

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.510 van 24 januari 2012
in de zaak A. 197.891/X-14.621.**

In zake : 1. Pablo JANSSEN
 2. Daniël DE MEYER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bert Roelandts en Wannes Thyssen
 kantoor houdend te 9000 GENT
 Kasteellaan 141
 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

Tussenkomende partij :

de stad GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sylvie Kempinaire
kantoor houdend te 9051 GENT
Putkapelstraat 105

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 oktober 2010, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 9 juli 2010 van de Vlaamse regering
houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “afbakening grootstedelijk gebied Gent-deelproject 6C Parkbos”,
bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 augustus 2010.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 211.048 van 7 februari 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing gedeeltelijk ingewilligd.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 7 maart 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 november 2011.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wannes Thyssen, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Anniek Raman, die loco advocaat Sylvie Kempinaire verschijnt voor de tussenkomende 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. Wat betreft de feiten wordt verwezen naar de uiteenzetting in het arrest nr. 211.048 van 7 februari 2011.

IV. Omvang van het beroep - belang van de verzoekers

Standpunt van de partijen

4. In hun verzoekschrift omschrijven de verzoekers hun belang uitsluitend in functie van het gebiedsonderdeel “gebied voor wetenschapspark” aan de Grote Steenweg Noord 113 (N60) te Gent (Zwijnaarde), tussen het Don Boscollege Zwijnaarde en de Rijvisschestraat (hierna: het betrokken gebied).

5. De verwerende en de tussenkomende partij voeren aan dat de verzoekers niet over het rechtens vereiste belang beschikken om het bestreden uitvoeringsplan in zijn totaliteit aan te vechten. De verwerende partij meent dat het beroep beperkt moet worden tot het betrokken gebied. Zij onderstreept dat een dergelijke partiële vernietiging mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het bestreden uitvoeringsplan.

6. De tussenkomende partij voert een exceptie van gebrek aan belang aan waarin zij stelt dat de verzoekers in gebreke blijven het bewijs te leveren dat ze zelf een rechtstreeks nadeel zullen hebben, gelet op de aard van de toegelaten activiteiten (met name hoogwaardige kennisbedrijven en geen industrie), de aanwezigheid van een “omvangrijk serrecomplex” “in de

onmiddellijke buurt” van de woning van de eerste verzoeker, zodat het landschap dat hij wenst te behouden geen “onaangetast open homogeen terrein” is en op de omstandigheid dat de tweede verzoeker tegen het besluit van 16 december 2005 van de Vlaamse regering geen vernietigingsprocedure heeft opgestart.

Beoordeling

7. Met de verwerende en de tussenkomende partij moet worden vastgesteld dat de verzoekers hun belang uitsluitend afbakenen in functie van het betrokken gebied en dat een tot dit gebied beperkte partiële vernietiging mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het plan.

De in randnummer 5 bedoelde exceptie is gegrond.

8. Als onmiddellijk omwonenden van het plangebied doen de verzoekers in beginsel blijken van het vereiste belang. De door de tussenkomende partij aangebrachte elementen laten niet toe van dit beginsel af te wijken, te meer daar in het voorschrift voor het “gebied voor wetenschapspark” gesteld wordt dat “het gebied behoort tot de bestemmingscategorie ‘bedrijvigheid’” en de tussenkomende partij niet verduidelijkt waar het “omvangrijk serrecomplex” precies gelegen is.

De in randnummer 6 bedoelde exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekers voeren in hun eerste middel de schending aan van de artikelen 8 en 12 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapzorg, de artikelen 1.1.4 en 2.2.2, § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

De verzoekers wijzen er op dat de Vlaamse regering krachtens artikel 2.2.2, § 1, 3° VCRO bij de vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan rekening dient te houden met de actuele feitelijke en juridische toestand en haar oordeel dus dient te steunen op alle relevante gegevens. De verzoekers menen dat in onderhavige zaak de Vlaamse regering onvoldoende rekening heeft gehouden met de gevolgen van het vernietigingsarrest nr. 203.735 van de Raad van State van 6 mei 2010, waarbij de overgangszone A van het beschermd landschap ‘kastelensite’ te Zwijnaarde werd vernietigd. Minstens heeft de Vlaamse regering niet op een afdoende manier gemotiveerd hoe zij de gewijzigde juridische toestand als gevolg van het laatstgenoemde arrest percipieerde. De verzoekers wijzen er op dat in de toelichtingsnota louter wordt vermeld dat er een nieuwe beschermingsprocedure in voorbereiding is, terwijl het bestreden uitvoeringsplan definitief een hypotheek legt op het beschermenswaardig karakter van de site, zonder dat er over de nieuwe beschermingsprocedure uitspraak is gedaan.

De verzoekers menen dat er in het bestreden uitvoeringsplan onvoldoende rekening is gehouden met de landschapsbescherming, een doelstelling die de verwerende partij nochtans krachtens artikel 1.1.4. VCRO dient na te streven. Volgens de verzoekers kan niet worden aanvaard dat het bestreden uitvoeringsplan ruimtelijke ontwikkelingen toelaat waarvan niet duidelijk is hoe zij zich verhouden tot het beschermingswaardig karakter van de site, zeker nu die site in de Landschapsatlas is aangeduid als ankerplaats.

De verzoekers besluiten dat van een zorgvuldig handelende overheid mag worden verwacht dat zij de procedure voor het vaststellen van een ruimtelijk ordeningsplan en de procedure van de landschapsbescherming parallel behandelt en duidelijk aangeeft waarom zij bepaalde beleidsopties voorstaat eerder dan, zoals in onderhavige zaak, voorafnames te doen op het beleidsveld van de landschapsbescherming en op die manier een politiek van voldongen feiten te hanteren.

10. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat een bestuursorgaan wiens beslissing door de Raad van State is vernietigd in bepaalde gevallen verplicht is opnieuw te beslissen, in andere gevallen niet. Er

bestaat meer bepaald geen verplichting wanneer het tot de discretionaire bevoegdheid van de administratieve overheid behoort te oordelen of een beslissing al dan niet wordt genomen.

Volgens de verwerende partij houdt de gedeeltelijke vernietiging bij 's Raads arrest nr. 203.735 van 6 mei 2010 in dat de in het dispositief aangehaalde en vernietigde artikelen worden geschrapt uit het definitieve beschermingsbesluit. Dit brengt mee dat deze onder overgangszone A opgesomde percelen uit het definitief beschermingsbesluit verdwijnen. De overheid, die in het kader van haar discretionaire bevoegdheid, berust in de gevolgen van het vernietigingsarrest is derhalve niet verplicht om een nieuwe beslissing, die in voorkomend geval dan ook alleen een herhaling zou vormen van de overblijvende en niet vernietigde artikelen van het besluit van 25 juli 2005, te nemen.

De verwerende partij wijst er op dat zowel in het definitieve vaststellingsbesluit als in de toelichtingsnota bij het bestreden uitvoeringsplan melding wordt gemaakt van het vernietigingsarrest nr. 203.735 van 6 mei 2010. Zij stelt dat op kaart 3, waarop het bestreden besluit steunt, rekening werd gehouden met dit arrest, aangezien het betrokken gebied niet meer wordt opgenomen als beschermd landschap. Dat er uitdrukkelijk is stilgestaan bij de feitelijke en juridische toestand na het voornoemde vernietigingsarrest blijkt volgens de verwerende partij ook uit het volgende citaat uit “de nota aan de leden van de Vlaamse regering voor de definitieve vaststelling op 9 juli 2010”:

“de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, (vernietigde) op 6 mei 2010 het besluit van 25 juli 2005 van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende (de) definitieve rangschikking als landschap van de kastelensite te Zwijnaarde, voor wat betreft het art. 1, 1, tweede streepje en wat betreft de overgangszone A die gecreëerd wordt in art. 3, B. Dit arrest houdt in dat de gronden die gelegen zijn binnen de bestemming wetenschapspark van het GRUP Parkbos niet langer als overgangszone zijn beschermd, maar ook niet definitief beschermd als landschap. Dit arrest heeft geen directe gevolgen voor de definitieve vaststelling van het GRUP Parkbos. De bestemming van een onderdeel van het GRUP Parkbos tot wetenschapspark is het resultaat van de ruimtelijke afweging over de locatiekeuze. De landschappelijke kwaliteiten van het gebied, zijn daarbij ook in rekening gebracht. De bestemming als wetenschapspark conflicteert ook niet met de vernietiging van de definitieve bescherming”.

Ook in het definitieve vaststellingsbesluit is uitdrukkelijk stilgestaan bij de ruimtelijke afweging met betrekking tot het wetenschapspark. Volgens de verwerende partij conflicteert de bestemming als wetenschapspark niet met het (overblijvend) definitieve beschermingsbesluit. De verordenende kracht van een ruimtelijk uitvoeringsplan geldt alleen voor regelingen die voor de ruimtelijke ordening relevant zijn. De interne wettigheid en de opportuniteit van een beschermingsbesluit kan alleen beoordeeld worden in het licht van het doel dat de monumentenwetgeving zelf nastreeft. De verwerende partij benadrukt dat uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de actuele feitelijke en juridische toestand van het gebied correct werd weergegeven. Voor zoveel als nodig voegt zij er nog aan toe dat het ontbreken of de onjuistheid van bepaalde gegevens slechts tot onwettigheid van het uitvoeringsplan kan leiden indien de verzoekende partij aantoont dat deze het appreciatie- en beslissingsrecht van de overheid dermate heeft aangetast dat deze zich niet met kennis van zaken heeft kunnen uitspreken over de te geven bestemming of voorschriften.

11. In haar memorie citeert de tussenkomende partij uitvoerig uit het bestreden besluit en uit het auditoraatsverslag in de zaak A.171.183/X-12.749 waaruit volgens haar blijkt dat rekening is gehouden met het landschap en er dus geen sprake kan zijn van een schending van artikel 1.1.4. VCRO.

Volgens de tussenkomende partij werd in het schorsingsarrest nr. 211.048 van 7 februari 2011 ten onrechte gesteld dat de overheid ingevolge de gedeeltelijke vernietiging door het arrest nr. 203.735 van 6 mei 2010 verplicht is omtrent het betrokken gebied een nieuw besluit te nemen. De overheid die berust in het vernietigingsarrest van een beschermingsbesluit is immers niet verplicht om een nieuwe beslissing te nemen, maar kan aan het arrest uitvoering geven door passief te blijven.

De tussenkomende partij voert verder de in het vorige randnummer aangehaalde argumenten aan.

12. De verzoekers beroepen zich in hun memorie van wederantwoord op de overwegingen van het schorsingsarrest nr. 211.048 van 7 februari 2011.

Voorts menen de verzoekers dat de redenering van de verwerende en de tussenkomen de partij volgens welke de overheid na het arrest nr. 203.735 van 6 mei 2010 zaak (zaak A. 167.941/VII-37.423) passief mag blijven een pervers effect zou hebben. In die redenering zou de eerste verzoeker door in de laatstgenoemde zaak gelijk te krijgen de verwerende partij als het ware geholpen hebben om haar doel, met name de inplanting van een wetenschapspark in het betrokken gebied, te bereiken.

13. In haar laatste memorie wijst de verwerende partij er op dat de bevoegde minister bij besluit van 28 juli 2011 het betrokken gebied voorlopig heeft beschermd als overgangszone begrepen in het op 25 juli 2005 definitief beschermde landschap “Kastelensite” te Zwijnaarde. Zij stelt dat daarmee is voldaan aan het in het schorsingsarrest nr. 211.048 van 7 februari 2011 voorgehouden verplichte rechtsherstel na een vernietigingsarrest van de Raad van State.

14. In haar laatste memorie benadrukt de tussenkomen de partij dat in het arrest nr. 203.735 van 6 mei 2010 (zaak A. 167.941/VII-37.423) totaal niet werd geoordeeld dat het betrokken gebied als landschap moet gekwalificeerd worden. Het rechtsherstel na dit arrest kon er ook in bestaan dat “een nieuwe procedure wordt opgestart om het gebied te beschermen als overgangszone A”. Het is dat wat er inmiddels gebeurd is door het in het vorige randnummer bedoelde ministerieel besluit. Een beslissing van de Raad van State kan nooit voor gevolg hebben dat de overheid verplicht wordt een bepaalde beslissing te nemen. Het is aan de bestuursoverheid om een nieuwe beslissing te nemen (kan met een totaal andere inhoud zolang de procedure en de motivering correct is) en zolang dit niet gebeurd is blijft de rechtstoestand bestaan. Het feit dat de eerste verzoeker als belang had dat het betrokken gebied als landschap zou worden gekwalificeerd heeft niets te maken met de actuele juridische realiteit. In de toelichtingsnota bij het bestreden uitvoeringsplan is die realiteit als volgt omschreven: het beschermingsbesluit werd vernietigd en er is een nieuwe beschermingsprocedure in voorbereiding. Hieruit blijkt dat de overheid heeft uitgemaakt wat de gevolgen zijn van het vernietigingsarrest.

Beoordeling

15. In het middel wordt onder meer aangevoerd dat de verwerende partij artikel 2.2.2, § 1, 3° VCRO en het zorgvuldigheidbeginsel heeft geschonden door bij het vaststellen van het bestreden besluit onvoldoende rekening te houden met de wijziging in de juridische toestand die voortvloeide uit het vernietigingsarrest nr. 203.735 van 6 mei 2010.

Artikel 2.2.2, § 1, 3° VCRO luidt als volgt:

“Art. 2.2.2. §1. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat:
(...)
3° een weergave van de feitelijke en juridische toestand”.

16. Op vordering van de eerste verzoeker, die de bescherming als landschap van het betrokken gebied nastreeft, vernietigt de Raad van State bij arrest nr. 203.735 van 6 mei 2010 het besluit van 25 juli 2005 tot bescherming van de Kastelensite te Gent als landschap “in zoverre het in artikel 1, 1°, tweede streepje, en in artikel 3, B, een overgangszone A creëert en diezelfde zone, voorheen voorlopig beschermd door het besluit van 10 december 2003, uit de bescherming als landschap sluit” (zaak A. 167.941/VII-37.423).

Anders dan de verwerende en de tussenkomende partij voorhouden kon het bestuur niet aan haar uit dit arrest voortvloeiende plicht tot rechtsherstel voldoen door passief te blijven. Het rechtsherstel na dit arrest houdt noodzakelijkerwijze in dat de verwerende partij een eindbeslissing neemt in dat onderdeel van de aangevangen landschapsbeschermingsprocedure voor het betrokken gebied.

Er anders over oordelen zou er, zoals de verzoekers terecht opwerpen in hun memorie van wederantwoord, op neerkomen dat de eerste verzoeker door in de zaak A. 167.941/VII-37.423 gelijk te halen een arrest zou hebben bekomen dat volledig indruist tegen zijn belang.

17. De verwerende partij stelt dat bij het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan afdoende rekening is gehouden met het vernietigingsarrest nr. 203.735 omdat het betrokken gebied als onbeschermd

werd aanzien. Op de bij het bestreden besluit gevoegde kaart 3 “bestaande juridische toestand: andere plannen” ligt het betrokken gebied buiten de grenslijnen van het bij besluit van 25 juli 2005 beschermde landschap Kastelensite te Gent. Zowel deze kaart als de door de verwerende partij aangehaalde nota aan de Vlaamse regering (randnr. 10) bevestigen dat de verwerende partij bij het vaststellen van het bestreden besluit als enige gevolg van het voornoemde arrest in aanmerking heeft genomen dat het betrokken gebied onbeschermd is.

Deze redenering komt erop neer dat het bestuur aan zijn uit het voornoemde arrest voortvloeiende plicht tot rechtsherstel kon voldoen door passief te blijven, hetgeen, zoals hiervoor is gebleken, niet het geval is.

18. In haar laatste memorie merkt de tussenkomende partij terecht op dat het arrest nr. 203.735 de inhoud niet bepaalt van de na het arrest te nemen beslissing. De inzake landschapsbescherming bevoegde overheid kon de optie om het betrokken gebied op te nemen in een “overgangszone A” onderwerpen aan een nieuw openbaar onderzoek. Dezelfde overheid kon ook beslissen om het betrokken gebied definitief als landschap te beschermen. Op het gevaar af te zwichten voor voldongen feiten, diende de plannende overheid bij het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan oog te hebben voor deze verschillende mogelijkheden. De loutere vermelding dat er een nieuwe beschermingsprocedure in voorbereiding is, volstaat niet om aan te tonen dat de plannende overheid de gewijzigde juridische toestand als gevolg van het meergenoemde arrest zorgvuldig heeft onderzocht.

19. Om zich met kennis van zaken te kunnen uitspreken over de geschiktheid van het betrokken gebied als “gebied voor wetenschapspark” is de vraag of dit gebied omwille van zijn landschappelijke kwaliteiten opgenomen moet worden in een beschermingsbesluit in het kader van het decreet 16 april 1996 betreffende de landschapszorg essentieel.

De juiste draagwijdte van het rechtsherstel na een vernietigingsarrest van de Raad van State is een essentieel aspect van de

juridische toestand die de verwerende partij in acht moet nemen wanneer ze een uitvoeringsplan vaststelt.

Het blijkt dat de verwerende partij bij het vaststellen van het bestreden uitvoeringsplan de verplichting tot rechtsherstel die voortvloeide uit het vernietigingsarrest nr. 203.735 van 6 mei 2010 niet afdoende heeft ingeschat.

Aan de voorgaande vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de verwerende partij ondertussen “een nieuwe procedure (is) opgestart om het gebied te beschermen als overgangszone A”.

20. Het middel is in de aangeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 9 juli 2010 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening grootstedelijk gebied Gent-deelproject 6C Parkbos”, in zoverre dit het “gebied voor wetenschapspark” aan de Grote steenweg Noord 113 te Gent (Zwijnaarde) betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig januari 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens