RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 228.921 van 24 oktober 2014
in de zaak A. 207.740/X-15.335.

In zake : de NV RECOVER ENERGY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen :

1. Kristin LIBOTTON
2. de VZW STOP DE OVEN
beide bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Laurent Proot en Sofie De Maesschalck
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

3. de GEMEENTE KAMPENHOUT
4. de GEMEENTE HAACHT
beide bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 januari 2013, strekt tot de nietigverklaring van :

> "1. Het Besluit van de Provincieraad van Vlaams-Brabant dd. 19 juni 2012 waarbij wordt overgegaan tot de definitieve vaststelling van een 'addendum' bij het Ruimtelijk Structuurplan Vlaams-Brabant;
> 2. Het Besluit van de Minister van Ruimtelijke Ordening dd. 6 november 2012 waarbij goedkeuring wordt gegeven aan een 'addendum' bij het Ruimtelijk Structuurplan Vlaams-Brabant."

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partijen *sub* 1 en 2 hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 21 mei 2013. De tussenkomende partijen *sub* 1 en 2 hebben een memorie ingediend.

De tussenkomende partijen *sub* 3 en 4 hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 31 mei 2013. De tussenkomende partijen *sub* 3 en 4 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 tussenkomende partij *sub* 3 en 4 hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 september 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Weerdt, die *loco* advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de verwerende partijen, advocaat Sofie De Maesschalck, die verschijnt voor de tussenkomende partijen *sub* 1 en 2, en advocaat Tom Swerts, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de tussenkomende partijen *sub* 3 en 4, 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. Feiten

3. Verzoekster is eigenares van een bedrijfsterrein op de site Kampenhout-Sas aan de Leuvensesteenweg 51 te 1910 Kampenhout.

Zij plant op haar terrein de opstart van een "afval-energiecentrale" (afvalverbrandingsinstallatie), waarvoor zowel een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag als een milieuvergunningsaanvraag werden ingediend.

4. Het betrokken terrein is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse gelegen in industriegebied.

5. Op 29 juni 2011 vindt een plenaire vergadering plaats over de herziening van het provinciaal ruimtelijk structuurplan van Vlaams-Brabant (hierna: RSVB). Aanleiding is de actualisatie en de gedeeltelijke herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) in 2010, wat ertoe heeft geleid dat het RSVB op een aantal punten niet meer actueel en/of strijdig is met de opties uit het RSV.

6. Bij besluit van 20 september 2011 van de provincieraad van Vlaams-Brabant wordt het "Addendum bij het ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant" voorlopig vastgesteld.

7. Het openbaar onderzoek vindt plaats van 9 november 2011 tot en met 6 februari 2011, waarbij er 15 bezwaarschriften en 26 adviezen worden ingediend. Verzoekster heeft een bezwaarschrift ingediend.

In haar bezwaarschrift uit verzoekster kritiek op het feit dat op een gedeelte van de site Kampenhout-Sas een uitsluiting van afvalverbrandende activiteiten wordt voorgesteld.

8. Op 23 april 2012 vergadert de Procoro over de partiële herziening van het RSVB.

9. Met het eerste bestreden besluit wordt het "Addendum bij het ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant" definitief vastgesteld en worden de adviezen en bezwaren door de provincieraad besproken.

10. Met het tweede bestreden besluit wordt de partiële herziening van het provinciaal ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant "Addendum bij het ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant" goedgekeurd.

IV. Onderzoek van de ontvankelijkheid

A. In rechte treden

Standpunten van de partijen

11. De verwerende partijen werpen op dat het beroep onontvankelijk is, aangezien noch uit het verzoekschrift, noch uit de inventaris blijkt of de geldende statuten, de akte van aanstelling van de organen van de verzoekende partij en het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan heeft beslist in rechte op te treden, werden voorgelegd.

12. Verzoekster wijst op een materiële misslag in haar inventaris waar sprake is van het Grondwettelijk Hof.

Beoordeling

13. Uit de bij het verzoekschrift gevoegde stukken blijkt dat diegenen die beslisten tot het in rechte treden effectief gemandateerd waren en dat het voorwerp van de beslissing van de raad van bestuur wel degelijk het annulatieberoep tegen het "addendum" tot herziening van het RSVB betreft. De vermelding op de inventaris van een mandaat "voor het instellen van de procedure bij het Grondwettelijk Hof" betreft manifest een materiële vergissing.

De exceptie wordt niet aangenomen.

B. Voor vernietiging vatbare handeling

Standpunten van de partijen

14. Verzoekster stelt "bekend [te zijn] met de rechtspraak van [de Raad van State], tot stand gekomen onder gelding van het Decreet Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999, […] waarbij werd aangenomen dat een ruimtelijk

structuurplan niet zou beschouwd kunnen worden als een aanvechtbare handeling". Zij meent "dat voormelde rechtspraak sedert de inwerkingtreding van de VCRO niet meer houdbaar is, en dat in elk geval in de specifieke omstandigheden van dit dossier wel degelijk sprake is van een rechtstreekse doorwerking van het structuurplan op haar rechtspositie – minstens dat de stellers van het plan dergelijke rechtstreekse doorwerking beogen". Vooreerst is het overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1, VCRO thans uitdrukkelijk toegelaten "dat de vergunningverlenende overheden rekening houden met de beleidsinzichten geformuleerd in ruimtelijke structuurplannen", meer bepaald met "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen aangaande 'de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen'". Verzoekerster verwijst in dat verband naar de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 en naar de rechtsleer.

Specifiek wat het bestreden "addendum" bij het RSVB betreft, stelt zij vast "dat dit structuurplan een merkwaardige graad van detaillering bevat met betrekking tot de gunningsvoorschriften voor het bedrijventerrein Kampenhout-Sas". Volgens haar wordt de herziening van het RSVB aangewend "om reeds effectieve stedenbouwkundige voorschriften op te nemen in het structuurplan, die afvalverwerkingsactiviteiten uitsluiten binnen de bedrijvenzone, met uitzondering van bestaande bedrijven en hun uitbreidingen, en met dien verstande dat afvalverbranding echter steeds uitgesloten zou zijn *(sic)*". Zij verwijst naar de delen van het addendum die betrekking hebben op het "bijzonder economisch knooppunt Kampenhout-Sas" en besluit dat de daarin opgenomen "voorschriften […] op maat [zijn] geschreven van de vergunningsaanvragen van verzoekster". Verzoekster leidt daaruit af dat "de bestreden beslissingen wel degelijk een rechtstreekse impact zullen hebben op de rechtspositie van verzoekster", aangezien "afvalverbrandingsactiviteiten voortaan 'uitgesloten' zijn" en "deze 'beleidsmatige' verzuchting rechtstreeks aangegrepen [zou] kunnen worden door de vergunningverlenende overheden" om haar stedenbouwkundige vergunningsaanvraag te weigeren. Minstens heeft het

gewijzigd PRSP "rechtsgevolgen voor verzoekster in de mate dit plan de verplichting inhoudt om bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen voortaan uitsluitingen op te nemen in de stedenbouwkundige voorschriften voor activiteiten van afvalverbranding". De gewijzigde bepalingen worden immers opgenomen in het richtinggevend gedeelte van het RSVB, waardoor er slechts in uitzonderlijke omstandigheden kan van worden afgeweken en ze onverkort zullen overgenomen worden in het navolgend ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: PRUP). In de praktijk werd trouwens al overgegaan tot de opmaak van een PRUP, waarbij een verbod op afvalverwerking wordt voorzien in de bedrijvenzone.

Onder verwijzing naar rechtsleer voert verzoekster aan dat in deze omstandigheden het structuurplan "rechtstreeks aanvechtbaar zou moeten zijn, niet alleen om de rechtsbescherming in hoofde van de rechtsonderhorige te waarborgen, maar ook om redenen van proceseconomie". Zo niet "zou de rechtsonderhorige verplicht zijn zich telkens in een later procedure […] te beroepen op de onwettigheid van het structuurplan […] met toepassing van artikel 159 GW", wat niet alleen leidt "tot een enorme vertraging", maar bovendien betekent dat de wettigheid van het structuurplan ter discussie moet gesteld worden voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) terwijl deze toets toekomt aan de Raad van State.

Voor het geval de Raad van State "van oordeel zou zijn dat de rechtspraak […] over de niet-aanvechtbaarheid van ruimtelijke structuurplannen nog steeds gehandhaafd zou dienen te blijven, vraagt verzoekster" de volgende prejudiciële vraag "voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof omtrent de verenigbaarheid van deze rechtspraak met het recht op toegang tot de rechter in milieuzaken, zoals ondermeer gewaarborgd door artikel 6 van het EVRM en artikel 9, derde lid van het Verdrag van Aarhus":

> "Schendt art. 14 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State het recht op toegang tot de Rechter inzake milieuzaken, ondermeer gewaarborgd door de artikelen 8 en 9 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 en art. 6 EVRM,

genomen in samenhang met het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, gewaarborgd door de artt. 10 en 11 van de Grondwet, indien deze bepaling zo gelezen wordt dat de rechtsonderhorige geen mogelijkheid zou hebben om bij de Raad van State voorziening in te stellen tegen een ruimtelijk structuurplan dat voorschriften vastlegt voor zijn eigendom?"

15. De verwerende partijen verwijzen naar de rechtspraak die "de argumentatie" van verzoekster integraal heeft behandeld. Zij sluiten zich daarbij aan. Het decreet van 27 maart 2009 heeft "geen wijzigingen aangebracht aan het rechtskarakter van ruimtelijk structuurplannen" aangezien artikel 2.1.2, § 2, nog steeds bepaalt dat de provinciale ruimtelijke structuurplannen bindend zijn voor de provincie en de gemeenten op haar grondgebied en voor de instellingen die eronder ressorteren, en dus niet voor de burgers. Daarnaast bepaalt artikel 2.1.2, § 7, VCRO dat ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest. Zij verwijzen op hun beurt naar de parlementaire voorbereiding met betrekking tot deze bepalingen.

Zij verwijzen naar rechtspraak van de Raad van State die aanneemt dat een ruimtelijk structuurplan niet doorwerkt tot op het niveau van de vergunningen, en dus geen rechtsgevolgen heeft voor de verzoekende partij. Onwettigheden die kleven aan het ruimtelijk structuurplan waaraan het PRUP uitvoering geeft, kunnen als vernietigingsgrond worden aangevoerd in het kader van een beroep tot vernietiging tegen het PRUP. Een ruimtelijk structuurplan op zich, als beleidsdocument in het algemeen, en de bindende onderdelen ervan in het bijzonder, doen echter geen rechtsgevolgen ontstaan in hoofde van de verzoekende partij. Aangezien verzoekster geen overheidsinstantie is die ressorteert onder de bevoegdheid van de plannende overheid en waarvoor bepaalde onderdelen van het ruimtelijk structuurplan bindend zijn, creëert het structuurplan voor haar geen rechtsgevolgen in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Loutere redenen van proceseconomie hebben hierop geen invloed.

Wat de geformuleerde prejudiciële vraag betreft, stellen de verwerende partijen dat verzoekster in het kader van een annulatieberoep tegen het PRUP alle wettigheidsbezwaren ten aanzien van het ruimtelijk structuurplan kan laten gelden, waardoor deze laatste eventueel onwettig kan worden verklaard en niet dient toegepast te worden door de Raad van State, zodat er geen grond is om de voorgestelde prejudiciële vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof.

16. Verzoekster repliceert dat de verwijzing van de verwerende partijen naar de rechtspraak van de Raad van State niet dienend is omdat die betrekking heeft op een wijziging van een structuurplan die dateert van 2004, dus vóór de inwerkingtreding van de VCRO. "Ingevolge het Aanpassingsdecreet van 27 maart 2009 heeft de Decreetgever er evenwel voor gekozen om voor de vergunningverlenende overheden uitdrukkelijk de mogelijkheid te creëren om in het kader van de discretionaire beoordeling van een vergunningsaanvraag rekening te houden met wat 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' wordt genoemd". "Er mag dus aangenomen worden dat structuurplannen voortaan veelvuldig zullen aangehaald worden in vergunningsbeslissingen, aangezien het precies de bedoeling van dergelijke plannen is om op een gesystematiseerde en coherente wijze een toekomstgericht ruimtelijk beleid uit te zetten ('beleidsmatig gewenste ontwikkelingen')". "Dit beleid kan dan naderhand doorsijpelen bij de opmaak van uitvoeringsplannen en in het vergunningenbeleid", en "[d]aarbij zullen vooral de bindende en richtinggevende bepalingen van een structuurplan een belangrijke rol spelen". "In beginsel zullen de vergunningverlenende overheden dus evenzeer gebonden zijn door de beleidsvisies die in een ruimtelijk structuurplan worden vertolkt, met dien verstande dat de weigering of toekenning van de vergunning in dat geval niet rechtstreeks steunt op het structuurplan maar kadert in de discretionaire beoordeling door de vergunningverlenende overheid en die een zekere marge tot afwijking toelaat. De rechtsleer voert in dat verband aan dat een vergunningverlenende overheid onder gelding van de VCRO weliswaar zal kunnen afwijken van een structuurplan, met dien verstande dat in voorkomend geval een extra motivering noodzakelijk zal zijn". "In elk geval kan thans niet meer voorgehouden worden dat een structuurplan niet doorwerkt in het

vergunningenbeleid, of dat dergelijk plan geen rechtstreekse nadelen zou teweeg brengen voor de rechtsonderhorige".

Zij benadrukt nogmaals dat er in het verzoekschrift op gewezen werd dat het thans voorliggende "addendum" tot herziening van een structuurplan atypisch is, in die zin dat het kadert in een strategie van eerste verwerende partij om haar project tegen te houden. "Gevolg daarvan is dat het plan een aantal zeer gedetailleerde voorschriften bevat, die quasi een vóórbeoordeling van de vergunningsaanvragen van verzoekster inhouden".

Tenslotte betoogt de verzoekende partij dat men redelijkerwijze niet kan stellen dat de rechtsbescherming op grond van artikel 159 Gw gelijk zou zijn aan de rechtsbescherming waarover de rechtsonderhorige beschikt in het kader van een rechtstreeks beroep. "Een eerste belangrijk verschilpunt heeft te maken met de verplichting die in het kader van een rechtstreeks beroep rust op het bestuur om het volledig administratief dossier neer te leggen ter griffie, waar partijen er kennis van kunnen nemen". "Een ander verschilpunt heeft te maken met de beperkte draagwijdte van een onrechtstreekse onwettigverklaring op grond van artikel 159 Gw.". Wanneer een structuurplan "zijdelings" onwettig wordt bevonden met toepassing van artikel 159 Gw, blijft het plan verder bestaan en kan en moet het zelfs verder toegepast en uitgevoerd worden door de administratieve overheden, die dikwijls zelfs geen kennis hebben van de overwegingen van de rechterlijke uitspraak waarin een bepaalde onwettigheid wordt vastgesteld *inter partes*. Indien de "rechtsonderhorige niet de mogelijkheid zou hebben om het structuurplan rechtstreeks aan te vechten, wordt hij als het ware verplicht om een cascade aan procedures in te stellen tegen alle uitvoeringshandelingen, waarbij hij telkenmale de onwettigheid van het structuurplan zijdelings moet inroepen. Daarmee gaan telkens belangrijke kosten gepaard, nog los van het feit dat dergelijke werkwijze niet bepaald proceseconomisch is. […] Er kan bijgevolg niet gesteld worden dat de loutere mogelijkheid om een structuurplan 'zijdelings' te betwisten met toepassing van artikel 159 Gw volstaat in het licht van de verplichting om voldoende toegang tot de Rechter te organiseren, ondermeer gewaarborgd door art. 9, derde lid van het

Verdrag van Aarhus". Zij verwijst in dit verband naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

17. De eerste en tweede tussenkomende partij verwijzen op hun beurt naar de rechtspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat een ruimtelijk structuurplan in hoofde van een particulier geen rechtsgevolgen doet ontstaan, en treden de visie van de verzoekende partij niet bij als zou de rechtspraak gewijzigd dienen te worden ingevolge de inwerkingtreding van artikel 4.3.1, § 2, VCRO. "Van essentieel belang is dat de VCRO — net zoals het voormalige DRO — expliciet bepaalt dat de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen", zodat de VCRO "geen enkele wijziging [heeft] aangebracht inzake het rechtskarakter van ruimtelijke structuurplannen t.o.v. vergunningsaanvragen". Artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, VCRO biedt overigens "enkel de mogelijkheid om desgevallend rekening te houden met 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen', doch dit artikel kan allerminst als een verplichting worden geïnterpreteerd. In de parlementaire voorbereiding bij de VCRO werd uitdrukkelijk bepaald dat artikel 4.3.1 VCRO geen afbreuk doet aan artikel 2.1, § 7 (lees : artikel 2.1.2, § 7) VCRO, op grond waarvan ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen".

"Aan het Grondwettelijk Hof werd de vraag voorgelegd of de toepassing van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen niet onverenigbaar is met artikel 2.1.2, § 7 VCRO". Het GwH heeft bevestigd "dat ruimtelijke structuurplannen nog steeds geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen".

Zij merken nog op dat er een essentieel onderscheid is tussen "ruimtelijke structuurplannen", die enkel rechtskracht hebben op planningsniveau en enkel bindend zijn voor de plannende overheden, en "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen", die op vergunningsniveau gelden ten aanzien van de vergunningverlenende overheid.

Zij besluiten dat "het rechtskarakter van ruimtelijke structuurplannen ongewijzigd is gebleven t.o.v. vergunningsaanvragen, ook na de inwerkingtreding van artikel 4.3.1 VCRO", hetgeen overigens ook erkend wordt in de rechtspraak van de RvVb. "Het betrokken addendum van het RSVB is enkel bindend t.a.v. de plannende overheid en doet dus geen rechtsgevolgen ontstaan in hoofde van de verzoekende partij. Het addendum is dus geen door haar aanvechtbare rechtshandeling".

Er is tenslotte geen noodzaak om de prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof, aangezien particulieren alle wettigheidsbezwaren tegen een structuurplan kunnen laten gelden in een beroep tegen het PRUP dat het structuurplan uitvoert.

18. De derde en vierde tussenkomende partij werpen op dat het standpunt van verzoekster volledig indruist tegen de bepalingen van artikel 2.1.2. VCRO. De decreetgever heeft bij decreet van 27 maart 2009 geen wijzigingen aan de draagwijdte van ruimtelijke structuurplannen aangebracht, hetgeen blijkt uit de parlementaire voorbereiding ervan. Zij halen de rechtspraak aan om hun standpunt te ondersteunen. Een ruimtelijk structuurplan doet geen rechtsgevolgen ontstaan in hoofde van de burger in de zin van artikel 14,§ 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en onwettigheden die aan een ruimtelijk structuurplan kleven en waaraan een PRUP uitvoering geeft, kunnen wel als vernietigingsgrond worden ingeroepen in het kader van een beroep tot vernietiging tegen het PRUP. Redenen van proceseconomie wegen niet op tegen bovenvermelde vaststellingen waaruit blijkt dat het beroep van verzoekster niet ontvankelijk is. Er is dan ook geen grond om de prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen. Tenslotte verwijzen zij eveneens naar rechtspraak waarbij uitspraak werd gedaan "over argumenten met dezelfde draagwijdte […] in een gelijkaardige zaak".

19. Verzoekster voegt in de laatste memorie toe dat "[s]tructuurplannen wel degelijk deel uit[maken] van het beoordelingskader, zij het dat zij op zich geen wettelijk beletsel kunnen vormen voor de afgifte van een

vergunning (‘legaliteitsluik’), maar dat de inhoud ervan betrokken kan worden in de opportuniteitsbeoordeling van de aanvraag (‘opportuniteitsluik’). Het structuurplan kan dus toegepast worden naast de bindende planvoorschriften. Dit ‘kunnen’ is overigens relatief, aangezien op de overheid die een bepaalde beleidslijn bekend heeft gemaakt, een dwang rust om deze beleidslijn in de regel ook toe te passen, behoudens uitdrukkelijke en in rechte aanvaardbare motivering om ervan af te wijken. De beginselen van behoorlijk bestuur schrijven dus voor dat de structuurplannen wel degelijk betrokken moeten worden in de beoordeling van een vergunningsaanvraag. In het geval van een vergunningsaanvraag van verzoekster zullen bv. de tussenkomende partijen er ongetwijfeld aanspraak op maken dat deze geweigerd wordt in toepassing van het beleidsstandpunt dat verwerende partijen hebben ingenomen in de bestreden beslissingen – en dit mede gelet op de bijzonder precieze en scherpe manier waarop het structuurplan geformuleerd is in verband met afvalverbrandende activiteiten. Het is dus niet ernstig te stellen dat [verzoeksters] rechtspositie niet gewijzigd zou worden door de bestreden beslissingen”. Voorts stelt zij dat “de procedureweg van art. 159 Gw […] geen rechtsgang [is] die voldoet aan de vereisten van het Verdrag van Aarhus”. In zoverre structuurplannen eveneens vallen onder de Europese plan-MER-plicht “dient de besluitvorming omtrent deze plannen conform de rechtspraak van het Hof van Justitie aanvechtbaar te zijn in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus. Er zal dan volgens de rechtspraak van het Hof ook rekening moeten gehouden worden met de doeltreffendheid van de interne rechtsmiddelen, aangezien de uitoefening van de door rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mag gemaakt worden […]. Andermaal dient vastgesteld dat een rechtsgang via de omweg van art. 159 Gw niet aan deze vereiste van een doeltreffende rechtsbescherming voldoet. De rechtsonderhorige moet dan immers lijdzaam toekijken hoe de onwettige beslissing verder gebruikt wordt als bouwdeel van een complexe administratieve rechtshandeling. Zelfs indien hij vervolgens wél een aanknopingspunt vindt om een procedure in te stellen, kan hij nog steeds geen reële herziening vragen van het besluit”.

Beoordeling

20. 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 een rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling moet een handeling worden 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 een zodanige wijziging te beletten. Om ontvankelijk te zijn, moet het beroep een handeling tot voorwerp hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoeker.

Te dezen wordt de nietigverklaring gevorderd van het besluit van 19 juni 2012 van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende definitieve vaststelling van het "Addendum inzake de actualisatie en beperkte herziening van het ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant" en van het besluit van 6 november 2012 van de Vlaamse Minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende definitieve goedkeuring van de partiële herziening van het provinciaal ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant "Addendum bij het ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant".

Artikel 2.1.1, eerste lid, VCRO definieert een ruimtelijk structuurplan als volgt:

> "Onder ruimtelijk structuurplan wordt verstaan een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen."

Artikel 2.1.2, § 6, VCRO luidt als volgt:

> "Na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de

ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan."

Artikel 2.1.2, § 7, VCRO bepaalt:

"De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest."

Artikel 2.1.2, § 2, VCRO bepaalt onder meer wat volgt:

"§ 2. Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn. [...]
Voor het provinciaal ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de provincie en de gemeenten op haar grondgebied en voor de instellingen die eronder ressorteren.[...]."

21. Uit de hiervoor aangehaalde bepalingen blijkt dat het bestreden addendum bij het RSVB een document is dat louter beleidsdoelstellingen op lange termijn omvat voor de realisatie waarvan nog (verordenende) maatregelen moeten worden genomen. Het addendum bij het ruimtelijk structuurplan geeft aldus enkel de beleidsintenties voor de gewenste ruimtelijke structuur en een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied aan. De overheid die het ruimtelijk structuurplan heeft vastgesteld, is op grond van artikel 2.1.2, § 6, VCRO weliswaar verplicht de nodige maatregelen te nemen om de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen met het ruimtelijk structuurplan in overeenstemming te brengen, doch deze rechtsplicht, die *in casu* enkel in hoofde van de provincie bestaat, houdt niet in dat het bestreden ruimtelijk structuurplan ook in hoofde van verzoekster rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen. De onderdelen van het provinciaal ruimtelijk structuurplan die als bindend zijn aangeduid, zijn immers enkel bindend voor de provincie, de gemeenten op haar grondgebied en voor de instellingen die eronder ressorteren, terwijl dit bindend karakter, gelet op artikel 2.1.2, § 7, VCRO, bovendien geen betrekking heeft op de beoordeling van een vergunningsaanvraag, noch van een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundig uittreksel of attest. Dat het voorwerp van een vergunningsaanvraag moet worden beoordeeld op zijn verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, waarvan het ruimtelijk

structuurplan eveneens de vrijwaring beoogt, doet aan de strekking van artikel 2.1.2, § 7, VCRO geen enkele afbreuk.

22. Zoals de verwerende en tussenkomende partijen terecht opmerken, is de rechtskracht van de structuurplannen met de invoering van de VCRO ongewijzigd gebleven. De geciteerde bepalingen uit de VCRO zijn een letterlijke overname van de voordien geldende artikelen 18 en 19, §§ 2, 5 en 6 van het decreet van 18 mei 1999 'houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening'.

23. Artikel 4.3.1 § 1, en § 2, eerste lid, 1° en 2°, VCRO bepaalt dat de verenigbaarheid van een vergunningsaanvraag met een goede ruimtelijke ordening moet getoetst worden, hetgeen onder meer meebrengt 1) dat het aangevraagde beoordeeld moet worden, voor zover noodzakelijk of relevant, aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de "functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4" en 2) dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van het aangevraagde rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand, doch ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de voormelde aandachtspunten in rekening brengt.

Artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, VCRO beoogt niet aan het geciteerde artikel 2.1.2, § 7 VCRO afbreuk te doen (*Parl. St.,* Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 125; Grondwettelijk Hof nr. 50/2011, 6 april 2011, B.61.1). De loutere omstandigheid dat de in deze laatste bepaling bedoelde "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" eveneens voorkomen in een ruimtelijk structuurplan, houdt niet in dat de aangevraagde vergunning aan dat ruimtelijk structuurplan wordt getoetst (Grondwettelijk Hof nr. 50/2011, 6 april 2011, B.61.2).

Het ruimtelijk structuurplan als beleidsdocument in het algemeen en de bindende onderdelen ervan in het bijzonder doen derhalve in hoofde van verzoekster geen rechtsgevolgen ontstaan, noch beletten zij dat zij tot stand komen en kunnen om die reden in haren hoofde niet als een administratieve rechtshandeling in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden beschouwd.

24. Het argument van verzoekster dat de bestreden wijziging van het RSVB "reeds effectieve vergunningsvoorschriften […] die afvalverwerkingsactiviteiten uitsluiten binnen de bedrijvenzone […]" bevat overtuigt niet, nu deze bepalingen immers op grond van artikel 2.1.2, § 2, VCRO enkel de provincie, de gemeente op haar grondgebied en de instellingen die eronder ressorteren, binden, waarbij ook hier dient herinnerd aan het bepaalde in artikel 2.1.2, § 7, VCRO en dit aldus niet betekent dat de rechtstoestand van de gronden van de verzoekster door de bestreden wijziging van het richtinggevend gedeelte van het RSVB wordt gewijzigd.

25. De redenen van proceseconomie die verzoekster aanhaalt met betrekking tot de mogelijkheid om in het kader van een annulatieberoep gericht tegen een ruimtelijk uitvoeringsplan wettigheidsbezwaren aan te voeren met betrekking tot het ruimtelijk structuurplan waarvan het de uitvoering is, overtuigen evenmin omdat die redenen geen afbreuk doen aan de vaststelling dat een structuurplan in hoofde van de verzoekster geen rechtsgevolgen doet ontstaan, noch belet dat zij tot stand komen.

26. De door verzoekster gesuggereerde prejudiciële vraag vertrekt van de onjuiste premisse dat een ruimtelijk structuurplan "voorschriften vastlegt voor zijn eigendom". Een structuurplan is immers louter een beleidsdocument dat de overheid ertoe brengt om de nodige maatregelen te nemen door middel van een PRUP.

Er is derhalve geen grond om de voorgestelde vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

De excepties zijn gegrond, het beroep is onontvankelijk.

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 tussenkomsten, begroot op 500 euro, ieder voor een vierde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig oktober 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

	Astrid Truyens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Astrid Truyens	**Johan Lust**