

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.463 van 27 mei 2025
in de zaak A. 240.585/X-18.513**

In zake : de GEMEENTE GOOIK, thans de GEMEENTE PAJOTTEGEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Chris Schijns, Jef Goffings, Charlotte Cams en
Miroslawa Jablonski
kantoor houdend te 3600 Genk
Grotestraat 122
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de BV P.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Ghysels
kantoor houdend te 1050 Brussel
Marsveldplein 5/B5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 november 2023, strekt tot de nietigverklaring van “[h]et ministerieel besluit van de Vlaams[e] minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, [...] van 17 november 2023 tot schorsing van de uitvoering van het besluit van de gemeenteraad van Gooik van 26 oktober 2023 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Zonevreemde horeca – Popelier’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 258.182 van 8 december 2023 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur Lise Vandenhende heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij, de tussenkomende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 mei 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Willem-Jan Ingels, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Chris Schijns, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaten Jan Ghysels en Yves Sacreas die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Lise Vandenhende 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 bv De Populier baat te Gooik – thans Pajottegem – een horecazaak uit die volgens het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle - Vilvoorde - Asse gelegen is in agrarisch gebied.

De gemeente wenst “een ruimtelijk en juridisch kader te bieden dat bestaande zonevrije horeca-activiteiten binnen de gemeente continuïteit geeft”.

3.2. Op 9 april 2020 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente de startnota met betrekking tot het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Zonevrije horeca - De Populier’ (hierna: het gemeentelijk RUP) goed.

De doelstelling van het gemeentelijk RUP wordt in de startnota als volgt toegelicht:

“Het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) Zonevrije horeca - De Populier wordt opgemaakt in uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) Gooik. In het bindende gedeelte van het GRS is bepaald dat zonevrije horekazaken zullen worden opgenomen in een RUP.

Dit RUP focust op de site van De Populier, dat enerzijds bestaat uit een vlees- en wijnrestaurant en anderzijds uit een aanpalende wijngaard. De Populier wordt geconfronteerd met de beperkingen die verbonden zijn aan de generieke regeling inzake zonevrije bedrijven die verhinderen dat vergunningen worden verleend voor bepaalde zaken die inherent verbonden kunnen worden geacht aan een normale exploitatie van een horecazaak, waardoor de nood voor de opmaak van een RUP blijkt.

Concreet wenst de gemeente middels het RUP een juridisch kader vast te leggen voor de infrastructuur en de functies die op de site aanwezig zijn, dit om een gepast ontwikkelingsperspectief te bieden aan deze zonevrije horeca-activiteiten.”

3.3. Van 7 augustus tot 5 oktober 2020 vindt een publieke consultatie plaats tijdens dewelke de start- en procesnota kunnen geraadpleegd worden en het

advies van meerdere adviesinstanties wordt ingewonnen. Op 2 september 2020 wordt een participatiemoment georganiseerd.

3.4. Het departement Omgeving van de Vlaamse overheid brengt op 21 september 2020 een ongunstig advies uit omdat het planvoornemen voorbijgaat aan de impact van deze infrastructuur op de omgevende openruimtestructuur zoals vastgelegd in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS), er geen initiatieven worden genomen ten aanzien van de mildering van deze impact en gezien het dossier volledig voorbijgaat aan de juridische vergunningstoestand van de infrastructuur en activiteiten.

De provincie Vlaams-Brabant brengt op 24 september 2020 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het departement Landbouw en Visserij van de Vlaamse overheid brengt op 1 oktober 2020 een ongunstig advies uit.

3.5. Er wordt een eerste voorontwerp van het gemeentelijk RUP opgemaakt, waarover advies wordt ingewonnen bij verschillende adviesinstanties.

Het departement Omgeving bevestigt op 21 september 2021 haar ongunstig advies.

De provincie Vlaams-Brabant brengt opnieuw een voorwaardelijk gunstig advies uit.

3.6. Op 22 september 2021 vindt een plenaire vergadering plaats over het eerste voorontwerp van het gemeentelijk RUP, waarop het departement Landbouw en Visserij opnieuw een ongunstig advies geeft.

De conclusie van deze vergadering luidt dat:

“in functie van een volgend overleg in eerste instantie moet gekeken worden naar de vergunningstoestand en daarna naar wat de omgeving op

deze locatie kan dragen en welke uitbreidingen ten opzichte van de vergunde toestand aanvaardbaar zouden zijn indien de bouwheren deze effectief hadden aangevraagd.”

3.7. Er wordt een tweede voorontwerp van het gemeentelijk RUP opgemaakt, waarover advies wordt ingewonnen bij verschillende adviesinstanties.

De provincie Vlaams-Brabant brengt op 18 november 2022 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het departement Omgeving bevestigt op 21 november 2022 haar ongunstig advies.

3.8. Op 21 november 2022 vindt een plenaire vergadering plaats over het tweede voorontwerp van het gemeentelijk RUP, waarop het departement Landbouw en Visserij opnieuw een ongunstig advies geeft.

De conclusie van deze vergadering luidt:

“Er wordt besloten om de RUP-procedure verder te zetten en bij de opmaak van het ontwerp RUP rekening te houden met volgende elementen:

- Het parkeren wordt volledig opgenomen in de zone voor horeca-activiteiten;
- De parkeerbehoefte wordt verder verduidelijkt;
- De parkeerzones worden concreter aangeduid op het grafisch plan;
- De locatie voor het parkeren wordt herbekeken (gebundeld of aan twee zijden van de straat).

De GECORO zal nog een advies bezorgen over het voorontwerp RUP.”

3.9. Op grond van de scopingnota beslist het team Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid op 15 juli 2022 dat er geen plan-milieueffectrapport voor het voorgenomen gemeentelijk RUP moet worden opgesteld.

3.10. Op 31 januari 2023 stelt de gemeenteraad van de gemeente het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.11. Van 20 februari tot 21 april 2023 vindt het openbaar onderzoek over het ontwerp van het gemeentelijk RUP plaats.

De provincie Vlaams-Brabant brengt op 14 maart 2023 een gunstig advies uit.

Het departement Omgeving bevestigt op 14 april 2023 haar eerdere ongunstige adviezen. Dit advies is als volgt gemotiveerd:

“In essentie blijft dit dossier, hoewel grondig toegelicht, ook in deze fase abstractie maken van de vergunningstoestand en wordt de feitelijke toestand, deels belast met zware bouwoverschrijdingen, gehanteerd als uitgangspunt voor afweging van zonevreemde horecabedrijven volgens het afwegingskader in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan. De feitelijke toestand wordt hier gelijkgesteld met de *bestaande hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte toestand* wat gezien de historiek zoals blijkt uit het dossier niet zo is.

Het afwegingskader in het structuurplan voorziet wel degelijk dat rekening wordt gehouden met de vergunningstoestand wat niet betekent dat niet behoorlijk vergunde bedrijven niet kunnen worden afgewogen. Maar de methodiek voorziet in dat geval dat er bij de afweging rekening wordt gehouden met de vergunningstoestand. Dit kan leiden tot een bijstelling van wat kan worden beschouwd als ‘bestaande toestand’. Dat is ook logisch want louter voortgaan op de bestaande feitelijke toestand voor afweging van zonevreemde bedrijven zou het afwegingskader voor zonevreemde bedrijven op termijn volledig ondergraven. En dit terwijl het net de bedoeling is van deze ruimtelijke afweging om op termijn een duurzame ruimtelijke oplossing te bieden aan deze zonevreemde bedrijven waarbij ruimtelijke kwaliteit en de goede ruimtelijke ordening wordt nagestreefd.

Voor dit soort bedrijven gelegen in de open ruimte voorziet het afwegingskader een ‘bevrozing’ van de huidige (juridische) toestand. Omdat de ruimtelijke impact en de gevolgen van de uitbating (met name het parkeren, buitenactiviteiten als keukens en terras) verder reiken dan het in oorsprong bebouwde perceel, impliceert dit de facto dus een uitbreiding ten opzichte van de vergunde toestand.

Met de opmaak van dit RUP worden aldus ontwikkelingen bestendigd die een duidelijk grotere ruimtelijke impact hebben op de omgeving dan wordt ingeschat en de draagkracht van de omgeving overschrijden wat geen duurzame oplossing biedt op termijn. Bovendien komen de plandoelstellingen, die deze situatie willen bestendigen, in conflict met de bepalingen van de geldende ruimtelijke beleidsdocumenten: het vrijwaren van de open ruimte voor de essentiële functies, het tegengaan van de versnippering van de open ruimte, het bundelen van de ontwikkeling in de kernen. De huidige beleidskaders gaan hierin nog verder waar één van de

strategische doelstellingen de vermindering voorstaat van het bijkomend ruimtebeslag.

Het Departement Omgeving blijft derhalve bij haar standpunt zoals verwoord in de geformuleerde ongunstige adviezen ten aanzien van startnota, 1e en 2e voorontwerp.”

3.12. Op 2 mei 2023 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (Gecoro) de verleende adviezen en ingediende bezwaren.

3.13. Met een besluit van 26 september 2023 stelt de gemeenteraad van de gemeente Gooik het gemeentelijk RUP definitief vast, waardoor de horecazaak van de tussenkomende partij zone-eigen wordt gemaakt.

Het grafisch plan, met bijhorende legende, van het gemeentelijk RUP, is het volgende:



3.14. Met het bestreden besluit schorst de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het in het vorige randnummer bedoelde besluit.

Het bestreden besluit overweegt:

“

- Het gemeentelijk RUP ‘Zonevreemde horeca – Popelier’ bestaat uit een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en toelichtingsnota. Inhoudelijk legt het RUP de ontwikkelingsmogelijkheden vast voor de horecazaak ‘Popelier’ in Gooik.

- Het betreft een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor een restaurant, gelegen in agrarisch gebied. Het dossier kent een historiek en problematiek inzake vergunningen en overtredingen van de stedenbouwwetgeving.
 - o Op 27 mei 2013 verleende het college van burgemeester en schepenen van Gooik een vergunning tot het verbouwen van een handelszaak met woonst.
 - o De bestaande garage zou minimaal gewijzigd worden, aan de bestaande verharding aan de achtergevel zou een bijkomend stuk worden verhard.
 - o Uit vaststellingen gedaan in februari 2017 door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur en die geleid hebben tot de opmaak van een proces-verbaal, blijkt dat de horeca-activiteit werd uitgebreid in strijd met de vergunning van 27 mei 2013. De bebouwing werd uitgebreid en bijkomende verhardingen en parking werd aangelegd, zonder vergunning.
 - o Met een arrest van 5 januari 2023 veroordeelde het Hof van Beroep de eigenaar tot het herstel in oorspronkelijke staat.
- De gemeenteraad van Gooik stelde op 26 september 2023 een RUP 'Zonevrije horeca – Populier' definitief vast, dat de bestaande toestand regulariseert in strijd met de vergunning en het arrest van het Hof van Beroep van 5 januari 2023.
- Het RUP 'Zonevrije horeca – Populier' is kennelijk in strijd met de bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS). De definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Zonevrije horeca – Populier' stuit dan ook op volgende wettigheidsbezwaren:
 - o Er werd op heden geen uitvoering gegeven aan het arrest van het Hof van Beroep van 5 januari 2023, waardoor de bestaande situatie niet als vergund of vergund geacht kan beschouwd worden.
 - o Het gemeentelijk RUP hanteert de feitelijke toestand als uitgangspunt voor het bepalen van de ontwikkelingsperspectieven en de overeenstemming met de bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan inzake zonevrije horeca. Hierbij gaat de gemeente voorbij aan de vergunningstoestand en het arrest van het Hof van Beroep.
 - o Het gemeentelijk RUP bouwt verder op de illegale situatie van de bestaande parking en biedt ook hier een regularisatie aan, die strijdt met de bepalingen van het eigen ruimtelijk structuurplan. De motivering dat op die manier geen druk wordt gelegd op het openbaar domein kan niet overtuigen. In weerwil van hetgeen het gemeenteraadsbesluit voorhoudt is wel degelijk sprake van ruimte voor uitbreiding van de parking en verharding ten opzichte van de vergunde situatie, gezien de parking op perceel 344A en de terrassen geenszins als vergund of vergund geacht kunnen aanzien worden.
 - o In het GRS wordt het gebied waarin de zonevrije horeca 'Populier' gelegen is, omschreven als 'open houden van het noordelijk koutergebied'.

- o In het GRS wordt een uitgebreide methodiek opgenomen ten aanzien van zonevreemdheid. Hierbij wordt in drie stappen een classificatie gemaakt van de verschillende activiteiten. Zowel de planologische toestand als de juridische toestand spelen hierin een belangrijke rol.
- o In stap 2 van deze methodiek dient een analyse gemaakt te worden van de activiteit en haar ruimtelijke impact op de omgeving op basis van haar functie, morfologie en haar vermogen de omgeving te veranderen.
Toegepast op het restaurant 'Popelier' (horeca) wordt in de toelichtingsnota bij het RUP geconcludeerd dat de activiteit, hoewel de grens van verenigbaarheid licht is overschreden, als 'matig dynamisch' kan worden getypeerd wat betekent dat de functie onder haar huidige vorm, mits een aantal randvoorwaarden kan worden toegelaten. De verenigbaarheidstoets leidt concreet tot de conclusie dat het restaurant Popelier onder klasse 2 'bevriezing' valt.
- o Het afwegingskader voor zonevreemde bedrijven uit het GRS voorziet dat rekening wordt gehouden met de vergunningstoestand. Louter voortgaan op de bestaande feitelijke toestand voor afweging van zonevreemde bedrijven zou het afwegingskader voor zonevreemde bedrijven ondergraven. En dit terwijl het net de bedoeling is van deze ruimtelijke afweging om op termijn een duurzame ruimtelijke oplossing te bieden aan zonevreemde bedrijven waarbij ruimtelijke kwaliteit en de goede ruimtelijke ordening wordt nagestreefd.
- o Voor dit soort bedrijven gelegen in de open ruimte voorziet het afwegingskader een 'bevriezing' van de huidige (juridische en dus vergunde) toestand. Omdat de ruimtelijke impact en de gevolgen van de uitbating (met name het parkeren, buitenactiviteiten als keukens en terras) verder reiken dan het in oorsprong bebouwde perceel, impliceert dit dus een uitbreiding ten opzichte van de vergunde toestand.
Na de vaststellingen werden hiervoor immers regularisatie-aanvragen ingediend maar die bleven zonder gevolg. Een RUP kan geenszins gebruikt worden om vastgestelde bouwovertreden te regulariseren.
- Met de opmaak van dit RUP worden aldus ontwikkelingen bestendig zonder vergunning en die een duidelijk grotere ruimtelijke impact hebben op de omgeving dan wordt ingeschat en de draagkracht van de omgeving overschrijden, wat geen duurzame oplossing biedt op termijn. Bovendien komen de plandoelstellingen, die deze situatie willen bestendigen, in conflict met de bepalingen van de geldende ruimtelijke beleidsdocumenten: het vrijwaren van de open ruimte voor de essentiële functies, het tegengaan van de versnippering van de open ruimte, het bundelen van de ontwikkeling in de kernen."

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In een enig middel voert de verzoekende partij onder meer de schending aan van artikel 2.2.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) samen gelezen met artikel 216 van het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ (hierna: het decreet van 8 december 2017), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Gooik, zoals definitief vastgesteld door de gemeenteraad van Gooik bij besluit van 30 juni 2009 (hierna: het GRS), het materiële motiverings-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en “het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke grondslag”.

4.2. In een *eerste middelonderdeel* bekritiseert de verzoekende partij dat het bestreden besluit beweert dat het gemeentelijk RUP “kennelijk in strijd [is] met de bepalingen van het GRS”, zonder evenwel concreet aan te geven met welke bepalingen van het GRS het gemeentelijk RUP kennelijk in strijd is, noch aan te geven op welke wijze de gemaakte afweging hiermee strijdig is, behoudens op twee punten. Deze punten bekritiseert zij in het derde middelonderdeel. In de overige passages valt volgens haar geen concrete verwijzing te lezen naar het GRS en de manier waarop het GRS “kennelijk” zou zijn geschonden, zodat deze overige passages niet als een afdoende motivering kunnen gelden.

Dat er op heden geen uitvoering werd gegeven aan het arrest van het hof van beroep van Brussel van 5 januari 2023, waardoor de bestaande situatie niet als vergund of vergund geacht beschouwd kan worden, klopt, maar de Vlaamse minister laat na deze vaststelling te koppelen aan een redenering waarin een kennelijke strijdigheid met het GRS wordt onderbouwd. De verzoekende partij deelt mee dat dit arrest het voorwerp uitmaakt van een cassatieberoep dat op het ogenblik van het nemen van de geschorste gemeenteraadsbeslissing nog lopende

was, zodat het arrest van het hof van beroep van Brussel nog niet uitvoerbaar was. In zoverre het bestreden besluit lijkt uit te gaan van het bestaan van een rechtens uitvoerbare herstelmaatregel, mist het feitelijke grondslag.

De Vlaamse minister geeft niet aan waarom het hanteren van de feitelijke toestand als uitgangspunt voor het bepalen van de ontwikkelings-perspectieven en de overeenstemming met de bepalingen van het GRS inzake zonevreemde horeca in strijd zou zijn met dit GRS. De bewering dat “voorbij wordt gegaan aan de vergunningstoestand en het arrest van het Hof van beroep” leidt op zich niet tot een strijdigheid met het GRS.

De Vlaamse minister geeft ook niet aan waarom het verder bouwen op de illegale situatie van de bestaande parking en het feit dat sprake is van een ruimte voor uitbreiding van de parking en verharding ten opzichte van de vergunde situatie in strijd zou zijn met het GRS. Zij laat na aan te geven waar in het GRS zou staan dat er geen sprake mag zijn van een uitbreiding ten opzichte van de vergunde situatie. Ten aanzien van de bestaande situatie is er alvast geen uitbreiding, minstens wordt dit niet beweerd.

Het klopt dat in het GRS het gebied waarin de zonevreemde horeca “Popelier” gelegen is, omschreven wordt als “openhouden van het noordelijk koutergebied”. Dit wordt in het gemeentelijk RUP ook bevestigd. Deze passage moet evenwel worden samen gelezen met de ontwikkelingsperspectieven voor zonevreemde bedrijven, die hiermee rekening houden voor het bepalen van de concrete ontwikkelingsperspectieven. Voor matig dynamische bedrijven in openruimtegebieden stelt het GRS een ontwikkelingsperspectief “bevriezen” voor. Het is dat perspectief dat wordt toegepast. Het louter verwijzen naar de ligging in een openruimtegebied verantwoordt dan ook geen kennelijke strijdigheid met het GRS.

Dat in het GRS een uitgebreide methodiek wordt opgenomen met betrekking tot zonevreemdheid en dat hierbij in drie stappen een classificatie wordt gemaakt van de verschillende activiteiten, waarbij zowel de planologische

toestand als de juridische toestand een rol spelen, klopt, en deze methodiek wordt ook toegepast. Het bestreden besluit geeft niet aan waar er van een kennelijke strijdigheid met het GRS sprake zou zijn. Dit geldt ook voor de overweging dat in stap 2 van de methodiek een analyse dient te worden gemaakt van de activiteit en haar ruimtelijke impact op de omgeving op basis van haar functie, morfologie en haar vermogen de omgeving te veranderen.

Het motief dat ontwikkelingen worden bestendigd zonder vergunning, die een duidelijk grotere impact hebben op de omgeving dan wordt ingeschat en die de draagkracht van de omgeving overschrijden, wat geen duurzame oplossing biedt op termijn, en dat de plandoelstellingen die deze situatie willen bestendigen in conflict komen met de bepalingen van de geldende ruimtelijke beleidsdocumenten, is al te vaag.

Dat er een conflict is met “andere ruimtelijke beleidsdocumenten” is kennelijk bij de motivering “geplakt” als een algemeen motief dat uiting geeft aan de onvrede van het departement Omgeving over het gemeentelijk RUP, maar is niet van aard het motief dat er sprake zou zijn van een kennelijke onverenigbaarheid met het GRS te onderbouwen.

4.3. In een *tweede middelonderdeel* bekritiseert de verzoekende partij dat het bestreden besluit de concrete motieven van de toelichtingsnota en de geschorste gemeenteraadsbeslissing niet bij haar beoordeling betreft.

4.4. In een *derde middelonderdeel* stelt de verzoekende partij dat de Vlaamse minister met het bestreden besluit weliswaar aangeeft het niet eens te zijn met de visie van de plannende overheid, maar dat zij niet aantoonde dat de door de plannende overheid gemaakte afweging kennelijk strijdig zou zijn met het GRS. De bevoegdheid van de Vlaamse minister is beperkt tot het vaststellen van een kennelijke strijdigheid met het GRS, naast de andere schorsingsgronden vermeld in artikel 2.2.23 VCRO, die hier niet aan de orde zijn. Dat een kennelijke strijdigheid van het gemeentelijk RUP met het GRS niet voor de hand ligt, blijkt uit het feit dat de provincie het gemeentelijk RUP wel gunstig heeft geadviseerd.

De verzoekende partij erkent dat met de vergunningstoestand rekening moet worden gehouden, maar hieruit volgt niet dat enkel met de vergunde toestand rekening kan worden gehouden. Het gemeentelijk RUP heeft ook met de juridische toestand rekening gehouden. De Vlaamse minister stelt ten onrechte dat het afwegingskader in een bevrozing voorziet ten opzichte van de juridische/vergunde toestand. Uit het GRS volgt uitdrukkelijk dat het afwegingskader ook toepasbaar is op niet behoorlijk vergunde bedrijven.

De Raad van State oordeelde voorts dat niets de plannende overheid verplicht om enkel volledig vergunde bedrijven in het plan op te nemen. Regularisatie mag niet het opzet zijn van het plan, maar kan er wel het gevolg van zijn. Uit de toelichtingsnota blijkt afdoende dat aan het gemeentelijk RUP een ruimtelijke afweging ten grondslag ligt en dat het plan niet is opgemaakt met het opzet te regulariseren.

Beoordeling

5.1. Artikel 216, § 1, van het decreet van 8 december 2017 bepaalt:

“§ 1. Een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan blijft van kracht tot het wordt vervangen door een eerste gemeentelijk beleidsplan ruimte voor de gemeente in kwestie.

Artikel 2.1.2, § 2, § 3, § 6 en § 7, en artikel 2.2.18, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals ze golden tot voor de datum van inwerkingtreding van artikel 23 van dit decreet, blijven van toepassing zolang het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van kracht is.

Artikel 2.2.23, § 2, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals het gold tot voor de datum van inwerkingtreding van artikel 23 van dit decreet, aangevuld met de door dit decreet ingevoegde mogelijkheid om de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan in kwestie te vernietigen, is van toepassing zolang het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van kracht is.”

De te dezen toepasselijke versie van artikel 2.2.23, § 2, 1°, VCRO bepaalt:

“§ 2. Het besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan alleen worden geschorst:

1° als het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kennelijk onverenigbaar is met een structuurplan of, in voorkomend geval, met een ontwerp van structuurplan;”

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat aan het bestreden besluit het hiervoor geciteerde artikel 2.2.23, § 2, 1°, VCRO ten grondslag ligt.

5.2.1. In ‘Kernbeslissing 15: Behandelen van zonevreemde bedrijven, horeca en kleinhandelszaken in RUP’s’ van het bindende gedeelte van het GRS wordt bepaald:

“De zonevreemde ambachtelijke bedrijven, horeca- en kleinhandelszaken die gelegen zijn in een gebied waarvoor een RUP wordt opgemaakt, zullen in dit RUP behandeld worden. Voor bedrijven, horeca- en kleinhandelszaken die niet zijn opgenomen in een gebiedgericht RUP, kan een sectoraal RUP opgemaakt worden, indien de nood hiertoe blijkt. Het in het richtinggevende gedeelte beschreven afwegingskader zonevreemde infrastructuur wordt toegepast zowel voor gebiedsgerichte als voor eventuele sectorale RUP’s”.

5.2.2. Het richtinggevende gedeelte van het GRS bevat een titel 4 ‘afwegingskader voor zonevreemde infrastructuur’, waarbij gebruik wordt gemaakt van een verenigbaarheidstoets. Hierover wordt in punt 4.1.2 ‘De verenigbaarheidstoets’ gesteld:

“De basis voor de verenigbaarheidstoets van zonevreemde infrastructuur is de planologische toets. Dit is de confrontatie van de dynamiek van de bestaande of geplande infrastructuur en de eraan verbonden activiteiten versus de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. [...] De planologische toets maakt in eerste instantie abstractie van de huidige juridische toestand. De juridische toestand behelst de bestemming volgens het geldende plan van aanleg van de zone waarin de infrastructuur gelegen is en de vergunningtoestand. De juridische toets kan wel teruggekoppeld worden voor het bijsturen van de ontwikkelingsperspectieven die volgen uit de eerste stap.”

De verenigbaarheidstoets houdt na de planologische toets (punt 4.1.2.1) ook een juridische toets (punt 4.1.2.2) en een socio-economische toets (punt 4.1.2.3) in. De juridische toets “analyseert de vergunningtoestand” en “kan

de conclusies uit de planologische stap nuanceren of bijsturen, maar de toetsing blijft evenwel ondergeschikt aan de conclusies uit de planologische toets”.

Ten slotte, wat de “socio-economische toets” betreft, worden “[i]n deze laatste stap een aantal andere dan strikt ruimtelijke aspecten in de beoordeling betrokken die de link leggen tussen de maatschappelijke realiteit en de ruimte. Deze elementen zijn belangrijk maar kunnen niet doorslaggevend zijn”.

5.2.3. De verenigbaarheidstoets resulteert volgens het GRS in ontwikkelingsperspectieven (punt 4.1.3), waarbij in beginsel de volgende klassen gelden: klasse 0 ‘verdwijnen’, klasse 1 ‘uitdoving met nabestemming’, klasse 2 ‘bevriezing’ – met de klasse 2a ‘bevriezing met beperking ten opzichte van de bestaande toestand’ en de klasse 2b ‘bevriezing conform de bestaande toestand’, klasse 3 ‘behoud met beperkte mogelijkheid tot uitbreiding’, en klasse 4 ‘behoud met mogelijkheid tot ruime uitbreiding’.

5.3. De verenigbaarheidstoets wordt in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP beschreven onder punt 5.1. Bij het beoordelen van de planologische toets – met een beoordeling van ‘de draagkracht van de omgeving’ en ‘de dynamiek van de activiteit’ – als onderdeel van die verenigbaarheidstoets, stelt de toelichtingsnota weliswaar dat “de vergunde toestand” het uitgangspunt vormt voor het bepalen van de dynamiek van de activiteit, maar finaal blijkt de toelichtingsnota de bestaande toestand, “voorafgaand aan de gevorderde herstelmaatregelen”, hierbij in rekening te brengen, en dit zowel voor het ruimtegebruik van de kwestieuze activiteit, als de mobiliteitsaspecten en de hinder ervan, overeenkomstig het GRS (zie randnummer 5.2.2).

De conclusie na deze planologische toets leidt tot een typering als “matig dynamisch”, zodat de activiteit onder de categorie “bevroren” valt. Hierbij wordt gesteld:

“In de praktijk betekent dit dat een herbestemming mogelijk is, maar dat de grens van de verenigbaarheid bereikt is en er dus geen

uitbreidingsmogelijkheden ten aanzien van de bestaande toestand (= toestand voorafgaand aan de herstelmaatregelen) mogelijk zijn.”

Wat de juridische toets betreft, wordt in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP gesteld dat de restaurantfunctie (en een woonfunctie) in het hoofdgebouw is vergund met de vergunning van 27 mei 2013, dat deze functies “dus juridisch verankerd [zijn] op deze locatie”, en dat de “onvergunde bijgebouwen, terrassen en constructies ingevolge de gevorderde herstel-maatregelen uit het arrest van 5 januari 2023 zullen verwijderd worden”. Vervolgens wordt gesteld dat “na uitvoering van de herstelmaatregelen de site als hoofdzakelijk vergund kan beschouwd worden en dat de juridische toets noch op de omgeving, noch op de dynamiek van de activiteit een zodanige impact heeft dat een bijsturing van de planologische toets naar een strenger resultaat (bv. categorie ‘uitdoving met nabestemming’) aan de orde is”. Integendeel toont de juridische toets volgens de plannende overheid het belang van de opmaak van het gemeentelijk RUP aan “om een juridisch rechtszeker kader vast te leggen voor de zonevreemde infrastructuur en functies die op de site aanwezig zijn”.

Na het uitvoeren van de socio-economische toets, waarvan de elementen volgens de toelichtingsnota “duidelijk aan[tonen] dat een herbestemming verantwoord is”, wordt met betrekking tot de ontwikkelingsperspectieven (punt 5.2) onder meer het volgende in de toelichtingsnota vermeld:

“[...] Om een evenwicht te brengen tussen het ondersteunen van een historisch gegroeide situatie binnen een openruimtegebied en de huidige en toekomstige noden van de horeca-activiteit, worden aan aantal randvoorwaarden bepaald waarmee het ontwikkelingsperspectief dient rekening te houden:

- Het beperken van de inname van het perceel 344A als parking en deels gebruik in functie van zone-eigen landbouwactiviteiten (bv. wijnbouw);
- Het verwijderen van de buitenkeuken;
- Het concentreren van de dynamiek rond de bestaande gebouwen;
- Het landschappelijk integreren van de activiteiten in de omgeving;
- Het vrijwaren van de omliggende openruimtestructuur;
- Het garanderen van de verkeersleefbaarheid;
- Het optimaliseren van de buffering.”

Bij de beoordeling van de ontwikkelingsperspectieven wordt geconcludeerd dat het restaurant Popelier wordt ingedeeld onder “klasse 2a: bevrozing met beperking ten opzichte van de bestaande toestand”.

5.4. Dat het afwegingskader van het richtinggevende gedeelte van het GRS voor het kwestieuze restaurant in een “‘bevrozing’ van de huidige (juridische en dus vergunde) toestand” zou voorzien, zoals het bestreden ministerieel besluit voorhoudt, blijkt nergens uit. Integendeel, vormt volgens het richtinggevende gedeelte van het GRS de – op de bestaande toestand gestoelde – planologische toets de basis van het te hanteren afwegingskader, en kan de juridische toets de conclusies uit de planologische stap weliswaar “nuanceren of bijsturen”, maar blijft deze toetsing “ondergeschikt aan de conclusies uit de planologische toets” (zie randnummer 5.2.2).

Anders dan het bestreden ministerieel besluit stelt, wordt in de in het gemeenteraadsbesluit uitgevoerde verenigbaarheidstoets, opgesteld op basis van het afwegingskader voor zonevreemde bedrijven van het GRS, wel degelijk rekening gehouden met de vergunningstoestand en de door het arrest van het hof van beroep van Brussel van 5 januari 2023 bevolen herstelmaatregelen, en wordt niet “[l]outer voort[ge]gaan op de bestaande feitelijke toestand”. De plannende overheid is in dit verband van oordeel dat de juridische toets noch op de omgeving, noch op de dynamiek van de activiteit een zodanige impact heeft dat een bijsturing van de planologische toets naar een strenger resultaat “(bv. categorie ‘uitdoving met nabestemming’)” aan de orde is.

Dat het gemeentelijk RUP volgens de verwerende partij “geen duurzame oplossing biedt op termijn”, en dat het motief dat geen druk wordt gelegd op het openbaar domein haar “niet [kan] overtuigen”, betreft een eigen opportuniteitsbeoordeling van die partij, hetgeen geen door de VCRO voorziene schorsingsgrond uitmaakt. De standpunten in het bestreden ministerieel besluit dat de plandoelstellingen van het gemeentelijk RUP “bovendien” in conflict komen met de bepalingen van “de geldende ruimtelijke beleidsdocumenten”, te weten “het vrijwaren van de open ruimte voor de essentiële functies, het tegengaan van de

versnippering van de open ruimte, het bundelen van de ontwikkeling in de kernen”, en dat de plannende overheid het gemeentelijk RUP “gebruikt [...] om vastgestelde bouwvovertredingen te regulariseren”, zijn te algemeen geformuleerd om aannemelijk te kunnen maken dat het door de verzoekende partij vastgestelde gemeentelijk RUP in de zin van artikel 2.2.23, § 2, 1°, VCRO “kennelijk onverenigbaar” zou zijn met het GRS. Net als het motief dat “[i]n het GRS [...] het gebied waarin de zonevreemde horeca ‘Popelier’ gelegen is, omschreven [wordt] als ‘open houden van het noordelijk koutergebied’”, gaan deze motieven bovendien voorbij aan de in het bindende en richtinggevende gedeelte van het GRS voorziene mogelijkheid tot regularisatie van zonevreemde bedrijven.

5.5. Gelet op wat voorafgaat, blijkt niet dat er sprake zou zijn van een kennelijke onverenigbaarheid van het gemeentelijk RUP met het GRS.

5.6. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 17 november 2023 tot schorsing van de uitvoering van het besluit van de gemeenteraad van Gooik van 26 oktober 2023 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Zonevreemde horeca - Popelier’.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

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

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

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement