

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.880 van 2 maart 2018
in de zaak A. 218.826/X-16.565.**

In zake : 1. de NV POINT GRAFISCH ATELIER, thans de BVBA POINT
 GRAFISCH ATELIER
 2. Koen AERBEYDT
 3. Rita RAES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Isabelle Verhelle
 kantoor houdend te 9850 Nevele
 Ijsbeerlaan 10
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE STADEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Francis Verstraete
kantoor houdend te 8800 Roeselare
Godhuislaan 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 maart 2016, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Staden van
19 november 2015 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan van “’t Roosleen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft 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 laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 februari 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Defoort, die *loco* advocaat Isabelle Verhelle verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Clive Rommelaere, die *loco* advocaat Francis Verstraete verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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

3.1. De eerste verzoekende partij exploiteert aan de Diksmuidsesteenweg 56 te Sleihage-Staden een commerciële drukkerij. Tweede en derde verzoekers zijn eigenaar van de gronden waarop deze uitbating is gesitueerd.

3.2. De gemeente Staden vat in 2014 het plan op om een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) op te maken voor een gebied dat wordt begrensd door de Diksmuidsesteenweg in het noorden, de Sleihagestraat in het westen en de Meiboomstraat in het zuidoosten, en waarin de percelen van de verzoekende partijen zijn begrepen. Met het GRUP beoogt de gemeente een

actualisering van de planologische voorschriften voor het gebied en wil het uitvoering geven aan een planologisch attest dat aan het metaalbedrijf “MOL CY” werd verleend. Tevens wil de gemeente Staden uitvoering geven aan de richtinggevende bepalingen van haar gemeentelijk ruimtelijk structuurplan luidens dewelke aan bestaande bedrijven rechtszekerheid en voldoende groei- en ontwikkelingskansen moeten geboden worden.

3.3. Volgens de stedenbouwkundige voorschriften van het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan Roeselare-Tielt, situeert het ontworpen plangebied zich deels in een gebied voor milieubelastende industrie, deels in agrarisch gebied, en deels in een strook woongebied met landelijk karakter. Het bedrijf van de verzoekende partijen ligt in deze laatste strook.

Verder zijn voor een groot deel van het plangebied de voorschriften van kracht van een bij ministerieel besluit van 25 juli 2001 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg (BPA) “’t Roosleen”. De bedrijfssite van de verzoekende partijen ligt net buiten de perimeter van dit BPA.

Specifiek voor de terreinen van de verzoekende partijen is een door de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen op 2 juli 2003 goedgekeurd GRUP “Drukkerij Point” van kracht.

3.4. Er wordt een voorontwerp van GRUP “’t Roosleen” opgemaakt, waarover op 20 november 2014 een plenaire vergadering wordt georganiseerd.

3.5. Met een besluit van 26 februari 2015 stelt de gemeenteraad van de gemeente Staden het ontwerp-GRUP “’t Roosleen” voorlopig vast.

De percelen van de verzoekende partijen krijgen in het ontwerp een bestemming als woongebied, waarbij op het grafisch plan in een roze bol wordt voorzien die de overdrukbestemming “uitzondering op toegestane activiteiten” aangeeft. Volgens de daarbij horende stedenbouwkundige

voorschriften mogen “bestaande bedrijven [...] behouden blijven” en zijn “[n]ieuwe bedrijfs- of handelsactiviteiten [...] toegelaten voor zover ze verenigbaar zijn met de woonomgeving” (artikel 1.1.1 ontwerp-GRUP). De inrichtingsvoorschriften voorzien dat de bedrijven “beperkt [mogen] uitbreiden binnen de grenzen van de bestemmingszone” (artikel 1.2.1 ontwerp-GRUP). In de toelichting bij artikel 1.1.1 wordt “de drukkerij ‘Point nv’” uitdrukkelijk vermeld als bestaand bedrijf dat door de overdrukbestemming wordt gevat.

3.6. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 30 maart 2015 tot en met 29 mei 2015 over het ontwerp-GRUP wordt gehouden, dient de eerste verzoekende partij een bezwaarschrift in. De bezwaren luiden als volgt:

“1. Vooreerst stelt mijn cliënte voor om de percelen 230 B3, 230 D3 en 230 E3 die volgens het voorlopig vastgesteld plan in woonzone liggen, maar waarvoor een uitzondering geldt waarvan sprake in artikel 1.1.1. van de stedenbouwkundige voorschriften, zonder meer in KMO-gebied te plaatsen (en er zodoende artikel 2 van de voorschriften op van toepassing te verklaren).

Hiervoor zijn verschillende goede redenen voorhanden:

- Eerst en vooral is er vanuit ruimtelijk oogpunt geen enkel verschil tussen het bedrijf van mijn cliënte en bv. ‘Auto Yvo’, ‘Verven Monteyne’, ‘Garage Degrande’ en het verder gelegen kleinschalige honingbedrijfje, allen gelegen in de Sleihagestraat, en integraal deel uitmakend van het KMO-gebied. Meer zelf, de eerste 3 genoemde zaken zijn loutere handelszaken die geen ambachtelijk karakter hebben in tegenstelling tot de nv Point Grafisch Atelier. Mijn cliënte hoort zodoende uit de aard van haar activiteiten (ambacht) absoluut thuis in een KMO-zone.
- De Diksmuidsesteenweg verdraagt trouwens vanuit mobiliteits- en ontsluitingsoogpunt evengoed KMO-activiteiten als de Sleihagestraat, wel integendeel.
- Door *de facto* in 3 types van bedrijventerreinen te voorzien, met name zone voor bedrijvigheid (artikel 3), KMO-gebied (artikel 2) en woonzone met de uitzonderingsbepaling (artikel 1.1.1.), is er een reële kans dat in het gebied waarin mijn cliënte is gesitueerd het minste mogelijk zal zijn op het vlak van economische activiteiten. Immers zal – zeker op termijn – steeds gesteld worden dat de hoofdbestemming deze is van woongebied en dat de toets met de onmiddellijke omgeving doorslaggevend negatief zal zijn. Dit is uiteraard veel minder het geval bij een zuiver KMO-gebied.

Het is trouwens niet zo dat in een KMO-gebied alles toegelaten is en ook artikel 2.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften voorziet in een aantal verboden activiteiten.

- Het zou logischer zijn om het bedrijf van mijn cliënte te situeren in KMO-gebied nu het bedrijf nog uitbreidingsplannen heeft op korte termijn. Hiervoor wordt in de eerste plaats gekeken naar een uitbreiding op het perceel van de naastgelegen woning van de zaakvoester.

Ingeval het perceel van deze woning zonder meer in woongebied blijft liggen, is een uitbreiding van de bestaande KMO uiteraard allesbehalve evident vanuit ruimtelijk oogpunt.

Een ligging van deze woning in KMO-gebied is dan weer helemaal niet nadelig voor deze woning gelet op de zonevreemde basisrechten en het bepaalde in artikel 0.4 van de stedenbouwkundige voorschriften. Deze woning is ook *de facto* bedrijfswoning.

De hoger vermelde uitbreidingsplannen zijn ook niet uit de lucht gegrepen nu de omzet van het bedrijf van jaar tot jaar stijgt (het laatste boekjaar was er bv. een omzetstijging van 25 pct.) en extra plaats voor een nieuwe drukpers zich opdringt.

Om deze reden wordt verzocht om de percelen 230 B3, D3 en E3 in KMO-gebied onder te brengen. Dit is de primaire voorkeur van de nv Point Grafisch Atelier die een KMO is in de ware zin van het woord.

2. Geheel ondergeschikt, in het geval de hierboven vermelde percelen niet worden opgenomen in KMO-gebied, wordt uitdrukkelijk verzocht deze 3 percelen te voorzien van een stip, waarvan sprake in artikel 1.1.1. van de stedenbouwkundige voorschriften.

Immers nu is er in het voorlopig vastgesteld uitvoeringsplan enkel een stip voorzien op perceel 230 D3, en dit terwijl ook de percelen 230 E3 en 230 B3 *de facto* tot het bedrijf behoren (bedrijfsgebouw en -woning).

[...].”

3.7. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Staden (hierna: de Gecoro) verleent op 10 juni 2015 een advies over het plandossier. Zij stelt daarbij onder meer voor om de woonzone, waartoe de site van de verzoekende partijen behoort, uit het GRUP te sluiten.

3.8. Met het bestreden besluit van 19 november 2015 stelt de gemeenteraad van de gemeente Staden het GRUP “’t Roosleen” definitief vast. Specifiek wat de bedrijfssite van de verzoekende partijen betreft, gaat de gemeente Staden niet in op het voorstel van de Gecoro om de woonzone, waaronder de site van de verzoekende partijen, uit het GRUP te sluiten. Wel worden een aantal aanpassingen aan de stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot verzoekers’ percelen aangebracht.

3.9. Zo wordt de met een roze bol aangeduide overdrukbestemming nu aangeduid als “bestaand bedrijf” in de plaats van “uitzondering op toegestane activiteiten” en worden de percelen waarvoor de overdruk geldt op het grafische plan met een roze omtreklijn aangegeven. In het bijbehorende artikel 1.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP luidt het nu dat de bestaande bedrijven “mogen behouden blijven en [...] zich onder bepaalde voorwaarden (zie 1.2.1 Algemeen) binnen de contour van de overdrukzone verder [kunnen] ontwikkelen”. Bij stopzetting van de huidige bedrijfsactiviteit wordt de hoofdbestemming van toepassing en zijn “[n]ieuwe bedrijfs- of handelsactiviteiten [...] niet toegelaten”. In de toelichting bij het voorschrift wordt “de drukkerij ‘Point nv’” nog steeds bij naam genoemd als “bestaand bedrijf” dat door de overdrukbestemming wordt beheerst. Onder artikel 1.2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP wordt tenslotte bepaald dat bestaande bedrijven waarvoor de overdruk geldt, zich verder kunnen ontwikkelen binnen de contour van de overdrukzone op voorwaarde dat “voldoende parkeerplaatsen voorzien worden op eigen terrein” en “de dynamiek, het volume en de uitstraling van de gebouwen passen in de woonomgeving”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van artikel 2.2.14, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO), van de “formele en materiële motiveringsplicht” en van de zorgvuldigheidsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij betogen dat hun bezwaren in het advies van de Gecoro of de bestreden beslissing niet werden behandeld en dat het voor hen onmogelijk is om te achterhalen waarom hun bezwaren werden afgewezen. In de bestreden beslissing wordt volgens hen “niet gemotiveerd waarom geen gevolg werd

gegeven aan [hun] vraag [...] om opgenomen te worden in KMO-zone, dan wel om elk van [hun] 3 percelen [...] te markeren met een stip”. “Ten overvloede” wijzen zij erop dat in het advies van de Gecoro een materiële vergissing is geslopen: er wordt ten onrechte in gesteld dat de bezwaren 3 en 4 inhoudelijk gelijklopend zijn, terwijl dat de bezwaren 4 en 5 moet zijn.

4.2. De verzoekende partijen doen in hun memorie van wederantwoord gelden dat zij niet de schending inroepen van de formelemotiveringswet van 29 juli 1991 “maar wel van de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” en dat “het zorgvuldigheidsbeginsel *de facto* alle andere beginselen van behoorlijk bestuur omvat”. Zij betogen dat artikel 2.2.14, § 5, VCRO “een concrete toepassing van de formele en materiële motiveringsplicht” vormt. Het advies van de Gecoro en de bestreden beslissing gaan volgens hen onvoldoende op hun bezwaren in. Een loutere verwijzing naar de verkleining van de druk op de woonfunctie kan geenszins volstaan als reden waarom hun bezwaren “niet werden ontmoet in de bestreden beslissing”.

4.3. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen nog dat in het advies van de Gecoro en de bestreden beslissing op bepaalde door hen geuite kritiek niet wordt ingegaan.

Beoordeling

5.1. De eerste verzoekende partij heeft tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp-GRUP bezwaren ingediend (zie randnummer 3.6).

Het recht om bezwaar in te dienen, brengt voor de betrokken overheid de verplichting met zich mee om de regelmatigheid en de gegrondheid van de ingediende bezwaarschriften te onderzoeken en te beoordelen. De bezwaarindiener moet de reden kunnen terugvinden waarom zijn bezwaren en opmerkingen niet zijn gevolgd.

5.2. De Gecoro heeft in verband met het bedrijf van de verzoekende partijen het volgende gesteld:

“De woonzone langs de Diksmuidesteenweg is op heden reeds gelegen in woongebied met landelijk karakter van het gewestplan. Binnen deze zone zijn aanverwante functies aan het wonen zoals handel, diensten en kleinschalige bedrijvigheid mogelijk. De huidige bestemmingsvoorschriften van het gewestplan geven reeds voldoende zekerheid voor de bestaande woningen en bestaande bedrijfsactiviteiten. Drukkerij Point is opgenomen in een sectoraal grup waardoor er op heden reeds voldoende rechtszekerheid is.

De gecoro stelt daarom voor om ook de woonzone uit te sluiten uit het grup.”

5.3. De verwerende partij heeft het advies van de Gecoro om verzoekers’ bedrijf uit het GRUP te sluiten, niet gevolgd. De bestreden beslissing reveleert de volgende motieven in verband met de bestemming van verzoekers’ bedrijf:

“Het voorstel van de Gecoro om de plancontour van het GRUP te beperken tot de bedrijfssite van Mol Cy wordt niet gevolgd.

De plancontour van het GRUP ’t Roosleen omvat een volledig bouwblok, begren[s] door wegen, en vormt één ruimtelijk geheel. Het GRUP ’t roosleen biedt de mogelijkheid om de verschillende elementen die aanwezig zijn in dit bouwblok beter op elkaar af te stemmen en een duidelijke ruimtelijke visie op lange termijn vast te leggen. Hiermee geeft het GRUP ook duidelijkheid en rechtszekerheid aan de diverse functies die in dit gebied aanwezig zijn.

[...]

De drukkerij Point kan zich verder ontwikkelen binnen de contouren van de bestaande bedrijfssite die gelijk zijn aan de contouren van het bestaande sectoraal GRUP.

[...]

Door deze wijzigingen wordt de focus van de ruimtelijke ontwikkeling op wonen gelegd. De bestaande bedrijfsactiviteiten hebben een uitdovend karakter. De druk op de woonfunctie wordt kleiner.”

De plannende overheid heeft er verder voor geopteerd om een aantal wijzigingen aan de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP met betrekking tot verzoekers’ percelen door te voeren (randnummer 3.9).

5.4. De voormelde overwegingen weerleggen de kritiek van de verzoekende partijen dat het voor hen onmogelijk zou zijn om te achterhalen

waarom hun bezwaren werden afgewezen. Zij hebben de geciteerde overwegingen, evenmin overigens als de naar aanleiding van hun bezwaren gewijzigde stedenbouwkundige voorschriften, niet bij de uiteenzetting van hun middel betrokken. Zij tonen aldus de schending van de aangevoerde rechtsregels niet aan.

5.5. Waar de verzoekende partijen eerst in hun memorie van wederantwoord en laatste memorie de beweerde ontoereikendheid van de weerlegging van hun bezwaren nader toelichten, is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk.

5.6. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel de schending aan van artikel 2.2.14, § 6, VCRO.

Zij zetten uiteen dat de stedenbouwkundige voorschriften van het ontwerp-GRUP voor hun eigendom bepaalden dat nieuwe bedrijfs- of handelsactiviteiten zijn toegelaten voor zover die verenigbaar zijn met de woonomgeving. In het definitief vastgestelde GRUP is dit niet meer het geval en luidt het dat nieuwe bedrijfs- of handelsactiviteiten niét toegelaten zijn. De verzoekende partijen stellen dat de stedenbouwkundige voorschriften op dat punt “strenger” zijn geworden, zonder dat zulks voortvloeit uit enig bezwaar of advies. In de adviezen van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, de deputatie en de Gecoro is volgens hen enkel sprake van het niet meer toelaten van nieuwe handelsactiviteiten, zonder dat van het niet meer toelaten van nieuwe bedrijfsactiviteiten ergens sprake is.

6.2. De verzoekende partijen doen in hun memorie van wederantwoord gelden dat de verwerende partij een “verkeerde lezing” of toch tenminste “een te ruime lezing” geeft van het advies van de deputatie. Zij stellen dat het provinciaal ruimtelijk structuurplan enkel stipuleert dat geen nieuwe gebouwen voor nieuwe bedrijven mogen worden opgetrokken. De verzoekende partijen betogen dat het gevolg van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP zal zijn “dat bij stopzetting van de drukkerijactiviteiten er een spookbedrijf overblijft”. Zij achten het “geenszins geloofwaardig dat de deputatie middels haar advies dergelijke onzalige situatie voor ogen had”. Minstens is het advies van de deputatie op dat punt onwettig omdat het “geen enkele grondslag [heeft] in het provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen” dat geenszins uitsluit “dat er in bestaande bedrijven na stopzetting van de bestaande bedrijfsactiviteiten andere bedrijfsactiviteiten worden geëxploiteerd, zolang de impact ervan acceptabel is”. De wijziging van het voorlopig vastgestelde plan die voortspuit uit een onwettig advies is volgens hen strijdig met artikel 2.2.14, § 6, VCRO.

6.3. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen nog dat “[v]an een niet-toegelaten nieuwe wending aan het middel [...] hoegenaamd geen sprake [is]”.

Beoordeling

7.1. Het toentertijd geldend artikel 2.2.14, § 6, VCRO luidt:

“§ 6. De gemeenteraad stelt binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast.

Bij de definitieve vaststelling van het plan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan slechts wijzigingen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden, of het advies van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening. [...]”

7.2. De verwerende partij wijst er terecht op dat de deputatie op 30 april 2015 wel degelijk heeft geadviseerd dat “[h]et toelaten van nieuwe bedrijfsactiviteiten en handelsactiviteiten [...] strijdig [is] met het PRS-WV” en zelfs “aanleiding [zal] geven tot een schorsing van het RUP”. De deputatie verduidelijkt nog dat overeenkomstig het provinciaal ruimtelijk structuurplan “enkel voor de bestaande bedrijfsactiviteiten een oplossing [kan] geboden worden mits ze behoorlijk vergund zijn en mits ze geëvalueerd worden aan de evaluatiecriteria” van dat ruimtelijk structuurplan.

Het betoog van de verzoekende partijen dat geen enkel advies vooropstelt om geen nieuwe bedrijfsactiviteiten meer toe te laten, mist dan ook feitelijke grondslag.

7.3. Waar de verzoekende partijen eerst in hun memorie van wederantwoord de wettigheid van het voormelde advies van de deputatie betwisten, is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk.

7.4. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekende partijen roepen in een derde middel de schending in van de “formele en materiële motiveringsplicht” en van het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zetten uiteen dat de contouren van de overdrukzone voor bestaande bedrijven op de grafische plankaart “geheel onduidelijk” zijn, nu “enkel een stip waarneembaar [is] in het midden van de percelen”. Zij noemen deze handelwijze onzorgvuldig en rechtsonzeker, en bovendien “onnauwkeurig en niet pertinent”.

Beoordeling

9.1. Het definitief vastgestelde GRUP voorziet naast een roze bol voor de aanduiding van de overdrukbestemming “bestaand bedrijf” (voorheen “uitzondering op toegestane activiteiten”) bijkomend in een roze omkadering van de percelen waarvoor de overdrukvoorschriften gelden. De verzoekende partijen gaan daaraan voorbij en tonen aldus de schending van de aangevoerde rechtsregels niet aan.

9.2. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een derde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee maart 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust