

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 257.415 van 22 september 2023
in de zaak A. 237.400/X-18.254**

In zake : Maria JANSSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD SCHERPENHEUVEL-ZICHEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Socquet
kantoor houdend te 1050 Brussel
Marsveldplein 5, bus 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV FINGO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wim Mertens, Philippe Dreesen en Stefano Geebelen
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 4 oktober 2022, strekt tot de
nietigverklaring van:

- a. het besluit van de gemeenteraad van de stad Scherpenheuvel-Zichem van 24 maart 2022 houdende definitieve vaststelling van de herziening van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Scherpenheuvel-Zichem en
- b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant van 19 mei 2022 houdende goedkeuring van deze herziening van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Scherpenheuvel-Zichem.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 14 november 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 september 2023.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sebastiaan De Meue, die verschijnt voor verzoekster, advocaat Alisa Konevina, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Tom Socquet, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Philippe Dreesen, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

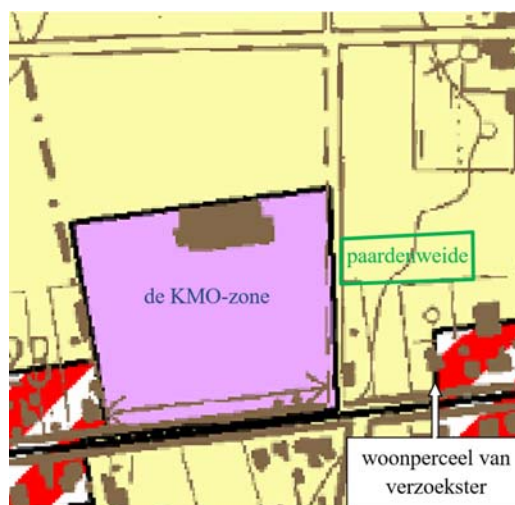
Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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. Een gebied ten noorden van de straat Mannenberg (N10) te Scherpenheuvel-Zichem staat ter plaatse bekend als het Schuttersveld. Het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Aarschot-Diest bestemt aldaar een zone tot gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen (de KMO-zone). Binnen deze zone en het achtergelegen agrarisch gebied exploiteert de nv Fingo (voorheen bvba Fingo-Frederickx; hierna: Fingo) een inrichting voor de productie van betonelementen. Ten oosten van de KMO-zone ligt het woonperceel van verzoekster dat volgens het gewestplan deels in agrarisch gebied en deels in landelijk woongebied gelegen is. Achter dit woonperceel bevindt zich een paardenweide, die door verzoekster wordt gehuurd.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het gewestplan waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



4. Eind 2020 neemt de stad Scherpenheuvel-Zichem het initiatief om haar gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) te herzien.

5. Bij besluit van 24 juni 2021 van de gemeenteraad van de stad Scherpenheuvel-Zichem wordt het ontwerp van gedeeltelijke herziening van het GRS voorlopig vastgesteld

6. Het openbaar onderzoek vindt plaats van 10 augustus 2021 tot 8 november 2021. Er worden 24 bezwaarschriften ingediend, waaronder een van verzoekster.

7. Op 31 januari 2022 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening een voorwaardelijk gunstig advies uit.

8. Met het eerste bestreden besluit van 24 maart 2022 van de gemeenteraad van de stad Scherpenheuvel-Zichem wordt de gedeeltelijke herziening van het GRS definitief vastgesteld.

Met betrekking tot de gewenste ruimtelijk-economische structuur stelt het richtinggevend deel van het herziene GRS:

“Volgende doelstellingen worden door de gemeente nagestreefd en geven een invulling aan de algemene doelstelling om in de gemeente de lokale economie in de diverse sectoren te ondersteunen door het voeren van een aangepast ruimtelijk beleid.

- Verspreide bedrijvigheid moet zich in de mate van het mogelijke op de bestaande plaats kunnen ontwikkelen. Niet-verweefbare verspreide bedrijven moeten kunnen herlokaliseren binnen de gemeente.

- De ontwikkeling van een bijkomend lokaal bedrijventerrein biedt ruimte voor bestaande zonevreemde bedrijven waarvoor herlokalisatie wenselijk is en voor nieuwe lokale bedrijvigheid in de gemeente.

- Lokale bedrijvigheid mag de kwaliteit van de woonomgeving niet fundamenteel aantasten. Lokale bedrijvigheid wordt geconcentreerd op plaatsen die goed ontsloten zijn.

- Opwaarderen van de kleinhandelsfunctie van het hoofddorp Scherpenheuvel.

- Landschappelijk integreren van werken buiten de kern.”

Het bindend deel van het herziene GRS vermeldt:

“● Zoeklocatie voor de uitbreiding van een lokaal bedrijventerrein, eventueel gekoppeld aan de herlokalisatie van de gemeentelijke werkplaatsen en andere gemeentelijke diensten en voorzieningen: zone Schuttersveld.”

Onder de “aanvullende maatregelen en acties” van het herziene GRS is nog opgenomen:

“Bundelen van de lokale bedrijvigheid op verantwoorde locaties
De procedure voor de opmaak van een gemeentelijk RUP voor de uitbreiding van de KMO-zone Schuttersveld zal hernomen worden.”

9. Met het tweede bestreden besluit van 19 mei 2022 van de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant wordt de gedeeltelijke herziening van het GRS goedgekeurd.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

10. Anticiperend op een eventuele exceptie, stelt verzoekster in haar verzoekschrift dat haar beroep ontvankelijk is daar de bestreden herziening van het GRS haar wel degelijk een onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent.

Vooreerst wijst verzoekster er op dat de Raad van State in meerdere arresten aanvaard heeft dat een derde-belanghebbende ontvankelijk een annulatieberoep kan instellen tegen het in het Waalse Wetboek voor Ruimtelijke Ordening bedoelde “*schéma de structure communal*” (gemeentelijk structuurschema). Net als voor dit Waalse “*schéma*” kan men voor het richtinggevende gedeelte en het bindende gedeelte van het in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) bedoelde GRS stellen dat zij minstens de principiële richting aangeven voor navolgende beslissingen inzake ruimtelijke ordening, waarvan niet of slechts onder bijzondere decretale voorwaarden kan worden afgeweken. Het gegeven dat het Waalse Wetboek, in tegenstelling tot de VCRO, niet voorziet in een uitdrukkelijk verbod om vergunningsaanvragen rechtstreeks aan het “*schéma*”

te toetsen, ontkracht dit volgens verzoekster niet. In het Vlaamse omgevingsrecht kan immers met de toetsing van een vergunningsaanvraag aan de “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” bijvoorbeeld verwezen worden naar de doelstellingen opgenomen in een structuurplan, op voorwaarde dat deze verwijzing kadert in de appreciatiebevoegdheid en het structuurplan niet als rechtstreekse beoordelingsgrond wordt gebruikt. Bovendien kan uit het feit dat de planologische ambtenaar bestuurlijk beroep kan instellen tegen een positief planologisch attest dat onverenigbaar is met een ruimtelijk structuurplan afgeleid worden dat dergelijk attest aan dit structuurplan wordt getoetst.

Voorts wijst verzoekster op de schorsings- en annulatieberoepen die zij in het verleden met succes heeft ingesteld tegen vergunningen van Fingo en tegen het bijzonder plan van aanleg en het ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) “Schuttersveld”. De herziening van het GRS is een noodzakelijke voorwaarde om een nieuw RUP “Schuttersveld” aan te nemen, en zodoende de regularisatie van het bedrijf Fingo mogelijk te maken. Het bestreden structuurplan zal een rechtstreekse invloed hebben op verzoeksters woonperceel en op de paardenweide omdat, blijkens de bindende bepalingen van het herziene GRS, de zone Schuttersveld de enige zoeklocatie is voor de uitbreiding van een lokaal bedrijventerrein en daarvoor de procedure voor de opmaak van een uitbreidings-RUP hernomen wordt. Om de vermeende “concrete behoefte” van 4 à 5 ha uitbreiding te realiseren, is volgens verzoekster een verdere uitbreiding van 1,5 ha à 2,5 ha in oostelijke richting vereist, ter hoogte van haar paardenweide en woning. Daarbij riskeert niet alleen de gehuurde paardenweide herbestemd te worden, maar zelfs een deel van haar woonperceel. Buiten dit woonperceel en de paardenweide is aan de oostzijde immers slechts een oppervlakte van ca. 1,5 ha beschikbaar. De vrees voor haar woonperceel en haar paardenweide is geenszins louter hypothetisch, aangezien in het voorontwerp van het vernietigde RUP “Schuttersveld” de herbestemming van deze percelen tot bedrijventerrein reeds voorgesteld werd.

Verzoekster stelt ten slotte dat de loutere mogelijkheid om met toepassing van artikel 159 van de Grondwet op onrechtstreekse wijze de exceptie van onwettigheid in te roepen, haar niet dezelfde genoegdoening kan verschaffen

als de vernietiging *erga omnes* van de bestreden besluiten. De toepassing van de exceptie van onwettigheid geldt immers slechts *inter partes* in een concreet geval en neemt het structuurplan niet met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer weg, zoals dat het geval is bij de vernietiging. De mogelijkheid om tegen het GRS een ontvankelijk vernietigingsberoep in te stellen is volgens haar noodzakelijk om haar een daadwerkelijk recht op toegang tot de rechter te verschaffen.

11. In hun memories voeren de verwerende partijen en de tussenkomende partij als exceptie aan dat het beroep niet ontvankelijk is daar de bestreden herziening van het GRS geen onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan verzoekster.

12. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat het feit dat de VCRO verbiedt om vergunningsaanvragen te toetsen aan structuurplannen te dezen niet dienstig is. De opstart van een planprocedure in uitvoering van de richtinggevende en bindende bepalingen van het herziene GRS is geenszins beperkt tot een facultatieve mogelijkheid.

13. In haar laatste memorie wijst verzoekster er op dat de Raad van State haar met arrest nr. 255.935 van 2 maart 2023 een schadevergoeding tot herstel heeft toegekend. Het arrest erkent dat zij een abnormaal lange rechtsstrijd tegen de exploitatie van Fingo heeft moeten voeren en dat haar vertrouwen in de goede werking van het Vlaamse Gewest als vergunningverlenende overheid grondig werd aangetast.

Beoordeling

14.1. De artikelen 2.1.1, eerste lid, en 2.1.2, §§ 2, 6 en 7, VCRO bepalen in hun toepasselijke versie:

“Art. 2.1.1. – 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.

Art. 2.1.2. – [...]

§ 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 gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren. Van het bindend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

[...]

§ 6. 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.

§ 7. De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor aanvragen tot stedenbouwkundig attest of omgevingsvergunning, behalve voor wat betreft de toepassing van artikel 68, tweede lid, 7°, a), van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.”

14.2. Uit de hiervoor geciteerde bepalingen van de VCRO volgt dat het GRS een document is dat louter beleidsdoelstellingen op lange termijn omvat voor de realisatie waarvan nog (verordenende) maatregelen moeten worden genomen. Het 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 is op zich niet van aard in hoofde van verzoekster dadelijke rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen.

14.3. Dit gebrek aan rechtsgevolgen volgt voorts uit het feit dat de VCRO uitdrukkelijk voorschrijft dat ruimtelijke structuurplannen “geen beoordelingsgrond [vormen]” voor omgevingsvergunningsaanvragen.

Daarbij dient – zoals eerder is gebeurd in ’s Raads arrest nr. 247.659 van 27 mei 2020 – te worden vastgesteld dat krachtens artikel 4.3.1, § 2, VCRO het enkel wat betreft de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is dat de vergunningverlenende bestuursorganen

“beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” in rekening mogen brengen. Zoals de tussenkommende partij terecht opmerkt, kunnen deze “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” geen afwijking van de vigerende bestemmingsvoorschriften verantwoorden. De bestreden bepalingen van het GRS laten met andere woorden het feit onverlet dat de paardenweide en verzoeksters woonperceel door het gewestplan tot agrarisch gebied en landelijk woongebied bestemd zijn (randnr. 3).

15. De bestreden bepalingen van het GRS kunnen niet geacht worden verzoeksters rechtstoestand te wijzigen. De bestreden besluiten betreffen geen voor vernietiging vatbare rechtshandelingen.

Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de door verzoekster opgeworpen elementen, zoals het feit dat zij een abnormaal lange rechtsstrijd tegen het bedrijf Fingo heeft moeten voeren en het gegeven dat de planologische ambtenaar bestuurlijk beroep kan instellen tegen een positief planologisch attest dat onverenigbaar is met een ruimtelijk structuurplan.

16. De exceptie is gegrond. Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, op een bijdrage van 24 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan elk van de verwerende partijen.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, tweeëntwintig september tweeduizend drieëntwintig, 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