

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 210.758 van 27 januari 2011
in de zaak A. 186.283/X-13.580.**

In zake : 1. Peter DE GHEEST
 2. Anniek MORTIER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Koen Van Wynsberge
 kantoor houdend te 3000 LEUVEN
 Diestsevest 113
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 december 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 2 oktober 2007 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende gedeeltelijke inwilliging van het beroep van de gewestelijk planologisch ambtenaar ingesteld tegen de stilzwijgende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Moerstraat” van de gemeente Nevele, met name voor de inhoudelijke strijdigheden met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen die middels blauwe omranding zijn aangeduid en bijgevolg goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Moerstraat” van de gemeente Nevele met uitzondering van deze blauw omrande delen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 oktober 2007.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 186.456 van 24 september 2008 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De eerste verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend ten aanzien van de eerste verwerende partij en een toelichtende memorie ten aanzien van de tweede verwerende partij.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 november 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen Van Wynsberge, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Sebastian Martin, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft 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. Voor de uiteenzetting van de feiten kan worden verwezen naar het schorsingsarrest nr. 186.456 van 24 september 2008.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren, naast machtsoverschrijding, de schending aan van artikel 51 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) en van het materieel motiveringsbeginsel.

In een eerste onderdeel betogen zij dat artikel 51 DRO “slechts een beperkte strekking toekent aan het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en enkel een toetsing van het RUP ‘Moerstraat’ aan de bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of Gewestelijke Ruimtelijke uitvoeringsplannen toelaat” terwijl “goedkeuring wordt geweigerd voor een aantal bestemmingsvoorschriften omwille van vermeende strijdigheid van het RUP met art. 36” DRO. “Door aldus te beslissen geeft de bestreden beslissing te ruimere (sic) strekking aan de beroepsmogelijkheid van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zoals voorzien in art. 51, § 1 DRO. In plaats van na te gaan of het definitief vastgestelde RUP in overeenstemming is met de bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (...) toetst de verwerende partij het definitief vastgestelde RUP eveneens aan art. 36 DRO. Verwerende partij onderzoekt meer bepaald of het RUP in kwestie steun kan vinden in het vigerende gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Zij oordeelt dat dit in casu niet het geval zou zijn en stelt om die reden dat de ontwikkelingsperspectieven voor zonevreemde activiteiten binnen het buitengebied uit het RUP moeten worden geschrapt. (...) Deze beoordeling valt echter buiten de beperkte strekking van het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar (...)”. “Daarenboven breidt verwerende partij haar bevoegdheid op een onwettige wijze uit, en bezondigt zij zich aan

machtsoverschrijding. (...) Door het RUP te toetsen aan art. 36 DRO betreft de verwerende partij duidelijk een terrein dat overeenkomstig art. 51, § 1 DRO niet aan haar bemoeiing is overgelaten”.

In een tweede onderdeel argumenteren zij dat de “verwerende partij (...) enkel die bepalingen kan schrappen die strijdig zijn met de richtinggevende of bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, en er uit de motieven van de beslissing, minstens uit het administratief dossier moet blijken waaruit deze tegenstrijdigheden bestaan” terwijl “uit toetsing van de geschrapte bestemmingsvoorschriften blijkt dat minstens een deel van de aldaar opgenomen activiteiten in overeenstemming zijn met de richtinggevende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, en minstens voor deze activiteiten niet deugdelijk is gemotiveerd waarom zij eveneens uit de bestemmingsvoorschriften dienen te worden geschrapt”. Zij stellen dat “de definitie van agrarisch verwante en para-agrarische bedrijven (ten onrechte) geschrapt (wordt) in art. 1.3. van het RUP” omdat “een groot deel van deze agrarisch verwante en para-agrarische bedrijven niet in strijd (zijn) met de richtinggevende en bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, maar er juist een correcte implementatie van vormen” en “de verwerende partij (...) haar bevoegdheid te buiten gaat door alle opgesomde activiteiten zonder onderscheid én zonder deugdelijke motivering te schrappen uit het RUP (...) in plaats van na te gaan welke activiteiten al dan niet in overeenstemming zijn met de bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen” waardoor zij “de bestemmingsvoorschriften zonder meer (wijzigd) en (...) in de plaats (treedt) van de gemeente Nevele”. Volgens de verzoekende partijen is “in de richtinggevende bepalingen (van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen) immers gesteld dat in alle agrarische gebieden, behoudens in de bouwvrije zones, zoals afgebakend in de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, uitbreiding van bestaande en inplanting van nieuwe agrarisch(e) en aan de landbouw toeleverende verwerkende en dienstverlenende bedrijven mogelijk zijn” en dat “bepaalde kleinhandels- en dienstverlenende bedrijven en bepaalde toeristisch-recreatieve infrastructuur wel degelijk voorzien (kunnen) worden in het buitengebied” zoals veeartsen, centra voor kunstmatige inseminatie, proefbedrijven, dierenklinieken, dierenasielen, kinderboerderijen,

manèges, paardenrenbanen, dierentuinen en plattelandstoerisme, op “voorwaarde (...) dat voldaan (is) aan het beginsel van de gedeconcentreerde bundeling” en dat “bestaande lokale toeleverende en verwerkende bedrijven (lokale loonwerkbedrijven, kleinschalige mestverwerking, ...) eveneens behouden (kunnen) blijven in het buitengebied”. Zij stellen voorts dat “een groot deel van bovenvermelde functies zijn opgenomen in (de) definitie van agrarische bedrijven van art. 1.3. van het RUP (...) en (...) dus principieel in overeenstemming (zijn) met de bepalingen” van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Door de definitie integraal te schrappen uit de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan worden “de bestemmingsvoorschriften voor bulkengebied (...) zeer strak” en “is verwerende partij haar bevoegdheid te buiten getreden”. Zij betogen nog dat “alleszins (...) de stelling dat alle agrarische verwante en para-agrarische bedrijvigheden in strijd zijn met de bepalingen van het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, feitelijk onjuist is” omdat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen “wel degelijk een aantal agrarische verwante of para-agrarische activiteiten toe(laat) in het buitengebied”. Voorts kan “een gelijkaardige vaststelling (...) worden gedaan voor de schrapping van de bepaling omtrent de definitief stopgezette landbouwbedrijven” omdat in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen is “voorzien dat ook een aantal functiewijzigingen voor uit de agrarische bedrijfsvoering uitgesloten agrarische (bedrijfs)gebouwen eveneens mogelijk zijn” zoals het bestendigen van “wonen, los van de agrarische functie, in de gebieden van de agrarische structuur” zodat “de schrapping van het laatste lid van art. 4.1.1. RUP ‘Moerstraat’ (...) ook in strijd (is) met art. 51, § 1 DRO”.

Beoordeling

Tweede onderdeel

5. Artikel 51 DRO luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit als volgt:

“§1. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar kan beroep aantekenen bij de Vlaamse regering tegen de goedkeuring van het

gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan binnen een termijn van 30 dagen na de goedkeuringsbeslissing of, in voorkomend geval, de datum van het verstrijken van de termijn waarbinnen de bestendige deputatie overeenkomstig artikel 50, §3, een beslissing moest nemen.

Er kan slechts beroep worden aangetekend tegen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wanneer het onverenigbaar is met het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, met een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of, in voorkomend geval, met een ontwerp van ruimtelijk structuurplan Vlaanderen of een ontwerp of ontwerpen van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het beroepschrift bevat alle punten waarmee het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geacht wordt strijdig te zijn en een afschrift ervan wordt tegelijkertijd bezorgd aan de bestendige deputatie en het college van burgemeester en schepenen.

De gemeente kan schriftelijk de grieven van het beroepschrift weerleggen. Het antwoord van de gemeente moet opgestuurd worden naar de Vlaamse regering binnen 30 dagen na het instellen van het beroep.

§2. De Vlaamse regering beslist over het beroep binnen 60 dagen na het instellen ervan.

Ze brengt de bestendige deputatie en het college van burgemeester en schepenen onmiddellijk op de hoogte van haar beslissing.

Indien de Vlaamse regering geen beslissing verstuurd heeft binnen 60 dagen na het instellen van het beroep, wordt het beroep geacht te zijn verworpen”.

Aldus heeft het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar (hierna: GSA), zoals voorzien in het geciteerde artikel, een beperkte strekking, in die zin dat de beroepsmogelijkheid slechts openstaat in geval deze ambtenaar oordeelt dat het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan indruist tegen het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of een ontwerp van één van die plannen.

Uit de voormelde bepaling volgt eveneens dat de bevoegdheid van de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening beperkt is tot de middelen die in het beroepschrift worden aangevoerd.

De verzoekende partijen betogen dat “een groot deel” van de activiteiten die zijn opgenomen in de door de bevoegde Vlaamse minister van goedkeuring onthouden definitie van para-agrarische bedrijven en agrarisch verwante bedrijven in overeenstemming zijn met de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, zodat de betrokken minister zijn bevoegdheid te buiten gaat door alle opgesomde activiteiten zonder onderscheid en zonder deugdelijke motivering uit het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan

te schrappen en dat alleszins de stelling dat alle agrarisch verwante en para-agrarische bedrijvigheden in strijd zijn met de bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, feitelijk onjuist is.

Het bestreden besluit bevat dienaangaande de volgende motivering:

“Overwegende dat het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Moerstraat’ inderdaad elementen bevat die aanleiding geven tot inhoudelijke strijdigheden met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; dat reeds op deze strijdigheden werd gewezen in bovengenoemd ministerieel besluit van 30 juni 2006 waarin over het ontwerpplan advies werd uitgebracht; dat het gaat om de volgende elementen:

- de ruime begripsomschrijvingen en de ontwikkelingsperspectieven voor para-agrarische en agrarisch verwante bedrijven die veel verder gaan dan wat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen voorziet op het gebied van aan de landbouw toeleverende, verwerkende en dienstverlenende bedrijven; dat het met name gaat om de definitie van para-agrarische en agrarisch verwante bedrijven (art. 1.3) en het toelaten van agrarisch verwante bedrijven als nevenbestemming voor de volledige gebieden art. 3.5, art. 4.1 en art. 4.4, wat zonder een specifieke gebiedsgerichte visie binnen deze gebieden niet wenselijk is”.

De verzoekende partijen betwisten niet dat de definitie van para-agrarische bedrijven en agrarisch verwante bedrijven, in zijn geheel beschouwd, verder gaat dan wat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen voorziet.

In het kader van het beroep zoals voorzien in artikel 51 DRO kan de bevoegde Vlaamse minister het beroep van de GSA -geheel of gedeeltelijk- verwerpen of inwilligen, anders gezegd het betrokken plan -geheel of gedeeltelijk- goedkeuren of de goedkeuring -geheel of gedeeltelijk- onthouden. De bevoegde Vlaamse minister kan evenwel geen inhoudelijke wijzigingen aan het plan aanbrengen. Het vaststellen en het vervangen van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan behoort immers overeenkomstig de artikelen 49 en 38, § 2 DRO tot de bevoegdheid van de gemeenteraad.

Nu de bevoegde Vlaamse minister te dezen vaststelde dat de definitie van para-agrarische bedrijven en agrarisch verwante bedrijven in het betrokken gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan strijdig is met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, diende hij het beroep van de GSA op dit punt in te willigen en zodoende zijn goedkeuring aan deze definitie te onthouden.

Er anders over oordelen en, zoals de verzoekende partijen suggereren, enkel bepaalde onderdelen van deze definitie schrappen, zou immers impliceren dat de bevoegde Vlaamse minister inhoudelijke wijzigingen aan het plan aanbrengt en zich aldus in de plaats stelt van de gemeenteraad voor het vaststellen/vervangen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, waardoor hij de bevoegdheid vervat in artikel 51 DRO zou overschrijden.

Dezelfde vaststelling geldt voor het schrappen van de zinsnede “Definitief stopgezette landbouwbedrijven komen in de zone voor vergunde woningen in landbouwgebied te liggen (artikel 3.2)” in het bestemmingsvoorschrift “Zone voor landbouwbedrijven in waardevol bulkengebied”. Dienaangaande motiveert de bevoegde Vlaamse minister dat “het aanvaarden van nevenfuncties van omvangrijke schaal of zelfs nieuwe hoofdfuncties buiten de kernen en in het buitengebied (...) het beleid betreffende kernversterking en het beleid inzake het buitengebied ondermijnt”. Het betoog van de verzoekende partijen dat in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen is voorzien dat “ook een aantal functiewijzigingen voor uit de agrarische bedrijfsvoering uitgesloten agrarische (bedrijfs)gebouwen” eveneens mogelijk zijn, doet niets af aan de vaststelling dat de bevoegde Vlaamse minister, nu hij geen inhoudelijke wijzigingen aan het plan vermocht aan te brengen, niet anders kon dan het beroep van de GSA op dat punt in te willigen en zodoende zijn goedkeuring aan deze zinsnede te onthouden wegens de vastgestelde strijdigheid met het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

Uit het voorgaande volgt dat de bevoegde Vlaamse minister zijn bevoegdheid niet te buiten is gegaan. Evenmin kan er in die omstandigheden besloten worden tot een schending van artikel 51 DRO. Ook de aangevoerde schending van het materieel motiveringsbeginsel wordt niet aannemelijk gemaakt.

Het tweede onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

6. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat heeft het op grond van artikel 12 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opgemaakte verslag over de zaak met

toepassing van artikel 24 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt tot het onderzoek van het tweede onderdeel van het eerste middel. Voor de oplossing van het geschil is het noodzakelijk dat de zaak verder door een lid van het auditoraat wordt onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht. Er is derhalve reden om de debatten te heropenen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig januari 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens