

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.079 van 5 december 2025
in de zaak A. 241.340/X-18.601**

In zake : de NV P.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Ghysels
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Marsveldplein 5/5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de GEMEENTE LEBBEKE

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 februari 2024, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit [...] van de gemeenteraad van de gemeente Lebbeke van 29 november 2023 houdende de afgifte aan verzoekende partij van een negatief planologisch attest”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 november 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Sacreas, die *loco* advocaat Jan Ghysels verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

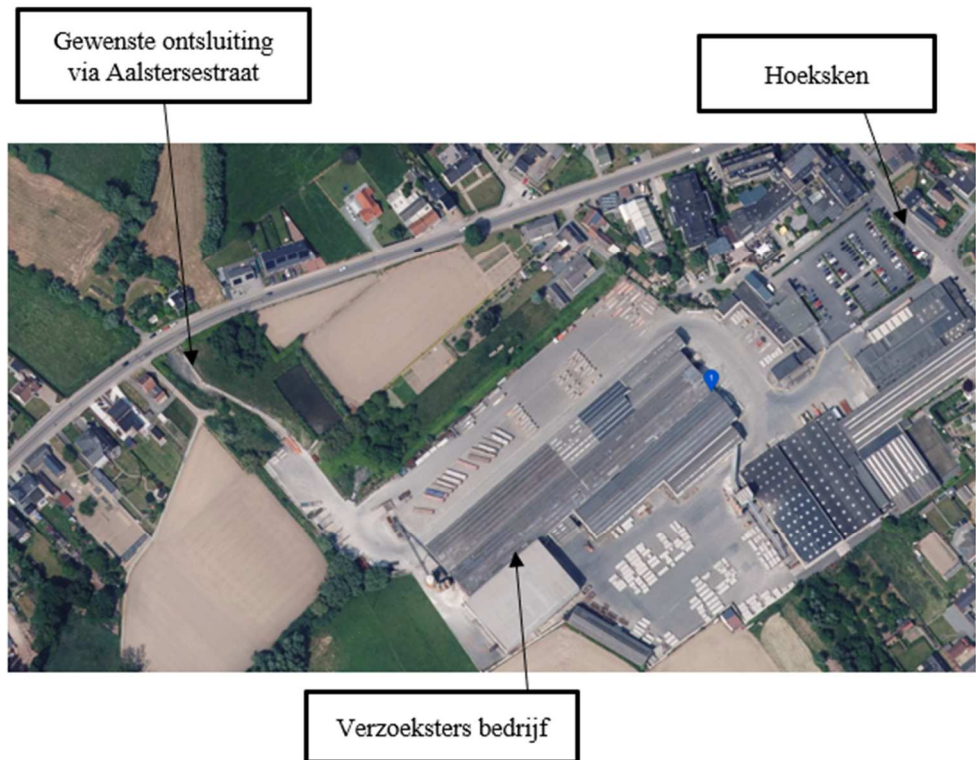
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

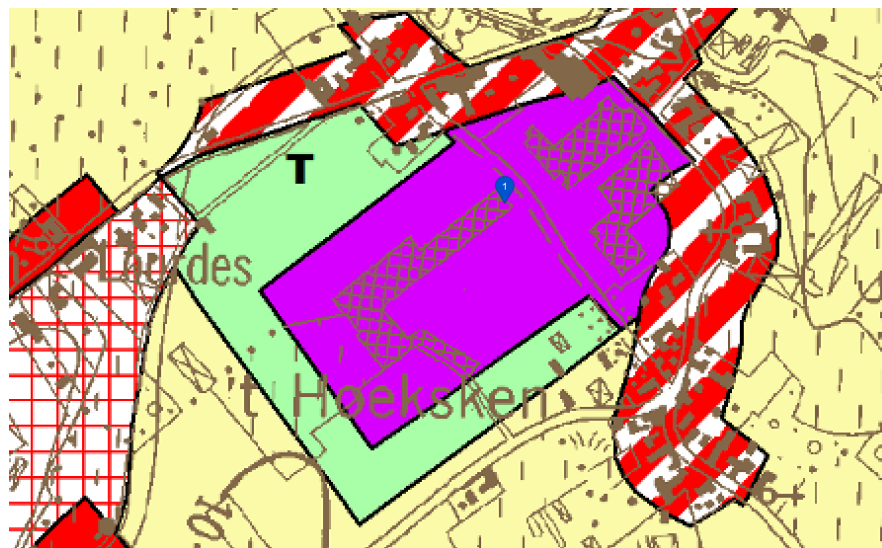
3.1. De verzoekende partij is een historisch gegroeid bedrijf dat betonelementen, betonproducten of producten van de bouwnijverheid fabriceert en verhandelt. Het bedrijf is gelegen te Hoeksken 5a in Lebbeke (hierna: verzoeksters bedrijf).

Momenteel wordt verzoeksters bedrijf via Hoeksken ontsloten, door middel van twee afzonderlijke in- en uitritten voor respectievelijk personenwagens en vrachtverkeer. De verzoekende partij wil de toegangsweg voor vrachtverkeer in Hoeksken opheffen en vervangen door een ontsluitingsweg via de Aalstersestraat. Deze weg bevindt zich volgens het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Dendermonde in bufferzone, en wordt thans uitsluitend voor hulpdiensten gebruikt.

Verzoeksters bedrijf, de gewenste ontsluiting via de Aalstersestraat, en de straat Hoeksken, kunnen als volgt worden weergegeven:



Verzoeksters bedrijf is overeenkomstig het gewestplan Dendermonde grotendeels als industriegebied bestemd (ongeveer 85%), en voor een kleiner deel als bufferzone (ongeveer 15%):



3.2. Op 22 maart 2023 dient de verzoekende partij een aanvraag tot planologisch attest in, die op 23 juni 2023 volledig en ontvankelijk wordt verklaard.

De opgegeven ruimtelijke behoefte op korte termijn (twee jaar) betreft wat genoemd wordt een optimalisatie van de bedrijfsgerelateerde vervoersbewegingen. De optimalisatie bestaat erin om de in- en uitrit voor vrachtverkeer naar de noordwestelijke uithoek van het bedrijfsperceel langsheen de Aalstersestraat over te brengen. Er worden voor verzoeksters bedrijf geen ruimtelijke behoeften op lange termijn (tien jaar) aangegeven.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek dat van 23 augustus 2023 tot 21 september 2023 wordt georganiseerd, worden twaalf bezwaarschriften ingediend.

3.4. Op 10 oktober 2023 verleent de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) van de gemeentelijke Lebbeke een voorwaardelijk gunstig advies.

3.5. Op 20 november 2023 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lebbeke om de aanvraag aan de gemeenteraad voor te leggen.

3.6. Met het bestreden besluit van 29 november 2023 beslist de gemeenteraad van de gemeente Lebbeke dat verzoeksters bedrijf behouden mag blijven, maar weigert hij goedkeuring te verlenen aan de in de aanvraag opgegeven ruimtelijke behoefte op korte termijn, te weten de optimalisatie van de bedrijfsgerelateerde vervoersbewegingen, en beslist hij derhalve om voor de bedrijfssite geen gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) op te maken.

3.7. Het bestreden besluit overweegt onder meer:

“Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geeft in verschillende passages de problematiek van het bedrijf [van de verzoekende partij] weer. Zo wordt gesteld dat de gemeente in overleg met het bedrijf wenst te komen tot een oplossing. Ook hier dient verder onderzocht te worden wat de ruimtelijke opties zijn en moet dit gemotiveerd worden vanuit duurzaam ruimtegebruik en inpassing in de omgeving. In het gemeentelijk structuurplan stelt de gemeente dat zij aan de hogere overheid zal vragen om hiervoor een RUP op te maken. Evenwel is intussen door diverse wijzigingen in de regelgeving dit een aspect dat tot de gemeentelijke bevoegdheid behoort.”

En nog:

“Hoeksken is een dichtere woonzone dan Aalstersestraat en er is een woonzorgcentrum gesitueerd op de hoek van Hoeksken en Aalstersestraat. Aalstersestraat is een lokale verbindingsweg die op het eerste gezicht beter geschikt is voor de ontsluiting van de bedrijf gerelateerde vervoersbewegingen dan Hoeksken dat een woonstraat is en een smaller gabariet heeft dan de Aalstersestraat.

In het verleden zijn evenwel ter hoogte van het Hoeksken nooit noemenswaardige verkeersongevallen gebeurd. Ook niet in de voorbije decennia toen er nog andere bedrijven (Bevisol, Intersig, Feestzaal ter Sig) aanwezig waren en de intensiteit van het verkeer dus hoger lag. Er is in het aanvraagdossier onvoldoende aangetoond dat een verplaatsing van de in- en uitrit effectief een veiligere situatie met zich zal meebrengen.

Bovendien brengt de huidige situatie geen noemenswaardige mobiliteitsproblemen met zich mee, vertoont [de] Aalstersestraat ter hoogte van de voorgestelde bedrijfsontsluiting een flauwe bocht waardoor de zichtbaarheid op het verkeer niet gegarandeerd wordt, zal de voorgestelde bedrijfsontsluiting de doorstroom van het verkeer op [de] Aalstersestraat hinderen en is er onvoldoende ruimte om gescheiden fietspaden aan te leggen ter hoogte van de bedrijfsontsluiting, waardoor de verkeersveiligheid niet kan gegarandeerd worden.

Tenslotte wordt de bufferzone aangesneden waardoor het doel van de bufferzone, nl. het voorzien in een overgangsgebied tussen gebieden die niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede ruimtelijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden, niet kan gegarandeerd worden op basis van het voorliggende dossier.”

En nog:

“Gelet op het feit dat wanneer de gemeenteraad zou beslissen tot een positief planologisch attest, een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) moet worden opgemaakt. Dan stelt zich de vraag of het plangebied van het RUP beperkt wordt tot de site zelf, of ruimer wordt genomen.

Een groter plangebied kan zinvol zijn om te komen tot een ruimtelijk samenhangend geheel en/of het meenemen van dichtbijgelegen problematieken die een oplossing vereisen via de opmaak van een RUP. Als we deze aspecten toepassen op de concrete omgeving:

- De site maakt deel uit van een gebied dat wordt omsloten door de wegen Hoeksken en Aalstersestraat en een aanpalende open ruimte gebied dat hoofdzakelijk in gebruik [is] als landbouwgebied[.]
- Er zijn in het gebied momenteel geen hoogdringende planologische problematieken gekend.
- De gecoro stelt in zijn advies dat, het aangewezen is om voor het RUP het volledige gehucht te onderzoeken.”

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verzoekende partij beklagt zich er in haar laatste memorie over dat de verwerende partij geen administratief dossier heeft ingediend, wat zij “minstens in strijd met een goede rechtsbedeling” acht. Zoals zij in haar laatste memorie evenwel zelf aanhaalt, is de wetgever aan de hypothese waarin geen administratief dossier wordt ingediend, tegemoetgekomen door het voorschrift van artikel 21, derde lid, RvS-wet, dat de door de verzoekende partij aangehaalde feiten als bewezen worden geacht tenzij deze kennelijk onjuist zouden zijn.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en derde middel

Uiteenzetting van de middelen

5. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van “de richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Lebbeke (hierna: GRS), in samenhang met de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen [hierna: de motiveringswet] en de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij bekritiseert dat, niettegenstaande het richtinggevend gedeelte van het GRS bepaalt dat in overleg met haar naar een oplossing voor de ontsluiting

van haar bedrijf zal worden gezocht en aan de hogere overheid gevraagd zal worden een RUP op te stellen, een negatief planologisch attest wordt verleend waarin wordt beslist dat geen RUP zal worden opgesteld, en dit zonder dat deze afwijking van het richtinggevend gedeelte van het GRS wordt gemotiveerd.

6. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van “artikel 1.1.4 VCRO, van artikel 40, § 1, artikel 2, §§ 1 en 2 en artikel 63 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur [...], artikel 8 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen [...] alsook machtsafwending, in samenhang met de artikelen 2 en 3 van de [motiveringswet] en de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij voert aan dat de bestreden beslissing elementen aanhaalt in verband met verkeersveiligheid en mobiliteit, en in het bijzonder met betrekking tot de inrichting van het openbaar domein, elementen waarvoor de verwerende partij exclusief bevoegd is. Door zich te beperken tot het schetsen van mogelijke problemen op dat vlak, is er sprake van machtsafwending en worden de richtinggevende bepalingen van het GRS geschonden. Door haar exclusieve bevoegdheid ter zake niet uit te oefenen, komt er geen oplossing voor het probleem van de zonevreemdheid van de op de Aalstersestraat aansluitende toegangsweg. Minstens is de motiveringsplicht geschonden, nu uit de motieven van de bestreden beslissing niet blijkt waarom de verwerende partij de voorstellen, maatregelen en tips uit de adviezen niet in overweging neemt. Zij meent te kunnen volstaan met een verwijzing naar het “algemeen belang” dat op het belang van de kwestieuze ontsluiting zou moeten primeren, maar maakt abstractie van het feit dat de woonstraat Hoeksken ontlast zou worden, en van het feit dat het richtinggevend gedeelte van het GRS aangeeft dat de kwestieuze ontsluiting wordt geconsolideerd om de omliggende dorpskernen zoveel mogelijk te ontlasten. De verwerende partij erkent in de bestreden beslissing dat de Aalstersestraat beter geschikt is voor de ontsluiting, maar nuanceert dit door naar de goede ongevalstatistiek te verwijzen, wat evenwel niet getuigt van een “duurzaam ruimtegebruik”. De verwerende partij heeft niet als zorgvuldige overheid gehandeld, minstens zijn

er geen wettige motieven om van de richtinggevende bepalingen van het GRS op het vlak van verkeersveiligheid af te wijken.

Ten slotte merkt de verzoekende partij op dat Hoeksken overstromingsgevoelig is en dat dit aspect niet bij de besluitvorming is betrokken. Ook dit maakt een schending van de motiveringsplicht uit. Bovendien is het onzorgvuldig om met deze problematiek geen rekening te houden en de verzoekende partij te verplichten om de ontsluiting in overstromingsgevoelig gebied te behouden.

Beoordeling

7.1. Luidens het toentertijd geldende artikel 4.4.24 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), “[vermeldt] [e]en planologisch attest [...] of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is” en, in voorkomend geval “welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden er op korte en op lange termijn mogelijk zijn” en “of een procedure tot opmaak of tot wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg zal worden opgestart”. Nog luidens deze bepaling kan een dergelijk attest worden “aangevraagd door en voor een bedrijf” dat aan de opgesomde voorwaarden voldoet. Na het bevragen van de vereiste adviesorganen en het organiseren van een openbaar onderzoek, neemt de bevoegde overheid vervolgens een beslissing omtrent de aanvraag.

7.2. Het te dezen toepasselijke artikel 2.1.2, § 3, VCRO luidt:

“§ 3. Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen. [...]”

“2.3.4 Elementen van de Economische Structuur

[...]

Grootschalige Historisch Gegroeide Bedrijven

In Lebbeke zijn twee grootschalige bovenlokale bedrijven aanwezig die daar historisch gegroeid zijn: [C.] en [de verzoekende partij]. Aangezien de bedrijven heel wat werkgelegenheid bieden binnen de gemeente, wil het gemeentebestuur deze bedrijven behouden op hun huidige locatie. Uit overleg met de bedrijfsvoerders van beide firma's blijkt dat ook zij hun bedrijfszetels in Lebbeke willen behouden.

[...]

B. [...]

[De verzoekende partij] is eveneens een historisch gegroeid bedrijf dat vandaag te kampen heeft met een probleem op vlak van zonevreemdheid. Het bedrijf heeft namelijk een toegangsweg aansluitend op de Aalstersestraat. Deze toegangsweg is echter gelegen in buffergebied volgens het gewestplan. [De verzoekende partij] heeft echter aangegeven deze toegangsweg nodig te hebben in functie van een goede bedrijfsvoering. De gemeente wenst in overleg met het bedrijf te komen tot een oplossing. Ook hier dient verder onderzocht te worden wat de ruimtelijke opties zijn en moet dit gemotiveerd worden vanuit duurzaam ruimtegebruik en inpassing in de omgeving. Ook voor [de verzoekende partij] vraagt de gemeente aan de hogere overheid om een RUP op te maken.

Beide grootschalige bedrijven kampen daarnaast ook met een probleem inzake ontsluiting. Door de historische groei van de bedrijven in de kern van Wieze veroorzaken beide bedrijven heel wat zwaar verkeer in Wieze en Lebbeke. De doortrekking van de N41 zoals voorgesteld in het momenteel geschorste PRUP, biedt momenteel geen soelaas voor deze problematiek. Aangezien het gaat om bovenlokale bedrijvigheid wil de gemeente Lebbeke in samenwerking met de hogere overheden een oplossing zoeken voor beide bedrijven, zodat ze kunnen verder blijven bestaan op hun huidige locatie, met een minimale verkeersdruk op de woonomgeving.”

En nog:

“Ontsluiting van Historisch Gegroeide Bedrijven.

De [verzoekende partij] en [C.] worden momenteel ontsloten respectievelijk via de Aalstersestraat en de Kouterbaan om daar aan te sluiten op de N47 en het hoger wegennetwerk. Dit wordt in de huidige situatie geconsolideerd om de omliggende dorpskernen, Denderbelle, Herdersem en Gijzegem zoveel mogelijk te ontlasten.”

7.4. De verwerende partij weigert met het bestreden besluit de aanvraag tot planologisch attest van de verzoekende partij, waarmee zij op korte termijn een ontsluiting van haar vrachtverkeer via de Aalstersestraat beoogt. Het komt de Raad van State voor dat deze beslissing niet strijdig is met het richtinggevend gedeelte van het GRS.

7.5. Vooreerst wordt vastgesteld dat in het richtinggevend gedeelte van het GRS met betrekking tot de door de verzoekende partij gewenste ontsluiting langs de Aalstersestraat wordt bepaald dat “verder [dient] onderzocht te worden wat de ruimtelijke opties zijn” en dat een en ander “moet [...] gemotiveerd worden vanuit duurzaam ruimtegebruik en inpassing in de omgeving”.

7.6. Overeenkomstig deze laatste bepaling van het GRS weigert de verwerende partij het planologisch attest omdat de “Aalstersestraat ter hoogte van de voorgestelde bedrijfsontsluiting een flauwe bocht [maakt] waardoor de zichtbaarheid op het verkeer niet gegarandeerd wordt”, “de voorgestelde bedrijfsontsluiting de doorstroom van het verkeer op [de] Aalstersestraat [zal] hinderen” en er “onvoldoende ruimte [is] om gescheiden fietspaden aan te leggen ter hoogte van de bedrijfsontsluiting, waardoor de verkeersveiligheid niet kan gegarandeerd worden”.

Anders dan de verzoekende partij blijkbaar meent, houdt de bestreden beslissing aldus geen afwijking van de richtinggevende bepalingen van het GRS in.

7.7. De motivering met betrekking tot de niet-inpasbaarheid van het gevraagde in de omgeving komt als afdoende voor.

Mede in het licht van de overwegingen van het bestreden besluit dat “[i]n het verleden [...] ter hoogte van het Hoeksken nooit noemenswaardige verkeersongevallen [zijn] gebeurd”, en dit “[o]ok niet in de voorbije decennia toen er nog andere bedrijven [...] aanwezig waren en de intensiteit van het verkeer dus hoger lag”, dat er “in het aanvraagdossier onvoldoende [is] aangetoond dat een

verplaatsing van de in- en uitrit effectief een veiligere situatie met zich zal meebrengen”, en dat “de huidige situatie geen noemenswaardige mobiliteitsproblemen met zich mee[brengt]”, komt het de Raad van State niet voor dat de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid zou zijn te buiten gegaan of anderszins onwettig zou hebben gehandeld door geen verder onderzoek te doen naar, of voorstellen te formuleren omtrent, een mogelijke herinrichting van de Aalstersestraat, of nog, door “de voorstellen, maatregelen en tips die geformuleerd zijn in de adviezen” in dit verband niet te volgen. Bovendien wordt in de bestreden beslissing bijkomend overwogen dat “[e]en groter plangebied” dan datgene waarop de kwestieuze ontsluiting betrekking heeft, “zinnig [kan] zijn om te komen tot een ruimtelijk samenhangend geheel en/of het meenemen van dichtbijgelegen problematieken die een oplossing vereisen via de opmaak van een RUP”. De verzoekende partij spreekt dit niet concreet tegen.

7.8. De loutere bewering van de verzoekende partij dat “[e]en goede ongevalstatistiek” niet van “duurzaam ruimtegebruik” getuigt, toont de onwettigheid van het bestreden besluit niet aan, dat op motieven van verkeersveiligheid is gestoeld en bovendien een groter plangebied zinnig acht. Hetzelfde geldt voor de kritiek van de verzoekende partij dat met de overstromingsgevoeligheid van Hoeksken geen rekening is gehouden, temeer nu de verzoekende partij niet concreet aangeeft ooit enige waterproblematiek te hebben ondervonden of aangevoerd.

7.9. Bovendien kan opgemerkt worden dat het GRS geen termijn bepaalt waarbinnen het oplossingsgericht overleg met de verzoekende partij moet gebeuren, laat staan dat uit het GRS zou volgen dat de verwerende partij verplicht is om de aanvraag tot planologisch attest van de verzoekende partij in te willigen en een RUP op te stellen.

7.10. Waar de verzoekende partij ten slotte nog machtsafwending aanvoert, zij eraan herinnerd dat machtsafwending de onwettigheid is die erin bestaat dat een bestuursorgaan de bevoegdheid die hem bij wet tot het bereiken van een bepaald doel van algemeen belang is gegeven, uitsluitend aanwendt tot het

nastreven van een ander doel. Het uitsluitend nastreven van het ongeoorloofd oogmerk dient te worden aangetoond met voldoende ernstige en overeenstemmende vermoedens.

Gelet op de hiervoor hernomen motieven van algemeen belang inzake verkeersveiligheid (randnummer 7.6), toont de verzoekende partij niet aan dat dit besluit een ongeoorloofd oogmerk zou nastreven. Bovendien spreekt de verzoekende partij dit besluit niet concreet tegen waar het een groter plangebied zinnig acht (randnummer 7.7).

7.11. Het eerste en derde middel worden verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van “de artikelen 4.4.24 - 4.4.29 VCRO, in samenhang met de artikelen 2 en 3 van de [motiveringswet] en de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

De verzoekende partij betoogt dat een planologisch attest per definitie “zonevreemdheid” betreft, waardoor het motief over de strijdigheid van het gevraagde met het doel van de bufferzone niet draagkrachtig is om de gevraagde kortetermijnontwikkeling niet toe te staan. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat uit de bezwaarschriften de bezorgdheid over het aansnijden van de bufferzone zou blijken, terwijl dit geenszins uit de weergegeven samenvattingen van die bezwaarschriften blijkt, en het agentschap Natuur en Bos daaromtrent geen opmerkingen heeft geformuleerd. De verwerende partij schendt de eigenheid van een planologisch attest, alsook de motiveringsplicht. Minstens is de bestreden beslissing niet door een zorgvuldig handelend bestuur genomen, doordat een en ander niet of foutief in aanmerking genomen wordt en in de motieven veruitwendigd wordt.

Beoordeling

9.1. Zoals gezien bij de beoordeling van het eerste en het derde middel, is de bestreden beslissing gesteund op afdoende overwegingen inzake verkeersveiligheid. Het middel dat kritiek uit op een overtollig motief met betrekking tot de strijdigheid van het gevraagde met de gewestplanbestemming bufferzone, kan niet tot vernietiging leiden.

9.2. Het middel is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijf december 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