RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 219.234 van 8 mei 2012
in de zaak A. 199.269/X-14.682.

In zake : de c.v.a. DE MUYNCK ENGINEERING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Defreyne
kantoor houdend te 8870 IZEGEM
Gentsestraat 25
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 partijen :

1. de n.v. MULDER NATURAL FOODS
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Steve Ronse
   kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
   President Kennedypark 6/24
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de stad ROESELARE
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Jo Goethals
   kantoor houdend te 8800 ROESELARE
   Kwadestraat 151 B, bus 41
   bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 februari 2011, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de Vlaamse regering van 29 oktober 2010 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk

uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare’ (B.S. 13 december 2010), deelgebieden 6, 7 en 11, en meer in het bijzonder de bepalingen uit de normatieve delen van dit uitvoeringsplan die betrekking hebben op het deelgebied ‘gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Noord’ (…) minstens waar dit besluit niet voorziet in een specifiek voorschrift voor het bestaande bedrijventerrein langsheen de Beversesteenweg (Kruisboommolenstraat)”.

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.

De tussenkomende partijen hebben verzoekschriften tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn respectievelijk toegestaan bij beschikking van 17 mei 2011 en 28 juni 2011. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur An Van den Broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 maart 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Defreyne, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Barbara Naesens, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Meindert Gees, die loco advocaat Steve Ronse

verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Jo Goethals, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den Broeck 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. De feiten

3. De verzoekende partij heeft haar maatschappelijke zetel aan de Kruisboommolenstraat 25 te Roeselare.

4. Het voorontwerp van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) "Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare" wordt in september 2006 voor een eerste keer besproken in plenaire vergadering. Na een herwerking wordt het voorontwerp van GRUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare" voor een tweede keer besproken in plenaire vergadering van 8 juni 2007.

5. Bij besluit van 26 oktober 2007 stelt de Vlaamse regering het ontwerp GRUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare" voorlopig vast.

Het ontwerp GRUP omvat 21 deelgebieden :

- Deelgebied 1 : afbakeningslijn
- Deelgebied 2 : regionaal bedrijventerrein Deceuninck
- Deelgebied 3 : stedelijk woongebied Gitsestraat Roeselare
- Deelgebied 4 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Mandelvallei-West
- Deelgebied 5 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied stationsomgeving Roeselare
- Deelgebied 6 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Oost
- Deelgebied 7 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Noord

- Deelgebied 8 : stedelijke groenpool Sterrebos-Kleiputten
- Deelgebied 9 : stedelijk woongebied Maria's Linde Roeselare
- Deelgebied 10 : specifiek stedelijk voorzieningsgebied Oekene
- Deelgebied 11 : watergebonden bedrijventerrein en overslaggebied Schaapbrug Roeselare
- Deelgebied 12 : regionaal bedrijventerrein Sasbrug Izegem
- Deelgebied 13 : regionaal bedrijventerrein Top/Aurora Izegem
- Deelgebied 14 : stedelijk woongebied Hazelaarstraat Izegem
- Deelgebied 15 : stedelijk woongebied Hondekensmolenstraat Izegem
- Deelgebied 16 : regionaal bedrijventerrein Zandberg
- Deelgebied 17 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Monument Ingelmunster
- Deelgebied 18 : regionaal bedrijventerrein Deefakker
- Deelgebied 19 : primaire weg II N36 Roeselare-Zuid
- Deelgebied 20 : gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-West
- Deelgebied 21 : op te heffen reservatiestrook.

Het voormelde perceel van de verzoekende partij maakt deel uit van het deelgebied 7 "Gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Noord" (deelplan 01). Meer bepaald krijgt het perceel met het ontwerp GRUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare" de bestemming gemengd regionaal bedrijventerrein.

6. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 3 december 2007 tot en met 31 januari 2008, worden diverse bezwaarschriften met betrekking tot dit deelgebied ingediend.

7. Er worden adviezen verleend door de verschillende gemeenten en door de provincieraad van West-Vlaanderen.

8. Bij ministerieel besluit van 20 februari 2008 wordt de adviestermijn van de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: Vlacoro) inzake het ontwerp GRUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare" verlengd met 30 dagen.

Op 10 juni 2008 verleent de Vlacoro een gunstig advies "mits rekening wordt gehouden met de gestelde opmerkingen en voorwaarden".

9. Op 10 juli 2008 wordt door de Vlaamse regering beslist de termijn voor de definitieve vaststelling van het GRUP te verlengen met 60 dagen.

10. Op 30 oktober 2008 brengt de Raad van State, afdeling wetgeving, advies uit.

11. Bij besluit van 21 november 2008 van de Vlaamse regering wordt het GRUP "Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare" definitief vastgesteld.

12. De Raad van State vernietigt met het arrest nr. 205.243 van 15 juni 2010 het voormelde besluit van 21 november 2008 in zoverre het betrekking heeft op het deelgebied 7 - "Gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Noord" op grond van o.m. de volgende overwegingen:

> "18. Uit het voorgaande moet worden afgeleid dat de voormelde adviezen en bezwaren enkel het behoud van de 'bestaande vergunde situaties', de 'bestaande gebouwen', 'de reeds bestaande invulling' of de 'bestaande bedrijven' binnen de bedoelde zone van het APA voorstonden, hetzij door uitsluiting van het betrokken gebied uit het GRUP, hetzij door aangepaste stedenbouwkundige voorschriften. De verzoekende partijen stellen terecht dat het nieuw ingevoerde stedenbouwkundig voorschrift van artikel 22.9 niet beperkt is tot het behoud van de bestaande 'kleinhandel, kantoren, diensten en recreatie' maar ook nieuwe dergelijke activiteiten in het betrokken gebied mogelijk maakt 'voor zover ze ruimtelijk verzoenbaar zijn met de bestaande activiteiten'. Dit blijkt uit de duidelijke bewoordingen van het voorschrift zelf. Het doorvoeren van het voormelde 'aangepast specifiek voorschrift' is bijgevolg geen wijziging in de zin van artikel 42, § 6, 1e lid DRO. Het bestreden besluit schendt derhalve deze laatste decretale bepaling.
>
> (…)
>
> Het RSV sluit aldus kleinhandel uit in een gemengd regionaal bedrijventerrein. Dit spoort met de differentiatie naar bedrijventerreinen die elders in het RSV wordt gemaakt waar naast 'gemengd regionaal bedrijventerrein' onder meer ook 'kleinhandelszones' worden vermeld die 'specifiek voorbehouden (zijn) voor kleinhandelsactiviteiten' (pag. 448-449).

> 21. Uit het voorgaande blijkt dat het bestreden besluit kleinhandel principieel toelaat in de zone van het gemengd regionaal bedrijventerrein waar het 'aangepast specifiek voorschrift' van artikel 22.9 geldt. Het bestreden besluit wijkt aldus af van het RSV. Het bestreden besluit motiveert deze afwijking niet en is bijgevolg strijdig met artikel 19, § 3, eerste lid DRO.
> (…)."

13. De Raad van State, afdeling wetgeving, brengt op 7 oktober 2010 advies uit over een nieuw ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare – deelplannen 6, 7 en 11".

14. Bij het bestreden besluit van 29 oktober 2010 beslist de Vlaamse regering opnieuw tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare - deelgebieden 6, 7 en 11".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

15. De verzoekende partij stelt over een evident belang te beschikken "nu de bestreden beslissing de bestemmingsvoorschriften wijzigt van percelen waarvan verzoekende partij (mede-)eigenaar en/of gebruiker is".

16. De verwerende partij werpt op dat het voorwerp van het annulatieberoep moet worden beperkt tot het afsplitsbare gebied tussen de Beversesteenweg en de Kruisboommolenstraat in het deelgebied 7 "gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Noord".

17. De verzoekende partij repliceert dat haar beroep kan worden beperkt zoals door de verwerende partij wordt gevorderd indien de Raad van State dit mogelijk acht.

18. De eerste tussenkomende partij betwist dat de verzoekende partij nadeel lijdt van het bestreden besluit omdat "van een zonevreemdheid, die elke dynamiek van bestaande activiteiten onmogelijk maakt, zoals verzoekende partij lijkt te suggereren (…) totaal geen sprake (is)" gelet op artikel 22.1 van de stedenbouwkundige voorschriften in geval "van een nog niet bestaand gebouw (…) de bestreden beslissing de uitvoering van deze vergunning niet in de weg staat" en de verzoekende partij ook over "de zonevreemde basisrechten uit de VCRO (artikelen 4.4.10 e.v.)" beschikt.

19. De tweede tussenkomende partij werpt op dat de verzoekende partij door een vernietiging van het bestreden besluit beoogt dat de verwerende partij in een nieuw besluit "bepaalt dat de zone tussen de Beversesteenweg en de Kruisboommolenstraat opnieuw KMO zone wordt, zoals dit het geval was onder vigeur van het APA" en dat zij haar actueel belang hierbij niet aantoont aangezien zij dit beroep instelt "voor het geval dat zij in de toekomst zin zou hebben om aan het perceel dat (zij) in gebruik/eigendom heeft, een andere bestemming te geven die dan weliswaar zou sporen met wat eertijds volgens het APA toegelaten was, doch die dan niet meer toegelaten zou zijn door het GRUP". De gevorderde vernietiging "brengt hic et nunc geen wijziging in de rechtssituatie van verzoekende partij, in die zin dat al wat (tot) op heden vergund is sowieso mag blijven, meer zelfs er mag herbouwd en verbouwd worden".

Bespreking

20. Er bestaat geen noodzaak om de exceptie van de verwerende partij te onderzoeken aangezien, zoals hierna zal blijken, besloten wordt tot de verwerping van het beroep.

21. Er wordt niet betwist dat de verzoekende partij eigenaar is van percelen binnen het deelgebied 7 van het bestreden besluit dat de geldende voorschriften van het algemeen plan van aanleg voor dit deelgebied opheft. Het bestreden besluit wijzigt aldus de rechtstoestand van de eigendom van de verzoekende partij die hierdoor alleen reeds doet blijken van het naar het recht

vereiste belang. De bewering van de tussenkomende partijen dat de verzoekende partij geen nadeel ondervindt omdat - op basis van het bepaalde in artikel 22.1 van de stedenbouwkundige voorschriften - "de bestaande vergunde activiteiten (…) toegelaten (zijn)" en zelfs "kunnen herbouwen, verbouwen en uitbreiden voor zover ze ruimtelijk verzoenbaar zijn met de bestaande activiteiten", doet niets af aan deze vaststelling. Het komt niet aan de tussenkomende partijen toe om in de plaats van de verzoekende partij te oordelen of de bestreden voorschriften deze laatste grieven.

De excepties van de tussenkomende partijen worden verworpen.

V. Ten gronde

Enig middel

22. De verzoekende partij voert de schending aan van de materiële motiveringsplicht. In een eerste onderdeel betoogt zij dat er "manifeste tegenstrijdigheden (zijn) tussen enerzijds het motiverend deel (…) en anderzijds het beschikkende gedeelte van de bestreden beslissing". Zij betoogt dat "in de motivering van het bestreden besluit tot driemaal toe (wordt) aangegeven dat bestaande en vergunde woningen verder moeten kunnen blijven bestaan", "uitzonderingen op deze globale werkwijze wel kunnen, maar dienen gemotiveerd te worden" maar "voor dit deelgebied niet wordt gemotiveerd waarom daarvan zou afgeweken worden" en "integendeel uitdrukkelijk bepaald wordt in de motivering dat er een specifiek voorschrift moet komen m.b.t. o.m. de bestaande woningen", "in het bestreden besluit in art. 22 evenwel geen voorschrift is opgenomen, noch dat er een aanpassing van de voorschriften is gebeurd waardoor bestaande, vergunde woningen kunnen blijven bestaan" waaruit zij dan afleidt dat "er een tegenstrijdigheid (is) tussen het motiverend en beschikkend gedeelte van het besluit, minstens wat het aspect woningen betreft". Verder argumenteert zij dat "de motivering (van het bestreden besluit) aan(geeft) dat voor het bedrijventerrein Beversesteenweg een specifiek voorschrift moet komen om gelijkaardige mogelijkheden te behouden voor kantoren en diensten",

artikel 22 van de voorschriften "bestaande vergunde activiteiten" toelaat en derhalve "niet kan slaan op bestaande, vergunde kantoren en diensten" waaruit zij andermaal een "strijdigheid tussen het beschikkend en motiverend gedeelte van het bestreden besluit" afleidt. In een tweede onderdeel betoogt de verzoekende partij dat in "de motivering van het bestreden besluit" wordt vastgesteld dat er "geen ruimte is voor kleinere bedrijven op KMO-zones" terwijl "het bestreden besluit deze ruimte nog (gaat) verminderen" en zonder dit te motiveren. Het motief in het bestreden besluit "dat de gegevens op grond waarvan de bestemmingswijzigingen voor dit plan werden doorgevoerd niet achterhaald zijn en dat er bovendien op de verschillende terreinen geen realisaties hebben plaatsgevonden die deze opties hebben verhinderd of verhinderen" is een stijlformule die "in elk geval voor het gebied Kruisboommolenstraat-Beversesteenweg duidelijk niet strookt met de realiteit" aangezien "een effectief onderzoek van de feitelijke situatie van met name de invulling van het gebied Kruisboommolenstraat-Beversesteenweg zou aangegeven hebben dat verschillende bouwvergunningen afgeleverd werden voor constructies en activiteiten welke door het bestreden besluit zonevreemd (zijn) geworden". De verzoekende partij leidt hieruit af dat "het bestreden besluit (zich) baseert (…) op een voorbijgestreefde feitelijkheid". In een derde onderdeel betoogt de verzoekende partij dat "de wijziging van de bestemmingsvoorschriften van gebied voor KMO's en diensten naar regionaal bedrijventerrein" niet afdoende is gemotiveerd omdat het bestreden besluit overweegt "dat er geen ruimte beschikbaar is voor kleinere bedrijven op KMO-zones" en tegelijk "een KMO-zone opoffert", minstens door niet te motiveren "waarom het belangrijker is regionale bedrijventerreinen te creëren dan KMO-zones te behouden". De verzoekende partij besluit dat "uit de motivering van het bestreden besluit (…) misschien wel (blijkt) dat er een noodzaak bestaat aan gebieden voor een regionaal bedrijventerrein, maar uit de motivering blijkt niet waarom een KMO-zone daaraan moet opgeofferd worden".

23. De verwerende partij repliceert wat betreft het eerste onderdeel dat "in het bestreden besluit (…) het oorspronkelijke artikel 22.9 van de stedenbouwkundige voorschriften (werd) geschrapt" en dat "in artikel 22.1 van

de stedenbouwkundige voorschriften (werd) toegevoegd dat 'bestaande vergunde activiteiten zijn toegelaten. Zij kunnen herbouwen, verbouwen en uitbreiden voor zover ze ruimtelijk verzoenbaar zijn met de bestaande activiteiten'". "In de zone in overdruk, bedoeld onder artikel 22.8 van de stedenbouwkundige voorschriften, zijn rekening houdend met de bestaande plaatselijke toestand naast de in artikel 24 toegelaten activiteiten ook bijkomende activiteiten toegelaten. Deze bijkomende activiteiten hebben betrekking op wonen, agrarische productie en aan het wonen verwan(t)e voorzieningen" wat "tot doel (heeft) de bestaande activiteiten (wonen) te bestendigen en ontwikkelingsmogelijkheden te geven". Verder betoogt de verwerende partij dat "deze voorschriften (…) alleen maar de bevestiging (vormen) van hetgeen eerder in de toelichtingsnota staat aangegeven dat de 'bestaande stedenbouwkundige vergunde woningen en bedrijven in de ontwikkelende bedrijventerreinen Beveren-Noord en Beversesteenweg kunnen behouden blijven'" zodat "niet (valt) in te zien welke tegenstrijdigheden er zouden bestaan tussen enerzijds de overwegingen en anderzijds het dictum van het bestreden besluit". "De aldaar gevestigde bedrijven en constructies hebben wel degelijk de nodige rechtszekerheid. De bestaande vergunde activiteiten worden verder toegelaten, kunnen verbouwen en uitbreiden". Aangezien "de bestaande vergunde activiteiten (…) behouden (blijven)" is ook het tweede onderdeel weerlegd. "Bovendien is de bestemmingswijziging naar een regionaal bedrijventerrein een opportuniteitskeuze" waarvoor de Raad van State niet bevoegd is. De verwerende partij wijst erop dat uit de gegevens van het dossier "blijkt dat de recente ontwikkelingen niet haast uitsluitend KMO's betreffen, (…), maar eveneens bv. een grootschalig kantoorgebouw en de uitbreiding van een zeer grootschalig productiebedrijf" en dat "er in het gebied nog een groot onbebouwd perceel (is) waar de vestiging van een nieuw groot bedrijf in elk geval nog mogelijk is" zodat het "om een gemengd gebied van kleine en grote bedrijven (gaat)" waarop de stedenbouwkundige voorschriften inspelen. Voorts repliceert de verwerende partij wat betreft het derde onderdeel, dat in het bestreden besluit "wel degelijk (wordt) aangegeven waarom het advies van (de) VLACORO om de gebieden, die thans in het APA Roeselare zijn opgenomen voor bedrijvigheid uit het deelgebied te halen, niet werd gevolgd", "de bestaande vergunde activiteiten en gebouwen, die deel uitmaken van de KMO-zone in het

APA Roeselare, (…) behouden (blijven) maar worden opgenomen in het regionaal bedrijventerrein", "het GRUP (…) ook een uitvoering (is) van de doelstellingen van het RSV" met name "het voeren van een aanbodbeleid voor bedrijven in de (regionaal) stedelijke gebieden", het bestreden besluit "voor het gebied tussen de Beversesteenweg en de Kruisboommolenstraat niet (kan) beschouwd worden als een 'opheffing' van een KMO-zone" omdat "een duidelijke regeling (is) opgenomen die ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande bedrijven, dus met inbegrip van bestaande KMO's, garandeert" naast "de ontwikkelingsmogelijkheden van grote bedrijven, de zogenaamde regionale bedrijven", en "het GRUP (art. 22.5 van de stedenbouwkundige voorschriften) ook specifieke ruimte (voorziet) voor kleine bedrijven", "het vastleggen van terreinen voor lokale bedrijven (…) tot de bevoegdheid (behoort) van lokale overheden" die "steeds initiatieven (kunnen) nemen om lokale bedrijventerreinen aan te duiden en te zorgen voor een voldoende aanbod van terreinen voor lokale bedrijven of KMO's".

24. De verzoekende partij dupliceert wat betreft het eerste onderdeel dat " de mogelijkheden van klonkluant in het bestreden besluit beperkter zijn dan de mogelijkheden die vooropgesteld zijn in de motivering van het bestreden besluit" en dat de overdruk van artikel 22.8 van de voorschriften niet geldt "voor de percelen waarvan konkluant eigenaar is" en dus "niet voor het gebied Beversesteenweg-Kruisboommolenstraat" waarvoor "geen enkele overdruk" geldt. Wat betreft de overige onderdelen voegt de verzoekende partij niets toe aan haar uiteenzetting in het verzoekschrift.

25. De eerste tussenkomende partij betwist onder verwijzing naar haar uiteenzetting over het belang bij het beroep van de verzoekende partij, het belang van deze laatste bij het enig middel. Voorts betwist zij de door de verzoekende partij aangevoerde tegenstrijdigheid in het bestreden besluit. Artikel 22.1 van de stedenbouwkundige voorschriften laten "bestaande vergunde activiteiten verder (…) toe(…) en (ze) (…) kunnen (ook) herbouwd, verbouwd en uitgebreid worden voor zoverre ze (…) verenigbaar zijn (…) met de bestaande activiteiten" en "ligt geheel in het verlengde van de geformuleerde adviezen en

bezwaren en is ook volledig compatibel met de overwegingen uit het bestreden besluit". Zij stelt nog dat de keuze voor een gemengd regionaal bedrijventerrein afdoende werd gemotiveerd en een opportuniteitskeuze betreft waarover de Raad van State enkel een "marginale toetsingsbevoegdheid" heeft.

26. De tweede tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij geen "recht op een onveranderlijke ruimtelijke ordening" heeft, het standpunt van de verzoekende partij in het eerste onderdeel dat er geen voorschrift zou zijn "dat bestaande woningen (en bedrijven) moeten kunnen blijven bestaan (…) strijdt met de waarheid" gelet op artikel 22.1 van de voorschriften, en de verzoekende partij "uit de voorbereidende stukken (selectief citeert) om zo de indruk te wekken dat er (…) zou overwogen zijn dat er ook nieuwe ontwikkelingen zouden kunnen plaatsvinden in het kader van de KMO bedrijvigheid" teneinde de vernietiging door de Raad van State te bekomen "zodat de verwerende partij, opnieuw wijzende, gehouden zou zijn een nieuwe beslissing te nemen die strijdt … met 's Raads arrest nr. 205.243". Voorts betwist zij dat de verwerende partij niet zou zijn uitgegaan "van de actuele feitelijke situatie" en verwijst zij in dit verband naar de door de verwerende partij gehanteerde fotoreportage van 8 augustus 2010 waaruit "blijkt dat de ontwikkelingen niet uitsluitend KMO's betreffen, maar ook grootschalige gebouwen". Tot slot wijst zij erop dat de verzoekende partij "wat betreft het tekort aan KMO (…) citeert uit een overweging die gemeenschappelijk is aan de deelzone 6, 7 en 11" zodat het "niet zo (is) dat er in het overwegend gedeelte enerzijds wordt gesteld dat er een tekort is aan KMO zones, om daar dan in het beschikkend gedeelte niets mee aan te vangen" en "dat de Vlaamse regering vrij de bestemmingswijziging bepaalt en dat uw Raad ter zake enkel een marginaal toetsingsrecht heeft".

Bespreking

27. Krachtens de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen dienen eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of

voor een ander bestuur, uitdrukkelijk te worden gemotiveerd door in de akte de juridische en feitelijke overwegingen te vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Er dient te worden vastgesteld dat een ruimtelijk uitvoeringsplan geen rechtshandeling met individuele strekking is, zodat het middel juridische grondslag mist in zoverre de schending van de voormelde bepalingen wordt aangevoerd.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan is zoals elke bestuurshandeling wel onderworpen aan de materiële motiveringsverplichting, hetgeen inhoudt dat het moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit het goedkeuringsbesluit zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

28. In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat er sprake is van een tegenstrijdigheid in de motivering tussen het motiverend en het beschikkend gedeelte van het bestreden besluit.

Zij wijst hierbij op de volgende overwegingen in het bestreden besluit:

> "Over algemene onderwerpen
>
> Overwegende dat een aantal opmerkingen, bezwaren en adviezen en onderdelen van het advies van VLACORO betrekking hebben op meerdere deelgebieden van het ruimtelijk uitvoeringsplan; dat in navolging van deze opmerkingen, bezwaren en adviezen volgende aanpassingen aan de verordenende delen van het plan worden doorgevoerd:
>
> - (…)
> - opname in de voorschriften voor bedrijventerreinen van overgangsbepalingen zodat de bestaande en vergunde woningen er verder kunnen blijven bestaan tot de bestemming van het gebied gerealiseerd is; uitzonderingen op deze globale werkwijze worden hieronder gemotiveerd;
> - (…)
>
> (…)
>
> Over het deelgebied 'gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Noord'
>
> (…)
>
> Overwegende dat Vlacoro adviseert om de gebieden die thans in het algemeen plan van aanleg Roeselare zijn opgenomen voor bedrijvigheid uit het deelgebied te halen; dat de doelstelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan er precies in bestaat om de toekomstige (nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen in de genoemde bedrijventerreinen aangeduid in

het algemeen plan van aanleg zodanig te sturen dat op lange termijn een gemengd regionaal bedrijventerrein kan bekomen worden; dat bijgevolg niet kan ingegaan worden op het advies van Vlacoro om het gebied langsheen de Beversesteenweg weg te laten uit het plan; dat evenwel de aldaar gevestigde bedrijven en constructies rechtszekerheid nodig hebben en daarom een bepaling wordt ingeschreven die bestaande vergunde activiteiten toelaat, laat verbouwen en uitbreiden; dat ten aanzien van andere individueel verspreide functies, zoals wonen, het aanduiden van gemengd regionaal bedrijventerrein onvermijdelijk een duidelijke keuze impliceert, net zoals voor andere soorten bestemmingswijzigingen; dat in het ruimtelijk uitvoeringsplan wel rekening wordt gehouden met bestaande woonconcentraties ter hoogte van de Onledemolenstraat en de Krommebeekstraat-Vloedstraat; dat volgende aanpassingen bijgevolg worden doorgevoerd aan het verordenend deel van het ruimtelijk uitvoeringsplan:

- aanpassing van de voorschriften zodat bestaande, stedenbouwkundig vergunde woningen in de ontwikkelde bedrijventerreinen Beveren-Noord en Beversesteenweg behouden kunnen blijven;
- (…)
- een grenscorrectie voor het bestaande bedrijventerreinen langs de Beversesteenweg en een aangepast specifiek voorschrift voor ditzelfde gebied teneinde gelijkaardige mogelijkheden te behouden voor kantoren en diensten, bestaande woningen, bestaande kleinhandel en andere vergunde activiteiten;
- toelaten van bestaande vergunde kleinhandel, kantoren, diensten en recreatie.
- (…)."

Door in het beschikkend gedeelte, en meer bepaald in de stedenbouwkundige voorschriften, geen specifiek voorschrift op te nemen voor bestaande vergunde woningen, noch enig specifiek voorschrift "teneinde gelijkaardige mogelijkheden te behouden voor kantoren en diensten, bestaande woningen, bestaande kleinhandel en andere vergunde activiteiten" voor het bedrijventerrein Beversesteenweg, acht de verzoekende partij de materiële motiveringsplicht geschonden.

29. Artikel 22.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden besluit bepaalt o.m. wat volgt:

"Bestaande vergunde activiteiten zijn toegelaten. Ze kunnen herbouwen, verbouwen en uitbreiden voor zover ze ruimtelijk verzoenbaar zijn met de bestaande activiteiten."

Met de verwerende en de tussenkomende partijen moet derhalve worden vastgesteld dat er wel een voorschrift is opgenomen om het behoud te verzekeren van de bestaande vergunde situaties binnen de bedoelde zone van het APA.

30. De door de verzoekende partij aangehaalde passage is overgenomen uit het met het voormelde arrest nr. 205.243 vernietigde vaststellingsbesluit van 21 november 2008. Het thans bestreden besluit dient het gezag van gewijsde van het voormelde vernietigingsarrest te respecteren. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de adviezen en bezwaren enkel het behoud van de "bestaande vergunde situaties", de "bestaande gebouwen", "de reeds bestaande invulling" of de "bestaande bedrijven" binnen de bedoelde zone van het APA voorstonden, hetzij door uitsluiting van het betrokken gebied uit het GRUP, hetzij door aangepaste stedenbouwkundige voorschriften. De voormelde bepaling van artikel 22.1 van de stedenbouwkundige voorschriften komt hieraan tegemoet.

De lezing van het dossier door de verzoekende partij strijdt met de overweging in het bestreden besluit om "een aangepast specifiek voorschrift voor ditzelfde gebied teneinde gelijkaardige mogelijkheden te behouden voor kantoren en diensten, bestaande woningen, bestaande kleinhandel en andere vergunde activiteiten" door te voeren omdat "de aldaar gevestigde bedrijven en constructies rechtszekerheid nodig hebben en daarom een bepaling wordt ingeschreven die bestaande vergunde activiteiten toelaat, laat verbouwen en uitbreiden". Dit is precies wat bepaald wordt in de ingevoegde bepaling in artikel 22.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

De vaststelling dat deze bepaling het resultaat is van twee afzonderlijke punten in de overwegingen van het bestreden besluit, die elkaar deels overlappen en volgens de verzoekende partij zinloos zouden zijn indien zij dezelfde betekenis zouden hebben, doet aan het voorgaande geen afbreuk.

31. De verzoekende partij toont de interne strijdigheid van het bestreden besluit niet aan. Het eerste onderdeel wordt verworpen.

32. In een tweede onderdeel wordt enerzijds aangevoerd dat niet afdoende wordt gemotiveerd waarom de "KMO-zone wordt opgeheven" terwijl er een tekort zou zijn, en anderzijds dat de motivering beperkt is tot een stijlformule in het bestreden besluit dat de gegevens op grond waarvan de bestemmingswijzigingen voor dit plan werden doorgevoerd niet achterhaald zijn, hetgeen niet zou stroken met de realiteit. Het beweerde tekort aan KMO-zone leidt de verzoekende partij af uit de volgende overweging in de algemene bespreking van de drie hernomen deelplannen: "dat er in het regionaalstedelijk gebied behoefte is aan ruimte voor regionale bedrijven; dat er op vandaag ook geen ruimte beschikbaar is voor kleinere bedrijven op KMO- zones".

33. Het bestreden besluit overweegt o.m. wat volgt:

> "Overwegende dat de huidige definitieve vaststelling een herneming betreft van een vaststellingsprocedure omwille van de vernietiging door de Raad van State van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2008 voor de deelplannen 6, 7 en 11; dat de voorlopige vaststelling van het gewestelijk RUP dateert van 26 oktober 2007; dat met die voorlopige vaststelling destijds geopteerd werd om onder meer twee gemengd stedelijke ontwikkelingsgebieden en een gebied voor watergebonden regionaal bedrijventerrein en overslaggebied mogelijk te maken; dat sindsdien de behoefte aan de functies die met de betrokken bestemmingswijzigingen werden mogelijk gemaakt nog altijd bestaat; dat er in het regionaalstedelijk gebied behoefte is aan ruimte voor regionale bedrijven; dat er op vandaag ook geen ruimte beschikbaar is voor kleinere bedrijven op KMO- zones; dat er behoefte is aan een terminal voor overslag naar het kanaal van Roeselare naar de Leie; aan bijkomend bosgebied en dat het noodzakelijk is rechtszekerheid te bieden voor de bestaande woningen in de betrokken gebieden; dat de nood aan deze functies en planopties niet kleiner is dan twee jaar geleden; dat de ruimtelijke afwegingen op basis waarvan werd geopteerd voor de voorliggende locaties voor voornoemde functies en die in de toelichtingsnota zijn opgenomen, nog actueel zijn en dus de bestemmingswijziging nog steeds ondersteunen; dat de gegevens op grond waarvan de bestemmingswijzigingen voor dit plan werden doorgevoerd niet achterhaald zijn; dat er bovendien op de verschillende betrokken terreinen geen realisaties hebben plaats gevonden die deze opties hebben verhinderd of verhinderen, zoals blijkt uit recente terreinopnames en uit gegevens van de betrokken gemeenten en ontwikkelaars; dat op het terrein zich ontwikkelingen hebben voorgedaan die in overeenstemming zijn met de beoogde opties zodat deze ontwikkelingen deze opties niet verhinderen; dat de voorgenomen opties ook actueel zijn wat betreft de juridische toestand; dat de betrokken partners sinds de vaststelling van het plan in 2008 al concrete stappen hebben genomen; dat met name voor de ontwikkeling van een gemengd

regionaal bedrijventerrein Roeselare Noord een inrichtingsvoorstel werd uitgewerkt waaruit blijkt dat de ontwikkeling ervan in de praktijk ook realiseerbaar is; dat ook voor de containerterminal door de ontwikkelaars een concreet en haalbaar inrichtingsvoorstel is uitgewerkt; dat de bestemmingswijzigingen verantwoord blijven omwille van de motieven die ook in de toelichtingsnota zijn opgenomen; dat het plan bijgevolg nog actueel is; dat de huidige definitieve vaststelling gebaseerd wordt op het advies van de Vlacoro van 10 juni 2008; dat dit verantwoord is omdat dit advies nog steeds actueel is; dat Vlacoro een afweging gemaakt heeft van argumenten pro en contra en van voorstellen tot bijsturing; dat deze afweging nog steeds steek houdt; dat de huidige definitieve vaststelling rekening houdt met die afweging en bovendien tegemoet komt aan de motiveringsgebreken die de Raad van State aangeeft in haar vernietigingsarresten; dat een aantal planopties in de huidige definitieve vaststelling beter aansluiten bij het advies van Vlacoro';

(…)

'Over het deelgebied 'gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Roeselare-Noord'

(...)

Overwegende dat Vlacoro adviseert om de gebieden die thans in het algemeen plan van aanleg Roeselare zijn opgenomen voor bedrijvigheid uit het deelgebied te halen; dat de doelstelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan er precies in bestaat om de toekomstige (nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen in de genoemde bedrijventerreinen aangeduid in het algemeen plan van aanleg zodanig te sturen dat op lange termijn een gemengd regionaal bedrijventerrein kan bekomen worden; dat bijgevolg niet kan ingegaan worden op het advies van Vlacoro om het gebied langsheen de Beversesteenweg weg te laten uit het plan; dat evenwel de aldaar gevestigde bedrijven en constructies rechtszekerheid nodig hebben en daarom een bepaling wordt ingeschreven die bestaande vergunde activiteiten toelaat, laat verbouwen en uitbreiden;

(…)

Overwegende dat de bestaande vergunde activiteiten in het gebied rechtszekerheid wordt geboden door in de stedenbouwkundige voorschriften te voorzien in een bepaling die herbouwen, verbouwen en uitbreiden toelaat voor zover ze ruimtelijk verzoenbaar zijn met de bestaande activiteiten; dat het omwille van de planologische samenhang van het gebied wenselijk is dat dezelfde bepalingen gelden binnen het bestaande bedrijventerrein en binnen de uitbreidingen daarvan; dat het hierdoor bovendien mogelijk wordt dat bestaande ambachtelijke bedrijven zich op termijn ontwikkelen tot bedrijven van een regionale schaal; dat de voorschriften niet uitsluiten dat er zich binnen het terrein ook bestaande of nieuwe bedrijven ontwikkelen met een perceelsoppervlakte kleiner dan 5000m², voor zover deze voldoen aan de uitzonderingsgronden voorzien in de stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat diverse opmerkingen, bezwaren en adviezen betrekking hebben op de motivering voor de voorgestelde bestemmingswijzigingen, de nood aan interne differentiatie of fasering van de bedrijventerreinen en op de afname van rendabiliteit door een gebrek aan efficiënt ruimtegebruik; dat de nood aan bijkomende bedrijventerreinen en

de motivering van de omvang van de terreinen duidelijk terug te vinden is in de toelichtingsnota; dat een interne differentiatie of fasering kan uitgewerkt worden door middel van een inrichtingsstudie; dat de voorschriften voor het gemengd regionaal bedrijventerrein in die zin worden aangepast."

34. Het behoort tot de bevoegdheid van de daartoe door de wet aangewezen overheden het ruimtelijk beleid te bepalen en vast te leggen in ruimtelijke uitvoeringsplannen. De Raad van State is niet bevoegd zijn oordeel daaromtrent in de plaats te stellen van dat van het bestuur en beschikt ter zake enkel over een marginaal toetsingsrecht.

35. De verwerende en de tussenkomende partijen werpen terecht op dat in het betrokken gebied van deelplan 7 de bestaande vergunde KMO-activiteiten kunnen behouden blijven. Anders dan de verzoekende partij meent kan uit de loutere overweging in het bestreden besluit dat er geen ruimte beschikbaar is voor kleinere bedrijven op KMO-zones niet zonder meer worden afgeleid dat er een tekort aan KMO-zone zou bestaan in het betrokken gebied. De nood aan bijkomende regionale bedrijventerreinen wordt bovendien in het bestreden besluit gesteund op de door de verzoekende partij niet betwiste overwegingen: "dat de nood aan deze functies en planopties niet kleiner is dan twee jaar geleden; dat de ruimtelijke afwegingen op basis waarvan werd geopteerd voor de voorliggende locaties voor voornoemde functies en die in de toelichtingsnota zijn opgenomen, nog actueel zijn en dus de bestemmingswijziging nog steeds ondersteunen". Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn, zoals in het bestreden besluit terecht wordt aangenomen, uit hun aard toekomstgericht. Er bestaat in hoofde van het bestuur dan ook geen verplichting om een in het betrokken gebied (beweerd) bestaande toestand te handhaven.

36. Het komt aan een verzoekende partij toe, wanneer zij de feitelijke juistheid van een gegeven waarop het bestreden besluit is gesteund betwist, dit ook aan te tonen. Daargelaten de vraag of met de foto's van de verzoekende partij met zeer recente bedrijfsgebouwen en activiteit in aanbouw, aangetoond wordt dat deze nieuwe ontwikkeling KMO-activiteiten betreft, moet uit het bestreden besluit en het administratief dossier worden opgemaakt dat de

minister zich gesteund heeft op een fotoreportage van de “recente terreinopnames”. De stelling van de verzoekende partij dat “de overheid dit feitelijk onderzoek niet heeft verricht” mist aldus feitelijke grondslag. Gelet op deze gegevens van het administratief dossier en de overweging in het bestreden besluit “dat er bovendien op de verschillende betrokken terreinen geen realisaties hebben plaats gevonden die deze opties hebben verhinderd of verhinderen, zoals blijkt uit recente terreinopnames en uit gegevens van de betrokken gemeenten en ontwikkelaars; dat op het terrein zich ontwikkelingen hebben voorgedaan die in overeenstemming zijn met de beoogde opties zodat deze ontwikkelingen deze opties niet verhinderen; dat de voorgenomen opties ook actueel zijn wat betreft de juridische toestand” toont de verzoekende partij niet aan dat het bestreden besluit “(zich) baseert (…) op een voorbijgestreefde feitelijkheid” en kan niet worden aangenomen dat de bestemmingswijziging KMO-zone naar regionaal bedrijventerrein niet afdoende wordt gemotiveerd.

37. Al deze elementen in acht genomen, slaagt de verzoekende partij er niet in aannemelijk te maken dat de beleidskeuze tot het inrichten van een regionaal bedrijventerrein op een terrein dat voorheen KMO-zone was, de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan of onzorgvuldig tot stand zou zijn gekomen. De onvoldoende onderbouwde stelling van de verzoekende partij dat er een tekort is aan KMO-zone volstaat daartoe niet.

Het tweede onderdeel wordt eveneens verworpen.

38. In een derde en laatste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat het bestreden besluit de bestemmingswijziging van gebied voor KMO’s en diensten naar regionaal bedrijventerrein niet afdoende motiveert. Dit middelonderdeel valt aldus samen met de hiervoor besproken middelonderdelen.

Het derde onderdeel wordt verworpen.

39. Het enig middel wordt aldus verworpen.

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.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 250 euro, elk voor de helft.

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

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

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Roger Stevens**