

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.294 van 7 februari 2025
in de zaak A. 240.541/X-18.508**

In zake : 1. K.P.
 2. V.P.
 3. G.M.
 4. F.P.
 5. H.C.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Koenraad Van De Sijpe en Charlotte Dupon
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD DENDERMONDE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter De Smedt en Karlien Vernieuwe
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Kristien Vanderheiden
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Diestsevest 47 bus 001
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 november 2023, strekt tot de
nietigverklaring van:

a) het besluit van de gemeenteraad van de stad Dendermonde van 4 juli 2023
houdende de definitieve vaststelling van het deelplan 4 ‘Zandvoortstraat’ van het
gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Achterhaalde bestemmingen’;

b) het besluit van de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid van 15 mei 2022 dat geen opmaak van een planmilieueffectrapport is vereist.

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-afdelingshoofd An Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 januari 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Dupon, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Peter De Smedt, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Jutte Nijs, die *loco* advocaat Kristien Vanderheiden verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 verwerende partij wenst een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken voor het herbestemmen van een aantal achterhaalde bestemmingszones. De vigerende planologische bestemming is gedateerd waardoor nieuwe gewenste ontwikkelingen niet realiseerbaar zijn. Het herbestemmen van achterhaalde bestemmingen is als actie opgenomen binnen het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Dendermonde.

Het planinitiatief betreft onder meer het te dezen relevante deelplan 4 ‘Zandvoortstraat’ (rode stippellijn):



3.2. De verzoekende partijen zijn (mede-)eigenaar, dan wel vruchtgebruiker, van één of meerdere percelen gelegen binnen het deelplan 4 ‘Zandvoortstraat’. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 november 1978

vastgestelde gewestplan ‘Dendermonde’ hebben deze percelen de bestemming ‘ambachtelijke bedrijven en kleinschalige en middelgrote ondernemingen’ (hierna: de KMO-zone). In hun verzoekschrift geven de verzoekende partijen hun percelen in de KMO-zone als volgt grafisch weer (blauw omrand):



3.3. Op 17 mei 2021 keurt het college van burgemeester en schepenen van de eerste verwerende partij de startnota van het voorgenomen gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (gemeentelijk RUP) ‘Achterhaalde bestemmingen’ goed.

3.4. Van 6 september 2021 tot 4 november 2021 wordt over het voorgenomen gemeentelijk RUP een publieke consultatie gehouden. De verzoekende partijen dienen op 3 november 2021 een inspraakreactie in.

3.5. Op 21 maart 2021 keurt het college van burgemeester en schepenen van de eerste verwerende partij de scopingnota goed.

3.6. Op 15 mei 2022 beslist de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke

negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER) niet nodig is.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.7. Op 6 december 2022 stelt de gemeenteraad van de eerste verwerende partij het ontwerp van het gemeentelijk RUP ‘Achterhaalde bestemmingen’ voorlopig vast.

3.8. In de toelichtingsnota bij het plan wordt met betrekking tot het deelplan 4 ‘Zandvoorstraat’ gewezen op de “[s]pecifieke bepalingen” van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van de stad Dendermonde:

“Het deelplan is binnen het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan opgenomen als niet verder te ontwikkelen. Het herbestemmen in functie van agrarische activiteiten staat voorop.”

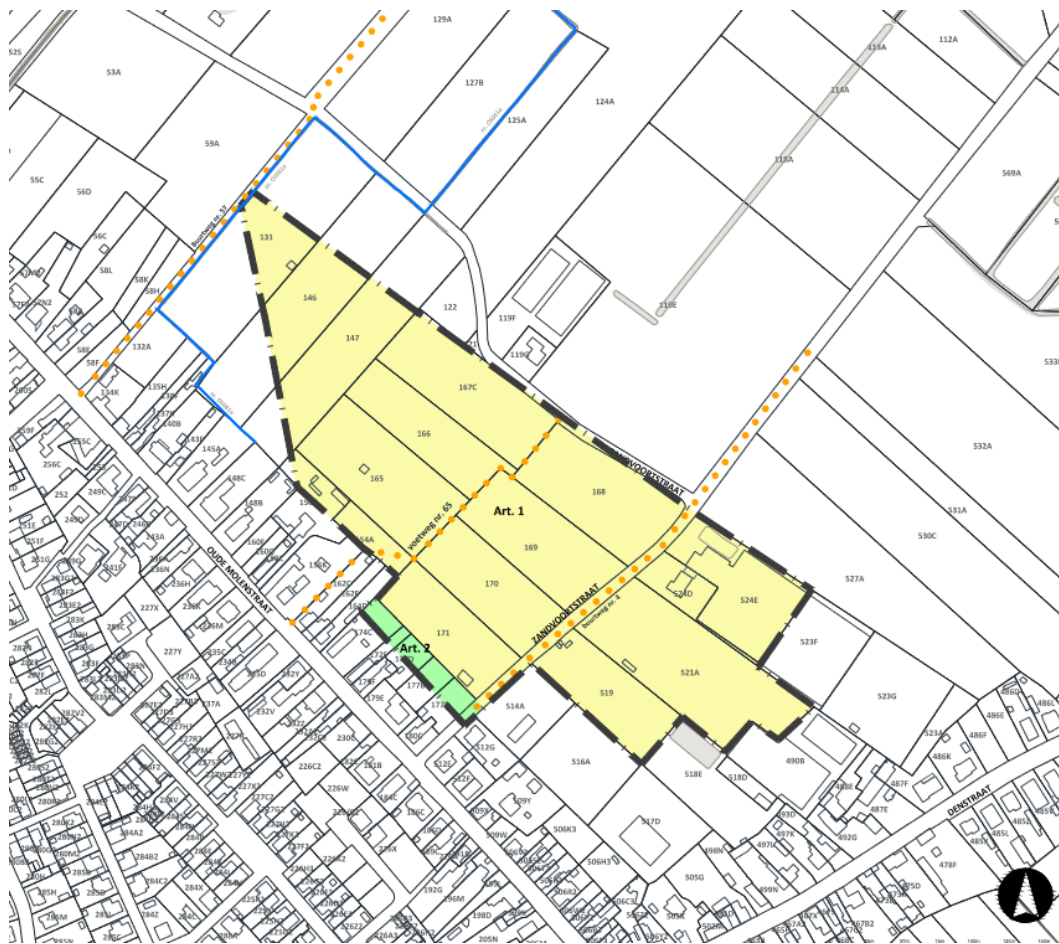
3.9. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 2 januari 2023 tot 3 maart 2023 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt georganiseerd, dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

3.10. Op 16 mei 2023 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) de bezwaren en verleent zij een advies.

3.11. Op 4 juli 2023 stelt de gemeenteraad van de eerste verwerende partij het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit.

3.12. Het grafisch plan van het deelplan 4 ‘Zandvoortstraat’ van het gemeentelijk RUP is het volgende:



De erbij horende legende luidt:

- Legende**
-  Begrenzing plangebied
 -  Kadastrale percelen en gebouwen
 -  Waterloop
 -  Art. 1 Bouwvrij agrarisch gebied
 -  Art. 2 Zone voor achtertuinen
 -  Buurt- voetwegen (ligging indicatief)
 -  Waterloop (indicatieve aanduiding)

3.13. De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1 ‘Bouwvrij agrarisch gebied’ luiden:

“1.1 Bestemmingsvoorschriften

De bestemmingszone is bestemd als bouwvrij agrarisch gebied en staat in functie van het open landschap.

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten, met uitzondering van het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies. Schuilhokken zijn toegelaten.

Er geldt een uitdovend karakter voor hoofdzakelijk vergunde niet-verkrotte constructies bij stopzetten van de tuinbouwactiviteiten indien er geen opvolging of overname is.

1.2 Inrichtingsvoorschriften

Voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen, zijn de volgende werken, handelingen en wijzigingen toegelaten:

- Het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor recreatief medegebruik, waaronder het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor niet-gemotoriseerd verkeer;
- Het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen;
- De instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden.”

De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 2 ‘Zone voor achtertuinen’ luiden:

“2.1 Bestemmingsvoorschriften

Het betreft een zone voor achtertuinen. Deze zone dient voor het inrichten van tuinen en groenvoorzieningen en dient als dusdanig gehandhaafd te worden.

2.2 Inrichtingsvoorschriften

De achtertuinen worden als groenruimte ingericht.

Binnen de zone voor achtertuinen mogen bijgebouwen horend bij de woonfunctie met één bouwlaag worden opgetrokken, voor zover de ruimtelijke draagkracht van het woonperceel niet wordt overschreden. De bijgebouwen zijn ondergeschikt en in harmonie met de architectuur van het hoofdgebouw. Er dient gebruik gemaakt te worden van duurzame en esthetisch verantwoorde materialen.

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de zone voor achtertuinen zijn toegelaten.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van “artikel 23 van de Grondwet, artikel 4.2.1 en 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid [hierna: DABM], van artikel 36*ter*, §3 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu [hierna: decreet natuurbehoud], van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening [hierna: VCRO], artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek de materiële motiveringsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, alsook van het voorzorgsbeginsel”.

4.2. De verzoekende partijen bekritisieren dat geen plan-MER werd opgemaakt. De MER-screening onderzoekt op geen enkele manier de effecten van de juridische herbestemming van de KMO-zone naar ‘agrarisch gebied’, maar gaat enkel uit van de zogenaamde feitelijke toestand van het gebied. Voorts benadrukken zij dat de MER-screening op het vlak van biodiversiteit niet de mogelijke aanzienlijke effecten van de herbestemming naar agrarisch gebied onderzoekt ten aanzien van de beschermingszones die op nabije afstand van het deelplan gelegen zijn. Het is aannemelijk dat het deelplan 4 ‘Zandvoortstraat’ voor een toename van verzurende emissies in de onmiddellijke omgeving kan zorgen, en dus betekenisvolle effecten kan teweegbrengen op de habitats en de daarin aanwezige beschermde soorten. Elke toetsing hiervan ontbreekt.

Beoordeling

5.1. Overeenkomstig artikel 4.2.3, § 1, DABM wordt “[h]et plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, [...] alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieu-effectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk”. Deze milieueffectrapportage beoogt, overeenkomstig artikel 4.1.4, § 1, DABM, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken, aan het milieubelang een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen. Een plan-MER geeft overeenkomstig artikel 4.1.1, § 1, 7°, DABM dan ook aan op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden.

Luidens artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet natuurbehoud dient een plan dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma’s, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, in beginsel onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone. Volgens § 4 van datzelfde artikel mag de overheid die over een plan moet beslissen het plan in de regel slechts goedkeuren indien het geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken.

5.2. In hun op 3 november 2021 ingediende inspraakreactie (randnummer 3.4) betogen de verzoekende partijen dat hun percelen “werden aangekocht/verworven in ambachtszone”, dat er “reeds bedrijven actief [zijn] in de onmiddellijke omgeving” van hun eigendom, en dat er “reeds intensief gebruik” is, “met enorm zwaar vervoer van de Zandvoortstraat door hogervermelde bedrijven”. Zij wensen de KMO-zone verder te realiseren en dat er “in de toekomst constructies op betreffende percelen mogelijk blijven in functie van de activiteiten”. In hun tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaarschrift

vermelden de verzoekende partijen de in de KMO-zone bestaande bedrijven – een “compostbedrijf”, “twee tuinbouwbedrijven”, “opslag (grond, stenen,...) door een aannemer” – en benadrukken zij opnieuw dat de activiteiten van deze bedrijven gepaard gaan met “intensief gebruik van de Zandvoortstraat”, en dit “met enorm zwaar vervoer”. Nog volgens de verzoekende partijen werd in 2018 nog een vergunning verleend voor “een loods voor een bedrijf dat voorziet in de bouw, en het herstel en onderhoud van vacuüm- en hogedrukinstallaties”. In lijn hiermee, wensen de verzoekende partijen ook volgens de uiteenzetting van hun belang in hun verzoekschrift het behoud van de kwetsbare KMO-zone, en stellen zij ervoor te vrezen de mogelijkheid te verliezen om hun in KMO-zone gelegen percelen “te exploiteren”. Het belang van de verzoekende partijen bij huidig beroep bestaat erin te wezen dan ook in de bestemming KMO-zone, middels de bouw van bijkomende constructies in deze zone, verder te kunnen realiseren.

5.3. In dit licht moet worden vastgesteld dat de onregelmatigheid die de verzoekende partijen in het middel aanvoeren hen niet in hun belangen kan schaden. Integendeel zijn de rechtsregels die door dit middel geschonden worden geacht, en de natuurbelangen die ze beogen, juist van aard om de toelaatbare bestemmingen nog meer te beperken teneinde de natuur nog meer te vrijwaren.

In deze omstandigheden dringt het zich op dat de door de verzoekende partijen ingeroepen onregelmatigheid geen voor hen gunstige invloed op de draagwijdte van de genomen beslissing kan uitoefenen, zodat zij geen belang erbij hebben het middel te doen gelden. De eerste verwerende partij werpt in dit verband ook een ontvankelijkheidsexceptie op, die wordt bijgevalen.

5.4. Het middel is onontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van “het [provinciaal ruimtelijk structuurplan van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: PRS)], artikel 1.1.4 [VCRO] en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de materiële motiveringsverplichting, al dan niet in combinatie met art. 159 Grondwet[...]”.

Samengevat voeren de verzoekende partijen aan dat de verantwoording voor de herbestemming van het deelplan ‘Zandvoortstraat’ geenszins correct en afdoende is.

6.2. De verzoekende partijen betogen dat het niet ernstig is te stellen dat de gewestplanbestemming KMO-zone achterhaald zou zijn. Zij wijzen op de aanwezigheid van een aantal bedrijven in de buurt en op het feit dat de provincie in 2018 nog een vergunning voor een nieuw bedrijf heeft verleend. Tevens benadrukken de verzoekende partijen dat het belang van kmo’s op het grondgebied in het GRS wordt onderstreept, en dat het PRS verduidelijkt dat gemeenten doordacht dienen na te gaan welke potenties en behoeften er op het vlak van ruimte voor bedrijvigheid in de gemeente zijn. Er is geen draagkrachtige motivering voor de omvorming van de KMO-zone naar agrarisch gebied.

Voorts wijzen de verzoekende partijen erop dat in het advies van de Gecoro wordt gesteld dat de toelichtende nota bij het gemeentelijk RUP zal aangevuld worden met een bijkomende verduidelijking “rond het schrappen van KMO-zone in relatie tot de ruimtebalans”, maar dat finaal aan de toelichtingsnota niets werd gewijzigd. De verzoekende partijen besluiten daaruit dat er voor de schrapping van de KMO-zone een analyse ontbreekt van de nood aan ruimte voor lokale bedrijvigheid op middellange termijn, en dat er geen verantwoording van die behoefte overeenkomstig het PRS is gebeurd. Bij de herbestemming van het

kwestieuze deelplan zijn in strijd met artikel 1.1.4 VCRO noch de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten tegen elkaar afgewogen, noch de behoeften van de huidige en toekomstige generaties onderzocht in het licht van de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, met rechtsonzekerheid voor de verzoekende partijen tot gevolg.

Beoordeling

7.1. Zoals de verzoekende partijen zelf in hun verzoekschrift aangeven, verwijst de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, ter verantwoording van de herbestemming van de kwestieuze kmo-zone naar agrarisch gebied, naar het richtinggevend gedeelte van het GRS, van toepassing op het betreffende deelplan (zie randnummer 3.8). In de richtinggevende bepalingen van het GRS is uitdrukkelijk bepaald dat de “[n]iet-ontwikkelde KMO-zone tussen de Zandvoortstraat en de woonbebouwing achter de Oude Molenstraat”, “[n]iet te ontwikkelen” is, maar wel te “[h]erbestemmen i.f.v. agrarische activiteiten”.

Deze bepaling van het GRS blijkt gebaseerd te zijn op een door de eerste verwerende partij uitgevoerde behoeftestudie met afweging van de nood aan bijkomend bedrijventerrein en de nood aan agrarisch gebied. De verzoekende partijen overtuigen er niet van dat er bij deze afweging niet, zoals het PRS vooropstelt, doordacht is nagegaan welke potenties en behoeften er op het vlak van ruimte voor bedrijvigheid in de gemeente zijn, noch dat die afweging anderszins onwettig zou zijn. De door de verzoekende partijen aangevoerde elementen, met name hun verwijzing naar (nieuwe) bedrijven in de buurt en hun algemene opmerking dat de laatstgenoemde behoeftestudie “in ieder geval al minstens 5 jaar gedateerd” is, volstaan daartoe niet.

In het licht van het voorgaande, volgt er evenmin enige onwettigheid uit het enkele feit dat de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP geen bijkomende verduidelijking “rond het schrappen van KMO-zone in relatie tot de ruimtebalans” bevat.

7.2. De conclusie is dat geen schending van de aangevoerde rechtsregels aannemelijk wordt gemaakt.

7.3. Het middel wordt verworpen.

8. Beide middelen zijn verworpen. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een vijfde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1000 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro die verschuldigd is aan elk van de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeven februari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement