

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 207.998 van 7 oktober 2010
in de zaak A. 184.283/X-13.359.**

In zake: Jos GEERITS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Ghysels
kantoor houdend te 1170 BRUSSEL
Terhulpesteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Lieve Dehaese
kantoor houdend te 3500 HASSELT
Luikersteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 juli 2007, strekt tot de nietigverklaring van “het ministerieel besluit van de Vlaamse Minister van Financiën, Begroting en Ruimtelijke Ordening dd. 17 april 2007 houdende gedeeltelijke goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg ‘zonevreemde bedrijven-fase 2’ genaamd, van de gemeente Peer in zoverre dit goedkeuring onthoudt aan het deelplan WIJ07 Geerits Jos”.

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.

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 11 juni 2010.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Sacreas, die loco advocaat Jan Ghysels verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Nicolas D’Haenens, die loco advocaat Lieve Dehaese 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. Op 17 augustus 2001 keurt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening het bijzonder plan van aanleg “zonevreemde bedrijven” van de stad Peer gedeeltelijk goed. Dit besluit onthoudt de goedkeuring aan onder meer het deelplan “W2: Geerits J.”, dat de schrijnwerkerij van de verzoeker betreft.

Het door de verzoeker tegen het voormelde besluit ingestelde annulatieberoep wordt bij ’s Raads arrest nr. 177.696 van 7 december 2007 verworpen.

4. Op 21 december 2005 stelt de gemeenteraad van de stad Peer het ontwerp van bijzonder plan van aanleg “zonevreemde bedrijven - fase 2”, bestaande uit dertien deelplannen waaronder het deelplan “WIJ 07 Geerits Jos” voorlopig vast.

Uit de aanhef van dit besluit blijkt dat tijdens de plenaire vergadering van 18 november 2005 door de afdeling Ruimtelijke Planning “(wordt) vastgesteld (...) dat een aantal bedrijven (stedenbouwkundig) volledig onvergund zijn en volgens de omzendbrief derhalve niet in aanmerking komen voor opname

in een sectoraal bpa zonevreemde bedrijven of een bedrijfs-bpa. Hierbij wordt uitgegaan dat een bpa niet tot doel kan hebben bouwbedrijven te regulariseren”.

Specifiek wordt met betrekking tot het deelplan “WIJ 07 Geerits Jos” tijdens die plenaire vergadering het volgende gesteld:

“WIJ 07 Geerits Jos

- Advies Afdeling duurzame Landbouw

De zonevreemde inplanting, een schrijnwerkerij is gelegen in agrarisch gebied, uitgesmeerd achter een verkaveling met meerdere loten. Vanuit landbouwkundig oogpunt is er geen overwegend bezwaar tegen het voorstel. De hinder voor de landbouw blijft beperkt. Het is veeleer een zaak van goede ruimtelijke ordening dan van landbouwstructuren. Er wordt een gunstig advies verstrekt.

- Advies afdeling Natuur

Deze schrijnwerkerij ligt binnen de bestemming agrarisch gebied en in de perimeter van het EG-Vogelrichtlijngebied ‘3.10. Gebieden gelegen te Peer en te Hechtel-Eksel’, waarbinnen de habitats houtkanten en houtwallen, lijn- en puntvormige elementen zoals houtkanten, hagen en plassen en de beken en hun oevers bijzondere bescherming genieten.

Gezien de planologische bestemming en de aard en kleinschaligheid van het bedrijf hebben we geen opmerkingen t.o.v. het voorstel.

- Advies Ruimtelijke Planning

Het bedrijf is gelegen in agrarisch gebied op een zuidelijke uitloper van de kern van Wijchmaal. Het bedrijf werd in 1^e fase reeds opgenomen en van goedkeuring onthouden op basis van de totaal onvergunde situatie en de ligging kort achter bestaande woningen. Ten opzichte van het plan in 1^e fase wordt heden ook de voorliggende bedrijfswoning in het bestemmingsplan opgenomen. De buffering ten aanzien van de voorliggende woningen werd waar mogelijk verbreed.

Voorliggend bestemmingsplan levert weinig nieuwe elementen waaruit blijkt dat de argumentatie voor onthouding van goedkeuring achterhaald zou zijn.

Het bedrijf werd in 1ste fase onthouden van goedkeuring. De opname in de 2de fase van het sectoraal bpa ‘Zonevreemde Bedrijven’ wordt verantwoord vanuit een aantal belangrijke aanpassingen die t.a.v. het ontwerp uit 1ste fase werden doorgevoerd:

- De opname van de vergunde bedrijfswoning, het schrappen van een woning verbonden aan de loods, het verbreden (waar mogelijk) van de buffering t.a.v. de voorliggende woningen.

De hinder naar de woningen gelegen langs de Achterstraat is nihil aangezien het een kleinschalig en laagdynamisch bedrijfje betreft. Er zijn in het verleden dan ook nooit klachten geweest. Omwille van de ligging in een verkaveling zullen de kaveleigenaars op de hoogte worden gebracht van de start van het openbaar onderzoek in het kader van deze bpa procedure.

- Advies Provincie

Volgens de gegevens van het dossier werd de bedrijfsloods zonder vergunning opgericht en werd er tegen de onderscheiden bouwbedrijven op het terrein PV opgesteld. Het bedrijf werd reeds opgenomen in het bpa zonevreemde bedrijven fase I, maar aan dit deelplan werd goedkeuring onthouden. Het behoud van het bedrijf op deze locatie beantwoordt niet aan de in het GRS voorgestelde selectiecriteria voor de zonevreemde bedrijven (zie hoger). De inplanting van de bedrijfsloods tegen de perceelgrens brengt de goede ordening van de verkaveling op de aanpalende percelen in het gedrang. Het bedrijf beantwoordt niet aan de selectiecriteria voor opname in een

sectoraal bpa zoals gesteld in de ministeriële omzendbrief RO2000/01. Er kan niet akkoord gegaan worden met de opname”.

Ten aanzien van de voormelde bemerkingen wordt in het meer vermelde gemeenteraadsbesluit van 21 december 2005 verwezen naar hetgeen omtrent de vaststellingen van de afdeling Ruimtelijke Planning werd gesteld, met name dat “de vergunningstoestand echter genuanceerd dient, aangezien het vooral kleinschalige bedrijfjes betreft, gekenmerkt door een laagdynamische bedrijfsactiviteit met weinig tot geen impact voor de omgeving”.

5. Op 17 mei 2006 stelt de gemeenteraad van de stad Peer het bijzonder plan van aanleg “zonevreemde bedrijven - fase 2”, bestaande uit dertien deelplannen, definitief vast.

6. Op 6 juli 2006 verstrekt de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg over onder meer het deelplan “WIJ 07 Geerits Jos” een ongunstig advies en dit om de volgende redenen:

“Wat betreft het deelplan voor het bedrijf WIJ 07 Geerits Jos (schrijnwerkerij) werd volgens de gegevens van het dossier de enige bedrijfsloods zonder vergunning opgericht en werd er tegen de onderscheiden bouwmisdrijven op het terrein PV opgesteld. Het bedrijf werd reeds opgenomen in het BPA zonevreemde bedrijven fase I, maar aan kwestieus deelplan werd goedkeuring onthouden. Het bedrijf beantwoordt niet aan de selectiecriteria voor opname in een sectoraal BPA zoals gesteld in de ministeriële omzendbrief RO2000/01. Het behoud van het bedrijf op deze locatie beantwoordt bovendien niet aan de in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voorgestelde selectiecriteria voor de zonevreemde bedrijven. Vanuit stedenbouwkundig oogpunt brengt de inplanting van de bedrijfsloods tegen de perceelgrens de goede ordening van de verkaveling op de aanpalende percelen in het gedrang”.

7. Bij het bestreden besluit van 17 april 2007 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening wordt het bijzonder plan van aanleg “zonevreemde bedrijven - fase 2” gedeeltelijk goedgekeurd, waarbij goedkeuring wordt onthouden aan het deelplan “WIJ 07 Geerits Jos”.

8. Bij arrest van 27 februari 2008 beveelt het Hof van Beroep te Antwerpen de verzoeker:

“de plaats in de vorige staat te herstellen, hetgeen impliceert de integrale sloping (inclusief vloerplaten) van:
- de schrijnwerkerij van 25 m bij 12,6 m bestaande uit steen en een golfplatendak

- de ontvangst en de bureelruimte van 12,7 m bij 6,4 m bestaande uit hout, steen en een golfplaten dak en een pannen dak
- de overdekte garage van 10 m bij 9,5 m bestaande uit steen en een golfplaten dak

binnen de termijn van DRIE JAAR ingaande vanaf het in kracht van gewijsde gaan van huidig arrest”.

Bij arrest van 23 september 2008 verwerpt het Hof van Cassatie verzoekers beroep tegen het voornoemde arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen.

9. De zonevreemde schrijnwerkerij van de verzoeker wordt als deelplan “WIJ 07 Geerits” opnieuw opgenomen in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “zonevreemde bedrijven fase 3” van de stad Peer, dat thans bij de deputatie van de provincieraad van Limburg ter goedkeuring ligt.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoeker roept in een eerste middel de schending in van “artikel 4 DRO; de artikelen 14 en 21, vierde lid DROG, het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur en de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen; artikel 159 G.W. en het artikel 3 Raad van State-wet”:

“Doordat het bestreden besluit verzoeker uitsluit uit het BPA Zonevreemde Bedrijven op grond van het enkel motief dat hij zonevreemd en onvergund is, waardoor hij volgens de omzendbrief zonevreemde bedrijven niet in aanmerking zou komen.

Terwijl het BPA krachtens artikel 14, voorlaatste lid, DROG van het gewestplan kan afwijken onder de dubbele voorwaarde dat de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op grond van de principes van het RSV. Dat de Raad van State weliswaar reeds heeft overwogen (...) dat uit de bepaling van artikel 14, vierde lid DROG ‘niet zonder meer kan worden afgeleid dat een bijzonder plan van aanleg dat wordt vastgesteld op grond van de afwijkingsbepaling van artikel 14, vierde lid DROG, enkel mag worden getoetst aan de in deze bepaling opgelegde voorwaarden, met name het enkele bestaan van een beslissing tot opmaak (...) van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan én een ruimtelijke afweging mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen’

en dat

‘de in genoemd artikel 14, vierde lid, opgelegde voorwaarden noodzakelijke doch geen uitsluitende voorwaarden lijken te zijn; dat geen wettelijke bepaling er zich lijkt tegen te verzetten dat met de in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan vastgelegde visie op de ruimtelijke ontwikkeling rekening wordt gehouden bij het vaststellen en goedkeuren van het bijzonder plan van aanleg.’

Dat in casu het besluit echter zonder meer stelt dat het bestemmingsplan wegens het ontbreken van een stedenbouwkundige vergunning, waardoor niet voldaan is aan de voorwaarden van de omzendbrief RO/2000/01, van goedkeuring moet worden onthouden.

Dat krachtens artikel 21, vierde lid DROG, de minister zijn besluit met redenen moet omkleeden wanneer hij zijn goedkeuring onthoudt aan het plan. Dat de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering stellen dat elk besluit met individuele draagwijdte zowel de juridische als feitelijke grondslag moet aangeven waarop het is gestoeld. Dat deze motivering tevens afdoende moet zijn. Dat het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur hetzelfde vereist. Dat de minister zijn besluit niet kan motiveren met enkele verwijzing naar de voorwaarden gesteld in de omzendbrief RO/2000/01. Dat het zonevreemde karakter en de onvergunde situatie op zich immers geen in een decreet of besluit opgesomde criteria zijn en dat de ministeriële omzendbrief daarbij zelf geen rechtsregel is.

Dat in de mate artikel 14 DROG moet worden gelezen in samenhang met artikel 4 DRO het ministerieel besluit minstens had moeten motiveren hoe in het kader van een afweging van de verschillende ruimtelijke behoeften aan het bestemmingsplan van het perceel van verzoeker de goedkeuring diende te worden onthouden.

De minister had in elk geval moeten onderzoeken, en nagaan, of er in casu geen specifieke elementen aanwezig waren die een afwijking van de omzendbrief konden rechtvaardigen. Dat in ieder geval niet kon worden besloten tot de niet-goedkeuring van het desbetreffende bestemmingsplan op basis van een automatische toepassing van de omzendbrief (...).

Dat ook de Raad van State reeds stelde dat de zuivere verwijzing naar een omzendbrief ter motivering van een besluit slechts mogelijk is op voorwaarde dat de omzendbrief zelf een deugdelijke grondslag vindt in het genoemde reglement (...). Dat het volledig onvergund karakter van een bouwwerk als zodanig in geen enkel decreet of reglement is opgenomen als rechtsgrond op grond waarvan zulk een bouwwerk niet kan worden opgenomen in een bijzonder plan van aanleg ‘zonevreemde bedrijven’.

Dat in de mate het bestreden besluit verwijst naar het vonnis van 14 juni 2005 van de Correctionele Rechtbank te Hasselt, dat het herstel in de oorspronkelijke toestand had bevolen, ook deze motivering niet deugdelijk is gelet op het feit dat tegen dit vonnis hoger beroep werd ingesteld, dat schorsende werking heeft. In het kader van de procedure in hoger beroep heeft het Hof daarbij advies gevraagd aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid.

Dat het bestreden besluit dan ook niet naar behoren van recht is gemotiveerd.

Dat in de mate het een verordenende omzendbrief zou betreffen, waarnaar de minister bij het nemen van zijn besluit rechtstreeks kon verwijzen, deze op straffe van onwettigheid voor advies diende te worden voorgelegd aan de Raad van State. Dat in die hypothese, de minister bij het nemen van zijn besluit met deze omzendbrief overeenkomstig artikel 159 GW geen rekening mocht houden.

Zodat het bestreden besluit artikel 4 DRO en de artikelen 14 en 21, vierde lid DROG, het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur en de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, artikel 159 G.W. en het artikel 3 van de Raad van State-wet schendt”.

Beoordeling

11. Het toentertijd geldende artikel 21, vierde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), luidt als volgt:

“Wanneer aan het plan goedkeuring wordt onthouden, is het besluit met redenen omkleed”.

12. Uit artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet kan niet worden opgemaakt dat een bijzonder plan van aanleg door de goedkeurende overheid enkel mag worden getoetst aan het feit dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan werd opgesteld, enerzijds, en aan een ruimtelijke afweging op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, anderzijds, zonder dat met andere overwegingen van stedenbouwkundige aard rekening mag worden gehouden.

13. In de bestreden beslissing wordt met betrekking tot verzoekers bedrijf overwogen dat dit “bedrijf in de eerste fase reeds van goedkeuring onthouden werd omwille van het ontbreken van enige vergunning; dat ten opzichte van de eerste fase de bedrijfswoning en de ontsluitingsweg werden opgenomen; dat de problematiek van de inplanting van het bedrijfsgebouw op de perceelsgrens van de zonevreemde verkaveling en op enkele meters van bestaande woningen in deze verkaveling niet opgelost wordt in het voorliggend, gewijzigd deelplan; dat op 14 juni 2005 het herstel in de oorspronkelijke toestand werd bevolen door de correctionele rechtbank te Hasselt; dat het bestemmingsplan omwille van het ontbreken van een stedenbouwkundige vergunning, waardoor niet voldaan is aan de voorwaarden van de omzendbrief RO/2000/01, van goedkeuring moet worden onthouden”.

14. Uit de voormelde overwegingen blijkt dat, anders dan de verzoeker voorhoudt, de goedkeuring aan het kwestieuze deelplan niet werd onthouden “op grond van het enkel motief” van het zonevreemd en het onvergund karakter van verzoekers bedrijf, doch mede door de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende “problematiek van de inplanting van het bedrijfsgebouw op de perceelsgrens van de zonevreemde verkaveling en op enkele meters van bestaande woningen”, alsook omwille van het feit dat de strafrechter “het herstel in de oorspronkelijke toestand” had bevolen.

15. In zoverre de verzoeker eerst in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie het motief van de inplanting van het bedrijfsgebouw bekritiseert, is het middel onontvankelijk.

16. Hoewel voor het opmaken van een sectoraal bijzonder plan van aanleg zonevreemde bedrijven niet uitdrukkelijk is vereist dat het gaat om een bedrijf waarvan de gebouwen “hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden vergund te zijn”, volgt uit de doelstelling van de uitzonderingsbepaling van artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet dat de overheid bij het opmaken van een zodanig bijzonder plan van aanleg ook de vergunningstoestand van het betrokken bedrijf als een beoordelingselement in rekening dient te brengen.

Onder punt 2 “Welke bedrijven komen in aanmerking”, 2.3 “De vergunningstoestand van de bedrijven” stelt de omzendbrief RO 2000/01 van 29 september 2000 over het planologisch attest, het bedrijfs-BPA en het sectoraal BPA-zonevreemde bedrijven dat “bedrijven, die vanuit stedenbouwkundig oogpunt volledig niet-vergund zijn, (...) in principe niet in aanmerking (komen) voor een opname in een sectoraal BPA of een bedrijfs-BPA”, maar ook, onder meer, dat “de ruimtelijke ordening gebeurt vanuit een specifieke doelstelling”, dat “artikel 4 van het nieuwe decreet DRO (...) de nadruk (legt) op duurzame ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke draagkracht en ruimtelijke kwaliteit”, dat “de doelstelling van een sectoraal BPA of van een aanvraag tot planologisch attest (...) het opmaken (is) van een volwaardige ruimtelijke afweging en niet van het regulariseren van een bouwmisdrijf”, dat “dit (...) niet weg(neemt) dat een BPA of een RUP tot gevolg kan hebben dat een regularisatie mogelijk wordt gemaakt” en dat “indien een gebouw dat (deels) zonder vergunning werd opgericht, uitgebreid of in gebruik werd gewijzigd”, dit betekent dat “de opname van dit gebouw in een BPA of RUP een gevolg is van een welbepaalde ruimtelijke afweging”, zodat “de regularisatie (...) derhalve een mogelijk gevolg (is), maar niet het opzet van het planningsproces”.

Gelet op het voorgaande is de voormelde omzendbrief RO 2000/01 in overeenstemming met het bepaalde in artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO). Het blijkt niet dat die omzendbrief een bindende rechtsregel inhoudt of door het bestreden besluit als een bindende rechtsregel zou zijn toegepast.

17. De motieven met betrekking tot de problematiek van de inplanting van het bedrijfsgebouw op de perceelgrens van de zonevreemde verkaveling en het ontbreken van een stedenbouwkundige vergunning, volstaan om het bestreden besluit te dragen.

Het feit dat het bestreden besluit mede verwijst naar het bij vonnis van 14 juni 2005 van de Correctionele Rechtbank te Hasselt bevolen herstel in de vorige toestand, ofschoon tegen dit vonnis hoger beroep was ingesteld, is niet van aard het bestreden besluit te vitiëren, temeer daar dit beroep bij arrest van 27 februari 2008 van het Hof van Beroep te Antwerpen werd verworpen en het tegen dit arrest ingestelde cassatieberoep bij arrest van 23 september 2008 van het Hof van Cassatie evenzeer werd verworpen. De in de laatste memorie van de verzoeker aangevoerde omstandigheid dat het voormelde arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen, onder meer onder “redelijkheid van de herstellvordering”, uitdrukkelijk naar het bestreden besluit, dat het kwestieuze deelplan goedkeuring heeft onthouden, verwijst, vermag hieraan geen afbreuk te doen.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. De verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van “het decreet van 16 december 1997 (...) en het Decreet van 19 maart 2004 (...) tot bekrachtiging van de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, artikel 20 en 31 DRO juncto het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur”:

“Doordat het bestreden besluit verzoeker uitsluit uit het BPA Zonevremde Bedrijven op grond van het enkel motief dat hij zonevremd en onvergund is en daarbij specifiek verwijst naar het gegeven dat de aanvraag gelegen is in een agrarisch gebied.

Terwijl

In de Bindende Bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (...) gesteld wordt wat volgt:

‘Het Vlaamse Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen 750.000 ha agrarisch gebied, ruimtelijk bestemd voor de beroepslandbouw, af. Binnen de 750.000 ha worden bouwvrije zones aangeduid. Bouwvrije zones zijn samenhangende zones die veeleer beperkt zijn in oppervlakte.’

De bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zijn overeenkomstig artikel 20 DRO bekrachtigd door het Vlaamse Parlement door de decreten van 16 december 1997 (...) en 19 maart 2004 (...). Door deze bekrachtiging krijgen de bindende bepalingen decretale waarde (...).

Er is dus een decretale verplichting voor de Vaamse regering om in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen het agrarisch gebied af te bakenen ten bedrage van 750.000 ha. Dat betekent dat de Vlaamse regering in ieder geval moet beslissen om een aantal agrarische gebieden die voorkomen in de gewestplannen te schrappen. In de gewestplannen zijn er immers agrarische gebieden voorzien voor een totale oppervlakte van 806.000 ha (...). Het

schrappen van 56.000 ha agrarisch gebied moet volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen gebeuren tegen 2007 (...).

In de Ruimteboekhouding van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (...) wordt desbetreffende gesteld:

‘De oppervlakte van de gewestplanbestemmingen voor de landbouw bedraagt momenteel 806.000 ha. In gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen zal 750.000 ha agrarisch gebied worden afgebakend. Hiervan zal maximaal 70.000 ha in natuurverwevingsgebied worden gesitueerd. Een deel van de huidige gebieden met bestemming valleigebied of agrarisch gebied met bijzondere waarde zal in deze natuurverwevingsgebieden worden gesitueerd. De oppervlakte gewestplanbestemming agrarisch gebied zal in 2007 bijgevolg 750.000 ha bedragen.’

De wijze waarop die afbakening concreet moet gebeuren is nader omschreven in het Richtinggevend Gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (...). Daarin wordt benadrukt dat het essentieel is dat die afbakening van de agrarische structuur op gelijkwaardige basis en tegelijkertijd gebeurt met de natuurlijke structuur (...).

Op blz; 393 van het Richtinggevende Gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kan men lezen:

‘De gebieden van de agrarische structuur worden, in functie van haar economische behoefte, op Vlaams niveau afgebakend in gewestelijke uitvoeringsinstrumenten en -plannen. Uitgaande van de oppervlakte die momenteel effectief in landbouwgebruik is en de huidige agrarische bestemmingen op de plannen van aanleg, wordt de oppervlakte van de bestemming agrarisch gebied op 750.000 ha gebracht, in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend en ruimtelijk bestemd voor beroepslandbouw. Hierbij wordt de totaliteit van de huidige beroepsmatige landbouwbedrijfsvoering als uitgangspunt genomen. De afbakening in ruimtelijke uitvoeringsplannen vindt plaats op initiatief van ruimtelijke ordening in samenwerking met de voor natuur, landbouw en bos bevoegde overheidssectoren en in overleg met de provinciale en gemeentelijke overheden.’

De decreetgever heeft bijgevolg beslist dat de bestaande gewestplanbestemmingen agrarisch gebied achterhaald zijn. Dat is alleszins het geval voor de agrarische gebieden van het gewestplan die niet als dusdanig worden gebruikt. De Vlaamse regering heeft de opdracht gekregen van de decreetgever om de agrarische gebieden opnieuw af te bakenen, rekening houdend met wat in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen staat en dat door middel van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Het opmaken van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voorziet dat er een openbaar onderzoek moet gehouden worden en dat het plan moet beantwoorden aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

De betrokken eigendom is gelegen in het agrarisch gebied van het gewestplan, maar wordt niet effectief door de landbouw gebruikt. Dat betekent dat volgens de Richtinggevende Bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen deze eigendom niet kan betrokken worden in de afbakening van de 750.000 ha van de agrarische structuur. Zou de Vlaamse regering de eigendom van verzoeker toch opnieuw opnemen in het agrarisch gebied, dan zou dat strijdig zijn met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en is dat plan onwettig en mag het geen toepassing vinden.

Het bestreden besluit is gebaseerd op de bestemming agrarisch gebied van het gewestplan. Het is gelet op het hogerstaande en gelet op de nalatigheid van de Vlaamse regering om de agrarische gebieden af te bakenen overeenkomstig het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kennelijk onredelijk om het besluit op een dergelijke planbestemming te steunen waarvan de decreetgever overeenkomstig het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen geoordeeld heeft dat

zij achterhaald is. Het feit dat een gewestplan blijft bestaan totdat het vervangen wordt door een ander plan is daarbij irrelevant omdat dit de fout niet wegneemt waarbij het ministerieel besluit steunt op een planbestemming waarvan men niet betwist en ook niet kan betwisten dat die achterhaald is.

Vergeefs zal men opmerken dat de Vlaamse regering de agrarische structuur afgebakend heeft met een omzendbrief.

Ten eerste is dat niet in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, zodat er ook geen openbaar onderzoek werd gehouden. Dat is in strijd met de bindende, decretaal bevestigde bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Ten tweede is die afbakening niet gelijktijdig gedaan met de natuurlijke structuur. Bovendien is de natuurlijke structuur ook niet vastgesteld in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Verder is de natuurlijke structuur ook nog niet volledig afgebakend.

Ten derde kan men agrarische grond van het gewestplan die niet effectief gebruikt wordt voor een agrarische bestemming niet opnemen in de afbakening. Dat kan zeker niet zonder de procedure tot afwijking van de Richtinggevende Bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen te volgen.

Ten vierde stelt de omzendbrief dat de agrarische structuur bestaat uit alle agrarische gebieden van het gewestplan, wat neerkomt op 806.000 ha, terwijl maar 750.000 ha als agrarisch gebied mag worden afgebakend en dat nog met inbegrip van 70.000 ha natuurverwevingsgebied.

Ten vijfde is een dergelijke omzendbrief alleszins een reglementaire omzendbrief. Een dergelijke omzendbrief moet vooraf voorgelegd worden voor advies aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State. Dat is niet gebeurd, zodat de omzendbrief strijdt met artikel 3 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State en bijgevolg mag deze omzendbrief in geen geval toegepast worden.

De minister heeft ten onrechte geen rekening gehouden met het hogerstaande. Nochtans is hij gebonden door het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, zodat zijn besluit in strijd is met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Dat verder uit het hogerstaande volgt dat de Minister in zijn besluit van 17 april 2007 volstrekt onwettig de goedkeuring aan dat plan onthouden heeft voor wat betreft de eigendom van verzoeker omdat het perceel gelegen is in agrarisch gebied. Dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen juist verplicht om aan de eigendom van verzoeker een andere bestemming te geven. Volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen moet dat gebeuren door de Vlaamse regering in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Men kan de gemeente echter niet ten kwade duiden dat zij ingevolge het stilzitten van de Vlaamse regering zich in de plaats stelt van de Vlaamse regering. Door de goedkeuring aan het plan te onthouden heeft de Minister zich juist gesteund op zijn eigen foutief stilzitten. Het is dan ook op goede grond dat de gemeente Peer beslist heeft om het bedrijf van verzoeker opnieuw op te nemen in een BPA zonevreemde bedrijven”.

Beoordeling

19. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen is overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 18, eerste lid DRO “een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur” en waaraan, overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 23, eerste lid DRO door de Vlaamse regering uitvoering kan worden gegeven door het opmaken en herzien van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en andere passende initiatieven. Zoals de verzoeker zelf

aangeeft, dient het afbakenen van agrarisch gebied luidens de bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen te dezen in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen te geschieden. Overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 201 DRO vervangen deze laatste plannen voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben de voorschriften van het gewestplan. Zolang dit laatste niet is geschied, behouden de voorschriften van het gewestplan hun aan het toentertijd geldende artikel 2 van het gecoördineerde decreet ontleende verordenende kracht, ook wanneer zij achterhaald zouden zijn. De gebeurlijke niet-naleving van de bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen door de overheid is als dusdanig niet van aard om aan de verordenende kracht van het geldende gewestplan afbreuk te doen.

Gelet op het voorgaande vermocht de verwerende partij er in het bestreden besluit terecht van uit te gaan dat het eigendom van de verzoeker in agrarisch gebied is gelegen.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 zeven oktober 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens