

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.659 van 27 mei 2020
in de zaak A. 230.623/X-17.711**

In zake: 1. de NV BUCOMAT
2. de BV BELGIAN SEED COMPANY
3. de NV O.H.E.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Beleyne en Merlijn De Rechter
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

Tussenkommende partij:

de GEMEENTE KLUISBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Willem Cheyng
kantoor houdend te 9700 Oudenaarde
Kerkgate 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 12 mei 2020, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 23 april 2020 tot goedkeuring van de visienota en de structuurschets voor het gebied ‘Ruilen-Centraal’ te Kluisbergen, “in het bijzonder” in zoverre daarin bepaald wordt dat vergunningsaanvragen getoetst zullen worden aan deze visienota en structuurschets.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De gemeente Kluisbergen heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

De partijen zijn overeenkomstig artikel 16, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’ door de wnd. voorzitter van de Xe Kamer te zijnen huize bijeen geroepen voor een virtuele terechtzitting via Skype, die heeft plaatsgevonden op dinsdag 19 mei 2020, om 10 u. Zoals op de website van de Raad van State aangekondigd, konden ook derden, op hun aanvraag, de zitting bijwonen.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Beleyn, die verschijnt voor de verzoekende partijen, jurist Johan Klokoeka, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Willem Cheyns, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Pierrot T’Kindt 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. Eerste en tweede verzoeksters zijn actief als invoerder, distributeur en producent binnen de tuinsector. Verzoeksters beogen de bouw en de exploitatie van een inrichting voor de opslag van kunstmest, zaden en plantgoed, kunststoffenvoorwerpen en diverse artikelen voor tuincentra en het afvullen van zakken met zaad. Daartoe verwerven zij eind 2019 een terrein te Ruien (Kluisbergen), Herpelgem 13 (hierna: verzoeksters' terrein). Verzoeksters' terrein is gelegen binnen een op het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde, langs de Schelde, ingetekende zone voor milieubelastende industrieën (paars ingekleurd, met Romeinse cijfer II). Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit dit gewestplan, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



4. Op 20 november 2019 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kluisbergen aan verzoeksters de omgevingsvergunning voor de inrichting op hun terrein.

5. Op 3 januari 2020 wordt door een derde tegen de laatstgenoemde vergunning administratief beroep ingesteld bij de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie).

6. Op 14 april 2020 adviseren de provinciale deskundigen Milieu en Ruimte om in beroep de door verzoeksters gevraagde vergunning te weigeren (hierna: het ongunstig advies van de provinciale deskundigen van 14 april 2020). In dit advies wordt onder meer het volgende gesteld:

“In subsidiaire orde dient te worden vastgesteld dat de gemeente Kluisbergen een omgevingsvergunning heeft verleend zonder voorafgaandelijke beslissing van de stuurgroep van het brownfield dat deze aanvraag passend zou zijn.

Nochtans staat duidelijk in het brownfieldconvenant ingeschreven dat anticipatieve ontwikkelingen enkel kunnen na goedkeuring binnen de stuurgroep. De gemeente beging hiermee een inbreuk op de afspraken van het brownfieldconvenant.

Bovendien moeten ze passend zijn binnen de opmaak van het PRUP. Deze aanvraag is hierbij niet passend. Volgens de huidige structuurschets (januari 2020) Ruien Centraal (vormt visie voor PRUP) is de bouwplaats gelegen binnen de zone B2 ‘strategische zone voor energieproductie, -opslag en omslag’. Deze zone wordt voorbehouden voor energiegerelateerde activiteiten (zoals batterijopslag, waterstofproductie, gasproductie, elektriciteitscentrale (gas, waterstof, biomassa, wind, pv) in het kader van de transitie naar een klimaatneutraliteit. Deze zone past binnen de uitbouw van een E-HUBt dat door de provincie Oost-Vlaanderen getrokken wordt.

Artikel 4.3.1, § 2 VCRO stelt:

‘§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

[...]

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan [...] kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen [...]’

Aangezien de aanvraag niet in overeenstemming is met de visie van de provincie om op die plaats in te zetten op energieproductie, -opslag en

-omslag, welke zal worden vertaald in het PRUP, dient de aanvraag ook om deze reden te worden geweigerd.”

7. Op 21 april 2020 bespreekt de provinciale omgevingsvergunningscommissie de door verzoeksters gevraagde vergunning onder meer als volgt:

“Ter zitting licht de voorzitter de adviezen toe. Hij stelt dat de aanvraag op stedenbouwkundig vlak ongunstig geadviseerd werd omwille van de strijdigheid met de gewestplanbestemming en met het brownfieldconvenant.

De provinciale deskundige ruimte merkt op dat dit niet helemaal correct is; het gaat eigenlijk om een strijdigheid met de structuurschets ipv het brownfieldconvenant”.

De provinciale omgevingsvergunningscommissie beslist het dossier uit te stellen naar een latere zitting.

8.1. Op 23 april 2020 neemt de deputatie het bestreden besluit, waarin zij voor het gebied ‘Ruien-Centraal’ te Kluisbergen “akkoord [gaat] met [de] visienota als basis voor [de] doorstart van het planvormingsproces, voor opportuniteitsbeoordelingen van vergunningsdossiers en voor verdere besprekingen”.

8.2. De bij het bestreden besluit horende “nota aan de Deputatie” stelt:

“A: Inleiding

De dienst Ruimtelijke planning legt een visienota voor ter goedkeuring aan uw college voor de site ‘Ruien Centraal’. Ze wenst deze visienota na goedkeuring te gebruiken als basis voor een doorstart van het proces tot opmaak van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, als basis voor het beoordelen van opportuniteitsbeslissingen in het kader van vergunningstrajecten en als richtkader bij de verdere besprekingen binnen de stuurgroep van het brownfieldconvenant, in het bijzonder met het oog op het verlenen van toestemming bij anticipatieve ontwikkelingen.

B: Situering

De dienst Ruimtelijke Planning werkt sinds 2013 onder de noemer ‘Ruien-Centraal’ aan een toekomsttraject voor de site van de voormalige Elektriciteitscentrale van Ruien - Kluisbergen.

Binnen dit traject werd ontwerpelijk onderzoek gevoerd, werd een participatief traject uitgevoerd en werd een eerste fase uitgewerkt van het

plan-MER onderzoek. De krachtlijnen voor het gebied werden vastgelegd in een brownfieldconvenant.

Binnen het brownfieldconvenant is opgenomen dat de provincie Oost-Vlaanderen de toekomstvisie voor het gebied vastlegt binnen een provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan (PRUP). Oorspronkelijk was de deadline voor de plenaire vergadering voor dit PRUP ingepland eind 2018.

[...]

Omwille van de overgang van de legislatuur, door het aflopen van het project en de bijhorende personeelscapaciteit binnen de dienst, maar ook door aanvragen van de ontwikkelaar voor meerdere zogenaamde anticipatieve ontwikkelingen op het terrein werd in 2019 weinig vooruitgang geboekt in dit dossier.

Vanaf het najaar van 2019 en het voorjaar van 2020 werd naast het begeleiden van een aantal aanvragen voor anticipatieve ontwikkelingen in het kader van de stuurgroep van het brownfieldconvenant gewerkt aan het op punt stellen van het inhoudelijke toekomstverhaal voor de site.

C: Visienota Ruien Centraal

In bijlage bij deze nota deputatie is de visienota 'Ruien Centraal: strategisch inzetten op een duurzame toekomst' gevoegd.

[...]

De visienota wordt ter goedkeuring voorgelegd aan uw college.

D: Verdere stappen

[...]

De provincie is ook betrokken bij ontwikkeling van de site in het kader van vergunningendossiers. Het is logisch dat hierbij dezelfde toekomstrealisatie wordt nagestreefd. Gevraagd wordt aan uw college om de visienota te benutten als argumentatie bij het nemen van de opportuniteitsbeslissingen voor aanvragen gelegen binnen de site of voor aanvragen die weliswaar gelegen zijn buiten de site, maar een grote impact kunnen hebben op het functioneren van de site zelf. De dienst ruimtelijke planning zal hiervoor de nodige stappen ondernemen naar de diensten omgevingsvergunning om de visienota te bezorgen en te bespreken.

De provincie draagt tenslotte bij aan de ontwikkeling en realisatie van de site, onder meer in het kader van de stuurgroep van het brownfieldconvenant en in haar contacten met de actoren en regisseurs actief op en rond de site.

[...] Na goedkeuring van de visienota kunnen de vertegenwoordigers van de provincie met een duidelijker mandaat de verdere besprekingen voeren, bijvoorbeeld bij de beoordeling van anticipatieve ontwikkelingen (stuurgroep brownfieldconvenant) [...].

E: Besluit

Er wordt gevraagd de visienota 'Ruien centraal: strategisch inzetten op een duurzame toekomst' en de bijhorende structuurschets goed te keuren en in te zetten als basis voor:

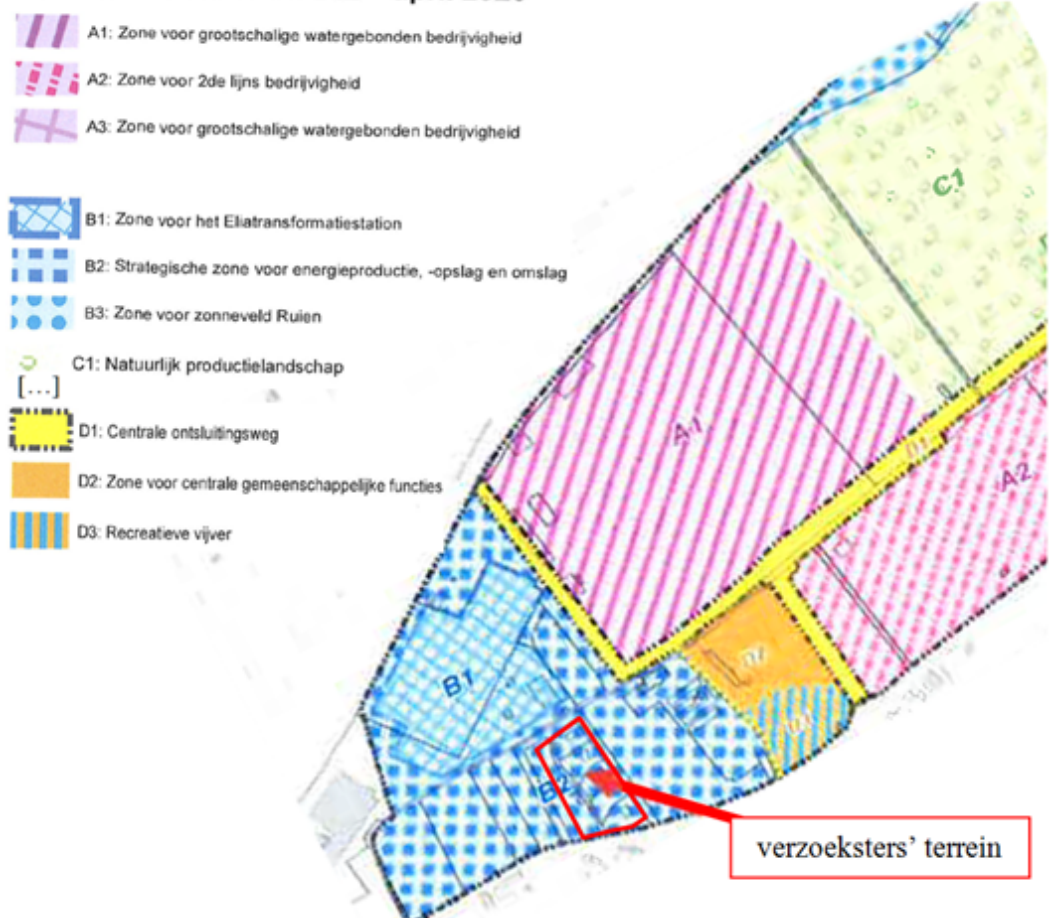
- Doorstart van het proces tot de opmaak van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan voor de site
- Het nemen van de opportuniteitsbeslissingen in het kader van de vergunningsverlening

- De verdere besprekingen met actoren en regisseurs in het kader van de projectopvolging, de begeleiding en de realisatie, in het bijzonder in het kader van de stuurgroep van de brownfieldconvenant.”

8.3. Op de door het bestreden besluit goedgekeurde structuurschets is verzoeksters’ terrein opgenomen in de blauw ingekleurde zone “B2: Strategische zone voor energieproductie, -opslag en -omslag”.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit deze structuurschets, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.

VISIE RUIEN CENTRAAL april 2020



8.4. In de door de bestreden beslissing goedgekeurde visienota wordt het volgende gesteld:

“Deel 1: situering

In dit document wordt de lopende visie aangegeven van het plangebied Ruien Centraal. De huidige inzichten van dit plan in wording worden aangegeven, evenals de verschillende vragen die nog open staan. Deze structuurschets dient nog te worden vervolledigd naar een effectief voorontwerp van PRUP toe. Dit document is de toetssteen voor anticipatieve ontwikkelingen zoals deze zijn voorzien volgens de bepalingen van het Brownfieldconvenant 'Global Herpelgem' Kluisbergen.

[...]

C: anticipatieve ontwikkelingen

Om een snellere voortgang van de herontwikkeling van de site mogelijk te maken werd in het brownfieldconvenant bepaald dat voorafgaand aan het definitieve plan anticipatieve ontwikkelingen konden worden toegestaan. Deze ontwikkelingen dienen hiertoe getoetst te worden aan het lopende planvormingsproces (verworven inzichten) en dienen gunstig beoordeeld te worden door de stuurgroep van het Brownfieldconvenant,

Volgende elementen werden volgens deze bepalingen al voorzien:

[...]

- Zone voor hoogspanningsgerelateerde functies: in 2 kleinere zones gelegen tussen de hierboven vermelde zone voor watergebonden bedrijvigheid en het transformatorstation van Elia werd door de ontwikkelaar gevraagd om anticipatieve ontwikkelingen toe te laten. De stuurgroep ging akkoord specifiek met het oog op hoogspanningsgerelateerde functies, voor de zone langs het water mogelijks met een watergebonden insteek. Op één van deze zones wordt de inplanting van een battery pack voor het hoogspanningsnet verwacht (YUSO). Voor het andere gedeelte is nog geen specifieke ontwikkeling gekend. [...]

[...] door de gemeente [werd], zonder behandeling en goedkeuring door de stuurgroep van het Brownfieldconvenant, een vergunning afgeleverd voor het bedrijf Belgian Seed Company bvba, BUCOMAT nv. Dit dossier ligt momenteel voor in beroep bij de deputatie.[...]

Er moet omzichtig gekozen worden om belangrijke toekomstige noden of ontwikkelingskansen niet te hypothekeren. (bv [...] inname strategische zones).[...]

G: EHUBt Ruien Centraal.

Vanuit de provincie wordt al geruime tijd gewerkt aan de uitbouw van het energielandschap OostVlaanderen. In dat kader werd het concept E-HUBt ontwikkeld, met name bedrijventerreinen die een specifieke rol opnemen in de productie, de opslag en de omslag van energie en als dusdanig een strategische positie dienen in te nemen binnen het energienetwerk.

De site van Ruien heeft in dit kader een internationaal strategisch belang. De zone is met name aangesloten op het internationale hoogspanningsnetwerk en omvat een belangrijke transformatorpost hiervan. Bovendien is de zone aangesloten op een hoge druk fluxysleiding en loopt ook een NAVO pijpleiding doorheen het gebied.

Het belang van de site als EHUBT biedt enorme potenties voor ontwikkeling, maar het strategische karakter zorgt er ook voor de invulling met andere economische activiteiten omzichtig moet gebeuren om de

potenties niet verloren te laten gaan. Een EHUBT heeft bovendien een bijzondere nood aan het werken met clustering van bedrijfsactiviteiten. Dit levert bijzondere voorwaarden op voor de inrichting, de ontwikkeling, de uitgifte en het beheer van het gebied.

[...]

In bijlage bij deze nota is een structuurschets terug te vinden [...]. De structuurschets vormt de aanzet voor het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan en kan bijgevolg beschouwd worden als een schetsontwerp. Dit schetsontwerp vormt samen met deze nota en de referentiebeelden de basis voor de inhoudelijke stukken van de op te maken startnota (startdocument procedure PRUP). Het vormt eveneens de basis voor de afweging voor anticipatieve ontwikkelingen en geldt als uitgangspunt van de provincie Oost-Vlaanderen bij de besprekingen binnen de stuurgroep van het brownfieldconvenant.[...]

B: Ruien Centraal: een strategische zone voor energie op lokaal en op internationaal niveau

Ruïen centraal is door zijn ligging in directe aansluiting op het 150 en 370kV hoogspanningsnet en de aansluiting op hogedruk gasleiding en een NAVO pijpleiding een strategische zone op internationaal niveau op het vlak van energie. In het verleden werd deze rol ingevuld door de elektriciteitscentrale (grootste conventionele centrale van België). Deze rol kan opnieuw benut worden (grootschalige productie via gascentrales, biomassa of waterstof) maar door de energietransitie met een omschakeling naar hernieuwbare energie is de strategische locatie ook direct belangrijk voor de stabilisatie van het net (opvangen van overschotten, injectie in het net bij tekorten, frequentiestabilisatie van het hoogspanningsnet, ...), voor installaties gericht op opslag van energie en voor installaties die de ene energiebron kunnen omzetten in een andere (elektriciteit naar waterstof, synthetisch gas, methanol,...) [...]

Het is noodzakelijk om binnen de site Ruïen centraal voldoende ruimte vrij te houden om in te zetten binnen deze energietransitie. In het bijzonder zijn de zones rondom het transformatorstation zeer cruciaal omwille van de kostenefficiëntie.[...]

Het centrale gedeelte van de strategische energiezone (zones B1 en B2) worden via één enkele ontsluiting aangetakt op de centrale ontsluitingsas. Omwille van strategische veiligheidsaspecten kan het noodzakelijk zijn om dit gedeelte volledig af te sluiten en te werken met toegangscontrole. Dit gebied is dan ook niet doorwaadbaar voor passanten. [...]

Zone B2: strategische zone voor energieproductie, -opslag en omslag

Deze zone wordt voorbehouden voor energiegerelateerde activiteiten (zoals batterijopslag, waterstofproductie, gasproductie, elektriciteitscentrale (gas, waterstof, biomassa, wind, pv) in het kader van de transitie naar klimaatneutraliteit. Een maximale (intensieve) benutting van het terrein staat hierbij voorop. Het uitgiftebeleid en het beheer van het terrein heeft specifiek oog voor het belang van dit gebied op internationale schaal en zorgt voor de uitbouw van een effectieve clustering van de activiteiten.”

IV. Verzoek tot tussenkomst

9. De gemeente Kluisbergen verzoekt om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dit verzoek in te willigen.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

10. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

VI. Ontvankelijkheid en voorwaarde van het ernstig middel

Standpunt van de partijen

11.1. Het enig middel is genomen uit “machtsoverschrijding, schending van artikel[en] 1.1.3 [,] 4.3.1 [en] 4.3.2 VCRO, [...] van het gewestplan Oudenaarde (KB 24 februari 1977) [en] van het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

11.2. Verzoeksters wijzen er op dat in de bestreden beslissing gesteld wordt dat de visienota met de goedgekeurde grafische schets zal “benut worden” in vergunningsdossiers. Dit kan niet anders begrepen worden dan dat de inhoud van die visienota en grafische schets aan verzoeksters zal tegengesteld worden in hun lopende vergunningsdossier en aldus als weigeringsgrond zal dienen. Het komt verwerende partij evenwel niet toe om nieuwe beoordelingsgronden uit te vinden.

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) lijst immers op limitatieve wijze de beoordelingsgronden op waarmee een vergunningverlenende overheid rekening moet of kan houden bij vergunningverlening. De VCRO lijst ook op limitatieve wijze op welke ordeningsinstrumenten kunnen gehanteerd worden om ruimtelijke bestemmingen vast te leggen. Het komt een bestuurlijke overheid zoals de deputatie niet toe om bijkomende – decretaal niet voorziene – beoordelingsgronden en ordeningsinstrumenten te creëren.

Verzoeksters benadrukken dat de bestreden visienota met de goedgekeurde grafische schets, noch een decretaal voorziene beoordelingsgrond, noch een decretaal voorzien ordeningsinstrument is. Door aan te geven dat de bestreden visienota met de goedgekeurde grafische schets toch als beoordelingsgrond zal gebruikt worden, miskent de bestreden beslissing artikel 4.3.2 VCRO, waaruit volgt dat een vergunning enkel geweigerd kan worden op basis van een voorgenomen herbestemming wanneer het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan reeds voorlopig vastgesteld is. Verder is de – in artikel 4.3.1, §2, 2°, VCRO bedoelde – mogelijkheid om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in aanmerking te nemen, enkel voorzien in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, zodat die bepaling niet nuttig ingeroepen kan worden in het kader van een voorgenomen herbestemming. De bestreden beslissing wil echter een nieuwe bestemming geven aan de betrokken site. Aldus miskent de verwerende partij de verordenende kracht van het gewestplan.

12. Ter terechtzitting stelt de tussenkomende partij dat het aangevoerde middel ernstig is. Het provinciebestuur slaagt er niet in om tijdig een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vast te stellen. Met de bestreden beslissing schendt de deputatie artikel 4.3.2 VCRO, door *en cours de route* een decretaal niet voorzien instrument te creëren om te anticiperen op een voorgenomen nieuwe bestemming.

13.1. De verwerende partij voert twee excepties van onontvankelijkheid van het beroep aan.

13.1.1. Vooreerst voert de verwerende partij aan dat verzoeksters geen reëel persoonlijk belang hebben bij hun beroep. In het ongunstig advies van de provinciale deskundigen van 14 april 2020 wordt in subsidiaire orde – louter informatief – gewezen op het feit dat de aanvraag in strijd is met het geldende brownfieldconvenant, en met de in de toekomst gewenste ordening, maar de eigenlijke weigeringsgrond is het gebrek aan bestemmingsconformiteit met de geldende gewestplanbestemming van milieubelastende industrie. Volgens de verwerende partij steunen verzoeksters hun belang op de loutere hypothese dat de provinciale omgevingsvergunningscommissie en navolgend de deputatie een onwettige weigeringsgrond zullen gebruiken bij de beslissing over hun vergunningsaanvraag. Deze hypothese komt totaal niet voor. Het gebrek aan bestemmingsconformiteit met de geldende gewestplanbestemming was immers de enige weigeringsgrond in het ongunstig advies van de provinciale deskundigen van 14 april 2020.

13.1.2. Vervolgens voert de verwerende partij aan dat de bestreden beslissing geen voor vernietiging vatbare akte is daar zij “een louter interne principesbeslissing” betreft. De verwerende partij benadrukt dat het een politieke overheid vrijstaat om visies op te maken en dit als basis te nemen voor toekomstige (uitvoerings)beslissingen. Dat deze visie als basis wordt genomen, houdt onmiddellijk ook in dat dit nog moet uitgevoerd worden.

De verwerende partij stelt dat het bestreden besluit geen nieuwe bepalingen bevat die de bestuurse binden. De visienota bevat louter richtsnoeren nopens de interpretatie en toepassing van de bestaande wetten en verordeningen en heeft geen enkel bindend karakter. Die uitvoering zal er *in casu* uit bestaan dat een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgemaakt waarbij de inzichten uit de visienota als richtsnoer gelden, dat ook bij beoordeling van anticipatieve ontwikkelingen in de stuurgroep van het brownfieldconvenant de visienota als richtsnoer geldt, en dat de provinciaal omgevingsambtenaar bij beoordeling van aanvragen op deze site rekening houdt met het vooropgestelde ruimtelijk doel,

zonder hiertoe gebonden te zijn. De bestreden beslissing op zich heeft aldus geen rechtstreekse uitwerking. Volgens de verwerende partij gaat het om een beslissing met een louter voorbereidend karakter, die een loutere interne instructie geeft aan de provinciale diensten. Dit blijkt temeer uit het gegeven dat de basisnota en de twee bijlagen enkel zijn goedgekeurd, zonder dat een formeel besluit is opgemaakt. Bij beslissingen gericht tot derden, of bij beslissingen die officieel kenbaar moeten worden gemaakt, is steeds een expliciet gemotiveerd formeel besluit aanwezig.

13.2. De verwerende partij meent dat het enig middel niet ernstig is. De bestreden beslissing is immers een loutere instructie aan de provinciale administratie, waarbij in hoofdorde opdracht wordt gegeven om de procedure tot opmaak van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan verder te zetten. Ter realisatie van deze doelstelling wordt de administratie eveneens gevraagd rekening te houden met de visienota bij de vergunningverlening, in die zin dat de inhoud van die nota als argumentatie kan dienen bij het nemen van de opportuniteitsbeslissingen. Geenszins wordt de instructie gegeven om aan enige bestemming te toetsen. Dergelijke bestemmingstoets zou geen opportuniteitsoverweging zijn, maar een louter juridische, zwart-wit aftoetsing van bestemmingen. De bestreden beslissing laat het oordeel van de administratie en de deputatie over vergunningsaanvragen vrij. Enkel wordt gesteld dat bij een beoordeling van een aanvraag het gegeven van de visienota als basis – dit is als startpunt – dient.

De verwerende partij vervolgt dat de visienota de ruimtelijke principes inzake de site van de voormalige elektriciteitscentrale weergeeft die uit (ontwerpend) onderzoek bleken. Al deze ruimtelijke vaststellingen en principes hebben geleid tot een visie op een mogelijke invulling van de ganse site. Deze is visueel weergegeven op de goedgekeurde grafische schets. Deze schets is net dat: een schets, een eerste ontwerp van een mogelijke invulling van de site. Op geen enkele manier is het de bedoeling dat deze schets als bestemmingsplan wordt aanzien. De verwerende partij besluit dat de goede ruimtelijke ordening op de site

niet vastgelegd wordt in de visienota, noch mag een vergunningsaanvraag op grond van louter deze visietekst worden vergund of geweigerd.

Beoordeling

14. De door het bestreden besluit goedgekeurde visienota komt op het eerste gezicht neer op een toelichting bij en verantwoording van de structuurschets. Deze structuurschets bestaat uitsluitend uit ingekleurde zones met een specifieke bestemming.

15.1. In de door het betreden besluit goedgekeurde documenten wordt expliciet gesteld dat de visienota en de structuurschets zullen worden ingezet “als basis voor [...] het nemen van de opportuniteitsbeslissingen in het kader van de vergunningsverlening” (randnr. 8.2) en de basis vormen “voor de afweging voor anticipatieve ontwikkelingen” (randnr. 8.4).

De gebruikte bewoordingen lijken niet anders te kunnen worden begrepen dan dat de overeenstemming van vergunningsaanvragen met de structuurschets zal worden nagegaan.

15.2. In de huidige stand van de procedure mag worden aangenomen dat met de bestreden beslissing de verwerende partij zichzelf heeft willen vastleggen en heeft vastgelegd om voortaan vergunningsaanvragen voor terreinen binnen de zones van de structuurschets te toetsen aan de door die schets voorziene bestemmingen.

In zoverre is het bestreden besluit *prima facie* dan ook van aard de rechtstoestand van de laatstgenoemde terreinen te wijzigen, zodat het besluit als zodanig voorkomt als een voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanvechtbare handeling.

16. Verzoeksters hebben er op het eerste gezicht een persoonlijk en rechtstreeks belang bij deze wijziging in de rechtstoestand van hun terrein te bestrijden.

17.1. Artikel 4.3.2 VCRO luidt:

“Een vergunning kan worden geweigerd indien de aanvraag onverenigbaar is met een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of van bijzonder plan van aanleg. Deze weigeringsgrond vervalt wanneer het plan geen bindende kracht heeft gekregen binnen de termijn waarbinnen het definitief kan worden vastgesteld”.

Artikel 4.3.1, § 2, VCRO stelt:

§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :

[...]

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen [...].”

17.2. Op het eerste gezicht voeren verzoeksters terecht aan dat het bestreden besluit een nieuwe, niet decretaal voorziene, weigeringsgrond creëert door vast te leggen dat vergunningsaanvragen aan de in de structuurschets voorziene bestemmingen getoetst zullen worden. Deze structuurschets is immers slechts een voorontwerp dat het stadium van een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan – dat krachtens het geciteerde artikel 4.3.2 VCRO wél als weigeringsgrond gebruikt mag worden – nog niet heeft bereikt.

Voor de toepassing van de in de structuurschets voorziene bestemmingen kan evenmin steun worden gevonden in de aangehaalde paragraaf 2 van artikel 4.3.1, VCRO, die immers exclusief betrekking heeft op de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening.

18. Aan de voorgaande vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door de door de verwerende partij aangehaalde elementen dat het bestreden besluit

niet de vorm heeft gekregen van “een formeel besluit” en dat de visienota en de structuurschets niet “de eigenlijke weigeringsgrond” waren van het ongunstig advies van de provinciale deskundigen van 14 april 2020.

19. De conclusie is dat de excepties van de verwerende partij althans in de huidige stand van het geding verworpen worden en dat het enig middel in de aangegeven mate ernstig is.

VII. Uiterst dringende noodzakelijkheid

20. Verzoeksters wijzen er op dat een gewone vordering tot schorsing onherroepelijk te laat zou zijn gekomen om hun belangen veilig te stellen, daar de provinciale omgevingsvergunningscommissie over twee weken over hun vergunningsaanvraag bijeenkomt en de deputatie er enkele weken later over zal beslissen, nu de beslissingstermijn eindigt in juli 2020. Verzoeksters leggen als stuk 15 een becijferde nota neer waarin zij uiteenzetten welke schade ze zullen lijden ten gevolge van een weigeringsbeslissing.

21. De verwerende partij haalt de geloofwaardigheid van het in het vorige randnummer gestelde niet onderuit met de in haar nota opgenomen argumenten dat de visienota en bijhorende structuurschets geen weigeringsgrond waren en zullen zijn voor verzoeksters’ vergunningsaanvraag en dat verzoeksters’ verhuis naar de nieuwe projectsite een zelf gecreëerde noodzaak is.

22. Ook aan de tweede en laatste cumulatieve voorwaarde voor een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

VIII. Conclusie

23. Uit wat voorafgaat, volgt dat er reden is om de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te schorsen zoals gevorderd, meer bepaald in zoverre erin

beslist wordt dat vergunningsaanvragen getoetst zullen worden aan de visienota en de structuurschets.

BESLISSING

1. De gemeente Kluisbergen wordt toegelaten in de procedure tussen te komen.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen van 23 april 2020 tot goedkeuring van de visienota en de structuurschets voor het gebied 'Ruien-Centraal' te Kluisbergen, in zoverre daarin bepaald wordt dat vergunningsaanvragen getoetst zullen worden aan deze visienota en structuurschets.

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

Jan Clement,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Jan Clement