

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.834 van 28 maart 2017
in de zaak A. 216.673/X-16.317.**

In zake : 1. Thomas VAN HUELE
 2. VOF LOTAS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Van Heuven en Dorien Geeroms
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE BEERNEM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Rasschaert
 kantoor houdend te 9420 Erpe-Mere
 Ten Bos 30
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 augustus 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 26 maart 2015 van de gemeenteraad van de gemeente Beernem houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hoornstraat’ en van het besluit van 23 april 2015 van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hoornstraat’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 februari 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Eerste verzoeker en advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Dirk Abbeloos, die *loco* advocaat Wim Rasschaert verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend 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

3.1. De eerste en de tweede verzoekende partij zijn eigenaar, respectievelijk vruchtgebruiker, van onroerende goederen, waaronder een kantoorgebouw, een magazijn en een bergplaats, gelegen aan de Hoornstraat te Beernem (hierna: de site Lotas). De percelen zijn kadastraal bekend te Beernem, afdeling 1, sectie C, nr. 558L, 558M, 558N, 564L, 564M, 564G (gedeelte) en 564K (gedeelte). Zij worden verhuurd aan het bedrijf Orion Dynamics (verhuur en verkoop van hefsteigers en -liften) en de vzw CGG Prisma.

De site Lotas is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgesteld gewestplan Brugge-Oostkust gelegen in agrarisch gebied,

met daarachter een ontginningsgebied met als nabestemming recreatiegebied. Op de plaats waar de ontginningsactiviteiten intussen beëindigd zijn, liggen nu twee (diepe) vijvers.

3.2. De gemeente Beernem wenst voor de voormelde site en de ruimere omgeving een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken. Daarbij zou aan de ontginningsvijvers een laagdynamische recreatieve invulling worden gegeven met de mogelijkheid van verblijfsrecreatie. De ontwikkeling van het gebied zou worden gekoppeld aan het herinrichten en voor het publiek openstellen van het aanpalend parkgebied (parkdomein Patershof met kloostergebouw van de missionarissen van het Heilig Hart, dat sedert een aantal jaren een woonzorgcentrum herbergt). Die ontwikkelingen maken volgens de gemeente dat de zonevreemde bedrijvigheid langs de Hoornstraat niet langer wenselijk is.

3.3. Op basis van een plan-MER-screeningsdossier beslist de dienst-Mer op 20 augustus 2013 “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

3.4. Er wordt een voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hoornstraat’ (hierna: het GRUP) opgemaakt, waarover op 5 december 2013 en 16 januari 2014 een plenaire vergadering wordt georganiseerd.

3.5. Met een besluit van 27 maart 2014 stelt de gemeenteraad van Beernem het ontwerp-GRUP voorlopig vast.

Voor het parkdomein wordt een bestemming als parkgebied voorzien. De vijvers en de gronden errond worden recreatiegebied, waar volgens de ontworpen voorschriften onder meer (maximaal 40) vakantieverblijven en een camping (met maximaal 80 standplaatsen) kunnen worden voorzien, naast een aantal andere laagdynamische bestemmingen. De terreinen van de verzoekende

partijen worden door het ontwerp-GRUP tot “gemengd openruimtegebied” (artikel 3) bestemd.

3.6. Gedurende het openbaar onderzoek worden vijf bezwaarschriften ingediend, onder anderen door de verzoekende partijen.

3.7. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) van Beernem beraadslaagt op 9 juli 2014 over het plandossier, en adviseert om de ingediende bezwaren te verwerpen. Het ontwerp-GRUP wordt gunstig geadviseerd, mits een aantal aanpassingen worden doorgevoerd.

3.8. Met een besluit van 18 december 2014 stelt de gemeenteraad van Beernem het GRUP definitief vast. Met die definitieve vaststelling worden een aantal door de Gecoro gesuggereerde aanpassingen aan het plan uitgevoerd, en wordt de weerlegging van de bezwaarschriften door de Gecoro aangevuld.

3.9. Wegens “een materiële fout” trekt de gemeenteraad van Beernem de voormelde vaststellingsbeslissing op 26 maart 2015 in, en stelt zij het plan nog diezelfde dag opnieuw vast. Dit laatste vaststellingsbesluit vormt het eerste bestreden besluit.

3.10. Met een besluit van 23 april 2015 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen het GRUP goed. Dit is het tweede bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partijen wijzen er in hun verzoekschrift, wat hun belang betreft, op dat zij “grondeigenaar respectievelijk vruchtgebruiker [zijn] van diverse percelen die gelegen zijn binnen de contouren van het [...] bestreden GRUP”. Dit laatste herbestemt hun percelen tot ‘gemengd

openruimtegebied’, “met strike voorschriften wat betreft bouwzone, bouwenveloppe, bouwhoogte, uit te oefenen functies,...”. Er is geen regularisatie- of uitbreidingsmogelijkheid van de bestaande bedrijvigheid voorzien en bij stopzetting van deze laatste “dreigen geen nieuwe zonevreemde activiteiten meer opgestart te kunnen worden [...]”. Ook wordt de bestemming van het achterliggend recreatiegebied “als [...] bedreigend ervaren, want moeilijk compatibel met de aanwezige bedrijvigheid”.

4.2. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord de onontvankelijkheid van het beroep op. Zij stelt dat de verzoekende partijen “over geen aangetoond belang” beschikken, nu zij niet preciseren waarom het achterliggende recreatiegebied voor hen “bedreigend” zou zijn of “tot klachten aanleiding zou kunnen geven”. Verzoekers zouden zich bedienen van “een nietszeggende kunstgreep [...] teneinde [...] middelen te formuleren m.b.t. het recreatiegebied”. Ook zouden zij geen belang hebben met betrekking tot het agrarisch gebied, nu zij nergens gewag maken van percelen die deze bestemming zouden krijgen.

4.3. In hun memorie van wederantwoord wijzen de verzoekende partijen erop dat zij “van rechtswege” belang hebben, gelet op hun hoedanigheid van eigenaar, respectievelijk vruchtgebruiker, van percelen die binnen het plangebied zijn gelegen. Zij voegen er nog aan toe dat de recreatieactiviteiten die door het GRUP mogelijk worden gemaakt, “in conflict kunnen komen met de bestaande bedrijvigheid [...] (niet enkel een exploitatieconflict, maar ook een esthetisch conflict)”, en dat de “nieuwe zonevreemdheid” die door het GRUP wordt gecreëerd “een uitdrukkelijk uitdovende doelstelling heeft”.

Beoordeling

5.1. De eerste en tweede verzoekende partij zijn eigenaar, respectievelijk vruchtgebruiker, van een aantal percelen en gebouwen die binnen het plangebied zijn gelegen. Dit volstaat in beginsel om hun belang bij het beroep

te aanvaarden. Het betoog van de eerste verwerende partij overtuigt niet om van dit beginsel af te wijken.

5.2. De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van het eerste middel, tweede onderdeel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van “artikel 1.1.4, van artikel 2.2.2, §1 en van artikel 2.2.14 VCRO, [...] de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het beginsel van zorgvuldige feitenvinding en behoorlijke belangenafweging, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel”.

In een tweede onderdeel van dit middel betogen zij dat “[g]een afweging van maatschappelijke belangen” is gebeurd, en voeren zij een “[f]outieve feitenvinding” en een “[f]lagrante schending van de motiveringsplicht” aan.

Zij wijzen erop dat hun bedrijvigheid tewerkstelling genereert en stellen dat de eerste verwerende partij niet ontkent “dat niet werd overgegaan tot afweging van alle maatschappelijk belangen inzake”. Meer in het bijzonder werd geen rekening gehouden met de economische belangen van de ter plaatse aanwezige zonevreemde bedrijvigheid. Verzoekers achten dit “kennelijk in strijd met artikel 1.1.4 VCRO”. Het “excuus” van de plannende overheid “dat de bestaande bedrijvigheid [...] niet [is] vergund en [...] nooit als vergund geacht [kan] worden”, kan volgens de verzoekende partijen niet overtuigen, nu een herbestemming tot bedrijvigheid zeker niet onmogelijk was. Zij wijzen er in dit verband op dat niet alle gebouwen en functies onvergund zijn, dat er geen enkel bewijs van onvergundheid is, en dat de kwestieuze site “sinds jaar en dag bestaat en zodoende als vergund geacht moet worden”. Zij stellen dat de gemeente zelf

toegeeft dat alle constructies op de kwestieuze site “vergund of als vergund moeten geacht worden, hoogstens met uitzondering van de tunnelloods dewelke reeds terug te vinden is op de oudste bij Geopunt beschikbare luchtfoto van 1979”. Tegen deze constructie is geen herstellvordering meer mogelijk, en het gaat minstens om een gedoogd gebouw.

Verzoekers wijzen er nog op dat de regularisatie van een bestaand zonevreemd bedrijf “wel degelijk het gevolg kan zijn van een RUP” en dat de talrijke “RUP’s ‘zonevreemde bedrijven’ [...] daarvan een bewijs zijn”. Het cassatiearrest nr. AR P.11.0599.N van 6 december 2011 gaat volgens hen “niet over RUP’s” en kan niet dienstig worden ingeroepen. Dit arrest laat niet toe artikel 1.1.4 van de VCRO “buiten spel te zetten”.

6.2. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord, wat het tweede middelonderdeel betreft, dat de verzoekende partijen trachten om de bewijsregeling van artikel 4.2.14, § 2, VCRO om te draaien, door ervan uit te gaan dat een constructie of functie geacht wordt vergund te zijn tenzij het tegendeel wordt aangetoond. Zij tonen “geenszins aan dat de beoordeling zoals zij o.m. blijkt uit p. 10 van het RUP onjuist zou zijn”. Volgens de eerste verwerende partij verzwijgen de verzoekende partijen dat de passage van het GRUP waarnaar zij verwijzen “betrekking heeft op de bedrijvigheid in landbouwgebied”, en heeft de passage uit het GRUP die zij viseren geen betrekking op hun terreinen.

6.3. De tweede verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord met betrekking tot het tweede middelonderdeel dat in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Beernem (hierna: het GRS) “[...] op basis van de criteria van de omzendbrief RO2000/01 [wordt] nagegaan welke de toekomstmogelijkheden zijn van een zonevreemd bedrijf, dit op basis van een gebiedsgerichte benadering [...]”, dat uit die beoordeling blijkt dat het plangebied specifiek gelegen is in een zone met beperkte ruimtelijke draagkracht, en dat dit laatste een belangrijke factor is in de keuze van het uitdoofbeleid. De beleidsopties volgen uit een weloverwogen belangenafweging en worden vertaald

in het GRUP. In dit opzicht kan er volgens de tweede verwerende partij “geen sprake zijn van een kennelijk onredelijke belangenafweging ten nadele van de verzoekende partij”. De discussie aangaande het al dan niet vergund karakter van de site is volgens haar “volledig ondergeschikt”. Verzoekers’ bedrijvigheid valt “niet te rijmen” met de beoogde duurzame ontwikkeling van het plangebied, en alleen al om die reden is een regularisatie niet aan de orde. Wel worden de beleidsopties van het GRS en het GRUP versterkt doordat verzoekers’ bedrijvigheid niet als vergund kan worden beschouwd. De verzoekende partijen betwisten het onvergund karakter wel, maar laten na dit met concrete stukken te staven.

6.4. De verzoekende partijen dupliceren in hun memorie van wederantwoord met betrekking tot het tweede middelonderdeel dat de verwerende partijen niet aantonen dat hun stelling “dat een herbestemming tot bedrijventerrein perfect rechtens mogelijk was onjuist zou zijn. Bij de in het licht van artikel 1.1.4 VCRO vereiste belangenafweging werd onterecht geen rekening gehouden met de belangen van verzoekende partijen zodat een vernietiging van het RUP zich opdringt”.

6.5. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen aangaande het tweede middelonderdeel nog dat in de eerste bestreden beslissing letterlijk wordt gesteld dat “de aanwezige bedrijvigheid [...] niet langer wenselijk [is]”, dat “de bestaande bedrijvigheid [...] niet vergund [is] en [...] nooit als vergund geacht [kan] worden”, en “[z]e [...] bijgevolg niet de basis [kan] vormen voor afweging van de verschillende belangen”, dat “[d]e huidige functie waarnaar verwezen wordt, [...] volgens bestaande planologisch kader niet mogelijk en niet vergunbaar [is]”, en ze “dus geen element [vormt] dat mee dient afgewogen te worden conform artikel 1.1.4 van de VCRO”. De kern van de zaak is volgens verzoekers dat de verwerende partijen “naar eigen zeggen gewoonweg geen rekening hebben gehouden met de bestaande bedrijvigheid waartoe zij nochtans rechtens verplicht waren”. De omstandigheid dat het GRUP “een vertaalslag maakt” van het GRS, belet niet dat de verwerende partijen bij de totstandkoming van het GRUP hadden moeten overgaan tot een afweging van de in artikel 1.1.4

VCRO bedoelde maatschappelijke belangen, waaronder de economische belangen van de bestaande bedrijven en hun tewerkstelling.

Beoordeling

7.1. Artikel 1.1.4 VCRO luidt:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

Zoals de Raad van State in zijn arrest Anckaert, nr. 214.329 van 30 juni 2011, in herinnering heeft gebracht blijkt uit de wetsgeschiedenis dat deze bepaling het doel van het ruimtelijk ordeningsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat. De vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen benadrukt het facetmatig karakter van de ruimtelijke ordening. Voorts blijkt uit de wetsgeschiedenis dat bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie. Een bepaalde ruimtelijke behoefte kan derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk voorkomen als gelijkwaardig aan een andere ruimtelijke behoefte.

Hoewel plannen in essentie toekomstgericht zijn, dient bij de vaststelling ervan uiteraard ook de bestaande toestand in ogenschouw te worden genomen.

7.2. In verzoekers' bezwaarschrift wordt onder meer aangevoerd dat in strijd met artikel 1.1.4 VCRO niet werd overgegaan tot een afweging van de respectieve maatschappelijke belangen, in het bijzonder wat de bestaande bedrijvigheid op hun percelen betreft.

In de eerste bestreden beslissing wordt met betrekking tot dit bezwaar het volgende antwoord van de Gecoro geciteerd:

“Niet alle belangen werden afgewogen. De bestaande bedrijvigheid is niet vergund en kan nooit als vergund geacht worden (zie juridisch kader en uitspraak Hof van Cassatie met nr. p.11.0599.N/1). Ze kan bijgevolg niet de basis vormen voor afwegingen van de verschillende belangen. De huidige functie waarnaar verwezen wordt is volgens het bestaande planologische kader niet mogelijk en niet vergunbaar. Ze vormt dus geen element dat mee dient afgewogen worden conform artikel 1.1.4 van de VCRO.”

Nog luidens de eerste bestreden beslissing maakt de gemeenteraad zich “de overwegingen die hebben geleid” tot het advies van de Gecoro, en derhalve ook de voormelde overwegingen, uitdrukkelijk eigen.

7.3. De eerste verwerende partij heeft bij de opmaak van het bestreden GRUP de bedrijvigheid op verzoekers’ percelen derhalve uitdrukkelijk niet bij haar belangenafweging op grond van artikel 1.1.4 van de VCRO betrokken. Nochtans verplicht deze bepaling de plannende overheid ertoe om bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan ook met de economische gevolgen ervan rekening te houden.

7.4. De omstandigheid dat een deel van de gebouwen of bedrijvigheid op verzoekers’ percelen zonevreemd zou zijn, zonder dat met betrekking tot deze zonevreemdheid een veroordeling blijkt voor te liggen, doet aan de voormelde verplichting geen afbreuk. De verwijzing in het advies van de Gecoro naar het arrest van het Hof van Cassatie nr. P.11.0599.N/1 van 6 december 2011 betreft geenszins de toepassing van artikel 1.1.4 van de VCRO bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan en mist te dezen pertinentie.

7.5. De door de tweede verwerende partij aangevoerde omstandigheid dat blijkens het richtinggevend gedeelte van het GRS (p. 44), zoals overgenomen in de toelichtende nota bij het GRUP (p. 18), het kwestieuze gebied “op basis van de criteria van de omzendbrief RO2000/01” gesitueerd wordt in een zone 1, waarin de ruimtelijke draagkracht beperkt is, “waar vanuit ruimtelijk oogpunt de activiteit van een zonevreemd bedrijf niet verenigbaar is

met de aanwezige hoofdfunctie of met mogelijk[e] potenties van de zone”, “[d]e bestaande activiteiten [...] de mogelijkheid [dienen] te krijgen om zich op korte of middellange termijn te herlokaliseren naar een lokaal bedrijventerrein binnen de gemeente” en “[b]ij stopzetting van activiteiten [...] geen nieuwe zonevreemde activiteiten meer [kunnen] opgestart worden”, houdt voor de eerste verwerende partij nog geen vrijgeleide in om bij de opmaak van het GRUP volledig aan de economische gevolgen van het GRUP voor verzoekers’ percelen voorbij te gaan.

Bovendien is luidens het GRS, naast een “gebiedsgerichte benadering”, ook een “bedrijfsspecifieke afweging” vereist, waarbij “de gebiedsgerichte afweging [...] naargelang het bedrijf verder [kan] verfijnd worden”, waarbij “het afwegingskader gebruikt [kan worden] binnen het specifieke beleidskader voor bedrijven buiten bedrijventerreinen”, waarbij “[b]epaalde criteria (aard van de activiteiten, ontsluiting,...) [...] reeds [zijn] aangehaald binnen de gebiedsgerichte benadering”, en meerdere andere criteria “bedrijf per bedrijf [moeten] getoetst worden”, waaronder “sociaal- en bedrijfseconomische criteria”, die onder meer “de economische dynamiek en rentabiliteit van het bedrijf (investeringen in de laatste 5 à 10 jaar)” en “de tewerkstellingsdynamiek van het bedrijf” omvatten. “Op basis van deze afweging dienen voor elk bedrijf afzonderlijk specifieke ontwikkelingsperspectieven opgesteld te worden, die zullen worden vastgelegd in een ruimtelijk uitvoeringsplan” (GRS, richtinggevend gedeelte, p. 45).

7.6. Het tweede onderdeel van het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Kosten

8. De kosten dienen ten laste van de verwerende partijen te worden gelegd. Tot die kosten behoort evenwel maar één rechtsplegingsvergoeding aangezien het beroep dat de verzoekende partijen gezamenlijk hebben aangespannen slechts een en hetzelfde geschil betreft.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 26 maart 2015 van de gemeenteraad van de gemeente Beernem houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hoornstraat’ en van het besluit van 23 april 2015 van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hoornstraat’.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

3. De verwerende partijen worden elk voor de helft verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig maart 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust