

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.328 van 30 juni 2011
in de zaak A. 192.006/X-14.129.**

In zake : de gemeente HAMME
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim De Cuyper
 kantoor houdend te 9100 SINT-NIKLAAS
 Vijfstaten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 maart 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 28 november 2008 van de Vlaamse regering waarbij goedkeuring wordt gehecht aan de in de bijgevoegde nota “aangegeven gebieden en de bijgevoegde kaarten waarvoor het gewestplan herbevestigd wordt voor wat betreft de agrarische gebieden, de natuur- en reservatiegebieden, de bosgebieden en overige groengebieden binnen de regio Schelde-Dender; binnen deze gebieden gelden de beleidsmatige uitgangspunten zoals bepaald in de beslissing van de Vlaamse regering van 3 juni 2005” en waarbij goedkeuring wordt gehecht aan “het operationeel uitvoeringsprogramma voor wat betreft de acties categorie I en II”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 194.983 van 1 juli 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.

Auditeur Ann Eylenbosch 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 25 februari 2011.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Huygens, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Barbara Naesens, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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. Voor wat betreft de feiten kan worden volstaan met een verwijzing naar de uiteenzetting ervan in het hiervoor vermelde arrest nr. 194.983 van 1 juli 2009.

IV. Ontvankelijkheid – voorwerp van het beroep

A. Standpunt van de partijen

4. In het verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat het bestreden besluit een administratieve rechtshandeling is in de zin van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Hiertoe betoogt de verzoekende partij dat blijkt uit de beslissing van 3 juni 2005 van de Vlaamse regering inzake het beleid binnen de landbouw-, natuur-, bos- en overige groengebieden waarvoor het gewestplan beleidsmatig herbevestigd is (hierna: de beslissing van 3 juni 2005), uit de omzendbrief RO/2005/01 van 23 december 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening betreffende de beleidsmatige herbevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: de omzendbrief van 23 december 2005) en uit het bestreden besluit, dat de bepalingen van de beslissing van 3 juni 2005 en van de omzendbrief van 23 december 2005 gelden binnen de door het bestreden besluit herbevestigde gebieden. Zo is in die omzendbrief en in het bestreden besluit vermeld dat binnen de betrokken gebieden de beleidsmatige uitgangspunten gelden zoals bepaald in de beslissing van 3 juni 2005.

Uit de bepalingen van de beslissing van 3 juni 2005 en van de verordenende omzendbrief van 23 december 2005 blijkt dat zij niet alleen bindend zijn voor de Vlaamse regering, maar ook voor de Vlaamse gemeenten. Op basis van dat besluit en die omzendbrief creëert het bestreden besluit, dat een definitieve herbevestiging inhoudt en dat geenszins een voorbereidende handeling

of een loutere beleidsintentie is, bindende rechtsgevolgen voor de verzoekende partij.

Die rechtsgevolgen zijn, enerzijds, dat binnen de bij het bestreden besluit aangeduide perimeter (de herbevestigde gebieden) regels en voorwaarden van toepassing worden die niet voorkomen in de bestaande regelgeving en die afwijken van de bestaande regelgeving en, anderzijds, dat de mogelijkheid voor de verzoekende partij ernstig wordt beperkt om binnen de door het bestreden besluit herbevestigde gebieden, conform de bepalingen van de beslissing van 3 juni 2005, planningsinitiatieven te nemen via een aanpassing van het ruimtelijk structuurplan of via de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

5. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid op inzake het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring.

Zij betoogt dat het bestreden besluit een louter beleidsdocument is, dat de louter beleidsmatige herbevestiging betreft van wat reeds in bestaande planbeslissingen op verordenende wijze vastligt en daarom niet in het Belgisch Staatsblad is gepubliceerd. Het gaat niet om een bestemmingsplan zoals de klassieke planfiguren dit wel zijn, maar om een politieke herbevestiging van de agrarische bestemming van de bestaande rechtsgeldige gewestplannen, algemene en bijzondere plannen van aanleg, gemeentelijke, provinciale of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. De aanvragen voor stedenbouwkundige vergunning worden beoordeeld op basis van de, onverminderd van toepassing blijvende, bestaande gewestplanvoorschriften, de omzendbrieven omtrent de toepassing van de gewestplanvoorschriften en de decretale bepalingen die bepaalde werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen toelaten buiten de geëigende bestemmingszone. Het bestreden besluit bevat geen nieuwe of bijkomende verordenende bepalingen, het heeft geen verordenende kracht.

De door de verzoekende partij voorgehouden strijdigheid van het bestreden besluit met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan doet geen afbreuk aan het voormelde. Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zal immers uitvoering kennen in ruimtelijke uitvoeringsplannen die uitvoerbare en bindende handelingen uitmaken. Eventuele wettigheidsbezwaren kan men

administratiefrechtelijk en in rechte doen gelden op het ogenblik dat de in het ruimtelijk structuurplan vervatte ruimtelijke beleidsopties vertaald worden in een verordenend document zoals een bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit geldt zowel bij de goedkeuring, als bij de niet-goedkeuring van vastgestelde ruimtelijke uitvoeringsplannen. Beleidsdocumenten die nog moeten worden vertaald in verordenende regels zijn niet vatbaar voor nietigverklaring.

6. De verzoekende partij stelt in de memorie van wederantwoord dat haar mogelijkheid wordt beperkt om op grond van artikel 7.4.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) (voorheen artikel 201 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening) af te wijken van een bestaand gewestplan en dit te vervangen, waarbij enkel rekening moet worden gehouden met de geldende structuurplannen en het subsidiariteitsbeginsel. De beslissing van 3 juni 2005 en de omzendbrief van 23 december 2005 beperken deze mogelijkheid door onder andere te bepalen dat de gemeenten bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen de herbevestigde agrarische bestemmingen “moeten” respecteren. De beslissing van 3 juni 2005 omschrijft gedetailleerd binnen welke beperkte marges de gemeenten alsnog in een ruimtelijk uitvoeringsplan planningsinitiatieven kunnen nemen in agrarische gebieden die herbevestigd worden door de Vlaamse regering. Deze mogelijkheden gelden bovendien enkel en alleen voor zover zij kaderen in op 3 juni 2005 reeds goedgekeurde structuurplannen. Die nieuwe regels worden herhaald in de omzendbrief van 23 december 2005. Ook de mogelijkheden van de gemeenten bij de opmaak van ruimtelijke structuurplannen worden in de beslissing van 3 juni 2005 en in de omzendbrief van 23 december 2005 beperkt.

Bovendien wordt volgens de verzoekende partij in de omzendbrief van 23 december 2005 een nieuwe formele motiveringsplicht in het leven geroepen voor de gemeenten. Daarin is immers vermeld:

“Binnen de beleidsmatig herbevestigde agrarische gebieden mogen gemeentelijke en provinciale planningsinitiatieven geen betekenisvolle afbreuk doen aan de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische macrostructuur. De Vlaamse overheid zal gemeentelijke en provinciale initiatieven die een planologische aanpassing van de beleidsmatig

herbevestigde agrarische gebieden inhouden ‘voldoende terughoudend’ beoordelen. Dit betekent dat de gemeentelijke of provinciale opties steeds getoetst zullen worden aan de ruimtelijke doelstellingen voor samenhangende landbouwgebieden op Vlaams niveau. Deze afweging ten aanzien van de agrarische structuur zal een belangrijk inhoudelijk element zijn bij de beoordeling van deze plannen. Een degelijk onderbouwde verantwoording of motivering in die zin zal bijgevolg steeds een wezenlijk deel uit moeten maken van de (toelichting bij) deze plannen. In haar advisering zullen de betrokken Vlaamse administraties beoordelen in hoeverre deze verantwoording afdoende is en hoeverre de voorgenomen optie verenigbaar is met de opties voor de agrarische structuur op Vlaams niveau”.

Gelet op de rechtsgevolgen die het bestreden besluit (op basis van de beslissing van 3 juni 2005 en de omzendbrief van 23 december 2005) creëert voor de verzoekende partij, kan dat besluit, aldus de verzoekende partij, geenszins worden beschouwd als een louter politiek of beleidsmatig document zoals de verwerende partij aangeeft in de memorie van antwoord. Overigens moet worden opgemerkt dat, in zoverre de verwerende partij in die memorie van antwoord argumenteert dat stedenbouwkundige vergunningsaanvragen met betrekking tot de herbevestigde gebieden in de toekomst niet anders zullen worden beoordeeld als gevolg van het bestreden besluit, niet de rechtsgevolgen van het bestreden besluit voor particulieren moeten worden onderzocht, maar enkel de rechtsgevolgen voor de verzoekende partij.

De verzoekende partij meent dat het bestreden besluit meer is dan een louter beleidsdocument en gevolgen heeft voor de gemeentelijke planningsinitiatieven, zoals dit met betrekking tot de beslissing van 19 juli 2007 van de Vlaamse regering houdende de herbevestiging van de agrarische en de natuurlijke gebieden in de regio Hageland werd aangenomen in het auditorsverslag in de zaak A. 185.482/X-13.493.

In uiterst ondergeschikte orde wijst de verzoekende partij er nog op dat het bestreden besluit op zijn allerminst de schijn wekt dat het rechtsgevolgen heeft voor de verzoekende partij, op basis van de beslissing van 3 juni 2005 en de omzendbrief van 23 december 2005. Op zijn allerminst is het dus voor de verzoekende partij hoogst onduidelijk wat haar resterende bevoegdheden zijn bij de herziening van het ruimtelijk structuurplan en bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Minstens om deze reden is het dan

ook gepast het bestreden besluit met het oog op de rechtszekerheid te verwijderen uit het rechtsverkeer en dus te vernietigen.

7.1. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat om vast te stellen of het bestreden besluit een aanvechtbare rechtshandeling vormt, moet worden nagegaan of de instrumenten die de rechtsgevolgen vastleggen van de herbevestiging van de bestaande plannen van aanleg op zich verordenend zijn en dus aanvechtbare rechtshandelingen vormen. Aangezien de omzendbrief van 23 december 2005 werd vervangen door de omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport (hierna: de omzendbrief van 7 mei 2010), moet dit onderzoek zich, aldus de verzoekende partij, toespitsen op deze laatste omzendbrief en op de beslissing van 3 juni 2005, waarover de omzendbrief uitdrukkelijk stelt dat deze haar rechtskracht behoudt. In het arrest nr. 198.852 van 11 december 2009 van de Raad van State in de zaak A. 185.482/X-13.493 inzake de stad Tienen, is dit onderzoek niet gevoerd met betrekking tot de beslissing van 3 juni 2005 of de nieuwe omzendbrief (die toen nog niet uitgevaardigd was).

Met verwijzing naar de rechtspraak van de Raad van State wijst de verzoekende partij er op dat een rechtshandeling een handeling is waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden, waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. Specifiek inzake omzendbrieven stelt de Raad van State dat “een omzendbrief (waarbij dient opgemerkt dat het van geen enkel belang is dat de in casu bestreden akte de benaming ‘instructie’ draagt) een verordenend en derhalve een aanvechtbaar karakter verkrijgt indien hij aan welbepaalde voorwaarden voldoet: indien hij nieuwe regels aan de bestaande toevoegt, indien de overheid die de in de omzendbrief vervatte richtlijnen uitvaardigt de bedoeling heeft die richtlijnen verplichtend te stellen, de bevoegdheid heeft diegene die ze moet toepassen te binden en over de middelen beschikt om zelf de handhaving van de richtlijnen af te dwingen” en “dat derhalve dient onderzocht of de thans bestreden akte aan deze voorwaarden voldoet”.

7.2. Met betrekking tot de voormelde voorwaarden stelt de verzoekende partij dat de beslissing van 3 juni 2005 wel degelijk nieuwe regels toevoegt aan de bestaande. Dat besluit beperkt immers de bevoegdheid van de gemeenten om een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken in afwijking van een bestaand plan van aanleg en voegt daarmee nieuwe regels toe aan de VCRO. Het besluit doet dit door onder andere te bepalen dat de gemeenten bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigde agrarische bestemmingen “moeten” respecteren. De beslissing van 3 juni 2005 omschrijft gedetailleerd binnen welke beperkte marges de gemeenten alsnog in een ruimtelijk uitvoeringsplan planningsinitiatieven kunnen nemen in agrarische gebieden die herbevestigd worden door de Vlaamse regering. Deze mogelijkheden gelden bovendien enkel en alleen voor zover zij kaderen in op 3 juni 2005 reeds goedgekeurde structuurplannen.

Gelet op het feit dat in die beslissing van 3 juni 2005 is vermeld dat “gemeentelijke en provinciale structuurplannen en toekomstige gemeentelijke en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen (...) de herbevestigde agrarische bestemmingen (dienen) te respecteren” geldt als principiële regel dat de gemeenten niet kunnen raken aan de herbevestigde bestemming.

Ook de omzendbrief van 7 mei 2010 stelt dat nieuwe gemeentelijke initiatieven die een aanpassing inhouden van herbevestigde gebieden “terughoudend” moeten worden beoordeeld. Worden er toch aanpassingen doorgevoerd, dan moet er volgens die omzendbrief in de mate van het mogelijke een compensatie plaatsvinden.

Die omzendbrief van 7 mei 2010 voert ook een nieuwe formele motiveringsplicht in voor de gemeenten bij de opmaak van een plan dat de bestemming wijzigt van herbevestigd agrarisch gebied. Daarin is immers vermeld:

“Als algemeen uitgangspunt geldt dat de overheid die een planningsinitiatief neemt om de bestemming van een herbevestigd agrarisch gebied te wijzigen in de mate van het mogelijke en bij voorkeur binnen hetzelfde planningsinitiatief, de nodige acties opneemt om het planologisch evenwicht te herstellen. Prioriteit gaat daarbij naar acties om zonevreemde landbouw zone-eigen te maken (waarbij niet-agrarische bestemmingen in landbouwgebruik herbestemd worden naar agrarisch gebied), verder ‘planologische ruil’ genoemd. Afwijken van dat algemeen uitgangspunt kan

enkel mits uitdrukkelijke en grondige motivatie door de initiatiefnemer (bv. omdat het praktisch onmogelijk is een geschikt ruilgebied voor te stellen, omdat mogelijke ruilgronden reeds belast zijn met uitbatingsbeperkingen tengevolge maatregelen inzake natuurbeheer of omdat het om een plan gaat dat enkel gericht is op het zone-eigen maken van een bestaande vergunde zonevreemde toestand...).

Gemeentelijke of provinciale opties zullen steeds getoetst worden aan de ruimtelijke doelstellingen voor de op Vlaams niveau herbevestigde agrarische gebieden. Een degelijk onderbouwde verantwoording of motivering in die zin zal bijgevolg steeds een wezenlijk deel uit moeten maken van de (toelichting bij) deze gemeentelijke en provinciale plannen. In haar advisering zullen de betrokken Vlaamse administraties beoordelen in hoeverre de verantwoording die betrokken gemeente of provincie geeft afdoende is.

Elementen die in deze verantwoording minstens aan bod moeten komen zijn:

- Onderzoek naar de alternatieve locaties, buiten herbevestigd agrarisch gebied en een verantwoording waarom de alternatieven buiten herbevestigd agrarisch gebied niet weerhouden worden. Het is aan te bevelen om een dergelijk alternatievenonderzoek, in voorkomend geval, op te nemen in de planmilieueffectenrapportage.

- Onderzoek naar de impact op de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische structuur. De ruimtelijke kenmerken (ligging en configuratie van percelen en bedrijfszetels, fysische kenmerken van de bodem, landschappelijke waarde van een gebied...), het huidige effectieve landgebruik en de impact op individuele landbouwbedrijven etc. zijn elementen die in een dergelijke beoordeling aan bod moeten komen. Het gegeven of de intentie van een plan het zone-eigen maken is van een bestaande vergunde zonevreemde toestand dan wel het aansnijden van een agrarisch gebied in landbouwgebruik voor andere ontwikkelingen kan een element in deze beoordeling zijn.

- Onderzoek naar de mogelijke flankerende maatregelen voor landbouw. Voorstellen voor planologische ruil of het ter beschikking stellen van bruikbare ruilgrond voor de getroffen landbouwers kunnen deel uitmaken van dergelijke flankerende maatregelen”.

Voorts geeft de betrokken minister in de omzendbrief van 7 mei 2010 onder punt 3 ook algemene instructies voor de beoordeling van vergunningsaanvragen binnen herbevestigd gebied die nieuw zijn ten opzichte van deze opgenomen in de VCRO (artikel 4.3.1). Minstens voor de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaren (die immers deel uitmaken van de Vlaamse overheid) is deze nieuwe beoordelingsgrond duidelijk bedoeld om bindend te zijn.

Tot slot omschrijft de omzendbrief van 7 mei 2010 in welke omstandigheden toch een bestemmingswijziging mogelijk is.

Het betreft telkens voldoende duidelijke regels die geen deel uitmaken van de bestaande regelgeving en die bijgevolg volstrekt nieuw zijn.

7.3. Er kan, aldus de verzoekende partij, evenmin twijfel over bestaan dat de betrokken minister de bedoeling heeft de nieuwe regels verplichtend te stellen. Uit niets blijkt immers dat deze regels slechts aanbevelingen zouden vormen. Uit de geciteerde rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het volstaat dat de overheid de “bedoeling” heeft de regels in kwestie verplichtend te stellen.

De terminologie (“elk” en “moeten”) van de beslissing van 3 juni 2005 is op dat vlak duidelijk:

“Gemeenten en provincies kunnen op basis van goedgekeurde structuurplannen binnen de (beleidsmatig) herbevestigde agrarische bestemmingen zeer beperkte planningsinitiatieven nemen voor zover deze kaderen in goedgekeurde structuurplannen. Bij elk van deze planningsinitiatieven moeten de inhoudelijke uitgangspunten en de kwantitatieve opties ten aanzien van de hoofdfunctie landbouw in acht genomen worden”.

In de omzendbrief van 7 mei 2010 stelt de minister uitdrukkelijk dat de beslissing van 3 juni 2005 onverkort van kracht blijft.

Ook de omzendbrief van 7 mei 2010 heeft zonder meer de bedoeling de hoger genoemde regels verplichtend te stellen. Met betrekking tot de genoemde nieuwe motiveringsplicht stelt deze omzendbrief immers dat “een degelijk onderbouwde verantwoording of motivering in die zin (...) bijgevolg steeds een wezenlijk deel uit (zal) moeten maken van de (toelichting bij) deze gemeentelijke en provinciale plannen” en dat “elementen die in deze verantwoording minstens aan bod moeten komen zijn: (...)”. Minstens is deze omzendbrief bindend voor de instanties binnen de Vlaamse overheid. De minister geeft via deze omzendbrief immers algemene instructies die duidelijk bij elk dossier gehanteerd moeten worden, namelijk dat “de Vlaamse Regering (...) er voor (zorgt) dat de goedkeurende en adviserende instanties binnen de Vlaamse overheid deze beleidsvisie laten doorwerken in hun argumentatie bij de beoordeling van planningsinitiatieven (opmaak ruimtelijke uitvoeringsplannen, opmaak en herziening van ruimtelijke structuurplannen) die deze agrarische

bestemming zouden wijzigen”. Het feit dat men in de omzendbrief spreekt van een “beleidsvisie” doet geen afbreuk aan het feit dat het nieuwe regels betreft die men verplichtend in elk dossier toegepast wil zien.

7.4. Door het bestreden besluit worden de bindende regels van de beslissing van 3 juni 2005 en van de omzendbrief van 7 mei 2010 van toepassing binnen de aangeduide perimeter van herbevestigde agrarische gebieden op het grondgebied van de verzoekende partij. Het bestreden besluit creëert dus wel degelijk rechtsgevolgen voor de verzoekende partij.

7.5. Het voormelde arrest inzake de stad Tienen verwijst onder andere naar de in dat dossier aangevochten beslissing waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat de herbevestiging van gebieden gebeurt via de gewestplannen. Een dergelijke bepaling is niet terug te vinden in het bestreden besluit in het onderhavige dossier. Het bestreden besluit stelt onder punt 2:

“De Vlaamse Regering beslist:

(...)

2. haar goedkeuring te hechten aan de in bovengenoemde nota aangegeven gebieden en de bijgevoegde kaarten waarvoor het gewestplan herbevestigd wordt voor wat betreft de agrarische gebieden, de natuur- en reservaatgebieden, de bosgebieden en overige groengebieden binnen de regio Schelde-Dender; binnen deze gebieden gelden de beleidsmatige uitgangspunten zoals bepaald in de beslissing van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005. De Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, wordt gelast deze beslissing via de opgezette overlegstructuren in de buitengebiedregio te communiceren naar de betrokken gemeenten, provincies en belangengroepen van de regio Schelde-Dender. Alle leden van de Vlaamse Regering wordt gelast hun administraties de opdracht te geven de beleidsmatige uitgangspunten zoals bepaald in de beslissing van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 en omzendbrief RO/2005/01 van 23 december 2005 te laten doorwerken in hun adviserende, goedkeurende of toezichthoudende opdrachten binnen de gebieden waarvoor het gewestplan herbevestigd werd”.

B. Beoordeling

8. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve

rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling wordt een handeling verstaan waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. Om ontvankelijk te zijn, moet het beroep een handeling tot voorwerp hebben die zelf rechtsgevolgen heeft en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij.

9. In zoverre bij het bestreden besluit is beslist “kennis te nemen” van de adviezen van de gemeenten, de provincies en de belangengroepen over het eindvoorstel van gewenste ruimtelijke structuur en uitvoeringsprogramma (inclusief het voorstel van de herbevestiging van agrarische gebieden) en de verwerking ervan, alsook van het eindvoorstel van gewenste ruimtelijke structuur voor landbouw, natuur en bos van maart 2008, gaat het niet om een rechtshandeling in de zin zoals hoger uiteengezet en is het beroep niet ontvankelijk. Hetzelfde geldt in zoverre de Vlaamse regering haar goedkeuring hecht aan het operationeel uitvoeringsprogramma voor wat betreft de acties categorie I en II.

10. Het bestreden besluit heeft betrekking op de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, waarin in de “bindende bepalingen in verband met het buitengebied” onder punt 2 de “afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur” door het Vlaamse Gewest wordt opgelegd. Dat punt 2 bepaalde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit wat volgt:

“2.1. Grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling
Het Vlaams Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen in overdruk 75.000 tot 100.000 ha als grote eenheden natuur en 25.000 tot 50.000 ha als grote eenheden natuur in ontwikkeling. De gezamenlijke oppervlakte van grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling bedraagt 125.000 ha.
Ten aanzien van de oppervlakte met bestemming natuur- en reservaatgebied op de gewestplannen (112.000 ha), betekent dit een toename van 38.000 ha tot een totaal van 150.000 ha.

2.2. Agrarisch gebied

Het Vlaams 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.

2.3. Bosuitbreidingsgebied

Het Vlaams Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen 10.000 ha als bijkomend bosgebied of bosuitbreidingsgebied af waarbinnen ecologisch verantwoorde bosuitbreiding plaatsvindt.

Ten aanzien van de oppervlakte met bestemming bosgebied op de gewestplannen (43.000 ha), betekent dit een toename van 10.000 ha tot een totaal van 53.000 ha.

2.4. Natuurverwevingsgebied

Het Vlaams Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen 150.000 ha in overdruk als natuurverwevingsgebied af”.

Uit deze bindende bepalingen blijkt dat de “afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur” moet gebeuren door middel van een afbakening “in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen”. De afbakening gebeurt dus niet in een afzonderlijk afbakeningsplan met verordenende kracht, maar in de bestaande gewestplannen of de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In casu blijkt dat de verwerende partij in punt 2 van het bestreden besluit, dat door de verzoekende partij in de laatste memorie is geciteerd, haar goedkeuring heeft gehecht aan de “nota aan de leden van de Vlaamse regering” (“VR 2008 2811 DOC 1312”) betreffende de “afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, tweede fase: beleidsmatig herbevestigen van de bestaande plannen van aanleg voor de agrarische en natuurlijk structuur regio ‘Schelde-Dender’ + vervolgtraject afbakeningsproces”. De Vlaamse regering beslist aldus de bestaande plannen van aanleg “beleidsmatig” te herbevestigen, met andere woorden geen wijzigingen aan te brengen aan de bestaande plannen van aanleg wat betreft agrarische gebieden, natuur- en reservaatgebieden, bosgebieden en overige groengebieden en “de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur” af te bakenen binnen bestaande bestemmingsgebieden, zoals aangeduid op de bij de voormelde nota gevoegde

plannen. Het bestreden besluit wijzigt de bestaande rechtstoestand van de betrokken gebieden derhalve niet.

De omzendbrief van 23 december 2005 en de beslissing van 3 juni 2005, waarnaar in het bestreden besluit wordt verwezen, zijn loutere beleidsdocumenten waarin de Vlaamse regering haar beleidsvisie omtrent planningsinitiatieven binnen herbevestigde gebieden uiteenzet. Als zodanig hebben zij geen verordenend karakter en bieden zij geen rechtsgrond om af te wijken van decretale bepalingen met betrekking tot de opmaak of de herziening van ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen en de bevoegdheid die in het decreet aan de onderscheiden overheden hieromtrent wordt toegekend.

11. Het voormelde wordt bevestigd door de omzendbrief van 7 mei 2010, die de omzendbrief van 23 december 2005 vervangt. Daarin is namelijk vermeld dat “via de beleidsbeslissingen over de herbevestigde agrarische gebieden (...) de Vlaamse Regering het ruimtelijk beleid aan(geeft) dat ze in deze gebieden wenst te voeren, zijnde het behoud van de agrarische functie zoals ze vastgelegd is in de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen”, dat “in deze omzendbrief (...) de Vlaamse Regering haar beleidsvisie weer(geeft) over de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke planningsinitiatieven die in de herbevestigde agrarische gebieden mogelijk zijn” en dat “de omzendbrief (...) echter als zodanig geen rechtsgrond (vormt) om af te wijken van decretale bepalingen met betrekking tot de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen en de bevoegdheid die aan de onderscheiden overheden daaromtrent zijn toegekend”.

12. Aan de voormelde vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door hetgeen de verzoekende partij “in uiterst ondergeschikte orde” aanvoert, met name dat het omwille van de onduidelijkheid van het bestreden besluit gepast zou zijn om het “met het oog op de rechtszekerheid (...) te verwijderen uit het rechtsverkeer en derhalve te vernietigen”.

13. De exceptie is gegrond.
Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens