijkt kan worden, de in het lagere plan voorgestelde bestemming beantwoordt aan de op dat ogenblik bestaande planologische noden en mogelijkheden en er dwingende behoefte bestaat aan een daaraan aangepaste nieuwe, afwijkende ordening (R. VEKEMAN, 'Het BPA als instrument tot wijziging van het gewestplan', T. Gem. 2005/3, 209-210). Deze planologische redenen dienen duidelijk en goed kunnen worden gelokaliseerd en dienen te steunen op de eigen aard van het betrokken deelgebied en de voorgestelde afwijkende ordening mag de algemene economie van het gewestplan niet aantasten (...).

2.- De opmaak van een sectoraal bijzonder plan van aanleg wordt middels artikel 14 vijfde lid CDRO gekoppeld aan het minstens in opmaak zijnde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Zulks impliceert dat de gemeente die overgaat tot de opmaak van het sectoraal bijzonder plan van aanleg in de eerste plaats het ruimtelijk beleid dient te ondervangen middels het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan waarin een lange termijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente wordt uitgewerkt en de maatregelen worden vastgelegd om de ordening en inrichting van de ruimte te verbeteren. Gelet op de hieraan gekoppelde lange proceduretermijn, kan de gemeente in afwachting overgaan tot de opmaak van een sectoraal bijzonder plan van aanleg.

Door de decretaal ingeschreven mogelijkheid tot afwijking van het gewestplan middels een sectoraal bijzonder plan van aanleg kan voor de sector van de zonevreemde bedrijven een gebiedsgerichte oplossing worden uitgewerkt. Dit bijzonder plan van aanleg kan toegepast worden voor

zonevreemde bedrijven die omwille van uitbreidingsproblemen niet kunnen wachten op de uitwerking van het gemeentelijk structuurplan.

In een sectoraal BPA wordt op gemeentelijk vlak een visie uitgewerkt voor de toekomstige en verdere ontwikkeling van één sector. Het betreft in eerste instantie zonevreemde industriële en ambachtelijke bedrijven of sportterreinen, waarvan de ruimtelijke problematiek in die mate dringend is dat niet op de uitwerking van de door het gewest opgelegde gemeentelijke structuurplanning kan worden gewacht.

3.- De omzendbrief RO 97/01 van 27 februari 1997 reikte het kader aan, waarbinnen sectorale BPA's voor zonevreemde bedrijven kunnen opgestart worden.

Bij de praktische toepassing van deze omzendbrief kwamen herhaaldelijk enige problemen naar boven. Een verduidelijking of beter gezegd een correctie van deze omzendbrief drong zich op met betrekking tot de 'al dan niet behoorlijke vergunningstoestand van de bedrijven' en 'de aard en het type van de bedrijven', die in een sectoraal BPA kunnen worden opgenomen.

In juridisch opzicht bleef tenslotte de vraag ter discussie in welke mate men kon afwijken van de bestemmingen van het gewestplan.

Het nieuwe decreet van 18 mei 1999, houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, voorziet dan ook enkele belangrijke wijzigingen met betrekking tot de volgende elementen :

- Artikel 135 van het nieuwe decreet laat toe dat een bedrijf een planologisch attest aanvraagt. Bij afgifte van een positief attest wordt het voorontwerp van gemeentelijk RUP binnen de termijn van 6 maanden na afgifte van het attest verstuurd naar de betrokken adviserende instanties. Met het wijzigingsdecreet van 26 april 2000 werd deze mogelijkheid ook versneld ingevoerd en veralgemeend in het gecoördineerde decreet van 22 oktober 1996 door middel van de opmaak of wijziging van een BPA. Een individuele aanpak behoort derhalve voortaan in alle gevallen tot de mogelijkheden.
- Artikel 165 van het nieuwe decreet laat toe dat een BPA, gedurende een periode van 5 jaar na de inwerkingtreding van deze bepaling, kan afwijken van de voorschriften van het gewestplan wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Het regeerakkoord stelt terzake : 'Zonevreemde bedrijven kunnen, indien dit ruimtelijk te verantwoorden is, blijven waar ze gevestigd zijn en indien mogelijk ook uitbreiden. Het geëigende instrument daartoe is een uitvoeringsplan ter uitvoering van het gemeentelijke structuurplan, waarover de gemeenten volgens het nieuwe decreet binnen 5 jaar moeten beschikken. In afwachting kan er gewerkt worden met onder meer een sectoraal BPA dat moet uitmaken welke bedrijven zich al dan niet moeten herlokalisieren op een daartoe geschikte zone. Er zal onderzocht worden hoe de procedures voor de uitrusting van deze terreinen vereenvoudigd en versneld kunnen worden.'

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen geeft het algemene kader voor de ontwikkelings- en uitbreidingsmogelijkheden van de bestaande bedrijven buiten bedrijventerreinen (...). In verschillende hoofdstukken komen de uitgangspunten aan bod rondom verweving en versterking van multifunctionaliteit (...), rondom het vrijwaren van het buitengebied voor de essentiële functies (...), rondom differentiatie van bebouwingsmogelijkheden in de agrarische structuur (...) en rondom lokatieprincipes voor lokale bedrijventerreinen.

Indien artikel 165 niet wordt ingeroepen en gemotiveerd, blijft de norm van maximum 5 ha gehandhaafd als richtcijfer. Indien artikel 165 van toepassing is, vormt het uitgangspunt de kwantitatieve en kwalitatieve taakstellingen zoals

opgenomen in het (ontwerp van) gemeentelijk of provinciaal structuurplan en in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of, eventueel daaraan voorafgaand, in de memorie van toelichting.

Bij Omzendbrief 2000/01 over het planologisch attest, het bedrijfs-BPA en het sectoraal BPA - zonevrije bedrijven verdere duiding gegeven aan de omzendbrief RO 97/01 met betrekking tot de inhoud en de toepassing van een sectoraal BPA voor zonevrije bedrijven en breidt deze het toepassingsgebied uit tot de opmaak van een individueel bedrijfs-BPA, al dan niet via een aanvraag tot planologisch attest. Deze omzendbrief vormt de basis tot opmaak van de sectorale bijzondere plannen van aanleg.

Uit voornoemde omzendbrief kan worden afgeleid dat het sectoraal BPA vooral bedoeld is als een voorafname op het gemeentelijk structuurplanningsproces ten behoeve van dringende, ruimtelijke problematieken, welke niet kunnen wachten op de afronding van het gemeentelijk structuurplanningsproces.

Het betreft in eerste instantie de industriële en ambachtelijke bedrijven. De opname van agrarisch toeleverende en agrarisch verwerkende bedrijven, welke de gemeenschappelijke noemer van de zgn. para-agrarische bedrijven zijn ontgroeid en eerder behoren tot de ambachtelijke of industriële sector, is ook mogelijk en veelal aangewezen.

Het sectoraal BPA is echter niet gericht op de horeca, landbouwbedrijven, recreatieve inrichtingen en/of kleinhandel. Om voor deze inrichtingen, andere dan ambachtelijke of industriële bedrijven, een ruimtelijke afweging te maken is immers een veel ruimer afwegingskader nodig (met name een visie op de kleinhandel, op recreatief medegebruik in de open ruimte, op de landbouw, enz...) In deze hypothese is het beter dit te kaderen in de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

## 2. Concreet

1.- Voor de opmaak van het sectoraal bijzonder plan van aanleg 'Zonevrije activiteiten II' van de gemeente Hooglede tot opname van het bedrijf van verzoekende partij, te weten deelplan 2/4 Vandepitte Patrick, werd, in tegenstelling tot wat wordt voorgehouden in de bestreden beslissing, voldaan aan de voorschriften zoals opgenomen in de Omzendbrief RO 2000/01 over het planologisch attest, het bedrijfs-BPA en het sectoraal BPA - zonevrije bedrijven.

Zoals hierboven uiteengezet wordt in de bedoelde Omzendbrief verwezen naar het regeerakkoord, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen alsook naar de te hanteren principes zoals vervat in omzendbrief RO 97/01 betreffende de BPA's die afwijken ten opzichte van het gewestplan.

Desbetreffend wordt bepaald dat een omvorming van een open ruimtegebied volgens het gewestplan (bv. agrarische of groene bestemming) naar een harde functie mogelijk is en kan onderzocht worden voor de volgende doelstellingen:

- het gebiedsgericht onderzoek op niveau van de gemeente zal aangeven voor welke bebouwing een status quo, een uitdoving dan wel een uitbreiding beoogd wordt;
- het kan enkel gaan om een uitbreiding van bestaande bedrijven en geenszins om een volledige vervanging, welke strijdig zou zijn met de optie 'behoud van de open ruimte';
- het uitdovingsprincipe houdt in dat ze niet vervangen mogen worden door een ander bedrijf of een andere activiteit;

Uit de Omzendbrief blijkt dat het sectoraal BPA vooral bedoeld is als een voorafname op het gemeentelijke structuurplanningsproces ten behoeve van dringende, ruimtelijke problematieken, welke niet kunnen wachten op de afronding van het gemeentelijke structuurplanningsproces. In de Omzendbrief wordt de mogelijkheid ingeschreven om zonevrije bedrijven te integreren in een sectoraal BPA.

Desbetreffend wordt gewezen op het gegeven dat aan het begrip 'zonevreemdheid' van een bedrijf een eerder ruime interpretatie kan worden gegeven, in die zin dat de zonevreemdheid van een bedrijf ook kan worden afgeleid uit de zogenaamde 'omgevings'- zonevreemdheid waaronder de situatie wordt begrepen waarbij na decennia van ongemoeid functioneren er bij de hernieuwing van de milieuvergunningaanvraag fel protest van de omwonenden kan ontstaan of dat door schorsings- en vernietigingsarresten van de Raad van State een hervergunning wordt gehypothekeerd.

In die zin wordt in de Omzendbrief gesteld dat in toepassing van artikel 4 van het Decreet van 18 april 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening, de ruimtelijke ordening gebeurt vanuit een specifieke doelstelling met de nadruk op een duurzame ontwikkeling, ruimtelijke draagkracht en ruimtelijke kwaliteit en dat de vergunningstoestand van de bedrijven in het licht van deze doelstelling dient te worden bekeken.

Indien op basis van een ruimtelijke afweging, die tot de conclusie heeft geleid dat het betrokken zonevreemd gebouw of gebruik voor het gebied aanvaardbaar kan zijn, kunnen bij uitzondering en onder bepaalde voorwaarden ook niet-behoorlijk vergunde bedrijven - die (eventueel deels) zonder vergunning werden opgericht, uitgebreid of in gebruik gewijzigd - worden opgenomen.

De doelstelling van een sectoraal BPA is het opmaken van een volwaardige ruimtelijke afweging en niet van het regulariseren van een bouwmisdrijf. Dit neemt niet weg, zoals in de Omzendbrief wordt aangegeven, dat een BPA of een RUP tot gevolg kan hebben dat een regularisatie mogelijk wordt gemaakt. Indien een gebouw dat (deels) zonder vergunning werd opgericht, uitgebreid of in gebruik werd gewijzigd, dan betekent de opname van dit gebouw in een BPA of RUP een gevolg is van een welbepaalde ruimtelijke afweging. De regularisatie is derhalve een mogelijk gevolg, maar niet het opzet van het planningsproces.

2.- In tegenstelling tot wat wordt voorgehouden in de bestreden beslissing, blijkt uit het ontwerp van sectoraal BPA, alsook uit de gemeenteraadsbeslissing van de gemeente Hooghele dd. 22 april 2008 dat aan de opname van het bedrijf van verzoekende partij een duidelijk uitdoofscenario werd gekoppeld zulks gerelateerd aan de uitbating van verzoekende partij tot aan zijn pensionering.

Ook in voorliggend geval kan worden gesteld dat middels het sectoraal BPA wordt gepoogd een antwoord te bieden aan dringende ruimtelijke problematieken die niet kunnen wachten op de afronding van het gemeentelijk structuurplanningsproces en dat in het kader van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

De gemeente Hooghele stelt voorop om middels het voorliggend BPA een oplossing te bieden aan bedrijven die geen vereiste stedenbouwkundige of milieuvergunning kunnen verkrijgen gelet op de strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften.

In die zin dient dan ook worden gewezen op het feit waar de Bestendige Deputatie een schending van de bestemmingsvoorschriften weerhield, zulks is gesteund op het gegeven dat op basis van een louter initiatief van de gemeente tot opmaak van een BPA met betrekking tot het bedrijf van de Heer Vandepitte, niet kon worden besloten dat het verlenen van de vereiste vergunning.

In tegenstelling tot wat wordt voorgehouden in de bestreden beslissing zou door de opname van het bedrijf van verzoekende partij in het sectoraal bijzonder plan van aanleg hieraan kunnen worden verholpen gezien het bedrijf na opname zou zijn gelegen in een gebied bestemd als nijverheidsgebouwen en aanverwante voorzieningen (zone 1) waardoor de gronden worden bestemd voor ambachtelijke bedrijvigheid en nijverheid, voor zover de ruimtelijke draagkracht niet wordt overschreden de activiteit verenigbaar is met zijn woon- en/of agrarische omgeving en de aard van het bedrijf en de ermee

gepaard gaande activiteiten geen abnormale hinder en/of risico's met zich meebrengen.

Teneinde het verder bestaan van het bedrijf mogelijk te maken dient een afdoend planinstrument voorhanden zijn waaraan middels de opname van het bedrijf van verzoekende partij in het sectoraal BPA werd tegemoetgekomen zonder dat hierbij als doelstelling wordt vooropgesteld dat het plan fungeert ter regularisatie van bepaalde vergunningssituaties van enkele bedrijven.

Uw Raad besliste desbetreffend dat de gemeenten die beslist hebben een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan op te maken, met toepassing van art. 14, vijfde lid van het Stedenbouwdecreet 1996 een BPA kunnen vaststellen dat afwijkt van de voorschriften van het gewestplan, indien daarbij o.m. een afweging plaatsvindt op basis van de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Indien aan die voorwaarde is voldaan en rekening wordt gehouden met de gevolgen van het behoud van het bedrijf voor de omgeving, vormt het feit dat het plan de regularisatie van dat bedrijf mogelijk maakt geen bezwaar (R.v.St. (10e k.) nr. 159.400, 31 mei 2006, A.P.M. 2006 (samenvatting), afl. 6, 117, T.R.O.S. 2006 (weergave BARRA, P.), afl. 43, 269, T Gem. 2007, afl. 2, 170, noot VEKEMAN, R.).

3.- Het bedrijf ligt voor 80% gesitueerd in woongebied met landelijk karakter ingevolge het gewestplan Roeselare-Tielt zoals definitief vastgesteld bij Koninklijk Besluit van 17 december 1979.

Artikel 5.1.0 van het KB van 28 december 1972 omschrijft de woongebieden als volgt: 'De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving'.

Artikel 5.1.0 van het K.B. van 28 december 1972 voorziet derhalve in twee voorwaarden opdat sommige functies kunnen worden toegestaan in woongebied. Zij moeten bestaanbaar zijn met de bestemming woongebied en zij moeten verenigbaar zijn met onmiddellijke omgeving.

Conform de Ministeriële Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (B.S. 23 augustus 1997) moet bij het beoordelen van de bestaanbaarheid met de bestemming woongebied rekening worden gehouden met de aard en de omvang van het bedrijf, waardoor het inzonderheid om redenen van ruimtelijke ordening niet in het betrokken woongebied kan worden ingeplant. De vraag of een inrichting of een activiteit bestaanbaar is met de bestemming 'woongebied' dan wel omwille van de hinder of ongemakken die inherent zijn verbonden aan de exploitatie van dergelijke inrichting moet worden ondergebracht in een ander bestemmingsgebied, is een feitenkwestie.

Voor het overige gedeelte is het bedrijf gesitueerd in agrarisch gebied waarbinnen in toepassing van artikel 4.1 van het KB van 1972 geldt dat 4.1.deze gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin en dat behoudens bijzondere bepalingen de agrarische gebieden enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven mogen bevatten. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van

uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.

4.- Voorliggend bedrijf is gegroeid vanuit een voormalige landbouwzetel gecombineerd met een maalderij en handelsactiviteit. Vanaf de jaren '90 werd het voor het bedrijf moeilijker om nog de vereiste vergunningen te verkrijgen en werd de verenigbaarheid met de vigerende bestemmingsvoorschriften ontkend.

In het geval middels de bestreden beslissing de opname van het bedrijf van verzoekende partij zou zijn weerhouden in het sectoraal bijzonder plan van aanleg en de vooropgestelde invoering van het bestemmingsvoorschrift 'nijverheidsgebouwen en aanverwante voorzieningen' ter vervanging van de huidige bestemmingen als woongebied met landelijk karakter en agrarisch gebied, zou ten gunste van het bedrijf een wettelijke omkadering voorhanden zijn geweest waarbinnen het bedrijf de huidige activiteiten, zonder uitbreiding, behoorlijk kan uitvoeren en waarbij, zulks in tegenstelling tot wat wordt geponeerd in de bestreden beslissing, de hinder naar de omgeving op een structurele wijze wordt aangepakt. In het door de Minister goed te keuren sectoraal bijzonder plan van aanleg werd met betrekking tot het bedrijf van verzoekende partij duidelijk gestipuleerd dat na pensionering van de bedrijfsleider de bedrijfssite dient te verdwijnen. In de bestreden beslissing werd echter ten onrechte gesteld dat 'het voorliggend plan geen uitdoofscenario inhoudt' (...).

In de Memorie van Toelichting zal opgesteld door de gemeente Hooglede bij de opmaak van het sectoraal BPA, dat integraal deel uitmaakt van het door de Minister goed te keuren sectoraal BPA, wordt desbetreffend gesteld dat het belangrijk is om het bedrijf te integreren in het landschap waardoor het minder storend is, reden waarom het aanbrengen van een groenscherm wordt opgelegd.

Verschillende delen van het bedrijf dienen in die zin worden gereorganiseerd en zo compact mogelijk ingericht worden zodat een vlotte bedrijfsvoering verzekerd is.

Met betrekking tot de tijdelijkheid van de opname van het bedrijf Vandepitte in het sectoraal bijzonder plan van aanleg en het daarin vooropgestelde bestemmingsvoorschrift, werd een duidelijk uitdoofscenario ingevoerd, dit rekening houdende met het gegeven dat een herlocatie van het bedrijf niet kan worden weerhouden, doch dat eens de bedrijfsexploitatie zal zijn afgerond geen hypotheek zullen zijn gelegd op de realisatie van de gewenste ruimtelijke structuur.

In die zin is dan ook voldaan aan het bepaalde in de omzendbrief van 2000 alsook aan artikel 4 van het DRO en kan de opname van het bedrijf zoals bedoeld in deelplan 2/4 van het sectoraal BPA worden weerhouden.

5.- Middels de bestreden beslissing wordt aangehaald dat door de opname van het bedrijf van verzoekende partij in het sectoraal BPA nieuwe zonevreemde activiteit wordt gecreëerd.

Echter dient te worden gesteld dat het sectoraal BPA, in bijzonder voor wat betreft deelplan 2/4, in weerwil van het algemeen opzet van het BPA, duidelijk aangeeft dat het opzet erin bestaat dat het bedrijf Vandepitte de huidige activiteiten, zonder uitbreiding, behoorlijk kan uitvoeren en dat de hinder naar de omgeving op een structurele wijze wordt aangepakt. Na pensionering van de bedrijfsleider dient de bedrijfssite te verdwijnen.

Desbetreffend dient er worden op gewezen dat door de bedrijfsgroei, de onderneming is uitgegroeid naar een ambachtelijke onderneming en dat een uitbreiding van de activiteiten niet het voorwerp kan uitmaken van een BPA, wat ook volgens het oordeel van de Raad van State, in strijd zou zijn met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen alsook met de Omzendbrief 2000/01.

In tegenstelling tot wat wordt voorgehouden in de bestreden beslissing werd in de goedkeuring door de gemeente Hooglede alsook uit de bijgevoegde Toelichtende Memorie, aangegeven dat voor het bedrijf geen uitbreiding kan worden opgenomen, doch enkel de huidige toestand dewelke wordt gekoppeld aan een uitdoofscenario.

In het oorspronkelijk BPA werd immers duidelijk gesteld dat het opzet van het deelplan (artikel 2.4.7) erin bestaat te voorzien in een bestendiging van de huidige activiteiten en het aanleggen van een groenscherm. Vooropgesteld wordt dat het de nodige vergunningen te dient te kunnen krijgen.

In die zin dient dan ook worden gewezen op het feit toepassing kan worden gemaakt van de classificatie als categorie 1 waarbinnen de bedrijven kunnen verder blijven werken binnen de bestaande gebouwen en bij stopzetting geen nieuwe zonevreemde activiteiten toegelaten. Desbetreffend wordt gesteld dat het plan beoogt een verder functioneren van de huidige activiteiten tot de pensionering van de zaakvoerder en dat het nadien de bedoeling is dat de oorspronkelijke bestemming van het gewestplan (woongebied met landelijk karakter) gerealiseerd kan worden.

6.- In de bestreden beslissing wordt gesteld dat de opname van het bedrijf van verzoekende partij in het voorliggend sectoraal BPA strijdig zou zijn met de bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Desbetreffend dient te worden gesteld in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen het volgende wordt bepaald met betrekking tot zonevreemde bedrijven in het buitengebied (...).

Ook bestaande bedrijven (zone-eigen of zonevreemde bedrijven waaronder agrarische bedrijven), die niet gelegen zijn op bedrijventerreinen, maken deel uit van de economische structuur, hetzij op Vlaams niveau, hetzij op het niveau van de provincie, hetzij op gemeentelijk niveau.

De ontwikkelingsperspectieven van bedrijven en economische activiteiten buiten de bedrijventerreinen worden vooral bepaald door de aard en het karakter van het bedrijf zelf en nog meer door de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. Voor het principe ruimtelijke draagkracht kunnen geen algemeen geldende objectieve en meetbare maatstaven voor heel Vlaanderen worden aangereikt. Ruimtelijke draagkracht is afhankelijk van de ruimtelijke structuur, van het ruimtelijk functioneren van een gebied en is eveneens afhankelijk van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het gebied en van de aard en het karakter van het bedrijf en haar activiteit.

De gemeente zal de ruimtelijke draagkracht van de betrokken omgeving kwalitatief moeten bepalen omdat dit niet in een algemene norm is vast te leggen. Omwille van de verantwoordelijkheid van de gemeente inzake verlening en/of advisering van de milieuvergunning, de kennis en inschatting van de plaatselijke toestand en met name de bepaling van de draagkracht van de ruimte, komt het de gemeente toe om ontwikkelingsperspectieven te formuleren voor de bestaande bedrijven en economische activiteiten (ook agrarische bedrijven) buiten de bedrijventerreinen.

De visie op de lokale economie en met name op de uitbreidings- en ontwikkelingsmogelijkheden kan effectief gemaakt worden in gewestelijke en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen voor economische activiteiten met een bovenlokale reikwijdte en in gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor lokale bedrijven.

Een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan waarin op het volledige grondgebied of voor een deel van het grondgebied wordt aangegeven wat de uitbreidingsmogelijkheden voor de aldaar gevestigde bedrijven zijn, is voor de gemeente een mogelijk instrument (het zogenaamde 'sectorale B.P.A.'). Het ruimtelijk uitvoeringsplan kan betrekking hebben op zowel zonevreemde bedrijven als zone-eigen bedrijven die wensen uit te breiden in een niet-geëigende bestemming. In het ruimtelijk uitvoeringsplan worden de

uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf met specifieke verordenende voorschriften vastgelegd.

Daarbij wordt aangetoond of de uitbreidingsmogelijkheden zijn en onder welke voorwaarden dat kan gebeuren. De afgebakende oppervlakte voor uitbreiding wordt opgenomen in de ruimtebalans tussen vraag en aanbod voor bedrijventerrein voor de betrokken gemeente.

Indien het bedrijf voldoende verweven is met andere functies en er geen specifieke ruimtelijke maatregelen noodzakelijk zijn (vb werkplaats, ...), wordt deze en eventuele uitbreidingen niet opgenomen in het ruimtelijk uitvoeringsplan. In dit geval wordt de oppervlakte ingenomen door het bedrijf niet opgenomen in de ruimtebalans en betekent dit een stimulans voor verweving.

Het is noodzakelijk een inventaris op te maken voor alle zonevrije bedrijven waaronder ook agrarische bedrijven. Deze lijst moet opgesteld worden op gemeentelijk schaalniveau op basis van criteria opgesteld op Vlaams niveau. In dit verband kan de omzendbrief inzake de zonevrije bedrijven (RO 97/01) als basis worden gebruikt. Daarbij is aandacht voor de tijdsdruk van de bedrijven gewenst en dient aandacht te worden besteed aan de specificiteit van de zonevrije bedrijven. Daarnaast moeten op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau de nodige instrumenten worden ontwikkeld, zoals een dynamisch grond- en pandenbeleid ten aanzien van economische activiteiten, en moet afstemming plaatsvinden van de principes en het instrumentarium van het ruimtelijk beleid met de principes en instrumentarium uit het milieubeleid. Deze instrumenten moeten ervoor zorgen dat verhuis bij uitbreiding en hergebruik van bedrijfsgebouwen en terreinen kan vereenvoudigd worden en een evaluatie van de Vlaamse wetgeving in functie van sterkere verweving kan gebeuren (...).

In tegenstelling tot wat wordt voorgehouden in de bestreden beslissing, verhindert het Ruimtelijk Structuurplan er niet aan dat door de gemeente een sectoraal BPA zou opstellen met betrekking tot zonevrije bedrijven in het buitengebied.

7.- Verder kan worden gewezen op het feit dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan evenmin eraan in de weg staat dat zonevrije bedrijven worden opgenomen in een sectoraal BPA en zulks binnen een aantal gestelde randvoorwaarden.

De gemeente Hooglede beschikt tot op heden nog niet over een definitief goedgekeurd structuurplan. Begin 2006 werd het openbaar onderzoek over het ontwerp GRS Hooglede gehouden. Na verwerking van de resultaten is beslist dat het structuurplan nog op enkele punten diende worden gewijzigd en (ondertussen ook) geactualiseerd.

Vooropgesteld wordt tegen eind 2008 klaar te zijn met alle aanvullingen en wijzigingen. Een nieuw openbaar onderzoek vervolgens georganiseerd worden begin 2009, waarna het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan definitief goedgekeurd kan worden.

Met betrekking tot de verdere mogelijkheden van de zonevrije bedrijven, wordt in het voorliggend ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk structuurplan het volgende bepaald:

‘De ontwikkelingsperspectieven voor zonevrije bedrijven zijn afhankelijk van de specifieke ruimtelijke context en de deelruimte waarin ze gelegen zijn. De algemene beleidslijn worden gehanteerd bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen (bijvoorbeeld sectoraal BPA zonevrije bedrijven). Bedrijven die aansluiten op een hoofddorp, woonkern, gehucht of concentratie van woningen worden bestemd, krijgen een aangepaste bestemming en indien noodzakelijk de nodige uitbreidingsmogelijkheden indien de draagkracht van de omgeving dit toelaat.

Voor bedrijven die zich bevinden in landschappelijk waardevolle gebieden (heuvelrug en oostelijk open-ruimtegebied) kan een uitbreiding overwogen worden op voorwaarde van een goede landschappelijke inpassing en op voorwaarde dat de draagkracht van de omgeving niet wordt overschreden. In het noordelijk en zuidelijk open-ruimtegebied worden de bedrijven bestendigd. Er moeten maatregelen genomen worden voor een goede landschappelijke inpassing (...).

8.- In de bestreden beslissing wordt aangegeven dat door de hinderlijkheid van de handel in brandstoffen en meststoffen, waaronder het mobiliteitsaspect, het woonklimaat van de omliggende woonomgeving negatief wordt beïnvloed.

Hiertegenover dient te worden gesteld dat middels de opname van het bedrijf van verzoekende partij in het sectoraal bijzonder plan van aanleg binnen de bestaande configuratie de mogelijkheid wordt gecreëerd verdere uitbating door verzoekende partij mogelijk te maken, dit met een uitdoofscenario tot het einde van loopbaan van verzoekende partij, waarna een verdere realisatie van het woongebied met landelijk karakter kan gebeuren.

In die zin werd in de Memorie van Toelichting aangegeven dat het om een klein bedrijf gaat dat historisch op de site is gegroeid en dat niet gelegen is in een waardevol open ruimtegebied maar in een structureel aangetast gebied dat gekenmerkt wordt door het samengaan van wonen, bedrijvigheid en landbouw en dat de agrarische structuur nauwelijks wordt beïnvloed. Middels de opname in het sectoraal bijzonder plan van aanleg van het bedrijf van verzoekende partij wordt beoogd om de zaken van het bedrijf milieutechnisch en naar landschappelijke inkleding aan te pakken.

De ruimtelijke afweging wordt gesteund op het uitdoofscenario waarbij wordt aangegeven dat de beëindiging van het bedrijf op korte tot middellange termijn geen probleem vormt voor de realisatie van de gewenste ruimtelijke structuur en dat het bedrijf mits een betere inpassing in de omgeving tot aan de stopzetting kan blijven functioneren.

Voor wat betreft de beweerde verkeershinder, dient te worden gesteld dat zulks feitelijk onjuist is, gezien het bedrijf gelegen is aan de N32 (op 300 meter) en dat via de N35 de E403 kan worden bereikt, reden waarom de site gelet op de vereiste transporten voor de uitbating reeds afdoende bereikbaar is en dat gelet op het gegeven dat het bedrijf slechts beschikt over twee vrachtwagens en het aantal leveringen zeer beperkt is, reden waarom dient te worden gesteld dat de verkeershinder als beperkt kan worden beschouwd (...).

9.- Gelet op het bovenstaande dient worden gesteld dat, gezien geen uitbreiding van de activiteiten wordt vooropgesteld, gezien een uitdoofscenario wordt gekoppeld aan de toekomstige uitbating en gezien een maximaal streven naar ruimtelijke integratie wordt vooropgesteld in voorliggend BPA, de opname van het bedrijf in voorliggend BPA kan worden weerhouden en dat op die manier de organisatie en structuur van het bedrijf op milieutechnisch vlak en naar landschappelijke inkleding zal worden geoptimaliseerd dit rekening houdende met het op te richten groenscherm.

10.- Uit het bovenstaande kan dan ook worden afgeleid dat de bestreden beslissing ten onrechte stelt dat de opname van het bedrijf van verzoekende partij middels het sectoraal bijzonder plan van aanleg niet kan worden weerhouden gezien werd aangetoond dat aan de principes zoals vervat in de Omzendbrief 2000/01 werd voldaan en dat aan de opname van het bedrijf in het sectoraal BPA een duidelijk uitdoofscenario werd gekoppeld te weten tot en met de pensionering van verzoekende partij en dat door de opname van het bedrijf in het sectoraal BPA geen afbreuk zal worden gedaan aan de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of aan het bepaalde in het in opmaak zijnde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Hooglede.

Het eerste middel is ernstig en gegrond”.

## *Beoordeling*

16. De omzendbrief RO 2000/01 van 29 september 2000 over het planologisch attest, het bedrijfs-BPA en het sectoraal BPA-zonevrije bedrijven (hierna: omzendbrief RO 2000/01) heeft geen verordenende kracht, zodat de miskenning ervan niet dienstig kan worden aangevoerd als vernietigingsgrond.

17. In het bestreden besluit wordt met betrekking tot het bedrijf van de verzoeker het volgende gesteld :

“Overwegende dat Vandepitte Patrick (deelplan 4) niet vergund is voor de huidige functie, daardoor niet hoofdzakelijk vergund blijkt te zijn en moet aanzien worden als een nieuw bedrijf; dat de creatie van nieuwe zonevrije bedrijven strijdig is met de principes van ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en het provinciaal ruimtelijk structuurplan; dat de hinderlijkheid van de handel in brandstoffen en meststoffen, waaronder het mobiliteitsaspect, het woonklimaat van de omliggende woonomgeving negatief beïnvloedt; dat voorliggend plan geen uitdoofscenario inhoudt”.

De verzoeker toont niet aan dat in het bestreden besluit ten onrechte werd overwogen dat zijn bedrijf niet vergund is voor de huidige functie, daardoor niet hoofdzakelijk vergund blijkt te zijn en moet aanzien worden als een nieuw bedrijf, alsook dat de creatie van nieuwe zonevrije bedrijven strijdig is met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het provinciaal ruimtelijk structuurplan. Waar de verzoeker eerst in zijn laatste memorie de vergunningstoestand van zijn bedrijf in concreto beoogt aan te tonen, is het middel niet ontvankelijk.

De voormelde motivering volstaat om het bestreden besluit te dragen.

18. In zoverre de verzoeker in zijn middel kritiek uit op de overige, overvloedige motieven van het bestreden besluit, kan het niet tot de vernietiging leiden en is het niet ontvankelijk.

Het middel wordt verworpen.

## *B. Tweede middel*

### *Uiteenzetting van het middel*

19. De verzoeker roept in een tweede middel de schending in van “artikel 21 vierde lid van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening zoals

gecoördineerd op 22 oktober 1996 juncto de motiveringsplicht der bestuurshandelingen en in het bijzonder artikel 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen juncto de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel”:

“Doordat in de bestreden beslissing de opname van het bedrijf van verzoekende partij in het sectoraal bijzonder plan van aanleg ‘zonevrije activiteiten II’ werd geweigerd gezien:

- het bedrijf van verzoekende partij niet vergund is voor de huidige functie en dat daardoor de onderneming niet hoofdzakelijk vergund blijkt te zijn en moet worden aanzien als een nieuw bedrijf
- de creatie van nieuwe zonevrije bedrijven strijdig is met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan.
- de hinderlijkheid van de handel in brandstoffen en meststoffen, waaronder het mobiliteitsaspect, het woonklimaat van de omliggende woonomgeving negatief zou worden beïnvloed.
- voorliggend plan geen uitdoofscenario inhoudt

Terwijl artikel 21 vierde lid van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening zoals gecoördineerd op 22 oktober 1996 bepaalt dat wanneer een aan het plan goedkeuring wordt onthouden, het besluit met redenen dient te zijn omkleed;

En terwijl uit het zorgvuldigheidsbeginsel volgt dat in eenzijdige administratieve rechtshandelingen, zoals de bestreden beslissing, een afdoend en volledig onderzoek van het concrete geval dient te gebeuren, met name een degelijk onderzoek naar de feitelijkeheden;

En terwijl uit het redelijkheidsbeginsel volgt dat de administratie de toepasselijke rechtsregels op alle relevante feiten toepast en na een behoorlijke afweging van alle ter zake dienende gegevens en belangen beslist en dat de kern van elke discretionaire bestuursbeslissing bestaat uit de belangenafweging die het bestuur dient te doen;

En terwijl gelet op het voorafgaande, de motivering in het bestreden besluit rechtens en feitelijk niet correct is aangezien deze niet juist is, noch pertinent is en belangrijke informatie achterhoudt, waardoor de bestreden beslissing dan ook een schending inhoudt van de motiveringsplicht.

Toelichting bij het middel

1.- Artikel 21 vierde lid van het Decreet van betreffende de ruimtelijke ordening zoals gecoördineerd op 22 oktober 1996 bepaalt dat wanneer een aan het plan goedkeuring wordt onthouden, het besluit met redenen dient te zijn omkleed.

De goedkeuring is de rechtshandeling waarbij de toezichthoudende overheid verklaart dat een beslissing van een onder toezicht staand bestuur uitwerking mag hebben, omdat ze noch de wet schendt, noch het algemeen belang schaadt. De procedure tot aanneming van gemeentelijke plannen van aanleg behoort tot de gemeentelijke bevoegdheid. Teneinde een definitief aangenomen bijzonder plan van aanleg verbindende kracht te verlenen, dient een dergelijk plan door de Vlaamse regering te worden goedgekeurd. De wet motivering bestuurshandelingen is niet van toepassing op het besluit van de gemeenteraad houdende definitieve aanneming van een bijzonder plan van aanleg.

Het goedkeuringsbesluit heeft weliswaar geen reglementair karakter, maar houdt enkel de bevestiging in van een reglementair besluit dat door een gemeenteoverheid is vastgesteld. Een bijzonder plan van aanleg, definitief aangenomen door de gemeenteraad en goedgekeurd door de bevoegde Vlaamse

minister, dient zoals elke administratieve akte of elk reglement te zijn gesteund op in rechte en in feite aanvaardbare motieven die moeten blijken, zoniet uit de beslissing zelf, dan toch uit het administratief dossier (...).

2.- Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat een bestuur zijn beslissing op een zorgvuldige wijze dient voor te bereiden. De beslissing dient te steunen op een correcte feitenvinding. Het nakomen van een hoorplicht kan een correcte feitenvinding in de hand werken (...). Het bestuur dient zich zo nodig voldoende te informeren om met kennis van zaken een beslissing te nemen (...).

3.- Het redelijkheidsbeginsel impliceert dat het bestuur niet de grenzen van de redelijkheid mag overschrijden.

Het evenredigheidsbeginsel is een concrete toepassing van het redelijkheidsbeginsel, dat de overheid in de uitoefening van haar bevoegdheden beperkt door een evenwicht te eisen tussen de ingezette middelen en het na te streven doel (of het bereikte resultaat). In de rechtspraak strekt het evenredigheidsbeginsel er voornamelijk toe de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening te beoordelen wanneer die weliswaar een legitiem doel nastreeft, maar tegelijk andere beschermingswaardige doelstellingen schaadt.

4.- De materiële motiveringsplicht is een beginsel van behoorlijk bestuur en betekent dat beslissingen gedragen worden door motieven die rechtens en feitelijk aanvaardbaar zijn. De materiële motiveringsplicht impliceert dat de motieven kenbaar, feitelijk juist en draagkrachtig zijn, d.i. de beslissing effectief kunnen dragen en verantwoorden. Wat de kenbaarheid betreft volstaat het in het kader van de materiële motiveringsplicht dat deze motieven terug te vinden zijn in het administratief dossier.

Zoals hierboven reeds omstandig is uiteengezet, is de bestreden beslissing rechtens en feitelijk onjuist en zijn de motieven voor de weigering tot opname van het bedrijf van verzoekende partij in het sectoraal bijzonder plan van aanleg niet draagkrachtig.

5.- Een administratieve beslissing dient echter ook te voldoen aan de formele of uitdrukkelijke motiveringsverplichting zoals bepaald in de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

Overeenkomstig artikel 1 van de Wet van 29 juli 1991 geldt de formele motiveringsplicht voor eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur.

In casu betreft de bestreden beslissing een eenzijdige beslissing die beoogt rechtsgevolgen te hebben met een individuele strekking voor verzoekende partij aangezien er hierdoor ernstige beperkingen worden opgelegd op de percelen van verzoekende partij.

De formele motiveringsplicht houdt in dat de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen in de beslissing zelf moeten terug te vinden zijn.

Uw Raad heeft aanvaard dat ook een indirecte vorm van motivering kan worden toegepast doordat men in de motivering naar andere stukken verwijst. Dit kan echter enkel wanneer cumulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de inhoud van het stuk waarnaar wordt verwezen moet aan de bestuurde ter kennis zijn gebracht hetzij voor de beslissing is genomen, hetzij samen met de eindbeslissing;
- het stuk waarnaar verwezen wordt moet zelf afdoende gemotiveerd zijn
- de voorstellen of adviezen moeten worden bijgetreden in de uiteindelijke beslissing
- er mogen geen tegenstrijdige adviezen zijn (...)

Wordt het advies niet gevolgd of bestaan er tegenstrijdige adviezen, dan maakt een loutere verwijzing naar een advies geen uitdrukkelijke motivering uit. Uit de bestuurshandeling moet dan duidelijk de redenen blijken waarom het advies niet werd gevolgd (...)

6.- In de bestreden beslissing wordt met betrekking tot het bedrijf van verzoekende partij het volgende gesteld:

‘Overwegende dat Vandepitte Patrick (deelplan 4) niet vergund is voor de huidige functie, daardoor niet hoofdzakelijk vergund blijkt te zijn en moet aanzien worden als een nieuw bedrijf; dat de creatie van nieuwe zonevrije bedrijven strijdig is met de principes van ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en het provinciaal ruimtelijk structuurplan; dat de hinderlijkheid van de handel in brandstoffen en meststoffen, waaronder het mobiliteitsaspect, het woonklimaat van de omliggende woonomgeving negatief beïnvloedt; dat voorliggend plan geen uitdoofscenario inhoudt’

In het eerste middel werd door verzoekende partij desbetreffend reeds op afdoende wijze aangetoond dat:

- in tegenstelling tot wat wordt voorgehouden in de bestreden beslissing, een duidelijk uitdoofscenario ingevoerd, dit rekening houdende met het gegeven dat een herlocatie van het bedrijf niet kan worden weerhouden, doch dat eens de bedrijfsexploitatie zal zijn afgerond geen hypotheek zullen zijn gelegd op de realisatie van de gewenste ruimtelijke structuur
- door de opname van het bedrijf van verzoekende partij in het sectoraal BPA nieuwe zonevrije activiteit wordt gecreëerd
- het sectoraal BPA, en in bijzonder voor wat betreft deelplan 2/4, in weerwil van het algemeen opzet van het BPA, duidelijk aangeeft dat het opzet erin bestaat dat het bedrijf Vandepitte de huidige activiteiten, zonder uitbreiding, behoorlijk kan uitvoeren
- de hinder naar de omgeving op een structurele wijze wordt aangepakt
- het opzet van het deelplan (artikel 2.4.7) erin bestaat te voorzien in een bestemming van de huidige activiteiten en het aanleggen van een groenscherm
- toepassing kan worden gemaakt van de classificatie als categorie 1 waarbinnen de bedrijven kunnen verder blijven werken binnen de bestaande gebouwen en bij stopzetting geen nieuwe zonevrije activiteiten toegelaten.
- het plan beoogt een verder functioneren van de huidige activiteiten tot de pensionering van de zaakvoerder en dat het nadien de bedoeling is dat de oorspronkelijke bestemming van het gewestplan (woongebied met landelijk karakter) gerealiseerd kan worden
- geen afbreuk zal worden gedaan aan de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of aan het bepaalde in het in opmaak zijnde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Hooghelede

Gelet op het bovenstaande dient dan ook te worden gesteld dat de weigering tot opname van het bedrijf van verzoekende partij in het sectoraal BPA ‘Zonevrije activiteiten II’ niet kan worden beschouwd als een deugdelijke beslissing, gelet op de feitelijke onjuistheden en juridische onzorgvuldigheden.

In elk geval dient te worden gesteld dat, in strijd met het bepaalde in artikel 21 vierde lid van het Decreet van betreffende de ruimtelijke ordening zoals gecoördineerd op 22 oktober 1996 dat bepaalt dat wanneer aan het plan een goedkeuring wordt onthouden, het besluit met redenen dient te zijn omkleed. Daarenboven maakt de bestreden beslissing een schending uit van de formele motiveringsplicht gezien de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen in de beslissing niet zijn terug te vinden in de bestreden beslissing en gezien de feitelijke en juridische overwegingen manifest onjuist zijn.

7.- De bestreden beslissing schendt om deze reden dan ook het redelijkheids-, evenredigheids-en zorgvuldigheidsbeginsel. Immers dient het bestuur haar beslissingen op een zorgvuldige wijze voor te bereiden, dient de beslissing te steunen op een correcte feitenvinding. Het bestuur dient zich zo nodig voldoende te informeren, desnoods via advies van deskundigen om met kennis van zaken een beslissing te nemen.

Het tweede middel is ernstig en gegrond”.

### *Beoordeling*

20. Het bestreden besluit geeft gedeeltelijke uitwerking aan een BPA, dat een rechtshandeling is met een verordenend karakter die niet onder de toepassing valt van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. In zoverre de schending van de artikelen 2 en 3 van deze laatste wet wordt aangevoerd, is het middel niet ontvankelijk.

21. Zoals uiteengezet bij de beoordeling van het eerste middel, toont de verzoeker niet aan dat in het bestreden besluit ten onrechte werd overwogen dat zijn bedrijf niet vergund is voor de huidige functie, daardoor niet hoofdzakelijk vergund blijkt te zijn en moet aanzien worden als een nieuw bedrijf, alsook dat de creatie van nieuwe zonevreemde bedrijven strijdig is met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het provinciaal ruimtelijk structuurplan, en volstaat dit motief om het bestreden besluit te dragen. Het middel kan alleen al daarom niet worden aangenomen.

Het middel is niet gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.**

**De verzoekende partij tot tussenkomst wordt verwezen in de kosten van het verzoek tot tussenkomst in de vordering tot schorsing, begroot op 125 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen september 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**