RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 215.343 van 27 september 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 stedenbouwkundig 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, zodat het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Moerstraat” van de gemeente Nevele geacht wordt te zijn goedgekeurd met uitzondering van deze blauw omrande delen.

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.

Bij arrest nr. 210.758 van 27 januari 2011 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek van de zaak.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 september 2011.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

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

Auditeur Barbara Speybrouck 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 feiten werden uiteengezet in het arrest nr. 186.456 van 24 september 2008.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste onderdeel van het eerste middel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

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 betreedt de verwerende partij duidelijk een terrein dat overeenkomstig art. 51, § 1 DRO niet aan haar bemoeiing is overgelaten".

Beoordeling

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".

Zoals reeds werd gesteld in het tussenarrest nr. 210.758 van 27 januari 2011, heeft het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig 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.

6. Uit het bestreden besluit blijkt dat de bevoegde Vlaamse minister het beroep van de GSA gedeeltelijk inwilligt en bepaalde elementen van onverenigbaarheid met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen bijtreedt:

> "- 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 ontwikkelingsperspectieven voor de zone voor plantenkwekerij (art. 3.6), waarbij een bestendiging van een niet-kerngebonden, zonevreemde en onvergunde kleinhandelsactiviteit in het buitengebied mogelijk wordt gemaakt; dat volgens de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen buiten de kernen van het buitengebied geen nieuwe ruimtelijk geïsoleerde, kleinhandelsbedrijven wenselijk zijn;
> - het aanvaarden van nevenfuncties van omvangrijke schaal of zelfs nieuwe hoofdfuncties buiten de kernen en in het buitengebied, wat het beleid betreffende kernversterking en het beleid inzake het buitengebied ondermijnt;
> - het toelaten van nieuwe bedrijven onder de vorm van ambachtelijke bedrijven of landbouw aanverwante en para-agrarische bedrijven in het buitengebied, niet aansluitend bij een geselecteerde kern, wat tevens in strijd is met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen;
> - het bieden van uitbreidingsmogelijkheden aan het bovenlokaal bedrijf Visser & Smit Hanab nv zoals opgenomen in paragraaf 3.4 en deelplan nr. 4, dat in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Nevele als regionaal bedrijf wordt beschouwd, dat voor de bestaande bebouwing volgens het gewestplan is gelegen in industriegebied, waarvoor evenwel een ruimtelijke uitbreiding wordt vooropgesteld in functie van een kantoorgebouw dat volledig los staat van het hoofdgebouw en aanleiding geeft tot een aantasting

van de omliggende open ruimte en een belangrijke ruimtelijke dynamiek met zich mee kan brengen, waarvoor art. 4 van deelplan nr. 4 bijgevolg problematisch zijn (sic);

Overwegende dat het ruimtelijk uitvoeringsplan ontwikkelingsperspectieven voorziet voor bestaande activiteiten die onvergund zijn of niet als vergund kunnen worden beschouwd of dat mogelijks zijn, wat tevens aanleiding geeft tot strijdigheden met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; dat het concreet gaat om het lokaal bedrijf Depuydt, zoals opgenomen in de zone voor ambachtelijk bedrijf (art. 3.3) en deelplan nr. 5 'Depuydt Peter', dat volledig als onvergund dient te worden beschouwd;

Overwegende dat de plandelen en voorschriften voor bestaande zone-vreemde woningen in de 'zone voor vergunde woningen in landbouwgebied' (art. 3.2) worden verondersteld van toepassing te zijn voor de feitelijk vergunde toestand op het ogenblik van de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan;

Overwegende dat de subsidiariteitsaspecten zoals aangehaald in het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar bevoegd voor de provincie Oost-Vlaanderen, met name betreffende de leidingstraten van bovenlokaal belang en de reservatiestrook voor de hoofdweg E40, evenwel tot geen inhoudelijke strijdigheden met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen lijken te leiden;

Overwegende dat het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Moerstraat' interfereert met de visievorming op gewestelijk niveau voor de buitengebiedregio 'Leiestreek', waar het gebied wordt beschouwd als een ruimtelijk functioneel samenhangend gebied te vrijwaren voor de land- en tuinbouw als drager voor de open ruimte; dat deze visie evenwel nog niet is geresulteerd in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan".

7. Aansluitend op deze vaststellingen volgt de door de verzoekende partijen bekritiseerde overweging van het bestreden besluit, dewelke luidt als volgt:

"Overwegende dat artikel 51§1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening voor de beoordeling van het beroep een toetsing aan het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen veronderstelt, en aan eventuele gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen of ontwerpen daarvan, maar geen toetsing aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of een wettigheidscontrole vergelijkbaar met het administratief toezicht dat toekomt aan de provinciale bestendige deputatie; dat in voorliggend geval geen (ontwerpen van) gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen van toepassing of relevant zijn; dat de ontwikkelingsperspectieven in het ruimtelijk uitvoeringsplan voor de zonevreemde activiteiten worden gemotiveerd vanuit een toekomstige herziening van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Nevele; dat deze toekomstige herziening conform artikel 36 van het decreet op de ruimtelijke

ordening evenwel decretaal geen basis kan vormen voor het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan".

In het eerste middelonderdeel van het eerste middel gaan de verzoekende partijen uit van een verkeerde lezing van de voormelde overweging, waarin de beperkte bevoegdheid van artikel 51 DRO uitdrukkelijk wordt erkend. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen uit deze overweging afleiden, blijkt daaruit, mede in acht genomen de daaraan voorafgaande overwegingen met betrekking tot de vastgestelde strijdigheden met het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, niet dat de "goedkeuring wordt geweigerd voor een aantal bestemmingsvoorschriften omwille van vermeende strijdigheid van het RUP met art. 36", noch blijkt daaruit dat de bevoegde Vlaamse minister "om die reden (heeft gesteld) dat de ontwikkelingsperspectieven voor zonevreemde activiteiten binnen het buitengebied uit het RUP moeten worden geschrapt".

Voorts dient met de eerste verwerende partij te worden vastgesteld dat de voormelde overweging, waarbij wordt aangegeven dat een toekomstige herziening van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan decretaal geen basis kan vormen voor het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, geen afbreuk doet aan de voormelde vastgestelde strijdigheden met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, die op zich volstaan om het bestreden besluit in het licht van artikel 51 DRO wettig te verantwoorden.

De verzoekende partijen tonen derhalve niet aan dat de bevoegde Vlaamse minister, door de voormelde overweging op te nemen in het bestreden besluit, niet binnen de beperkte bevoegdheid van artikel 51 DRO is gebleven.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel, naast machtsoverschrijding, de schending aan van artikel 19, §§2 en 3 DRO, van het subsidiariteitsbeginsel en van het materieel motiveringsbeginsel.

In een eerste middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat “bij de uiteenzetting van het eerste middel is (…) gebleken dat een groot aantal agrarisch verwante activiteiten of para-agrarische activiteiten (minstens voorwaardelijk) toegelaten zijn in het buitengebied” en “het bestendigen van woonfunctie voor stopgezette agrarische bedrijven eveneens toegelaten (is) conform de richtinggevende bepalingen van het buitengebied”. Ze betogen dat “in het kader van de uiteenzetting van het tweede onderdeel van het eerste middel reeds (is) aangegeven dat zowel (de) definitie van agrarische aanverwante bedrijven en para-agrarische bedrijven, als de vermelding van deze activiteiten binnen de lijst van toegelaten activiteiten in het bulkengebied en de regeling omtrent stopgezette agrarische bedrijven (in) het buitengebied in het RUP ‘Moerstraat’ in overeenstemming is met de richtinggevende bepalingen van het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen”. De verzoekende partijen menen dat “de verwerende partij af(wijkt van) de richtinggevende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen” doordat “activiteiten die conform de bepalingen van het Ruimtelijk structuurplan wel toegelaten zijn, (…) uit de bestemmingsvoorschriften (worden) geweerd”. Volgens de verzoekende partijen bevat noch het dossier, noch de bestreden beslissing “een deugdelijke motivering (…) om deze afwijking te rechtvaardigen” conform artikel 19, §3 DRO. Ze menen dan ook dat het voormelde artikel door het bestreden besluit werd geschonden.

In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat “het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen stelt dat het Vlaams Gewest de agrarische gebieden (en) de bouwvrije agrarische gebieden afbakent” en dat “voor wat betreft de functiewijzigingen voor uit de agrarisch(e bedrijfsvoering) uitgesloten agrarische bedrijfsgebouwen (…) uitdrukkelijk (is) opgenomen dat de overheid in haar uitvoeringsplannen bepaalde functiewijzigingen bij voorbaat kan uitsluiten of aan voorwaarden onderwerpen”. Hieruit leiden de verzoekende partijen af dat “conform het subsidiariteitsbeginsel (…) de gemeente Nevele dus op eigen initiatief ruimtelijke uitvoeringsplannen (kan) maken waarin een regeling is opgenomen voor nieuwe functies m.b.t. uit de agrarische bedrijfsvoering uitgesloten agrarische bedrijfsgebouwen”. Ze verwijzen naar “het schrappen van de woonfunctie voor stopgezette agrarische

bedrijven in het laatste lid van art. 4.3.1. (lees: 4.1.1.) van de bestemmingsvoorschriften voor bulkengebieden" en betogen dat "door deze functie te schrappen, (…) verwerende partij duidelijk in(gaat) tegen de taakverdeling en het subsidiariteitsbeginsel zoals (bepaald) in het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen", nu deze schrapping "verder (gaat) dan het louter afbakenen van de agrarische gebieden of dan het afbakenen van bouwvrije zones". "Door een aantal nieuwe functies voor uit de agrarische bedrijfsvoering uitgesloten bedrijfswoningen te schrappen terwijl de richtinggevende bepalingen (van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen) voorzien (dat) alle overheden deze aangelegenheid kunnen regelen in hun ruimtelijke uitvoeringsplannen", menen de verzoekende partijen dat de eerste verwerende partij "interfereert met de bevoegdheid van de gemeente Nevele, zonder dat dit voorzien is in de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen", zodat "ook op deze manier (…) verwerende partij de richtinggevende bepalingen van het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (schendt) en (…) dus een inbreuk (begaat) op art. 19, §3 DRO".

Beoordeling

9. In het tussenarrest nr. 210.758 van 27 januari 2011 werd reeds vastgesteld dat de bevoegde Vlaamse minister, nadat hij tot de bevinding was gekomen dat onder meer de definitie van para-agrarische en agrarisch verwante bedrijven, alsook de regeling omtrent stopgezette agrarische bedrijven in bulkengebied, aanleiding gaven tot inhoudelijke strijdigheden met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, op goede gronden en binnen zijn bevoegdheid het beroep van de GSA op deze punten heeft ingewilligd en deze onderdelen van goedkeuring heeft onthouden. Tevens werd vastgesteld dat de door de verzoekende partijen aangebrachte argumentatie, meer bepaald dat bepaalde activiteiten wel in overeenstemming zijn met de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en dat ook een aantal functiewijzigingen voor uit de agrarische bedrijfsvoering uitgesloten agrarische (bedrijfs)gebouwen als mogelijkheden zijn voorzien in het structuurplan, daaraan geen afbreuk vermag te doen vermits, gelet op de beperkte bevoegdheid zoals die

volgt uit artikel 51 DRO, het niet aan de bevoegde Vlaamse minister toekomt inhoudelijke wijzigingen aan het plan aan te brengen.

Rekening houdend met het voorgaande, heeft de bevoegde Vlaamse minister, door de bevoegdheid zoals bepaald in artikel 51 DRO uit te oefenen, geen inbreuk gepleegd op de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen of het subsidiariteitsbeginsel. Er is geen sprake van een schending van artikel 19, §3 DRO.

De beide onderdelen van het tweede middel zijn ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor de helft.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Roger Stevens**